



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.001.06.2016

P/16/001/KIN/06

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 39 - Transport.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Marek Glapa, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 97204 z dnia 14.01.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	PKP Intercity S.A., 00-848 Warszawa, ul. Żelazna 59a (zwana dalej PKP Intercity lub Spółka).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Celejewski do 16 stycznia 2015 r. Jacek Leonkiewicz, Prezes Zarządu Spółki od 16 stycznia 2015 r. do dnia 10 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015¹ w części 39 - Transport. W ramach tej części finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadanie dotyczące wykorzystania i rozliczenia w 2015 r. przez Spółkę dotacji budżetowej przekazanej przez ministra właściwego do spraw transportu² na dofinansowanie świadczenia usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich.

Zakres kontroli obejmował:

- 1) wykorzystanie i rozliczenie w 2015 r. dotacji budżetowej na dofinansowanie świadczenia usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich.
- 2) wywiązywanie się z umownych obowiązków dotyczących:
 - wykonywania w ramach usług publicznych kolejowych przewozów pasażerskich, w tym pod względem zachowania parametrów jakościowych usług i punktualności kwalifikowanej przewozów;
 - prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla zadań objętych umową;
 - rozliczania dotacji i obliczania rekompensaty z uwzględnieniem przychodów i kosztów z realizacji umownych usług oraz rozsądnego zysku.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność Spółki w zbadanym zakresie.

¹ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 153 ze zm.) i ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz.U. z 2015 r. poz. 2195).

² Do dnia 15 listopada 2015 ministrem właściwym do spraw transportu był Minister Infrastruktury i Rozwoju, a od dnia 16 listopada 2015 r. – Minister Infrastruktury i Budownictwa (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 2080)).

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

Umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich obejmowały swym zakresem wszystkie elementy wyszczególnione w art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁴ (dalej ustawa ptz). Realizowane były przez Spółkę w większości w sposób rzetelny i zgodny z warunkami umowy.

Rozliczenia dotacji z tytułu przewozów międzynarodowych oraz rekompensaty z tytułu przewozów międzywojewódzkich przedkładane były zamawiającemu (tj. ministrowi właściwemu do spraw transportu) w terminach określonych w postanowieniach umowy. Sporządzane one były rzetelnie i zgodnie z umownymi zasadami ustalania ich wysokości. Wysokość należnych dotacji i rekompensaty do realizowanych przewozów ustalana była zgodnie z metodologią zawartą w podpisanych umowach. Uszczegółowieniem tych metodologii była „Instrukcja ustalania wysokości dofinansowania międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów pasażerskich”, zatwierdzona decyzją Członka Zarządu Spółki z dnia 16 grudnia 2015 roku. Analiza planu kont Spółki wykazała, że umożliwia on prowadzenie oddzielnej ewidencji księgowej dla zadań objętych umowami o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich.

Ogółem w 2015 r. Spółka otrzymała 10.238.725,1 zł z tytułu dotacji do przewozów międzynarodowych oraz 484.428.484,67 zł z tytułu rekompensaty za przewozy międzywojewódzkie. Kwoty te były zgodne z postanowieniami umów. Podkreślenia wymaga, że nie zapewniały one jednak uzyskania przez Spółkę poziomu zysku określonego w warunkach umów. I tak, w odniesieniu do przewozów międzynarodowych uzyskana dotacja nie pokryła nawet kosztów realizacji przewozów objętych umową. Spółka musiała dopłacić do tych przewozów kwotę 1.779.474,07 zł, uwzględniając w tym rozsądny zysk (546.928,13 zł). W odniesieniu do przewozów międzywojewódzkich, Spółka nie uzyskała rozsądnego zysku w kwocie 29.160.828,74 zł, a jedynie 12.585.329,22 zł.

Spośród trzech wymaganych warunkami umów sprawozdań dwa z nich zostały przedłożone w wymaganych terminach. Były to sprawozdania z osiąganego poziomu punktualności i z przepełnień składów pociągów z winy przewoźnika. W odniesieniu do sprawozdań z zestawienia składów pociągów niezgodnie z postanowieniami umowy, Spółka przez pół roku nie przedkładała wymaganych dokumentów, a sprawozdania za lipiec i sierpień 2015 r. przekazane zostały w dniu 14 grudnia 2015 r., tj. po terminie ustalonym w postanowieniach Umowy Ramowej. Przyczyną tego było przesunięcie wdrożenia systemu GREX/SPIN, umożliwiającego sporządzanie tych sprawozdań.

Z tytułu realizacji przewozów niezgodnie z warunkami umów, Spółka obciążona została w 2015 r. karami umownymi w łącznej wysokości 13.013.066,0 zł, które stanowiły 2,6% ogólnej kwoty dotacji i rekompensaty z tego tytułu. Zarówno kwota kar, jak i sposób ich egzekwowania zgodna była z postanowieniami umów. W trzech przypadkach (spośród 21), Spółka przekazała zamawiającemu należne z tego tytułu kwoty (w wysokości 936.823,0 zł) z blisko dwutygodniowym opóźnieniem (w stosunku do umownych postanowień).

Badanie satysfakcji pasażerów, przeprowadzone w 2015 r. (zgodnie z postanowieniami umów) wykazało, że nastąpił wzrost poziomu satysfakcji w stosunku do wyników badania z 2014 roku. Wzrost satysfakcji dotyczył punktualności, czasu przejazdu, informacji podczas podróży i czystości na

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1440 j.t. ze zm.

dworcach. Nie zmienił się natomiast poziom satysfakcji z czystości pociągów, bezpieczeństwa i oferty usług na dworcach kolejowych.

IV. Wyniki kontroli

1. Umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich

Opis stanu
faktycznego

Umowa Ramowa o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich (dalej: Umowa Ramowa) podpisana została pomiędzy b.Ministrem Infrastruktury, działającym w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa a PKP Intercity w dniu 25 lutego 2011 roku. Podpisano ją w zakresie zgodnym z wymogami art. 25 ust. 3 ustawy ptz. Integralną częścią umowy było 10 załączników, w których określono między innymi:

- plan przedmiotowo-finansowy,
- zasady ustalania wysokości rekompensaty,
- wzór rozliczenia miesięcznego,
- ogólne wymagania jakościowe,
- metodologię i zakresu badań marketingowych,
- wytyczne do przygotowania projektu rozkładu jazdy,
- wytyczne do ustalania opłat za przejazdy pociągami międzywojewódzkimi,
- konspekt umowy rocznej.

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

Umowa Roczna o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich (dalej: Umowa Roczna MW) podpisana została w dniu 17 kwietnia 2015 roku. Treść umowy odpowiadała konspektowi umowy, określonego w załączniku nr 10 do Umowy Ramowej. Zgodnie z postanowieniami tego załącznika tekst umowy uzupełniony został o punkt 5, dotyczący poufności umowy.

Umowa Roczna MW zmieniana była dwukrotnie, tj.:

- aneksem nr 1 z dnia 17 sierpnia 2015 r. w związku z korektą rocznego rozkładu jazdy z dniem 14 czerwca 2015 r. oraz wprowadzeniem zmian w obowiązujących ofertach specjalnych (przejazdy seniorów, bilet rodzinny i bilet relacyjny),
- aneksem nr 2 z dnia 17 grudnia 2015 r. w związku ze zmianą wysokości rekompensaty, korektą rocznego rozkładu jazdy, wejściem w życie nowego rozkładu jazdy z dniem 13 grudnia 2015 r. oraz wprowadzeniem zmian w obowiązujących ofertach specjalnych. Wysokość rekompensaty zmniejszono do wysokości 484.428.484,67 zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

Umowa Roczna o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich (dalej: Umowa Roczna MN) podpisana została w dniu 24 czerwca 2015 roku. Jej integralną częścią było 10 załączników, w których zawarto między innymi następujące informacje i regulacje:

- rozkład jazdy pociągów objętych umową,

- wskaźniki ekonomiczno-eksploatacyjne tych pociągów,
- wykaz taryf i ofert specjalnych oraz podstawowe opłaty przewozowe,
- wzór formularza miesięcznego rozliczenia dotacji,
- katalog kar i ich taryfikator,
- zasady ustalania wysokości dotacji,
- metodologia i zakres badań marketingowych,
- ogólne wymagania jakościowe.

Umowa zmieniona została aneksem nr 1 z dnia 18 grudnia 2015 r. w związku ze zmianą wysokości dotacji, korektą rozkładu jazdy, wejściem w życie nowego rozkładu jazdy z dniem 13 grudnia 2015 r., aktualizacją obowiązujących ofert specjalnych oraz wejściem w życie jednolitego tekstu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

Umowa Roczna MW podpisana została przez strony 3,5 miesiąca po rozpoczęciu roku budżetowego, natomiast Umowa Roczna MN podpisana została blisko 6 miesięcy po rozpoczęciu roku budżetowego. W konsekwencji Spółka przez ponad trzy miesiące w przypadku przewozów międzywojewódzkich oraz przez blisko połowę roku w przypadku przewozów międzynarodowych finansowała je wyłącznie ze środków własnych. Należy mieć jednak na uwadze fakt, że termin podpisania umów był w głównej mierze - według Prezesa Spółki - uzależniony od daty ogłoszenia ustawy budżetowej, uzyskania zgód korporacyjnych oraz czasu trwania uzgodnień wewnętrznych w b. Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (MliR). Prace nad umowami rozpoczęły się od początku roku poprzedzającego rok, którego umowa dotyczyła. W okresie tym uzgadniano rozkłady jazdy pociągów w związku z koniecznością składania wniosków do PKP PLK SA o przydzielenie tras (termin składania wniosków określono od dnia 31 marca do dnia 14 kwietnia 2014 r.). Przygotowany przez Spółkę wstępny projekt umowy rocznej dotyczącej przewozów międzywojewódzkich przesłany został ministrowi właściwemu do spraw transportu w dniu 28 listopada 2014 roku. Ustawa budżetowa ogłoszona została w dniu 29 stycznia 2015 r., Walne Zgromadzenie wyraziło zgodę na zaciągnięcie zobowiązania w dniu 14 marca 2015 r., a w dniu 27 marca 2015 r. Spółka została poinformowana o zakończeniu uzgodnień wewnętrznych w MliR. Głównym powodem późnego podpisywania umów w zakresie przewozów międzynarodowych był jednak brak jednoznacznych informacji o wysokości planowanej dotacji w momencie rozpoczęcia ustaleń z partnerami zagranicznymi. Na wstępnym etapie uzgadniania oferty międzynarodowej na 2015 r. Spółka nie posiadała informacji o drastycznym zmniejszeniu dotacji na kolejny rok. I tak, przy średnim limicie na ten cel w latach poprzednich, który wynosił ok. 50 mln zł, w dniu 7 października 2014 r. Spółka uzyskała informację od ministra właściwego do spraw transportu, że limit środków budżetowych na ten cel na 2015 r. miał wynosić 6.753,3 tys. zł i miał być podzielony pomiędzy Spółkę oraz Przewozy Regionalne Sp. z o.o. Oznaczało to, że przy uzgodnionej już ofercie przewozowej z innymi zarządami kolejowymi, Spółka nie mogąc w tak krótkim czasie odwołać zaplanowanych pociągów, będzie realizować ofertę przewozową na własne ryzyko finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 304-305)

W działalności Spółki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że Spółka nie miała wpływu na terminy podpisywania umów, a także na perturbacje w określeniu oferty przewozowej.

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

2. Wywiązywanie się z umownych obowiązków

Zgodnie z punktem 4.2.6 Umowy Ramowej, przewoźnik zobowiązany jest do przedkładania zamawiającemu, w ramach rozliczenia miesięcznego, sprawozdania z osiągniętego poziomu punktualności i punktualności kwalifikowanej. Punkt 4.2.7 stanowi natomiast, że w przypadku gdy punktualność liczona oddzielnie dla każdego pociągu objętego umową roczną wynosi poniżej 50%, a punktualność kwalifikowana liczona oddzielnie dla każdego pociągu jest równa bądź wyższa od wartości 75%, przewoźnik opierając się na prowadzonej dokumentacji dyspozytorskiej i wynikach przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, składa zamawiającemu raport z przyczyn opóźnień poszczególnych pociągów. Przewoźnik przedkłada powyższą dokumentację w terminie do 15 dnia każdego miesiąca po zakończeniu danego miesiąca rozliczeniowego (punkt 4.2.8 Umowy Ramowej). W punkcie 3.1 Umowy Ramowej określono natomiast, że w ramach rozliczenia miesięcznego przewoźnik przekazuje zamawiającemu dane dotyczące sprzedaży biletów, w tym sprzedaży ulg handlowych, przepełnienia w pociągach z winy przewoźnika oraz zestawienia składu pociągów niezgodnie z postanowieniami umowy z winy przewoźnika.

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

2.1. Sprawozdawczość z osiąganego poziomu punktualności i kary umowne

Analiza sprawozdań z rozliczenia osiągniętych w 2015 r. wskaźników punktualności i punktualności kwalifikowanej wykazała, że:

- 1) sprawozdania za okres od kwietnia do grudnia 2015 r. przekazane zostały ministrowi właściwemu do spraw transportu w terminie określonym w Umowie Ramowej;
- 2) sprawozdania za okres od stycznia do marca 2015 r. przekazane zostały zgodnie z punktem 2.2.9 Umowy Rocznej, tj. w ciągu 7 dni po podpisaniu tej umowy;
- 3) w sprawozdaniach wykazano, iż 43 pociągi nie osiągnęły poziomu 75% punktualności kwalifikowanej i z tego tytułu Spółka obciążona została - zgodnie z katalogiem kar i ich taryfikatorem stanowiącym załącznik nr 7 do Umowy Rocznej - karą w łącznej wysokości 446.366,64 zł;
- 4) Spółka złożyła ministrowi właściwemu do spraw transportu - zgodnie z punktem 4.2.7 Umowy Ramowej, raporty dotyczące 136 pociągów, które uzyskały punktualność poniżej 50% przy punktualności kwalifikowanej powyżej 75%.

(dowód: akta kontroli str. 41, 47-48, 68-93, 295)

2.2. Sprawozdawczość z zestawień składów pociągów i kary umowne

Analiza sprawozdań z zestawienia składów pociągów niezgodnie postanowieniami umowy za 2015 r. wykazała, że:

- 1) w okresie od stycznia do czerwca 2015 r. Spółka nie przekazywała ministrowi właściwemu do spraw transportu sprawozdań w omawianym zakresie;
- 2) sprawozdania za lipiec i sierpień 2015 r. przekazane zostały w dniu 14 grudnia 2015 r., tj. po terminie określonym w Umowie Ramowej;
- 3) z powodu nieprzekazania lub nieterminowego przekazania powyższych sprawozdań minister właściwy do spraw transportu obciążył Spółkę, zgodnie z katalogiem kar i ich taryfikatorem (stanowiącym załącznik nr 7 do umowy rocznej na 2015 r.), karą w wysokości 16.384,0 zł;

- 4) w sprawozdaniach za 2015 r. Spółka wykazała, że 130 składów pociągów zestawionych zostało niezgodnie z warunkami umowy. Minister właściwy do spraw transportu obciążył Spółkę z tego tytułu kwotą 2.794.033,35 zł z tym, że za nieprawidłowe zestawienie 68 składów pociągu w grudniu 2015 r. kara obniżona została o kwotę 400.716,65 zł w związku postanowieniami punktu 6.6.5 Umowy Ramowej. Stanowił on, że zamawiający może naliczyć w danym miesiącu kary umowne w łącznej wysokości 6% podstawy obliczenia tych kar. Podstawą obliczenia kar, zgodnie z punktem 6.6.2 Umowy Ramowej, była 1/12 szacunkowej kwoty rekompensaty wskazanej w Umowie Rocznej.

(dowód: akta kontroli str. 41, 43-46, 49-50, 65-67, 295)

2.3. Sprawozdawczość z przepełnień składów pociągów i kary umowne

Analiza sprawozdań z przepełnień składów pociągów z winy przewoźnika za 2015 r. wykazała, że:

- 1) wszystkie sprawozdania przesłane zostały ministrowi właściwemu do spraw transportu w terminach umownych, tj. do 15 dnia każdego miesiąca po miesiącu rozliczeniowym;
- 2) w związku z kontrolą MliR oraz postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez Spółkę, sprawozdanie z kwietnia 2015 r. podlegało dwukrotnej korekcie (w czerwcu i sierpniu 2015 r.). W pierwotnym sprawozdaniu podano, że ogółem przepełnionych było 40 pociągów, w tym wszystkie posiadały liczbę miejsc równą bądź wyższą niż określoną w umowie. Ostatecznie podano, że przepełnionych było 45 pociągów, w tym 3 które posiadały mniejszą liczbę miejsc niż określoną w umowie.

W sprawozdaniach za 2015 r. wykazano ogółem 390 pociągów, które były przepełnione, w tym 14, w których liczba miejsc była niższa od określonych w umowie. Z tego tytułu minister właściwy do spraw transportu obciążył Spółkę karami umownymi, zgodnymi z katalogiem kar i ich taryfikatorem, w łącznej kwocie 9.756.282,0 zł.

(dowód: akta kontroli str. 41, 51-64, 295)

Z tytułu niedotrzymania umownych warunków świadczenia usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich (opisanych w punktach 2.1. - 2.3.), minister właściwy do spraw transportu obciążył Spółkę w 2015 r. kwotą w łącznej wysokości 13.013.066,0 zł, tj. 2,6% ogólnej kwoty dotacji i rekompensaty otrzymanych z tego tytułu.⁵

2.4. Badanie satysfakcji pasażerów

Zgodnie z punktem 7.4.1 Umowy Ramowej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich, przewoźnik co najmniej raz w roku przekazuje zamawiającemu raport badania satysfakcji pasażerów przeprowadzony przez podmiot zewnętrzny.

Dnia 30 grudnia 2015 r. Spółka przekazała Ministerstwu Infrastruktury i Budownictwa (MliB) wyniki badania satysfakcji z podróży pociągami PKP Intercity. Badanie przeprowadzone zostało w kwietniu 2015 r. przez firmę MillwardBrown na próbie ogólnopolskiej n=600 na pokładach pociągów TLK, na trasach o największych potokach pasażerskich. Badaniom poddano 11 tras. Badania te wykazały, że satysfakcja z podróży w V fali badania (kwiecień 2015 r.) wyniosła

⁵ Zgodnie z warunkami Umowy Ramowej na 2015 r., minister właściwy do spraw transportu, mógł obciążyć Spółkę z tytułu kar umownych w łącznej wysokości 6% podstawy obliczania tych kar.

5,68 w 7-stopniowej skali i była wyższa od wyników badań w IV fali badań z 2014 roku. Poziom satysfakcji wyniósł wtedy 5,16. Z badań wynikało, że największy wpływ na poziom satysfakcji miały: komfort podróżowania, bezpieczeństwo, punktualność i czas przejazdu. Wzrost poziomu satysfakcji w badaniu z 2015 r. w stosunku do badania z 2014 r. nastąpił ze względu na punktualność, czas przejazdu, informacji podczas podróży i czystości na dworcach. Nie zmienił się poziom satysfakcji z czystości pociągów, bezpieczeństwa oraz z oferty usług na dworcach kolejowych.

(dowód: akta kontroli str. 10-13)

2.5. Rozliczenia dotacji z tytułu przewozów międzynarodowych

Zgodnie z § 4 pkt 2 Umowy Rocznej MN kwota dotacji nie mogła przekroczyć kwoty 3.164.209,77 zł. Na mocy aneksu nr 1 z dnia 18 grudnia 2015 r. do tej umowy dotacja została zwiększona do maksymalnej kwoty 10.238.725,10 zł.

Zgodnie § 4 pkt.6 Umowy Rocznej MN Spółka wystąpiła w dniu 25 czerwca 2015 r. do zamawiającego o przekazanie 1/12 kwoty dotacji (pierwotna kwota dotacji wynosiła 3.164.209,77 zł) na konto Spółki. Zamawiający przekazał należną kwotę dotacji w dniu 7 lipca 2015 r., tj. zgodnie z warunkami umowy.

W § 4 pkt. 8 Umowy Rocznej MN Spółka została zobowiązana do sporządzania i przedkładania zamawiającemu miesięcznych rozliczeń dotacji, łącznie z notą obciążeniową, w terminie do 28 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego rozliczenie dotyczy. Spółka zobowiązana była do przekazania miesięcznego rozliczenia dotacji sporządzonego w grudniu 2015 r., w tym również korekty rozliczeń, w terminie do 21 grudnia 2015 r. do godziny 16.00.

Ustalono, że rozliczenia dotacji wraz z notami obciążeniowymi Spółka przekazała w dniu:

- 1) 25 czerwca 2015 r. - za miesiące od stycznia do maja 2015 r.;
- 2) 20 lipca 2015 r. - za czerwiec 2015 r.;
- 3) 24 sierpnia 2015 r. - za lipiec 2015 r.;
- 4) 21 września 2015 r. - za sierpień 2015 r.;
- 5) 21 października 2015 r. - za wrzesień 2015 r.;
- 6) 26 listopada 2015 r. - za październik 2015 r.;
- 7) 18 grudnia 2015 r. - za listopad 2015 r. ;
- 8) 18 grudnia 2015 r. - korekty rozliczeń i not za okres luty – październik 2015 r.;
- 9) 18 grudnia 2015 r. - prognozę rozliczenia za grudzień 2015 r.;
- 10) 22 stycznia 2016 r. - korekty rozliczenia dotacji za miesiące styczeń – listopad 2015 r.;
- 11) 25 stycznia 2016 r. - rozliczenie dotacji za grudzień 2015 r. wraz z rozliczeniem dotacji za 2015 r.

Paragraf 4 pkt. 7 Umowy Rocznej MN stanowił, że zamawiający przekazuje należne kwoty dotacji w ciągu 14 dni od otrzymania od przewoźnika prawidłowo sporządzonego sprawozdania. Analiza wpłat dotacji na konto Spółki przez zamawiającego za zrealizowane przewozy wykazała, że za noty obciążeniowe wystawione przez Spółkę w dniu 25 czerwca 2015 r. (przekazane ministrowi właściwemu do spraw transportu w dniu 30 czerwca 2015 r.), odnoszące się do okresu od stycznia do maja 2015 r., zapłata została dokonana w dniu 24 lipca

2015 r., tj. 10 dni po umownym terminie. Opóźnienie dotyczyło łącznej kwoty 2.542.756,71 zł. Wpłata z tytułu rozliczenia dotacji za lipiec 2015 r. w wysokości 36.183,75 zł, również została opóźniona o jeden dzień.

Zgodnie z rozliczeniem dotacji za 2015 r. z dnia 25 stycznia 2016 r. Spółka wykazała:

- przychody z realizacji przewozów – 13.511.153,87 zł;
- koszty realizacji przewozów - 24.982.424,91 zł;
- rozsądny zysk -546.928,13 zł;
- wyliczona kwota dotacji -12.018.199,17 zł,
- kwota otrzymanej dotacji – 10.238.725,10 zł (zgodna z warunkami umowy).

Oznacza to, że Spółka nie otrzymała pełnej kwoty rekompensaty za faktycznie wykonane przewozy, liczonej i wykonanej zgodnie z postanowieniami umowy. Dopłata ze strony Spółki do umownych warunków wyniosła 1.779.474,07 zł. W konsekwencji, Spółka zamknęła realizację przewozów międzynarodowych, realizowanych na podstawie omawianej umowy, stratą w wysokości 1.232.545,94 zł.

(dowód: akta kontroli str. 26-40)

2.6. Rozliczenia rekompensaty z tytułu przewozów międzywojewódzkich

Zgodnie z punktem 2.2.1 Umowy Rocznej MW maksymalna szacowana rekompensata z tytułu realizacji umowy w 2015 r. wynosiła 491.503.000,0 zł. Aneks nr 2 z dnia 17 grudnia 2015 r. do tej umowy wysokość rekompensaty zmniejszono do wysokości 484.428.484,67 zł.

Zgodnie z punktem 6.5.5 Umowy Ramowej, w terminie 14 dni kalendarzowych od otrzymania rozliczenia miesięcznego lub noty obciążeniowej zamawiający sprawdza dane zawarte w tych dokumentach, w tym w szczególności prawidłowości kwot wskazanych w notach. Okres weryfikacji rozliczenia dotyczącego listopada i grudnia wynosi 4 dni. W punkcie 6.5.6 przedmiotowej umowy postanowiono, że zamawiający akceptuje przekazane dokumenty i płaci przewoźnikowi kwoty wskazane w notach obciążeniowych najpóźniej w ostatnim dniu okresu weryfikacji. W punkcie 2.2.9 umowy postanowiono również, że w przypadku niepodpisania umowy w terminie określonym w punkcie 5.6 Umowy Ramowej, przewoźnik w ciągu 7 dni od podpisania Umowy Rocznej składa wszelkie dokumenty wymagane Umową Ramową, których termin złożenia przypadał na okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia podpisania umowy. Określone w Umowie Ramowej terminy liczone będą z uwzględnieniem daty faktycznego złożenia dokumentów.

W dniu 23 kwietnia 2015 r. Spółka przesała ministrowi właściwemu do spraw transportu rozliczenie za styczeń i luty 2015 r. oraz wniosek o zaliczkę za 2015 rok. Zgodnie z postanowieniami Umowy Rocznej MW, należne kwoty Spółka otrzymała w dniu 29 kwietnia 2015 r., a mianowicie:

- 40.958.583,33 zł należnej zaliczki za 2015 r.;
- 67.788.302,00 zł z rozliczenia za styczeń 2015 r.;
- 40.016.817,95 zł z rozliczenia za luty 2015 r.

Oznacza to, że Spółka przez ponad 3 miesiące realizowała przewozy międzywojewódzkie bez wsparcia budżetu państwa, finansując te przewozy w całości ze środków własnych.

Pozostałe rozliczenia rekompensaty za 2015 r. odbywały się zgodnie z postanowieniami Umowy Ramowej.

Ogółem wpływy Spółki z tytułu rekompensaty za przewozy międzywojewódzkie za 2015 r. zamknęły się kwotą 484.428,484,67 zł, tj. zgodną z postanowieniami Umowy Rocznej MW.

Z rozliczenia rekompensaty za 2015 r., przedłożonego ministrowi właściwemu do spraw transportu w dniu 25 stycznia 2016 r. wynika, że:

- przychody z realizacji przewozów wyniosły 771.552.540,54 zł;
- koszty realizacji przewozów wyniosły 1.243.395.695,99 zł,
- rozsądny zysk naliczono w kwocie 29.160.828,74 zł,
- wyliczona kwota rekompensaty - 501.003.984,19 zł,
- kwota otrzymanej rekompensaty – 484.428.484,67 zł.

Oznacza to, że Spółka realizując zgodnie z Umową Roczną MW przewozy międzywojewódzkie nie osiągnęła określonego w umowie „rozsądnego zysku” (w kwocie 29.160.828,74 zł). Faktyczny zysk na tej działalności był o 16.575.499,52 zł mniejszy od umownego.

(dowód: akta kontroli str. 14-25)

2.7. Zasady ustalania wysokości dotacji i rekompensaty oraz ewidencja księgowa dla zadań objętych umowami

Zasady ustalania wysokości dotacji w związku z realizacją przewozów międzynarodowych ustalone zostały w załączniku nr 8 do Umowy Rocznej MN, natomiast zasady ustalania wysokości rekompensaty w związku z realizacją przewozów międzywojewódzkich ustalone zostały w załączniku nr 8 do Umowy Ramowej. Rozwinięcie i uszczegółowienie tych zasad stanowiła „Instrukcja ustalania wysokości dofinansowania międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów pasażerskich”, zatwierdzona decyzją Członka Zarządu Spółki z dnia 16 grudnia 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 115)

Spółka prowadziła oddzielną ewidencję księgową dla zadań objętych umowami o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, umożliwiającą prawidłowe rozliczanie należnych dotacji i rekompensaty z tytułu realizacji tych przewozów. Zgodnie z § 4 pkt. 17 Umowy Rocznej MN oraz punktem 6.5.13 Umowy Ramowej, prawidłowość rozliczenia dotacji i rekompensaty z tytułu realizacji postanowień tych umów winna być potwierdzana w ramach audytu przez biegłego rewidenta. Do dnia zakończenia kontroli nie został przeprowadzony taki audyt za 2015 rok.

Zgodnie z „Raportem niezależnego biegłego rewidenta z wykonania usługi poświadczającej” z dnia 19 sierpnia 2015 r. zarówno rozliczenie dotacji do międzynarodowych przewozów pasażerskich, jak i rekompensaty do międzywojewódzkich przewozów za 2014 r. nastąpiło zgodnie z Rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz umowami rocznymi i Umową Ramową, zawartymi pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu a Spółką.

(dowód: akta kontroli str. 110-114)

Analizie prawidłowości weryfikacji i zatwierdzania faktur kosztowych poddano 8 losowo wybranych faktur, wyszczególnionych w poniższym zestawieniu.

Lp.	Nr faktury	Data	Wystawca	Wyszczególnienie	Kwota brutto w zł
1.	MHS-3/0010/12/15/FVSE	30.11.2015	Koleje Mazowieckie - KM	Obsługa posterunku nastawczego	29.435,63
2.	R/5000000617/2015	01.12.2015	PKP S.A.	Czynsz dzierżawny	380.253,31
3.	20/4/488/480C/2015	01.12.2015	PKP Energetyka S.A.	Energia elektryczna	10.051.290,86
4.	20/4/489/481C/2015	01.12.2015	PKP Energetyka S.A.	Energia elektryczna	10.051.290,86
5.	20/4/490/482C/2015	01.12.2015	PKP Energetyka S.A.	Energia elektryczna	10.051.290,86
6.	1000609275	06.11.2015	PKP PLK S.A.	Dostęp do infrastruktury	40.113.305,75
7.	CO00139/15	03.11.2015	PKP Cargo S.A.	Wynajem lokomotyw	543.526,37
8.	VF2015000665	01.09.2015	NEWAG S.A.	Naprawa wagonu	181.482,81

Analizę powyższych faktur przeprowadzono na podstawie „Procedury obiegu i akceptacji faktur zakupowych”, zatwierdzonej Uchwałą Nr 923/2015 Zarządu Spółki z dnia 12 listopada 2015 r. oraz poprzedniej procedury zatwierdzonej Uchwałą Nr 451/2015 z dnia 12 maja 2015 roku. Stwierdzono, że do tych faktur w pełni zastosowano obowiązujące procedury ich obiegu i zatwierdzania, jak również zgromadzono niezbędne dodatkowe dokumenty wskazujące na prawidłowość i poprawność ich wystawienia.

(dowód: akta kontroli str. 218-279, 296-303)

2.8. Kontrole realizacji postanowień umów przez ministra właściwego do spraw transportu

Zgodnie z punktem 7 (monitoring i kontrola realizacji zadania) Umowy Ramowej z dnia 25 lutego 2011 r. zamawiający prowadzi monitoring i kontrolę realizacji zadania zgodnie z zasadami określonymi w umowie. Zamawiający przeprowadza kontrolę realizacji zadania co najmniej 2 razy w roku. W Umowie Rocznej dotyczącej przewozów międzywojewódzkich, w punkcie 4.3 postanowiono, że w sprawach nieuregulowanych w tej umowie znajdują zastosowanie postanowienia Umowy Ramowej. W § 5 Umowy Rocznej dotyczącej przewozów międzynarodowych, który dotyczy kontroli, nie zobowiązano zamawiającego, tj. ministra właściwego do spraw transportu, do przeprowadzenia konkretnej liczby kontroli.

W 2015 r. została przeprowadzona jedna kontrola (w okresie od dnia 30 kwietnia do dnia 22 maja 2015 r.) realizacji postanowień powyższych umów (na podstawie upoważnienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 29 kwietnia 2015 r.). Celem kontroli była ocena realizacji umowy o świadczenie usług publicznych dotyczących międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w zakresie zapewnienia jakości wygody i bezpieczeństwa podróżowania, w tym skuteczności funkcjonowania procedur i rozwiązań organizacyjnych stosowanych przez PKP Intercity. Kontrolerzy pozytywnie ocenili działania Spółki dotyczące zapewnienia jakości wygody i bezpieczeństwa podróżowania, w tym procedury zapewnienia komfortu i bezpieczeństwa podróży przez osoby niepełnosprawne. Prawidłowo realizowane były zadania w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich pod względem zapewnienia taboru spełniającego wymogi

bezpieczeństwa podróżowania. Stwierdzono jednak przypadki włączania do składów, wagonów niespełniających minimalnych wymagań dla taboru (określonych w Załączniku nr 5.1 do Umowy Ramowej), a także przypadki przepełnień w pociągach z winy Spółki. W zaleceniach pokontrolnych m.in. wnioskowano o:

- wzmocnienie nadzoru nad jakością taboru włączanego do składu pociągu, tak aby wykluczyć przypadki włączania do składu wagonów niespełniających minimalnych wymagań dla taboru, określonych w załączniku nr 5.1 do Umowy Ramowej;
- terminowe przekazywanie wymaganych umowami danych dotyczących świadczenia usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego, w tym informacji dotyczących zestawienia składu pociągu niezgodnie z postanowieniami umowy z winy przewoźnika;
- wprowadzenie systemu, który pozwoli w sposób rzetelny przygotowywać sprawozdania z przypadków przepełnień w pociągach z winy przewoźnika.

W odpowiedzi z dnia 19 sierpnia 2015 r., Spółka poinformowała ministra właściwego do spraw transportu m.in. o:

- wprowadzeniu (z dniem 15 lipca 2015 r.) procedury raportowania i uzgadniania z ministerstwem wykonywania obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych objętych umowami;
- przyczynach braku sprawozdań z zestawiania składów pociągów;
- zatwierdzeniu „Procedury tworzenia i zarządzania dokumentacją wewnętrzną PKP Intercity S.A.” mającej na celu umożliwienie (do dnia 15 października 2015 r.) aktualizacji skarg i reklamacji;
- podjęciu innych działań zmierzających do zmniejszenia awaryjności taboru (m.in. zamierzano do końca 2015 r. zmodernizować 218 wagonów, zakupić 45 nowych wagonów oraz 40 ośmiowagonowych elektrycznych zespołów trakcyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 280-291)

W odpowiedzi Spółki nie przedstawiono jednak planowanych działań mających na celu rzetelne przygotowywanie sprawozdań z przypadków przepełnień z winy przewoźnika. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że PKP Intercity przeprowadziła analizę możliwości wdrożenia tego zadania poprzez rozbudowę aplikacji Teczka Konduktora. Z powodu przedłużających się uzgodnień z firmą, która miała opracować rozszerzenie do tej aplikacji, nie wdrożono jej w 2015 roku. Po przeprowadzeniu testów i otrzymaniu dokumentacji aplikacja zostanie wdrożona w 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 305-306)

2.9. Skargi i reklamacje

Procedura rozpatrywania skarg i reklamacji klientów zatwierdzona została przez Członka Zarządu Spółki ds. Finansowych w dniu 19 stycznia 2016 roku. Wcześniej formalnie obowiązywała procedura pn. „Skargi i reklamacje klientów” z dnia 16 marca 2009 roku.

(dowód: akta kontroli str. 284-285)

Według danych Spółki w 2015 r. wpłynęło ogółem 114.157 skarg i reklamacji. Z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przewozu Spółka przyznała 1.051.991,59 zł rekompensat.

Podstawowymi przyczynami składanych skarg i reklamacji były m.in.:

- opóźnienia pociągów (20.878 skargi reklamacji);
- komfort podróży (1.249);
- stan techniczny taboru (983);
- jakość obsługi (850).

(dowód: akta kontroli str. 9)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności Spółki w kontrolowanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie od stycznia do czerwca 2015 r. Spółka nie przekazywała ministrowi właściwemu do spraw transportu sprawozdań dotyczących zestawień składu pociągów niezgodnych - z winy przewoźnika - z postanowieniami umowy. Stanowiło to naruszenie punkt 3.1 r(i) warunków Umowy Ramowej. Sprawozdania za lipiec i sierpień 2015 r. przekazane zostały w dniu 14 grudnia 2015 r., tj. niezgodnie z punktem 4.2.8 Umowy Ramowej, który stanowi, że Spółka przedkłada je w terminie do 15 dnia każdego miesiąca po zakończeniu danego miesiąca rozliczeniowego. Z przeprowadzonej kontroli przez przedstawicieli ministra właściwego do spraw transportu wynika, że podstawową przyczyną braku sprawozdań i opóźnienia ich przedkładania było przesunięcie wdrożenia systemu GREX/SPIN.
2. Zgodnie z punktem 6.6.3 Umowy Ramowej przewoźnik powinien zapłacić kwotę wynikającą z noty obciążeniowej, wystawionej przez zamawiającego w związku z nieprawidłową realizacją przewozów, w terminie 14 dni od jej otrzymania. Analiza wpłat dokonanych przez Spółkę wykazała, że w trzech przypadkach, spośród 21, Spółka dokonała zapłaty niezgodnie z warunkami umowy, tj. z opóźnieniem 13 dni.

W ocenie NIK istotnym problemem związanym z realizacją postanowień umów o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich, pozostaje termin ich podpisywania. Późne podpisywanie przedmiotowych umów oznacza bowiem dla Spółki konieczność finansowania przewozów objętych tymi umowami ze środków własnych. Z ustaleń kontroli wynika, że termin ten uwarunkowany jest przede wszystkim terminem uchwalenia ustawy budżetowej.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o:

- 1) podjęcie stosownych działań zmierzających do zmniejszenia obciążeń wynikających z kar umownych, nakładanych na Spółkę przez ministra właściwego do spraw transportu w związku z nieprawidłową realizacją postanowień umów o świadczenie usług publicznych;

⁶ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.

- 2) terminowe, tj. zgodne z postanowieniami umów, przekazywanie kar umownych wynikających z not obciążeniowych wystawianych przez ministra właściwego do spraw transportu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

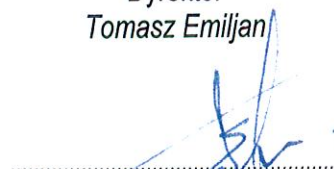
Warszawa, dnia 13 kwietnia 2016 r.

Kontroler
Marek Glapa
Doradca techniczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan


.....
podpis