



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.001.07.2016

P/16/001/KIN/07

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001/KIN/07 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 39 – Transport
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Zbigniew Wierszycki, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97203 z dnia 13 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Przewozy Regionalne Sp. z o.o., zwana dalej Spółką, ul. Wileńska 14a, 03-414 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Pasikowski, Prezes Zarządu – Dyrektor Generalny. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Wprowadzenie

Spółka jest największym pasażerskim przewoźnikiem kolejowym w Polsce. Średnio w ciągu doby na tory w całym kraju wyjeżdża blisko 1600 pociągów Spółki. Każdego dnia z usług Przewozów Regionalnych korzysta średnio 220 tys. osób. Jej udział w rynku kolejowych przewozów pasażerskich wynosi ok. 30%. Zdecydowana większość realizowanych przez Spółkę połączeń to działalność o charakterze służby publicznej, która świadczona jest na zamówienie urzędów marszałkowskich, organizatorów regionalnego transportu kolejowego, w oparciu o umowy na świadczenie usług publicznych.

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 z zakresu wykorzystania i rozliczenia w 2015 r. przez Spółkę dotacji budżetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MliR) – organizatora przewozów, na dofinansowanie świadczenia usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich.

Zakres kontroli obejmował:

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

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

- rozliczania dotacji (obliczania rekompensaty) z uwzględnieniem przychodów i kosztów z realizacji umownych usług oraz rozsądnego zysku.

Zrealizowane w 2015 r. przychody Spółki z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich wyniosły 932,3 tys. zł (w tym 124,2 tys. zł dotacja przedmiotowa). Dotacja celowa MliR dla Spółki wyniosła 3.588,8 tys. zł i stanowiła 0,7% zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2015 ogólnej kwoty dotacji celowej w części 39, dział 600 – Transport i łączność, rozdział 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (498.256 tys. zł). W 2015 r. Spółka poniosła wydatki w wysokości 5.513,1 tys. zł. Przy wyliczonym zysku w wysokości 145,8 tys. zł, deficyt Spółki, niepokryty dotacją celową MliR, w 2015 r. wyniósł 1.137,8 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 39 – Transport z tytułu, objętego dotacją celową MliR, świadczenia przez Spółkę usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich. Poniesione wydatki z budżetu państwa w formie dotacji celowej pozwoliły na osiągnięcie zakładanych efektów. Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji przychodów i wydatków Spółki.

W wyniku kontroli 4,6% zrealizowanych wydatków budżetu państwa z tytułu objętego dotacją celową MliR świadczenia usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: ufp) i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Zostały osiągnięte cele określone w Planie finansowym i działalności Spółki na 2015 r. (dalej: Plan) w zakresie oferty przewozowej objętej dofinansowaniem MliR. Niemniej jednak zaplanowana praca eksploatacyjna (po zmianach⁴) została wykonana na terenie kraju w 95,3%. Poza tym, ponad 2-krotnie przeszacowano zaplanowane przychody oraz o 1,8% nie doszacowano kosztów (w stosunku do ich wielkości określonej w Aneksie nr 1 do Umowy Rocznej). W konsekwencji w 2015 r. powstał deficyt niepokryty dotacją celową MliR w kwocie 992,0 tys. zł, który łącznie z naliczonym - zgodnie z Umową Roczną - rozsądnym zyskiem wyniósł 1.137,8 tys. zł.

Ujawnione w toku kontroli uchybienia nie miały wpływu na realizację zadań Spółki oraz wykorzystanie i rozliczenie dotacji budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne rozliczenie za 2015 r. sporządzone przez Spółkę.

Rozliczenia miesięczne rekompensaty zostały sporządzone terminowo, stosownie do postanowień Umowy Rocznej.

² 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.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ Aneks nr 1 z 23 grudnia 2015 r. do Umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w okresie 01.01.2015 – 31.12.2015 pomiędzy MliR a Spółką, zawartej 8 września 2015 r., zwaną dalej Umową Roczną.

IV. Wyniki kontroli

1. Postanowienia Umowy Rocznej na 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

Umowa Ramowa o świadczenie usług publicznych pomiędzy Ministrem Transportu a PKP Przewozy Regionalne Spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, zawarta w dniu 2 czerwca 2006 r. na czas określony, tj. do dnia 8 lutego 2009 r., obowiązywała – zgodnie z aneksem nr 1 z dnia 2 czerwca 2008 r. - do dnia 31 grudnia 2013 roku. W związku z zakończeniem obowiązywania Umowy Ramowej oraz wcześniejszą deklaracją Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) w sprawie dalszego organizowania połączeń międzynarodowych, Spółka przekazała w dniu 8 października 2013 r. projekt nowej umowy ramowej o świadczenie usług publicznych na okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 12 grudnia 2015 roku. Ministerstwo nie wyraziło jednak zgody na zawarcie takiej umowy. W tej sytuacji, w 2014 r. obowiązywała Umowa Roczna zawarta w dniu 29 września 2014 r.⁵, a w 2015 r. Umowa Roczna zawarta w dniu 8 września 2015 roku⁶. Obie umowy roczne zawarto z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia roku, w którym została zawarta.

W § 2 ust. 5 pkt 1) Umowy Rocznej Spółka, została zobowiązana do przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących wykonywania kolejowych przewozów osób oraz do zachowania parametrów jakościowych określonych m.in. w § 4 informacje o liczbie miejsc siedzących, liczbie miejsc wyznaczonych dla podróżnych z małymi dziećmi, kobiet z widoczną ciążą, liczbie wagonów do przewozu osób niepełnosprawnych oraz zapewnienie podróżnym należytej obsługi, w tym w zakresie bezpieczeństwa podróżowania, wygody podróżowania i zachowania należytej czystości.

(dowód: akta kontroli str. 227, 230-233, 245-246)

Spółka, na wniosek Ministra, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁷ (dalej: ustawa ptz), uwzględniła w Załączniku nr 1 do Umowy Rocznej na 2015 rok dodatkową kolumnę określającą typ taboru z którego zestawiony jest pociąg realizujący dane połączenie (ezt EN57). Ministerstwo wniosło ponadto (w porównaniu do umowy obowiązującej w 2014 roku), o wykreślenie w Załączniku nr 8 w części B zapisu, że „W uzasadnionych przypadkach wartości średnioroczne mogą być zwiększone o wielkości wynikające z nakładów inwestycyjnych planowanych na okres objęty realizacją zadania.” Minister nie przewidywał bowiem zobowiązania Spółki do podnoszenia jakości usług świadczonych na podstawie umowy poprzez realizację inwestycji taborowych i w związku z tym nie było uzasadnienia dla tego zapisu. W zamian wprowadzono zapis, że „Do obliczenia planowanej wysokości rozsądnego zysku na rok budżetowy brane są pod uwagę wielkości finansowe i eksploatacyjne wynikające z planu lub projektu planu Spółki na rok budżetowy, w którym wykonywane jest zadanie” oraz na zakończenie części B, że „Po zakończeniu roku budżetowego, w którym realizowane jest zadanie, wysokość należnego rozsądnego zysku podlega weryfikacji w oparciu o wielkości finansowe i eksploatacyjne aktualne na dzień sporządzenia rocznego rozliczenia rekompensaty ...”. Nieznacznie zmniejszono minimalną liczbę miejsc siedzących w każdym z czterech pociągów (w 2014 było to 188 miejsc, a w 2015 – 180) oraz liczbę miejsc siedzących

⁵ O świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w okresie 01.01.2014 – 31.12.2014, pomiędzy MliR a Spółką.

⁶ O świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w okresie 01.01.2015 – 31.12.2015 pomiędzy MliR a Spółką.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.

w szczytach przewozowych (z 376 miejsc w 2014 r. do 360 w 2015 r.). W 2015 r. przewidziano miejsca specjalne, tj. miejsca dla matek z małymi dziećmi oraz kobiet z widoczną ciążą/miejsca dla osób niepełnosprawnych (w liczbie 34/68 w każdym z czterech pociągów).

(dowód: akta kontroli str. 245-246, 270, 518-519, 907-908, 920-921, 1032)

W § 4 ust. 15 Umowy Rocznej, dotyczącym wykonywania przewozów, postanowiono, że warunki zmiany opłat za przewóz oraz innych opłat o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe⁸ określa - zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 6) ustawy ptz - przewoźnik.

(dowód: akta kontroli str. 232)

W Umowie Rocznej nie zamieszczono postanowień dotyczących sposobu rozpatrywania skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(dowód: akta kontroli str. 2015-2016).

W § 2 ust. 10 Umowy Rocznej postanowiono, że na życzenie zamawiającego przewoźnik sporządza sprawozdania z realizacji usług świadczonych w ramach zadania, zawierające informację na temat liczby przewiezionych pasażerów w danym miesiącu według ciągów komunikacyjnych oraz wykonanej przez poszczególne pociągi w danym miesiącu pracy eksploatacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 229)

W § 6 ust. 5 Umowy Rocznej określono limit wysokości rekompensaty dla Spółki w kwocie 3.588.790,23 zł. Zgodnie z ust. 6 kwota rekompensaty stanowiła różnicę między wielkością uzasadnionych kosztów wykonywania przewozów, poniesionych z tytułu:

- a) dostępu do infrastruktury kolejowej,
- b) obsługi trakcyjnej,
- c) elektrycznej energii trakcyjnej,
- d) taboru,
- e) obsługi konduktorskiej,
- f) handlowych,
- g) innych uzasadnionych kosztów związanych z przewozami

a) uzyskanymi przychodami z tytułu wykonywania przewozów, powiększoną o rozsądny zysk. Zysk ten liczony był zgodnie z metodyką określoną w Załączniku nr 8 do Umowy Rocznej, a jego wysokość strony ustaliły na poziomie 6%. W Załączniku nr 8 określono także wzór Planu Finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 234-235)

W § 12 oraz § 13 Umowy Rocznej zamieszczono postanowienia dotyczące rozliczeń za realizację usług w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie usług z przyczyn niezależnych od Spółki, w tym z powodu:

- utraty licencji przez przewoźnika,
- zgodnego oświadczenia stron,

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 915 j.t.

- rozwiązania umowy ze względu na zmianę przepisów na podstawie których została zawarta (z zastrzeżeniem, iż rozwiązanie umowy może nastąpić dopiero z upływem terminu rocznego rozkładu jazdy pociągów),
- zaistnienia istotnej okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili jej zawarcia,
- pojawienia się siły wyższej powodującej zawieszenie wykonywania zobowiązań na czas działania tej siły (wówczas przewoźnik może żądać wyłącznie przekazania rekompensaty należnej z tytułu wykonanej części umowy).

(dowód: akta kontroli str. 242-243)

Spółka zobowiązała się w § 2 ust. 5 pkt. 3) Umowy Rocznej do podania do publicznej wiadomości dostępnego do wglądu pasażerów regulaminu przewozu osób na dworcach, a w środkach transportu – wyciągu z tego regulaminu, tj. zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 9c) ustawy ptz.

(dowód: akta kontroli str. 228)

W Umowie Rocznej nie została uregulowana kwestia sposobu dystrybucji biletów.

(dowód: akta kontroli str. 2015-2016)

W § 7 Umowy Rocznej zawarto procedurę rozliczania i przekazywania rekompensaty. Szczegółowy sposób obliczenia rekompensaty został określony w Załączniku nr 8 do tej umowy, który zawiera metodykę ustalania planu finansowego, wysokości rozsądnego zysku oraz wysokości Rekompensaty.

(dowód: akta kontroli str. 235, 256-259)

W § 2 ust. 5 pkt. 2) Umowy Rocznej Spółka zobowiązała się do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządcami (zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 16) ustawy ptz).

(dowód: akta kontroli str. 228)

Warunki wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów zostały uregulowane w § 4 ust. 3 Umowy Rocznej, gdzie Spółka zobowiązała się do odpowiedniego zestawienia składu w okresach spodziewanych zwiększonych szczytów przewozowych.

(dowód: akta kontroli str. 230, 2015)

Zasady współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów zostały zamieszczone w § 4 ust. 4 od pkt. 6 do pkt. 13 Umowy Rocznej. Uregulowano w nim m.in. kwestie dotyczące możliwości operatywnej zmiany składów, warunków wprowadzania zmian w obowiązującym rozkładzie jazdy, informowania podróżnych o zmianach rozkładu oraz możliwości ograniczenia przewozów.

(dowód: akta kontroli str. 230, 2016)

Do Umowy Rocznej podpisano jeden aneks (Aneks nr 1) w dniu 23 grudnia 2015 r., z mocą obowiązującą od dnia 12 grudnia 2015 roku. Aneksem wprowadzono 20 zmian do umowy, które głównie dotyczyły skrócenia okresu realizacji umowy do dnia 12 grudnia 2015 r., tj. do 344 dni kursowania pociągów międzynarodowych objętych przedmiotową umową. Przyczyną jej aneksowania był spadek przychodów z wykonywanych międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich.

(dowód: akta kontroli str. 260-270)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności Spółki dotyczącej podpisania Umowy Rocznej na 2015 r. oraz aneksu do tej umowy nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę na niezamieszczenie w Umowie Rocznej postanowienia wymaganego w art. 25 ust. 3 ustawy ptz, który w pkt. 8) dotyczy sposobu rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a w pkt. 14 - sposobu dystrybucji biletów, mimo, że „...Spółka jest licencjonowanym przewoźnikiem realizującym kolejowe przewozy osób ...”.

2. Wywiązywanie się z umownych obowiązków

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 10 Badania marketingowe i Załącznikiem nr 7 Metodologia badań marketingowych w pociągach międzynarodowych do Umowy Rocznej na 2015 r., Spółka przeprowadziła w okresie od dnia 20 do dnia 26 kwietnia i od dnia 17 do dnia 23 sierpnia 2015 r. badania marketingowe struktury taryfowej przejazdów i frekwencji w czterech pociągach relacji Elk/Małkinia – Kuźnica Białostocka (Grodno) – Elk/Małkinia. W dniu 9 października 2015 r. Spółka poinformowała MliR o wynikach badania. Z badań frekwencji w tych pociągach wynikało, że frekwencja w 2015 r. uległa zwiększeniu o 14,5% (w porównaniu do 2014 r.) tylko w relacji Kuźnica Białostocka (Grodno) – Elk, w przeciwnym kierunku uległa zaś zmniejszeniu o 22,2%. Zmniejszyła się również o 33,1% frekwencja w relacji Małkinia – Kuźnica Białostocka (Grodno), a w kierunku przeciwnym - o 26,1%.

(dowód: akta kontroli str. 240, 253-255, 405-406, 429)

W § 5 Umowy Rocznej zostały uregulowane sprawy punktualności przewozów. W okresie realizacji umowy, tj. dnia od 1 stycznia do dnia 12 grudnia 2015 r., nie wystąpiły przypadki opóźnień wyłącznie z winy Spółki poniżej 85% dla wszystkich przewozów i 75% dla pojedynczych pociągów (połączeń). Najniższy poziom punktualności kwalifikowanej, tj. przypadki opóźnień, które wystąpiły wyłącznie z winy Spółki, wystąpił w lutym 2015 r. i wynosił 97,32% dla wszystkich przewozów, a dla pojedynczych pociągów (połączeń) także wystąpił w grudniu 2015 r. i wynosił 91,67% dla relacji Małkinia – Kuźnica Białostocka (Grodno). W okresie realizacji Umowy nie było przypadków odwołania pociągu.

(dowód: akta kontroli str. 233, 250, 380-404)

Zgodnie z art. 48 ustawy ptz Spółka przekazała do MliR informację dotyczącą 2014 r. w terminie do dnia 31 marca 2015 r., a informację dotyczącą 2015 r. – w dniu 23 lutego 2016 roku. Informacje te zawierały m.in. liczbę i sposób załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz liczbę i wysokość przyznanych odszkodowań. Z powyższych informacji wynika, że liczba skarg i reklamacji nie zmieniła się w latach 2014 - 2015. W okresie tym nie przyznano też żadnych odszkodowań.

. (dowód: akta kontroli str. 414-427)

W § 2 ust. 3 Umowy Rocznej Spółka została zobowiązana do prowadzenia oddzielnej rachunkowości - stosownie do przepisów m.in. art. 152 ust. 1 ufp i art. 58 ustawy ptz. Ustalono, że Spółka prowadziła w 2015 r. ewidencję księgową, która umożliwiała dla zadań objętych umową o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich rejestrowanie przychodów w analitycznej księdze pomocniczej PPol, (Załącznik 13 do Zasad rachunkowości Spółki) i kosztów

– w analitycznej księdze pomocniczej PocRap (Załącznik 12 do Zasad rachunkowości Spółki).

. (dowód: akta kontroli str. 228, 270, 414-427)

Spółka wywiązywała się z umownych terminów sporządzania i przedkładania zamawiającemu miesięcznych rozliczeń dotacji. Tylko w jednym przypadku (na 12 rozliczeń miesięcznych i jedno roczne), MliR zwróciło Spółce (w piśmie z dnia 9 listopada 2015 r.) do poprawy rozliczenie za miesiąc wrzesień 2015 r., m.in. z powodu stwierdzonych błędów rachunkowych (należało dokonać korekty w trzech miejscach w kolumnie Przychody z realizacji zadania ogółem – narastająco i w jednym miejscu w kolumnie Deficyt – narastająco). Spółka wprowadziła wymagane korekty i przekazała do MliR poprawione rozliczenie za miesiąc wrzesień 2015 r. (w dniu 18 listopada 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 281-317)

W § 8 ust. 7 - 10 Umowy Rocznej na 2014 oraz na 2015 r., Spółka została zobowiązana do corocznego poddawania weryfikacji rozliczeń rekompensaty przez niezależny podmiot uprawniony do badania sprawozdań finansowych (niezależnego biegłego rewidenta) m.in. w zakresie:

- weryfikacji zasad prowadzenia oddzielnej rachunkowości dla przewozów realizowanych w ramach umowy o świadczenie usług publicznych;
- analizy prawidłowości kalkulacji rekompensaty w badanym okresie (prawidłowość kosztów i przychodów przyjmowanych do wyliczenia rekompensaty);
- weryfikacji prawidłowości wykorzystania dotacji;
- przekazania opinii biegłego rewidenta i raportu z badania zamawiającemu w terminie 30 dni od daty otrzymania ich przez przewoźnika.

(dowód: akta kontroli str. 238-239)

Weryfikacja rozliczeń rekompensaty za 2014 r. została przeprowadzona przez Biuro Biegłych Rewidentów „Eko-Bilans” Sp. z o.o. Pozytywną ocenę końcową zamieszczono w raporcie i opinii tego Biura (z dnia 24 września 2015 r.) z weryfikacji sposobu rozliczenia i wydatkowania rekompensaty za prowadzenie w roku obrachunkowym kończącym się 31 grudnia 2014 r. przewozów dotowanych na podstawie umowy zawartej z ministrem właściwym ds. transportu w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 roku. W opinii końcowej biegłego rewidenta nie stwierdzono uchybień w sposobie rozliczenia i wydatkowania rekompensaty w kwocie 7.147,4 tys. zł. Sprawozdanie z rozliczenia rekompensaty za 2014 r. zostało uznane za rzetelne i wiarygodne.

(dowód: akta kontroli str. 1772-1839)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności Spółki dotyczącej wywiązywania się z umownych obowiązków nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Przychody i koszty z tytułu świadczenia usług publicznych

Opis stanu
faktycznego

Przychody Spółki w 2015 r. z tytułu przewozów objętych umową o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich wyniosły ogółem 932,3 tys. zł, z czego:

- 1) przychody międzynarodowe - 333,8 tys. zł;

- 2) przychody krajowe - 598,5 tys. zł, w tym:
- a) przychody ze sprzedaży biletów - 416,9 tys. zł,
 - b) dotacja przedmiotowa ze środków budżetu państwa - 124,2 tys. zł,
 - c) sprzedaż ulg handlowych - 2,6 tys. zł,
 - d) utracone przychody z tytułu ulg przejazdowych dla pracowników spółek kolejowych, ich rodzin, emerytów i rencistów kolejowych oraz członków ich rodzin - 50,8 tys. zł.

W *Planie finansowym i działalności spółki Przewozy Regionalne na 2015* (z kwietnia 2015 r., zatwierdzonym uchwałą Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 30 czerwca 2015 r.) określono, że przychody z oferty przewozowej objętej umową z ministrem właściwym ds. transportu wyniosą 4.100,0 tys. zł z tytułu sprzedaży biletów, a 3.900,0 tys. zł stanowić będzie rekompensata od ministra właściwego ds. transportu. W Umowie Rocznej na 2015 r. planowane przychody określono w kwocie 2.240,2 tys. zł, natomiast limit rekompensaty w kwocie 3.588,8 tys. zł. W Aneksie nr 1 do tej umowy planowane przychody zmniejszono do kwoty 1.972,6 tys. zł, nie zmieniając limitu wysokości rekompensaty.

W związku z wykonywaniem przewozów objętych umową o świadczenie usług publicznych Spółka poniosła w 2015 r. łączne koszty w wysokości 5.513,1 tys. zł. Koszty te zostały poniesione z tytułu:

- a) dostępu do infrastruktury kolejowej (1.098,0 tys. zł),
- b) obsługi trakcyjnej (773,3 tys. zł),
- c) elektrycznej energii trakcyjnej (667,2 tys. zł),
- d) taboru (896,1 tys. zł),
- e) obsługi konduktorskiej (774,9 tys. zł),
- f) obsługi handlowej (64,4 tys. zł),
- g) innych uzasadnionych kosztów (1.239,2 tys. zł).

Przewidywane Koszty realizacji zadania w 2015 r. miały wynieść:

- 7.700,0 tys. zł wg *Planu finansowego i działalności Spółki na rok 2015*;
- 5.683,2 tys. zł wg Umowy Rocznej;
- 5.415,6 tys. zł wg Aneksu nr 1 do Umowy Rocznej.

Ostatecznie, koszty realizacji zadania w 2015 r. stanowiły:

- 71,6% kwoty określonej w *Planie finansowego i działalności Spółki na rok 2015*;
- 97,0% kwoty określonej w Umowie Rocznej;
- 101,8% kwoty określonej w Aneksie nr 1 do Umowy Rocznej.

Koszty realizacji zadania w 2015 r. w analitycznej księdze pomocniczej PocRap, związane z konkretnymi pociągami, zaplanowane zostały prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 247-248, 266, 330, 660, 679)

W wyniku analizy zapisów księgowych oraz odpowiadających im dowodów księgowych (15 losowanych faktur lub dokumentów im równoważnych⁹), stanowiących podstawę płatności w 2015 r. w wysokości 253.077,56 zł ustalono, że były one uzasadnione oraz zostały faktycznie poniesione i prawidłowo udokumentowane. Kwota skontrolowanych 15 dowodów księgowych stanowiła 4,6% ogólnej kwoty kosztów realizacji Umowy Rocznej (5.513.119,05 zł). W analitycznej księdze pomocniczej PocRap koszty związane były z konkretnymi pociągami, a skontrolowane dowody były częścią 15 faktur (na kwotę 80,1 mln zł).

Stwierdzono ponadto, że:

- w fakturze na kwotę 28,5 mln zł za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej w rozliczeniu za sierpień 2015 r. kosztów pociągów w kwocie 94.560,84 zł pięciokrotnie naliczono opłatę rezerwacyjną w łącznej kwocie 49,00 zł pociągu w relacji Hajnówka – Warszawa Wschodnia, który nie był objęty Umową Roczną;
- w rozliczeniu kosztów pociągów objętych Umową Roczną, w odniesieniu do pociągu nr 11203 podano rodzaj działalności D-600 (pozostałe pociągi niedofinansowane) podczas, gdy powinno być D-200 (pociągi objęte umową z ministrem właściwym ds. transportu);
- pociągi relacji Grodno – Małkinia kursowały 345 dni podczas, gdy - zgodnie z Aneks nr 1 do Umowy Rocznej - powinno być 344 dni.

(dowód: akta kontroli str. 409, 413, 1473-1771, 2053)

Opisane wyżej przypadki stanów nieprawidłowych, ustalonych w wyniku analizy zapisów księgowych w Spółce oraz odpowiadających im dowodów księgowych, zostały skorygowane w ostatecznym rozliczeniu za 2015 r. w analitycznej księdze pomocniczej PocRap. I tak, zmieniono oznaczenie rodzaju działalności dla pociągu nr 11203: z D-600 na D-200. Korekta ta nie miała wpływu na dane finansowe uwzględnione w rozliczeniu. Zmieniono również nr analityczny dla pociągu nr 111078 w relacji Hajnówka Warszawa z 53303 na 52537. W związku z tym, w sierpniu 2015 r. koszty PLK zmniejszone zostały o 49,0 zł. W dniu 28 kwietnia 2015 r. dla pociągu w relacji Grodno-Małkinia w rozliczeniu uwzględniony został dodatkowy przejazd jednostki EN57-606 w związku z awarią jednostki EN57-963 po uderzeniu pioruna, co w raporcie skutkuje wskazaniem dodatkowego kursu.

(dowód: akta kontroli str. 1502)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Uwagę zwraca zbyt optymistyczne planowanie przychodów z tytułu sprzedaży biletów. Przychody z biletów wyniosły 932,3 tys. zł i były niższe prawie 4,4-krotnie w porównaniu do planu finansowego na 2015 r., 2,4-krotnie w porównaniu do ujętych w Umowie Rocznej na 2015 r. i ponad 2,1-krotnie w porównaniu do ujętych w Aneksie nr 1 do Umowy Rocznej. Główną jednak przyczyną spadku tych przychodów było zmniejszenie liczby podróżnych na odcinkach Małkinia – Białystok (z powodu remontu linii Warszawa – Białystok i Kuźnica Białostocka – Grodno). W celu zwiększenia liczby pasażerów podróżujących w dłuższych relacjach, tj. poza odcinek graniczny Grodno – Kuźnica Białostocka, od 15 lipca 2015 r., w porozumieniu z Koleją Białoruską, została wprowadzona możliwość nabycia jednego biletu międzynarodowego według oferty specjalnej na przejazd w relacjach Białystok – Grodno, Małkinia – Grodno i Elk – Grodno.

⁹ Po jednym lub dwa pozapłacowe wydatki powyżej 500 zł w każdej z siedmiu grup kosztów i w różnych miesiącach z tym, że w grupie kosztów elektrycznej energii trakcyjnej wylosowano cztery faktury, tj. trzy raty za maj 2015 i trzecią ratę za listopad 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

4. Wysokość limitu dotacji a faktycznie uzyskane przychody oraz poniesione koszty

W Umowie Rocznej na 2015 r. koszty realizacji zadania oszacowano na łączną kwotę 5.683.185,32 zł, z czego kwotę:

- 5.415.556,10 zł w okresie 1.01. – 12.12.2015 r. (załącznik nr 2 do umowy);
- 267.629,22 zł w okresie 13.12. – 31.12.2015 r. (załącznika nr 2a do umowy).

Prognozowane w Umowie Rocznej przychody określono w łącznej wysokości 2.240.228,62 zł (odpowiednio: 2.134.733,12 zł i 105.495,50 zł). Limit dotacji (przewidywana wysokość rekompensaty) dla Spółki na umowne przewozy został określony w łącznej wysokości 3.588.790,23 zł (odpowiednio: 3.419.789,01 zł i 169.001,22 zł), w tym rozsądny zysk zaplanowano w kwocie 145.833,53 zł (odpowiednio: 138.966,03 zł i 6.867,50 zł). Na pokrycie deficytu przewidywano łączną kwotę 3.442.956,70 zł (odpowiednio: 3.280.822,98 zł i 162.133,72 zł).

Na skutek spadku przychodów z wykonywanych międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich MliR zaakceptowało (w dniu 25 września 2015 r.) decyzje Spółki w sprawie:

- utrzymania połączeń w relacji Grodno – Elk – Grodno i Grodno – Małkinia – Grodno do końca obowiązywania rozkładu jazdy, tj. do dnia 12 grudnia 2015 r. bez ograniczania częstotliwości tych pociągów;
- planowanego zawieszenia połączeń międzynarodowych do Grodna w ramach rocznego rozkładu jazdy pociągów 2015/2016.

W sytuacji spadku przychodów, niewystarczającym okazał się również limit dotacji na pokrycie faktycznie poniesionych kosztów związanych ze świadczeniem usług publicznych wraz z naliczonym rozsądnym zyskiem. MliR poinformowało Spółkę (w dniu 9 listopada 2015 r.), że nie jest możliwe wypłacenie należnej kwoty rekompensaty uwzględniającej rzeczywiste koszty i przychody wykonania zadania, a w dniu 15 grudnia 2015 r., że dofinansowywanie przewozów międzynarodowych do Grodna w ramach obowiązującej umowy możliwe jest wyłącznie do wyczerpania limitu rekompensaty określonego w Umowie Rocznej. W związku z tym, wykonywanie przewozów do Grodna po dnia 12 grudnia 2015 r. może się odbywać tylko na zasadach komercyjnych, czyli na własne ryzyko finansowe Spółki. W konsekwencji, w załączniku nr 1 do Aneksu nr 1 do Umowy Rocznej, podpisanym w dniu 23 grudnia 2015 r., koszty realizacji zadania (w skróconym do dnia 12 grudnia 2015 r. umownym okresie) przyjęto w kwocie 5.415.556,10 zł, tj. jak w okresie 01.01.2015 – 12.12.2015, a planowane przychody - w kwocie 1.972.599,40 zł. Bez zmian pozostały natomiast: limit dotacji (3.588.790,23 zł), w tym deficyt (3.442.956,70 zł) i rozsądny zysk (145.833,53 zł).

(dowód: akta kontroli str. 221, 244, 247-248, 260-261, 265-266, 308, 779, 2017)

W związku z powyższym, Spółka podjęła działania na rzecz zmniejszenia straty z tytułu kontynuowania przewozów objętych Umową Roczną. W tym celu, oprócz skrócenia terminu obowiązywania umowy do dnia 12 grudnia 2015 r. (z wcześniej zaplanowanego terminu dnia 31 grudnia 2015 r.), wprowadziła nowe ceny biletów do Grodna, które były konkurencyjne w stosunku do cen przewoźnika autobusowego.

Podjęte przez Spółkę działania nie były wystarczająco skuteczne dla uniknięcia straty na działalności przewozowej objętej Umową Roczną.

(dowód: akta kontroli str. 564-567, 779, 2017)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

Nieprawidłowością w działalności Spółki było nierzetelne zaplanowanie przychodów, określonych w Umowie Rocznej na 2015 rok. Kwota dotacji celowej została wypłacona Spółce w pełnej wysokości przewidzianej Umową Roczną, jednak nie wystarczyło to do pokrycia deficytu przewozów wykonanych w 2015 roku.

5. Pozostałe ustalenia

Opis stanu
faktycznego

Zamawiający, tj. minister właściwy do spraw transportu, nie kontrolował w 2015 r. wykonywania przez Spółkę umownych obowiązków. Takie uprawnienie wynikało z treści § 9 Umowy Rocznej.

(dowód: akta kontroli str. 318-320, 404).

Spółka nie była obciążana karami umownymi z tytułów przewidzianych w postanowieniach umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w 2015 roku. Z tych tytułów Spółka została natomiast obciążona karą w kwocie 14.907,98 zł w odniesieniu do 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 340, 344-345)

Spółka przeznaczala w 2015 r. środki otrzymane z dotacji na finansowanie działalności związanej z przedmiotem Umowy Rocznej. Otrzymana na podstawie przedmiotowej umowy rekompensata w wysokości 3.588,8 tys. zł została w całości wydatkowana na pokrycie deficytu związanego z realizacją zadania objętego Umową Roczną.

(dowód: akta kontroli str. 2017)

W latach 2014-2015 nie zmieniła się liczba skarg i reklamacji (po trzy w każdym roku). W 2014 r. złożona skarga dotyczyła braku możliwości zakupu biletu w pociągu relacji Białystok – Grodno (zarzuty oddalono). Ponadto, złożono reklamację dotyczącą opóźnienia pociągu relacji Frankfurt – Poznań oraz skargę na sposób odprawy w pociągu tej relacji (osoby zainteresowane nie uzupełniły jednak akt tych spraw). W 2015 r. reklamacja dotyczyła odszkodowania z tytułu 44-minutowego opóźnienia pociągu relacji (Grodno) Kuźnica Białostocka – Małkinia (odszkodowania nie przyznano). Dwie reklamacje zostały przekazane przez koleje białoruskie ws. zwrotu należności za niewykorzystane bilety na trasie Grodno – Białystok z powodu utraty skomunikowania na terenie kolei białoruskich (roszczenia uznano).

(dowód: akta kontroli str. 414-427, 572-594)

W 2015 r. Biuro Audytu Wewnętrznego Spółki (BAW), spośród 12 audytów planowych, zrealizowało 11¹⁰, a jeden audyt pn. *Realizacja przewozu* został przeniesiony na 2016 rok. BAW zrealizował ponadto dwa audyty doraźne, w tym pn. *Proces planowania i monitorowania realizacji przychodów ze sprzedaży biletów* (przeprowadzony w dniach od 12 maja 2015 r. do 17 czerwca 2015 r.). W ocenie BAW, przyczyną wystąpienia odchylenia wykonania przychodów w stosunku do planu¹¹ była zbyt optymistyczna prognoza przychodów ze sprzedaży biletów spowodowana brakiem:

- jednolitej metodyki planowania przychodów;

¹⁰ M.in. pn. „Zidentyfikowanie zagrożeń występujących w procesie przygotowania oraz wdrożenia rozkładu jazdy pociągów w aspekcie zawartych umów”.

¹¹ W okresie styczeń – kwiecień odchylenia w wykonaniu planu na pociągach REGIO wyniosły 9,1 mln zł, a na pociągach IR, IRBUS i pociągach międzynarodowych, dotowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, stanowiły kwotę 9,2 mln zł, tj. ponad 50% wartości sumy odchylenia w Spółce, które wyniosły 18,2 mln zł.

- rzetelnych danych pozwalających na określenie potoków podróży;
- właściwego nadzoru nad procesem planowania.

W procesie monitorowania realizacji zaplanowanych przychodów przewozowych m.in. potwierdzono tezę o konieczności wprowadzenia podziału przychodów na poszczególne pociągi i zaplanowano wprowadzenie narzędzia pozwalającego dzielić w sposób realny przychody przewozowe na pociągi.

(dowód: akta kontroli str. 1840-1855)

Po przeprowadzonej w 2015 r. kontroli nr P/15/067 pn. *Finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową* - NIK wnosila o wyeliminowanie przypadków nieterminowego zwrotu środków niewykorzystanych dotacji. Ustalono, że Spółka dokonała zwrotu nadpłaconej dotacji przedmiotowej należnej za 2015 r. w kwocie 4.402,7 tys. zł w dniu 29 stycznia 2016 r., tj. w terminie określonym w art. 168 ust. ufp.

(dowód: akta kontroli str. 2055-2056)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności Spółki dotyczącej powyżej wyszczególnionych obszarów nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. 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 Kontroli¹², wnioskuje o:

- 1) uwzględnianie w umowach o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich wszystkich postanowień określonych w art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym;
- 2) urealnienie planowania przychodów określanych w umowach rocznych o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich;
- 3) podejmowanie skutecznych działań w sytuacji zagrożenia powstania straty z powodu niewykonania przychodów określonych w Umowie Rocznej;
- 4) podjęcie stosownych działań zmierzających do wdrożenia wniosków sformułowanych przez Biuro Audytu Wewnętrznego Spółki.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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.

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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 8 kwietnia 2016 roku

Kontroler
Zbigniew Wierszycki
Specjalista k.p.



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan



.....
podpis