



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.005.01.2016
P/16/031

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/16/031 – Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1. Jarosław Florkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/33/2016 z dnia 1 września 2016 r. 2. Marek Maj, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/35/2016 z dnia 14 września 2016 r. 3. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/40/2016 z dnia 20 września 2016 r. 4. Robert Mecha, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/45/2016 z dnia 11 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego (dalej także: Marszałek). (dowód: akta kontroli str. 443-444)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zarządzania pasażerskim transportem kolejowym na terenie województwa mazowieckiego w objętym kontrolą okresie 2014-2016 (do końca III kwartału).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Marszałek Województwa Mazowieckiego, wykonujący zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego na terenie województwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym², opracował zgodnie z wymogami określonymi w tej ustawie projekt planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla województwa mazowieckiego. Przed opracowaniem planu zostały określone i przeanalizowane potrzeby przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym na terenie województwa. Przyjęty przez Sejmik Województwa Mazowieckiego plan zawierał elementy określone w art. 12 ust. 1 uptz oraz uwzględniał czynniki wymienione w art. 12 ust 2 tej ustawy. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole u operatorów: „Koleje Mazowieckie - KM” sp. z o.o. (dalej: KM) oraz Warszawska Kolej Dojazdowa sp. z o.o. (dalej: WKD) w zakresie zapewnienia podróżnym odpowiedniego standardu i warunków podróży w zakresie higieny oraz wygody i należytej obsługi. Pozytywnym aspektem działalności kontrolowanej jednostki w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego jest także sukcesywne zwiększanie się liczby podróżnych – z 69,7 mln w 2013 r. do 70,9 mln w 2015 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 1440, ze zm., dalej: uptz.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na:

- rozliczaniu ostatecznym przekazywanej rekompensaty po przedstawieniu przez operatora raportu biegłego rewidenta, który to raport nie spełniał wymogów określonych w umowach o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze województwa mazowieckiego, gdyż nie zawierał stanowiska biegłego rewidenta w sprawie zasadności poziomu rekompensaty oraz zgodności rozliczenia z przepisami rozporządzenia 1370/2007 WE³,
- określaniu w umowach o świadczenie usług publicznych niektórych parametrów, według których obliczane są rekompensaty, w sposób niezapobiegający nadmiernemu poziomowi rekompensaty,
- niewykonywaniu przez Marszałka kontroli dokumentacji księgowej operatorów związanej ze świadczonymi przez nich usługami publicznymi, przez co nie sprawowano rzetelnego nadzoru nad prawidłowością i zasadnością przychodów i kosztów tych usług wykazywanych przez ww. operatorów w rozliczeniach rekompensat, co również nie gwarantowało zapobieżenia nadmiernemu poziomowi rekompensaty.
- nierealizowaniu przez Marszałka zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego określonego w art. 15 ust. 1 pkt 10 uptz, tj. ustalania opłat za przewóz oraz innych opłat za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Województwo mazowieckie, jako organizator publicznego transportu zbiorowego, realizowało obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie kolejowym na podstawie wieloletnich umów zawartych z KM oraz WKD. Przewozy były realizowane na sieci linii kolejowych znajdujących się na terenie województwa mazowieckiego o łącznej długości 1 712 km. W latach 2014-2015 łączna praca eksploatacyjna wykonana przez KM i WKD wyniosła 33 350,7 tys. pockm⁴, obaj ww. operatorzy przewieźli łącznie 141 349,9 tys. pasażerów, a łączna wartość rekompensaty wypłaconej operatorom z tytułu świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej w transporcie kolejowym wyniosła 534 037,3 tys. zł.

1. Planowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

1.1. Opracowanie projektu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Opis stanu
faktycznego

Projekt „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Mazowieckiego” (dalej: projekt planu) został opracowany na zlecenie Województwa Mazowieckiego⁵, a następnie przyjęty przez Zarząd Województwa Mazowieckiego i skierowany do konsultacji społecznych⁶. Informację o opracowanym projekcie planu ogłoszono w sposób określony w art. 10 ust. 1 uptz.

(dowód: akta kontroli str. 9-41, 77-82)

³ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. U. UE L z dnia 3 grudnia 2007 r.).

⁴ Pociagokilometr.

⁵ Opracowany przez Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP Oddział w Krakowie, na podstawie umowy nr NI-IT-I.ZP.U.272.118.2013.AR z 9 stycznia 2014 r., etap I, zadanie 4.

⁶ Uchwała Nr 1113/366/14 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 5 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia projektu Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Mazowieckiego oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych dokumentu.

W trakcie trwania konsultacji społecznych projektu planu 30 podmiotów zgłosiło do Urzędu ogółem 133 uwag, z których Urząd uwzględnił 35, uwzględnił częściowo 15, nie uwzględnił 83. Najliczniejszą grupę (18%) stanowiły uwagi dotyczące uruchomienia przez Marszałka autobusowych linii użyteczności publicznej oraz uwagi dotyczące linii użyteczności publicznej w transporcie kolejowym (12,7%).

(dowód: akta kontroli str. 75-126)

Na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 1 uptz, projekt planu został uzgodniony z marszałkami sąsiednich województw w zakresie linii komunikacyjnych przebiegających na obszarach ich właściwości. Ponadto, projekt ten został zaopiniowany w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: UTK), stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 6a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁷; a także przez Mazowiecką Radę Działalności Pożytku Publicznego⁸ oraz przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, w zakresie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 42-72)

W projekcie planu uwzględniono (w zakresie transportu kolejowego) zapisy zawarte w Krajowym planie transportowym, w szczególności dotyczące:

- planowania połączeń regionalnych, stanowiących funkcję uzupełniającą oraz dowozowo-odwozową oraz przyczyniających się do stworzenia kompleksowej, zintegrowanej oferty przewozowej;
- dążenia do zapewnienia skomunikowania na następujących stacjach: Nasielsk (kierunek: Sierpc); Radom (kierunki: Warszawa Zachodnia, Pionki, Skarżysko-Kamienna, Łódź); Siedlce (kierunek Hajnówka); Tłuszcz (kierunek: Ostrołęka); Warszawa Wschodnia (kierunki: Legionowo, Siedlce, Dęblin, Wołomin); Warszawa Zachodnia (kierunki: Łowicz, Skierniewice, Radom);
- osiągnięcia średniosieciowego czasu skomunikowania na sieci komunikacyjnej objętej planem transportowym na 30 minut;
- terminowego podawania do wiadomości publicznej nowego rozkładu jazdy pociągów.

(dowód: akta kontroli str. 74)

Przed opracowaniem projektu planu Województwo Mazowieckie zleciło⁹ m.in. przygotowanie dokumentów pn. „Przedstawienie oceny istniejącego systemu transportowego Województwa Mazowieckiego” (dalej: „Ocena systemu transportowego”) oraz „Analiza i prognoza zapotrzebowania na przewozy pasażerskie na terenie Województwa Mazowieckiego” (dalej: „Analiza i prognoza zapotrzebowania na przewozy”).

W „Ocenie systemu transportowego” przedstawiono charakterystykę i diagnozę istniejącego systemu transportowego województwa, z uwzględnieniem sieci połączeń drogowych i kolejowych (wykonywanych na infrastrukturze kolejowej będącej w zarządzie PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz WKD), kluczowych węzłów komunikacyjnych w transporcie zbiorowym oraz aktualnej oferty przewozowej w wojewódzkich przewozach pasażerskich wg stanu na koniec 2012 r.

W „Analizie i prognozie zapotrzebowania na przewozy” zawarto analizę przewozów, zachowań i preferencji komunikacyjnych mieszkańców województwa w zakresie

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1727, ze zm., dalej utk.

⁸ Na podstawie art. 41a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817) oraz w związku z § 3 ust. 4 Regulaminu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego (...), stanowiącego załącznik do uchwały Nr 160/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2011 r.

⁹ Patrz przypis 5; etap I umowy, zadanie nr 2 i zadanie nr 3.

m.in. transportu kolejowego. Przedstawiono prognozy zapotrzebowania na przewozy realizowane publicznym transportem zbiorowym w horyzontach czasowych lat 2020 i 2030. Prognozy wykonano w trzech scenariuszach: pesymistycznym, rozwojowym i pośrednim.

Powyższe analizy zostały wykorzystane i uwzględnione w projekcie planu. Ponadto, przed opracowaniem projektu planu przeprowadzone zostały (w 2010 r.) badania potoków podróży we wszystkich pociągach uruchamianych przez KM. Dokonano badania frekwencji i struktury biletowej.

(dowód: akta kontroli str. 9-24, 133-134, 140)

Ponowne szczegółowe analizy zapotrzebowania na transport zostały przeprowadzone w IV kwartale 2014 r. Przeprowadzone badania miały na celu wykazanie aktualnych potrzeb przewozowych oraz ewentualnie posłużyć do aktualizacji planu transportowego. Wyniki przeprowadzonych badań pokrywały się z wynikami badań wykonanych w 2010 r. oraz z ofertą publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez samorząd województwa mazowieckiego. W związku z powyższym nie dokonano aktualizacji planu transportowego.

(dowód: akta kontroli str. 135-139, 407)

Do opracowania projektu planu (w zakresie transportu kolejowego) wykorzystano również w szczególności:

- dane dla wybranych ciągów przewozowych (w zakresie przepustowości infrastruktury oraz standardu jakości dostępu) województwa mazowieckiego opracowane przez PKP PLK S.A. – wg stanu na czerwiec 2012 r.;
- dane dla wybranych ciągów przewozowych (w zakresie przepustowości infrastruktury oraz standardu jakości dostępu) województwa mazowieckiego opracowane przez WKD – wg stanu na grudzień 2013 r.
- raport z analizy ankiet zadowolenia klienta w pociągach KM (przeprowadzonych w kwietniu 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 137-229)

Przed opracowaniem projektu planu Urząd nie prowadził badań rentowności poszczególnych linii komunikacyjnych¹⁰. Stosownie do przedstawionych wyjaśnień „Urząd na bieżąco analizował wszystkie posiadane dane dotyczące rentowności realizowanych przez Operatorów przewozów. Analizy te zostały uwzględnione w opracowywanym Planie transportowym, m.in. w podrozdziale priorytety w zakresie przewozów wojewódzkich”.

(dowód: akta kontroli str. 230-233)

1.2. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Opis stanu faktycznego

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla województwa mazowieckiego (dalej: plan transportowy) został uchwalony przez Sejmik Województwa Mazowieckiego w dniu 3 listopada 2014 r.¹¹

Plan transportowy określał w szczególności elementy, o których mowa w art. 12 ust. 1 uptz, tj.:

- 1) sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Określono trzy priorytety działań

¹⁰ Rentowność linii komunikacyjnych powinna być uwzględniana przy opracowywaniu planu transportowego na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 6 uptz.

¹¹ Uchwała Nr 217/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

organizatora dotyczące przewozów wojewódzkich¹². Założono, że priorytetowym zakresem usług użyteczności publicznej będą przewozy realizowane transportem kolejowym, a transport drogowy będzie stanowił uzupełnienie przewozów transportu kolejowego. W planie przewidziano 18 podstawowych linii komunikacyjnych w transporcie kolejowym, stanowiących podstawową siatkę połączeń komunikacyjnych;

- 2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych. Przedstawiono analizę danych za lata 2010-2012 dotyczących liczby podróży transportem publicznym i dokonano oceny popytu na podróże transportem zbiorowym, współfinansowane przez Marszałka oraz m.in. na przewozy kolejowe o charakterze regionalnym realizowane na terenie województwa. Prognozy potrzeb przewozowych zostały przedstawione dla trzech wariantów: pesymistycznego, pośredniego oraz rozwojowego dla dwóch horyzontów czasowych: roku 2020 oraz 2030;
- 3) przewidywane finansowanie usług przewozowych. Określone zostały źródła, formy i zasady finansowania publicznego transportu zbiorowego dla województwa mazowieckiego, w tym transportu kolejowego. Przedstawiono kwoty, które organizator przewidział w ramach środków własnych na finansowanie przewozów pasażerskich w ramach usług użyteczności publicznej w latach 2014-2030, w tym wysokość dotacji/rekompensaty do regionalnego transportu kolejowego w województwie mazowieckim;
- 4) preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu. Przyjęto, że w korytarzach transportowych obsługiwanych systemem kolejowym w obszarze aglomeracji warszawskiej dążyć się będzie do osiągnięcia udziału transportu kolejowego na poziomie 57% zadań przewozowych, a na pozostałych obszarach na poziomie ok. 20% zadań przewozowych;
- 5) zasady organizacji rynku przewozów. Przedstawiono schemat organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie województwa mazowieckiego, a także opisano zasady organizacji rynku przewozów w wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym na terenie Mazowsza. Określono, że organizacja publicznego transportu kolejowego odbywać się będzie za pośrednictwem tzw. podmiotów wewnętrznych powołanych do realizacji zadań własnych województwa, tj. KM i WKD, na podstawie zawartych z województwem stosownych umów ramowych o świadczenie usług publicznych. Wskazano zadania organizatora i zadania operatora, zaplanowane do realizacji w ramach zawartych umów;
- 6) pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej. Docelowy poziom usług ustalony został poprzez określenie standardów i jakości przewozów z uwzględnieniem następujących

¹² Priorytet I: zapewnienie połączeń komunikacyjnych ośrodków regionalnych (Płock, Radom) i subregionalnych (Ciechanów, Ostrołęka, Siedlce) z Warszawą (linie nr: R2; R3/30, R61, R8: Warszawa Śródmieście – Szydłowiec, R8: Warszawa Śródmieście – Góra Kalwaria; R9/R90, RL); Priorytet II: zapewnienie połączeń komunikacyjnych miast powiatowych oraz ośrodków gminnych leżących w przebiegu głównych linii kolejowych z Warszawą za pośrednictwem środków transportu kolejowego – bezpośrednie połączenie ze stolicą następujących miast: Mławy, Małkini, Otwocka, Garwolina, Szydłowca, Pruszkowa, Grodziska Mazowieckiego, Żyrardowa, Sochaczewa oraz Działdowa, Dębina, Skarżyska Kamiennej, Łukowa, Skierniewic i Łowicza poza granicami administracyjnymi województwa mazowieckiego (linie nr: R1, A1/A12, R6/R60, R7); Priorytet III: zapewnienie połączeń komunikacyjnych miast powiatowych oraz ośrodków gminnych leżących w przebiegu regionalnych linii kolejowych z ośrodkiem regionalnym / subregionalnym i / lub węzłem komunikacyjnym/punktem przesiadkowym leżącym w przebiegu głównej linii kolejowej, celem dojazdu do Warszawy środkami transportu kolejowego – dotyczy miejscowości na terenie Mazowsza: Sierpc, Płońsk, Gostynin, Pionki, Przysucha oraz poza granicami województwa mazowieckiego: Kutno, Skępe, Siemiatycze, Czeremcha, Dęblin, Drzewica (linie: R21, R31, R61, R81, R82, R91, R92).

wskaźników poziomu jakości usług przewozowych: bezpośredniość połączeń i przesiadki, częstotliwość kursowania pojazdów, dostępność dla pasażerów (w tym dla pasażerów o ograniczonej mobilności), informacja, komfort podróżowania, niezawodność przewozów, punktualność kursowania pojazdów, integracja, pojazdy kolejowe i drogowe, bezpieczeństwo, ochrona środowiska. W planie określono postulowany poziom standardu usług przewozowych oraz działania, które przewidziano do realizacji w okresie obowiązywania planu transportowego (do roku 2030);

- 7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera. Przedstawiono i oceniono funkcjonujący system informacji pasażerskiej na poziomie województwa w zakresie transportu kolejowego. W szczególności zwrócono uwagę na brak spójności systemu informacji i niewystarczający jej zakres. Zaprezentowano planowane zmiany w systemie informacji pasażerskiej w perspektywie do roku 2020.

Ponadto, w planie transportowym uwzględnione zostały czynniki wymienione w art. 12 ust. 2 uptz, a w szczególności: sytuacja społeczno-gospodarcza województwa mazowieckiego, potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, rentowność linii komunikacyjnych, a także dane dotyczące przepustowości infrastruktury oraz dostępności systemu transportu zbiorowego (w tym w transporcie kolejowym).

Plan transportowy został opracowany na lata 2014-2030, jego zasadniczym celem była poprawa dostępności i spójności terytorialnej województwa mazowieckiego. Realizując cele określone w *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku* oraz w *Strategii Rozwoju Transportu do 2020*, organizator zidentyfikował kierunki działań zaplanowane do roku 2020 i w latach kolejnych, celem rozwoju publicznego transportu zbiorowego na terenie województwa mazowieckiego. Dotyczyły one prac ukierunkowanych na budowę i modernizację infrastruktury, jak również wdrażania rozwiązań organizacyjnych organizatora i zarządców infrastruktury oraz uczestników rynku transportowego. W planie nie określono harmonogramu czasowego osiągnięcia poszczególnych celów, wskazując dwa horyzonty czasowe ich osiągnięcia, tj. do roku 2020 oraz 2030.

(dowód: akta kontroli str. 128)

Dyrektor Departamentu Organizacji wyjaśniła¹³, że „(...) Podstawą prawną opracowania Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Województwa Mazowieckiego była ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Żaden z ww. aktów nie definiuje potrzeby określenia szczegółowego harmonogramu czasowego związanego z osiągnięciem celów zawartych w Planie transportowym. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 942, 946)

W planie transportowym zawarto punkt dotyczący monitorowania realizacji planu. Założono, że plan będzie podlegał monitorowaniu i ocenie realizacji poszczególnych celów oraz zadań. Przyjęto m.in. następujące zagadnienia do oceny realizacji planu: bezpośredniość (przesiadki), częstotliwość kursowania pociągów, komfort podróżowania, niezawodność przewozów, punktualność kursowania pojazdów, liczba pasażerów korzystających z publicznego transportu zbiorowego, standard obsługi w węzłach przesiadkowych, rozwiązania poprawiające dostępność dla

¹³ Dyrektor Departamentu Organizacji złożyła wyjaśnienie w zastępstwie Sekretarza Województwa, w odpowiedzi na pytanie kontrolerów NIK skierowane do Marszałka.

niepełnosprawnych, modernizacja i zakup pasażerskiego taboru kolejowego. Zgodnie z założeniami planu, w ramach oceny realizacji zadań określonych w tym dokumencie sporządzono raport z monitoringu i oceny realizacji planu transportowego za rok 2015. W raporcie zawarto: ocenę stopnia realizacji celu w odniesieniu do założonych mierników, ocenę stopnia realizacji zadań wskazanych w planie, identyfikację problemów związanych z realizacją założeń planu, pożądane działania mające na celu zwiększenie skuteczności realizacji planu.

W raporcie z monitoringu i oceny realizacji planu za rok 2015 dokonano jakościowego określenia stopnia realizacji planu i zastosowano następujące oceny: bardzo dobry (dla dwóch zagadnień), dobry (dla sześciu zagadnień), dostateczny („liczba pasażerów korzystających z publicznego transportu zbiorowego”). Nie opracowano metodologii zawierającej kryteria zastosowania ww. ocen jakościowego określenia stopnia realizacji planu transportowego. Zastosowane oceny wynikały z oceny sytuacji przez pracowników Urzędu przygotowujących raport.

(dowód: akta kontroli str. 234-250, 739-741)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W planie transportowym, niezgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 10 uptz określono, że do zadań organizatora należeć będzie m.in. „uzgadnianie cen biletów oraz taryfy operatora”. Powołany przepis stanowi, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe¹⁴, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Konsekwencją przyjęcia w planie transportowym zapisu sprzecznego z art. 15 ust. 1 pkt 10 uptz było, że Marszałek nie ustalał ww. opłat, poprzestając na uzgodnieniach w umowach, że ceny biletów za przejazdy w ramach przewozów określone są w załączniku do taryfy operatora, a zmiany cen biletów wymagają uprzedniego uzgodnienia z Organizatorem.

Wyjaśnienia w powyższej sprawie złożył Sekretarz Województwa oraz Dyrektor Departamentu Organizacji. Sekretarz Województwa wyjaśnił, że ponieważ Sejmik Województwa nie ustalił cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w wojewódzkich przewozach pasażerskich – do czego był uprawniony w myśl art. 50a ust. 3 uptz – dlatego organizator na podstawie zawartych umów o świadczenie usług publicznych powierzył te obowiązki operatorom. Natomiast Dyrektor Departamentu Organizacji składając wyjaśnienia wz. Sekretarza Województwa stwierdziła, że „(...) „Organizator publicznego transportu zbiorowego na terenie Mazowsza ustala wysokość opłat za przewóz oraz innych opłat obowiązujących w wojewódzkich przewozach regionalnych realizowanych przez operatorów publicznego transportu zbiorowego (spółki „Koleje Mazowieckie - KM” i Warszawska Kolej Dojazdowa) poprzez zatwierdzanie regulaminu i taryfy przewozowej oraz stosownych zmian do tych dokumentów, na podstawie zawartych umów ramowych i rocznych. Każda wprowadzana zmiana ww. opłat musi być zatwierdzona przez Organizatora”.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Departamentu Organizacji, gdyż uzgadnianie cen biletów i taryfy operatora nie jest równoważne ustaleniu opłat za przewóz oraz innych opłat za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(dowód: akta kontroli str. 128, 408, 410, 619, 942, 945 i 1032)

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 915, ze zm.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, określenie harmonogramu czasowego realizacji poszczególnych celów zawartych w planie transportowym oraz opracowanie metodologii zawierającej kryteria dokonywania ocen stopnia realizacji planu transportowego mogłyby mobilizująco wpływać na realizatorów planu oraz znacząco ograniczyć ryzyko dowolności (uznaniowości) w formułowaniu ocen stopnia jego realizacji.

NIK zwraca ponadto uwagę, że w planie transportowym przyjęto, że na terenie województwa mazowieckiego organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest Marszałek Województwa Mazowieckiego. Zapis taki pozostaje w sprzeczności z art 7 ust. 1 pkt 5 uptz, który stanowi, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, jest województwo.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w zakresie planowania rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

2. Organizowanie publicznego kolejowego transportu zbiorowego.

Opis stanu
faktycznego

Zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego określone w art. 15 ust. 1 pkt 1-4, 9 i 12 uptz były przypisane komórkom organizacyjnym Urzędu¹⁵ oraz poszczególnym pracownikom. Województwo zawierało umowy o świadczenie usług w zakresie kolejowego publicznego transportu zbiorowego bezpośrednio z podmiotem wewnętrznym¹⁶. W Urzędzie nie wprowadzono szczegółowych pisemnych procedur w celu realizacji zadań określonych w art. 15 ust. 1 uptz. Zadania z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego realizowane były na podstawie ww. ustawy, na podstawie umów zawartych z operatorami oraz na podstawie planu transportowego. Jednocześnie w ramach funkcjonującego w Urzędzie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Procesami wyodrębniono proces „Zarządzanie transportem kolejowym i drogowym” i podproces „Organizacja publicznego transportu zbiorowego”.

(dowód: akta kontroli str. 781-790)

Organizator analizował potrzeby przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym poprzez badanie ruchu i przewozów w transporcie zbiorowym oraz indywidualnym w ramach projektu „Trendy Rozwojowe Mazowsza”. Ponadto, raz w roku WKD i KM prowadziły na głównych liniach badania satysfakcji i preferencji podróżnych. Do Urzędu składano wnioski, apele, skargi dotyczące zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Analiza pięciu zbadanych skarg, petycji i apeli wykazała, że organizator wprowadził zmiany zgodne z zapotrzebowaniem lokalnych społeczności.

(dowód: akta kontroli str. 791-848)

Przyjęty w 2014 r. przez Sejmik Województwa Mazowieckiego plan transportowy nie był aktualizowany. W okresie lat 2013-2016 organizator publicznego transportu zbiorowego na podstawie umów ramowych zawartych z KM i WKD¹⁷ zawierał z tymi operatorami umowy roczne¹⁸.

¹⁵ Departament Nieruchomości i Infrastruktury – Wydział Transportu Kolejowego.

¹⁶ W rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

¹⁷ Umowa z KM Nr4/KM/NI.IT.I./09 z dnia 19 maja 2009 r., Umowa z WKD Nr5/KM/NI.IT.I./09 z dnia 19 maja 2009 r.

¹⁸ Umowa z WKD nr 1/N/IT-I/D/2014 z dnia 10 grudnia 2013 r., umowa z KM nr 2/N/IT-I/D/2014 z dnia 20 grudnia 2013 r. wraz z aneksem z 30 grudnia 2014 r., umowa z WKD nr 1/N/IT-I/D/2015 z dnia 17 grudnia 2014 r., umowa z KM nr 2/N/IT-I/D/2015 z dnia 30 grudnia 2014 r., umowa z KM nr 1/N/IT-I/D/2016 z dnia 30 grudnia 2015 r. wraz z aneksem z 15 kwietnia 2016 r., umowa z WKD nr 3/N/IT-I/D/2016 z dnia 23 lutego 2016 r.

Umowy i rozkłady jazdy pociągów uwzględniały potrzeby transportowe określone w planie transportowym, w podziale na dni tygodnia oraz godziny szczytu i pozostałe pory dnia. Organizator zawarł umowy na wszystkie podstawowe linie komunikacyjne o charakterze użyteczności publicznej w wojewódzkich przewozach kolejowych zgodnie z ich przebiegiem w planie transportowym.

Stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. d uptz organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego. Marszałek Województwa Mazowieckiego nie prowadził zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego. Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji ds. Organizacyjno-Prawnych wyjaśniła, że „W rozdziale 12 planu transportowego przyjęto, że w celu rozwoju publicznego transportu zbiorowego na terenie województwa mazowieckiego jednym z kierunków działań, które należy podjąć do 2020 r. i w latach kolejnych, jest integracja taryfowo-biletowa zmierzająca do wprowadzenia jednolitej taryfy na przewozy kolejowe i drogowe realizowane w ramach zawartych umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie Województwa Mazowieckiego”.

Organizator publicznego transportu zbiorowego bezpośrednio powierzył realizację usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie województwa mazowieckiego na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 3 uptz, tj. w trybie art. 22 ust. 1 tej ustawy. W umowach o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawartych z operatorami określono warunki naliczania kar oraz zasady obliczania rekompensaty.

Marszałek zobowiązał operatorów do zorganizowania sprzedaży biletów na wykonywane przewozy na zasadach określonych w Regulaminie odprawy oraz przewozu osób, rzeczy i zwierząt (KM) oraz Regulaminie przewozu osób, rzeczy i zwierząt (WKD).

(dowód: akta kontroli str. 849-879, 940-941)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizowania publicznego kolejowego transportu zbiorowego.

3. Zarządzanie publicznym kolejowym transportem zbiorowym.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014-2016 (do końca III kw.) pracownicy Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury przeprowadzili łącznie 66 kontroli w KM i WKD, w zakresie określonym w umowach ramowych, tj. zapewnienia podróżnym odpowiedniego standardu i warunków podróży, odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz wygody i należytej obsługi. W trakcie kontroli posługiwano się ujednoliconym formularzem kontrolnym (przyjętym dla kontroli przeprowadzanych w KM), który w 2016 r. obejmował pytania o prawidłowość zestawiania składu pociągu, oznaczenie (tablice czołowych) składu, czystość przedziałów pasażerskich, czystość sanitariatów, środki higieny osobistej, komfort podróżowania (ogrzewanie i klimatyzacja), sprawność okien i drzwi, udzielanie informacji pasażerom, udzielanie pomocy osobom o ograniczonej mobilności, organizację zastępczej komunikacji autobusowej i zdolność przewozową.

Analiza losowo wybranych 18 protokołów kontroli wykazała, że do najczęściej stwierdzanych nieprawidłowości należał brak wody i niewłaściwe oznaczenie składu

pociągu. Za stwierdzone nieprawidłowości organizator naliczył przewoźnikowi kary umowne.

Pracownicy Urzędu w latach 2014-2016 nie przeprowadzili w KM i WKD innych niż ww. kontroli (w tym spełniania warunków formalno-technicznych przez tabor wykorzystywany do realizacji umów i kontroli finansowych).

(dowód: akta kontroli str. 258-268, 364, 376-402)

Umowy roczne o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze województwa mazowieckiego zawierały zobowiązanie operatorów do przeprowadzenia badania satysfakcji klienta. W przypadku KM badania miały obejmować: punktualność kursowania pociągów, częstotliwość kursowania, zestawienie składów, bezpieczeństwo przejazdu, czystość i temperaturę w pociągach oraz obsługę pasażera przez drużynę konduktorską. W umowach rocznych z WKD nie wyszczególniono zakresu badań satysfakcji.

KM przekazały organizatorowi sprawozdania z realizacji norm jakości usług za lata 2014 i 2015. Przedstawiły także wyniki badania zadowolenia klientów przeprowadzone w 2016 r. przez PBS sp. z o.o. (w których średnia ocena oferty przewozowej, taboru, stacji, informacji pasażerskiej wyniosła 3,47) oraz raporty z analizy ankiet zadowolenia klienta przeprowadzonych w latach 2014 i 2015 (zawierające w 5-stopniowej skali odpowiednio oceny 3,45 i 3,14).

WKD przekazała organizatorowi sprawozdania z realizacji norm jakości usług za lata 2014 i 2015, w tym wyniki badań ankietowych zadowolenia klientów. Odnosiły się one m.in. do ogólnego poziomu świadczonych usług, który w 2014 r. bardzo dobrze i dobrze oceniło 71,8% ankietowanych, a w 2015 r. – 81,0%.

Marszałek nie przygotował pisemnej metodyki badań jakości usług świadczonych przez operatorów. Pracownicy Urzędu w trybie roboczym uzgadniali zakres badań z przedstawicielami operatorów. Nie nadzorowano rzetelności prowadzonych przez operatorów badań jakościowych.

(dowód: akta kontroli str. 281-314, 353-364, 567-738)

W latach 2014-2016 pracownicy Urzędu nie przeprowadzali badań zadowolenia pasażerów z jakości przewozów o charakterze użyteczności publicznej, świadczonych przez przewoźników kolejowych. Marszałek w powyższym okresie nie zlecał także takich badań firmom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 364, 376-378)

Oddziały Terenowe UTK wykonywały w WKD i KM działania nadzorcze obejmujące kontrole: stanu technicznego pojazdów, procesu przewozowego, jak również odpowiedniego poziomu jakości i bezpieczeństwa pasażerów. W latach 2014-2016 (do końca III kw.) przeprowadzono 121 działań nadzorczych w KM stwierdzając 17 nieprawidłowości polegających m.in. na brakach w wyposażeniu pojazdów, niewłaściwym prowadzeniu lub braku odpowiedniej dokumentacji pojazdów kolejowych. W 2014 r. Prezes UTK wydał dwie decyzje o wyłączeniu z eksploatacji pojazdu kolejowego oraz o ograniczeniu eksploatacji pojazdu kolejowego. W przypadku WKD przeprowadzono 14 działań nadzorczych, w wyniku których stwierdzono dwie nieprawidłowości. W 2014 r. decyzją Prezesa UTK ograniczono eksploatację czterech pojazdów kolejowych z powodu niesprawnych układów klimatyzacyjnych. Marszałek nie był informowany o wynikach podejmowanych działań nadzorczych.

Marszałek nie zwracał się do UTK o objęcie czynnościami kontrolnymi lub sprawdzającymi środków transportu wykorzystywanych do świadczenia usług publicznego kolejowego transportu zbiorowego na terenie województwa. Nie zwracał się także o udzielenie informacji o przeprowadzonych kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 255-257, 376-377, 379)

KM i WKD w okresie objętym kontrolą nie przekazywały organizatorowi pełnych informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji, stosownie do obowiązku określonego w art. 48 uptz – przekazywały informacje wyłącznie o załatwionych reklamacjach oraz o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań.

WKD w 2014 r. otrzymała 3 667 reklamacji w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z czego 257 zostało uwzględnionych, 2 997 nie zostało uwzględnionych, a 413 zostało pozostawionych bez rozpoznania. Operator przyznał 75 odszkodowań w łącznej wysokości 4,96 tys. zł. WKD poinformowała Organizatora, że „z uwagi na brak możliwości zakwalifikowania skargi jako uwzględnionej bądź nieuwzględnionej, załączone zestawienie zawiera jedynie dane dotyczące reklamacji”.

KM w 2014 r. otrzymała 3 862 skargi i reklamacje w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z czego 698 reklamacji zostało uwzględnionych, 476 reklamacji nie zostało uwzględnionych, 209 skarg i reklamacji zostało pozostawionych bez rozpoznania. KM przyznała 698 odszkodowań w łącznej wysokości 21,23 tys. zł. Operator nie przekazał informacji o liczbie skarg uwzględnionych oraz liczbie skarg nieuwzględnionych.

WKD w 2015 r. otrzymała 2 845 reklamacje w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z czego 838 zostało uwzględnionych, 1 871 zostało nieuwzględnionych, a 136 zostało pozostawionych bez rozpoznania. Operator nie przyznał odszkodowań w 2015 r. WKD poinformowała Organizatora, że „z uwagi na brak możliwości zakwalifikowania skargi jako uwzględnionej, bądź nieuwzględnionej załączone zestawienie zawiera jedynie dane dotyczące reklamacji”.

KM w 2015 r. otrzymała 4 075 skarg i reklamacji w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z czego 1 003 reklamacje zostały uwzględnione, 592 reklamacje zostały nieuwzględnione, 84 skargi i reklamacje zostały pozostawione bez rozpoznania. KM przyznała 1 003 odszkodowań w łącznej wysokości 27,62 tys. zł. Operator nie przekazał informacji o liczbie skarg uwzględnionych oraz nieuwzględnionych.

Informacje o sposobie załatwienia oraz liczbie skarg i reklamacji Marszałek publikował na swojej stronie internetowej (www.mazovia.pl). Były one niepełne i bazowały na sprawozdaniach przekazanych Marszałkowi przez operatorów.

W trakcie kontroli NIK pracownicy Urzędu zwrócili się do operatorów o wskazanie przyczyn przedstawiania niepełnych danych. KM w odpowiedzi poinformowała Marszałka, że nie ma możliwości podziału skarg na dwie kategorie: uwzględnione i nieuwzględnione. WKD poinformowała Marszałka, że dostosuje wewnętrzne procedury rozpatrywania skarg w taki sposób, aby możliwe było klasyfikowanie skarg na uwzględnione i nieuwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 269-280, 315-318, 365-375, 402-406)

W latach 2014-2015 Marszałek, stosownie do obowiązku określonego w art. 43 ust. 1 pkt 9 uptz, podawał do publicznej wiadomości, publikując na stronie internetowej województwa (www.mazovia.pl) informacje zbiorcze na temat zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, za które jest odpowiedzialny, a także dane dotyczące podmiotów uprawnionych do otrzymania rekompensaty za świadczone usługi. Przedstawione dane były zgodne z dokumentacją źródłową.

(dowód: akta kontroli str. 315-318, 449-563)

organizatora firma zewnętrzna ustaliła frekwencję w poszczególnych pociągach oraz określiła jak rozkładają się potoki podróżnych. W ramach ww. badania przewozów w transporcie zbiorowym zebrano informacje m.in. na temat: wielkości przewozów pasażerskich na poszczególnych liniach komunikacyjnych oraz odcinkach linii komunikacyjnych, wielkości popytu na podróże pomiędzy źródłami i celami zlokalizowanymi wewnątrz województwa.

W przypadku odnotowania niedopełnienia przyjętych standardów podróżowania, organizator zwracał się do operatorów z prośbą o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji i podjęcie działań w celu jej wyeliminowania.

Przykładowo, pismem z dnia 25 marca 2015 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury poinformował KM o zwiększonej frekwencji w pociągach z Warszawy do Mińska Mazowieckiego oraz zwrócił się o monitoring zapewnienia pociągów w szczycie komunikacyjnym oraz, w miarę potrzeb, zwiększenie zestawiania składów pociągów na tej trasie. W odpowiedzi na ww. pismo KM potwierdziły, że monitorują zapewnienie pociągów na wskazanej trasie, nie zadeklarowały jednak zwiększenia częstotliwości kursowania lub zwiększenia pojemności składów na tej trasie. Nie podjęto dalszych udokumentowanych działań w ww. sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 128, 258-268, 353-364, 376-407)

W trakcie kontroli NIK poddano oględzinom w zakresie jakości realizowanych przewozów 10 losowo wybranych składów pociągów (osiem składów KM i dwa składy WKD). Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie punktualności odjazdu, oznaczenia pojazdów, czystości przedziałów pasażerskich, funkcjonującej klimatyzacji i ogrzewania. Stwierdzono jeden przypadek niesprawnych drzwi (nie otwierały się²¹). Kierownik Wydziału Transportu Kolejowego wyjaśniła, że „(...) Departament Nieruchomości i Infrastruktury Urzędu wystąpił do Spółki KM o złożenie stosownych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie” oraz „(...) dokonane przez kontrolującego ustalenia poddane zostaną ocenie Zarządu Województwa Mazowieckiego po zakończeniu IV kwartału br.”

Szacunkowa frekwencja podróżnych w pociągach poddanych oględzinom wynosiła od 5% do 130% liczby miejsc siedzących. Analiza dokumentacji systemu utrzymania (dalej: DSU) i świadectw sprawności technicznej ww. pociągów nie wykazała nieprawidłowości.

Oględzinom poddano również 10 losowo wybranych stacji i przystanków kolejowych. Stwierdzono, że:

- na wszystkich stacjach i przystankach znajdował się czytelny rozkład jazdy (również po zmroku, jak i dla osób niepełnosprawnych) oraz informacje dotyczące przewoźnika i cennik opłat za przejazdy;
- regulamin przewozu osób i rzeczy znajdował się na siedmiu stacjach kolejowych (przystanki nie posiadały kas i obsługi). Natomiast na trzech stacjach, tj. Warszawa Śródmieście (kierunek zachodni), Warszawa Wschodnia oraz Warszawa Gdańska obsługa kas biletowych odmawiała udostępnienia tego regulaminu, tłumacząc że „regulamin nie jest dla podróżnych” i „nie ma obowiązku okazywania regulaminu”. Dopiero po wyjaśnieniach kontrolującego, że przeprowadza kontrolę, pracownicy ww. kas udostępniły regulamin. Kierownik Wydziału Transportu Kolejowego wyjaśniła, że „W związku z ustaleniami dokonanymi przez Kontrolującego w dniu 26 października br. w trakcie oględzin stacji i przystanków kolejowych, Departament Nieruchomości i Infrastruktury

²¹ Pociąg KM relacji Warszawa Wschodnia – Grodzisk, na odcinku Warszawa Śródmieście – Warszawa Włochy – pociąg odjechał ze stacji Warszawa Śródmieście o godzinie 11.08. Numer pociągu 2120318.

Urzędu wystąpił do Spółki KM o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Podkreślić należy, że osoby zatrudnione w kasach biletowych stacji Warszawa Wschodnia, Warszawa Śródmieście i Warszawa Gdańska na początku odmówiły okazania regulaminu przewozu osób i rzeczy, jednakże ostatecznie dokument został przedstawiony kontrolującemu. Natomiast, jeszcze tego samego dnia po interwencji telefonicznej u Zastępcy Dyrektora Biura Handlowego Spółki KM przedmiotowy dokument został okazany kontrolującemu na innych stacjach, które podlegały oględzinom”.

(dowód: akta kontroli str. 899-925)

W latach 2014-2015 Marszałek, stosownie do wymogu określonego w art. 49 ust. 3 uptz, w terminie do 31 marca każdego roku przekazywał ministrowi właściwemu ds. spraw transportu zbiorcze informacje dotyczące publicznego kolejowego transportu zbiorowego na terenie województwa mazowieckiego.

Przewozy na terenie województwa mazowieckiego realizowane przez KM i WKD.

	Liczba linii kolejowych przewoźników (szt.)		
	2013	2014	2015
KM	183	15	17
WKD	4	2	2
	Łączny przebieg roczny wykonany przez przewoźników (pockm)		
KM	16 147 638,536	15 429 791,606	15 433 103,548
WKD	1 214 668,000	1 300 525,000	1 187 525,000
	Liczba przewiezionych pasażerów		
KM	62 395 021	62 505 527	63 246 500
WKD	7 399 021	7 942 015	7 655 899

Różnice w przekazywanych ministrowi informacjach odnośnie linii kolejowych obsługiwanych przez KM i WKD spowodowane było stosowaniem różnej definicji linii komunikacyjnej. Przekazane sprawozdania nie zostały skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 319-352, 408-416, 418-419)

Koszty organizatora przewozów poniesione w latach 2013-2016 (do końca III kw.)				
w związku z wypłatą rekompensatą				
	2013	2014	2015	2016**
KM				
Rekompensata	241 906 309,10	244 511 570,85	246 975 457,94	189 834 879,62
Przychody Operatora	371 392 490,14	395 030 350,87	412 515 152,72	347 795 428,92***
Pockm	16 630 042,56	16 092 794,51	16 131 014,77	12 808 503,67***
Stawka za 1 pockm* (zł)	36,88	39,74	40,88	41,98
WKD				
Rekompensata	20 502 863,02	18 233 364,57	24 316 904,85	19 416 482,92
Przychody Operatora	89 791 677,68	55 536 887,51	43 871 435,91	33 101 683,80***
Pockm	1 214 668,00	1 300 525,00	1 187 245,00	862 567,00***
Stawka za 1 pockm* (zł)	90,80	56,72	57,43	60,89

* Stawka za 1 pockm* - oznacza cenę 1 pockm pracy przewozowej obliczoną jako iloraz sumy przychodów na działalności dotyczącej przewozów publicznych i uznanej rekompensaty zawierającej rozsądny zysk przez liczbę pockm wykonanych.

** Wypłata rekompensata zgodnie z dyspozycjami płatności wypłaconymi w ciągu III kwartałów 2016 r.

*** Dane zgodne z miesięcznymi wnioskami o rekompensatę na realizację Umowy Rocznej 2016 r.

Zarządzeniem nr 244/16 z dnia 22 lipca 2016 r.¹⁹ Marszałek uregulował zasady oraz tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg w Urzędzie. Stosownie do przepisów ww. zarządzenia wniesione do Urzędu skargi i wnioski miały być przekazywane do Departamentu Kontroli w celu ich załatwienia. Wpływające do Urzędu skargi i wnioski podlegały rejestracji w centralnym rejestrze skarg i wniosków. W 2014 r. zarejestrowano 13 skarg na działalność przewoźników kolejowych, w 2015 r. trzy skargi, natomiast do dnia 28 września 2016 r. nie zarejestrowano żadnej skargi na organizację przewozów, jak i na przewoźników kolejowych.

Wydział Transportu Kolejowego Departamentu Infrastruktury także otrzymywał skargi wniesione przez pasażerów na działalność WKD i KM (119 w 2014 r., 113 w 2015 r., 33 w 2016 r.). Badanie losowo wybranych 10 skarg i petycji wykazało, że zostały one rozpatrzone terminowo i zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁰ lub przekazane zgodnie z właściwością do rozpatrzenia KM lub WKD.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 381-383, 564, 566)

W latach 2014-2016 nie były nakładane kary na operatorów z tytułu naruszenia przepisów art. 63 ust. 1 i art. 64 uptz.

(dowód: akta kontroli str. 353-364)

W planie transportowym opisano i oceniono sposób organizacji i funkcjonowania systemu informacji dla pasażera, stwierdzając m.in., że „Ogólna ocena systemu informacji na poziomie województwa, zarówno w transporcie kolejowym, jak i drogowym jest niska. Do jego największych mankamentów należą: brak spójności systemu informacji oraz brak – niewystarczająca informacja na różnych etapach podróży”. Określono także założenia na przyszłość, nie wskazując harmonogramu ich realizacji. W perspektywie do roku 2020 założono m.in.:

- stworzenie wspólnej platformy internetowej, na której gromadzone będą dane dotyczące aktualnych rozkładów jazdy, przebiegu tras, obowiązującej taryfy wszystkich operatorów, przewoźników drogowych i kolejowych;
- w pojazdach nowych oraz zmodernizowanych – zapewnienie podróżnym w trakcie podróży informacji na temat: nazwy następnej stacji, opóźnień, możliwości przesiadek;
- wprowadzenie jednolitego systemu oznaczania, nazewnictwa i numeracji linii komunikacyjnych w publicznym transporcie zbiorowym kolejowym oraz autobusowym na terenie województwa mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 128)

Według stanu na dzień 6 grudnia 2016 r., organizator utworzył zakładkę na stronie internetowej (www.mazovia.pl), zawierającą informację o sposobie zorganizowania publicznego transportu zbiorowego. Do dnia zakończenia kontroli nie podjęto działań dotyczących utworzenia platformy internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 408-409, 413-414, 416)

W planie transportowym określono pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, obejmujący m.in.:

- bezpośredniość połączeń i przesiadki oraz częstotliwość kursowania pojazdów,
- dostępność dla pasażerów (w tym dla pasażerów o ograniczonej mobilności),
- komfort i bezpieczeństwo podróżowania,

¹⁹ Wcześniej: Zarządzenie nr 55/15 Marszałka z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie Zasad oraz trybu przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków, o których mowa w Dziale VIII ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w Urzędzie.

²⁰ Dz. U. z. 2016 r. poz. 23, ze zm.

- niezawodność przewozów i punktualność kursowania pojazdów rozumianą jako uzyskanie wskaźnika realizacji rozkładu jazdy, mierzonego liczbą wykonanych kursów, na poziomie powyżej 95,0% oraz zapewnienie komunikacji zastępczej w przypadku niezrealizowanego kursu z podstawowego rozkładu jazdy, gdzie czas oczekiwania na następny środek transportu na liniach głównych wynosi powyżej 60 minut, a na liniach regionalnych powyżej 2 godzin.

W umowach o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze województwa mazowieckiego zawarto pożądane standardy przewozów uwzględnione w planie transportowym, z wyjątkiem wskaźnika niezawodności przewozów. Główny nacisk położono na standardy w zakresie komfortu podróżowania i punktualności kursowania, tj. punktualność (powyżej 95%), umieszczanie tablic kierunkowych, zapewnienie komunikacji zastępczej w przypadkach odwołania pociągu, zapewnienie odpowiedniego komfortu i bezpieczeństwa podróżowania. W trakcie kontroli przeprowadzanych przez organizatora szczególną uwagę zwracano na przestrzeganie ww. standardów.

W umowach z KM i WKD nie określono sposobu obliczania wskaźnika opóźnień pociągów. Wzór jego wyliczenia został opracowany w Wydziale Transportu Kolejowego, w porozumieniu ze spółkami kolejowymi, w arkuszach dotyczących rozliczeń miesięcznych (procentowy wskaźnik opóźnień w danym okresie wyliczano dzieląc liczbę pociągów uruchomionych w danym okresie przez liczbę pociągów opóźnionych w tym okresie, niezależnie od skali opóźnienia). Przyjęcie takiego rozwiązania powodowało, że pociągi odwołane w całej lub części relacji nie wpływały na obniżenie tego wskaźnika, podobnie jak nieistotna dla jego wielkości była skala opóźnienia (w taki sam sposób na wskaźnik wpływało opóźnienie pociągu siedmiominutowe jak i dwugodzinne), w wyniku czego przyjęty wskaźnik nie oddawał prawdziwego obrazu punktualności pociągów. Weryfikacja przekazywanych przez operatorów informacji o opóźnieniach nie była dokumentowana.

Z tytułu naruszenia warunków umów organizator nałożył na operatorów w latach 2014-2016 (do końca II kw.) kary finansowe w łącznej kwocie 228 950 zł, głównie z powodu odwołania pociągów bez zapewniania komunikacji zastępczej oraz za nienależyte warunki przewozu osób. Nie nałożono żadnych kar pieniężnych z tytułu opóźnienia pociągów. W umowach ustalono kary finansowe z tytułu opóźnień tylko w przypadku nieosiągnięcia w danym kwartale przez wskaźnik opóźnień poziomu 95%. Nie przewidziano w nich kar finansowych za pojedyncze opóźnienia.

(dowód: akta kontroli str. 128, 258-269, 408-416, 420, 567-738, 928-929)

W planie transportowym określono maksymalne wypełnienie w pojazdach, m.in.: na liniach głównych w transporcie kolejowym wykonywanym na odległość do 40 km z/do Warszawy maksymalne wypełnienie pojazdów wynoszące 100% miejsc siedzących oraz 70% miejsc stojących w stosunku do liczby miejsc przewidzianych przez producenta; na liniach głównych w transporcie kolejowym wykonywanych na odległości powyżej 40 km z/do Warszawy maksymalne wypełnienie pojazdów wynoszące 100% miejsc siedzących oraz 40% miejsc stojących w stosunku do liczby miejsc przewidzianych przez producenta.

Zapełnienie pociągów było przedmiotem kontroli pracowników organizatora. Dla 99 wybranych pociągów KM poddanych kontroli frekwencja wyniosła od 1% do 200% zapełnienia miejsc, średnio 41% miejsc siedzących było zapełnionych. W 53 pociągach frekwencja (w stosunku do liczby miejsc siedzących) wyniosła do 30%, w 12 pociągach od 30% do 50%, w 26% pociągach od 50% do 100%, a w trzech pociągach frekwencja przekroczyła 100%. W 2014 r. na zlecenie

Przychody operatora zawarte w powyższym zestawieniu obejmują także pozostałe przychody operacyjne, które w 2013 r. w WKD uwzględniały odpis aktualizacyjny na karę umowną z PESA w kwocie 48 932 020,50 zł. W pozostałych kosztach operacyjnych WKD zawiązała rezerwę na karę umowną z PESA w tej samej kwocie. Koszty organizatora dotyczące finansowania przewozów wykonywanych przez innych niż KM i WKD operatorów kształtowały się następująco: 2013 r. 154 562,86 zł; 2014 r. 176 992,17 zł; 2015 r. 179 412,09 zł; 2016 r. 98 714,36 zł.

(dowód: akta kontroli str. 445-448, 565, 742)

W okresie objętym kontrolą województwo mazowieckie zakupiło cztery fabrycznie nowe spalinowe autobusy szynowe przeznaczone do obsługi kolejowych przewozów pasażerskich w ruchu regionalnym, za łączną kwotę 32,1 mln zł (trzy autobusy szynowe jednoczłonowe i jeden dwuczłonowy). Autobusy zostały zakupione na podstawie trzech umów zawartych z producentami autobusów, których w każdym przypadku wyłoniono w wyniku wcześniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Każde z tych postępowań przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²². W trzech przypadkach przedmiot zamówienia został odebrany bez uwag i w terminie. W jednym przypadku, w związku z pięciodniowym opóźnieniem, Urząd obciążył wykonawcę karą umowną w kwocie 32,5 tys. zł. Płatności za dostawy zostały dokonane w wysokościach i w terminach umownych. Płatność za autobus dostarczony z opóźnieniem została pomniejszona o ww. karę.

(dowód: akta kontroli str. 1584-1585)

I. Umowa Ramowa Nr 4/KM/NI.IT.I/09 z dnia 19 maja 2009 r. zawarta przez Województwo Mazowieckie z KM o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze województwa mazowieckiego zawierała elementy określone w art. 25 ust 3 upz. Umowę zawarto na piętnaście kolejnych okresów obowiązywania rozkładów jazdy, tj. na okres od 13 grudnia 2009 r. do 14 grudnia 2024 r. Do umowy zawarto cztery aneksy – ostatni w dniu 20 marca 2013 r.

W umowie ramowej, wg stanu uwzględniającego aneks nr 4, zawarto m.in. następujące postanowienia:

- ceny biletów określone są w Załączniku do Taryfy. Zmiany cen biletów wymagają uzgodnienia z Organizatorem (Taryfa została przyjęta uchwałą Nr 542/Z/2013 Zarządu Spółki „Koleje Mazowieckie–KM” sp. z o.o. z dnia 4 grudnia 2013 r.);
- rekompensata stanowi różnicę udokumentowanych kosztów i przychodów dotyczących działalności przewozowej objętej Umową Ramową oraz rozsądny zysk. Opis metodyki wyliczenia rekompensaty stanowi Załącznik nr 2 do Umowy;
- warunkiem rozliczenia i wypłaty rekompensaty jest uprzednie złożenie przez Operatora wniosku wraz z dokumentacją pozwalającą na dokonanie weryfikacji jego zasadności oraz rozliczenia się z płatności wypłaconej uprzednio na dany miesiąc na poczet należnej rekompensaty. Tryb przekazania i wzór wniosku określany będzie w umowach rocznych (§ 5 ust. 12),
- jeżeli w wyniku rozliczenia Umowy Rocznej okaże się, że wysokość wyniku finansowego netto pomniejszonego o efekt sieciowy i premię efektywnościową jest niższa w stosunku do wyniku finansowego netto pomniejszonego o efekt sieciowy i premię efektywnościową, określonego w umowie rocznej, Operatorowi przysługuje dodatkowy rozsądny zysk zwany premią efektywnościową w wysokości 5% różnicy pomiędzy szacowanym a wynikającym z rozliczenia umowy rocznej wynikiem finansowym netto pomniejszonym o efekt sieciowy i premię efektywnościową;

²² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

- w przypadku gdy Operator uzyska dodatni wynik finansowy na działalności przewozowej komercyjnej pomniejszający rekompensatę, zwany dalej efektem sieciowym, Operator otrzyma dodatkowy rozsądny zysk z tytułu efektu sieciowego;
- roczne rozliczenie rekompensaty nastąpi po wydaniu opinii przez biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego Operatora za okres odpowiadający okresowi obowiązywania Umowy Rocznej oraz po sporządzeniu przez biegłego rewidenta raportu z rozliczenia rekompensaty należnej Operatorowi za okres obowiązywania danej umowy rocznej, przedstawiającego stanowisko biegłego rewidenta w sprawie zgodności rozliczenia rekompensaty należnej Operatorowi za ten okres z przepisami rozporządzenia WE nr 1370/2007 (również z uwzględnieniem weryfikacji poziomu rekompensaty zapobiegającej jej nadmierności) oraz postanowieniami umowy ramowej;
- Organizator upoważniony jest do przeprowadzania kontroli jakości wykonywanych przez Operatora przewozów pod kątem wypełniania przyjętych przez Operatora zobowiązań, określonych w szczególności w umowie ramowej oraz umowach rocznych.

W załączniku nr 2 pt. „Opis metodyki wyliczenia rekompensaty zgodnie z rozporządzeniem 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007” w Etapie III – Metodyka wyliczenia poziomu rekompensaty zapisano, że wynik finansowy netto jest to suma wszystkich ponoszonych kosztów na działalności operacyjnej oraz kosztów finansowych związanych z wykonywaniem powierzonej usługi minus suma wszystkich przychodów z działalności operacyjnej oraz przychodów finansowych związanych z wykonywaniem powierzonej usługi, w tym wynikających z efektu sieciowego plus rozsądny zysk (ustalona stopa zwrotu z kapitałów własnych za ostatni zamknięty rok obrotowy) plus dodatkowy rozsądny zysk z tytułu premii efektywnościowej plus dodatkowy rozsądny zysk wynikający z efektu sieciowego plus podatek dochodowy.

(dowód: akta kontroli str. 957-1053)

W umowach rocznych o świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze województwa mazowieckiego zawieranych z KM na kolejne lata z okresu 2014-2016 ustalono m.in.:

- a) szacowaną wartość rekompensaty w danym roku oraz jej podział na kwotę odpowiadającą wysokości kosztów i podatku dochodowego nie znajdujących pokrycia w przychodach oraz na kwotę rozsądnego zysku;
- b) rekompensata obejmuje przewozy wykonane w danym roku w liczbie:
 - w umowie na 2014 r. praca eksploatacyjna handlowa – 16 498 349,905 pockm, praca eksploatacyjna służbowa 478 682,120 pockm oraz komunikacja autobusowa pomiędzy stacją kolejową Modlin a Lotniskiem Warszawa/Modlin 192 720 wozokm,
 - w umowie na 2015 r. praca eksploatacyjna handlowa – 16 662 419,865 pockm, praca eksploatacyjna służbowa 420 264,283 pockm oraz komunikacja autobusowa pomiędzy stacją kolejową Modlin a Lotniskiem Warszawa/Modlin 188 705 wozokm,
 - w umowie na 2016 r. praca eksploatacyjna handlowa – 17 165 879,422 pockm, praca eksploatacyjna służbowa 421 919,753 pockm, pozostała praca eksploatacyjna – 229 735,717 pockm oraz komunikacja autobusowa pomiędzy stacją kolejową Modlin a Lotniskiem Warszawa/Modlin 189 222 wozokm,
- c) w przypadku, gdy w wyniku rocznego rozliczenia umowy rocznej okaże się, że wysokość kosztów i podatku dochodowego nie znajdujących pokrycia

w przychodach nie przekroczy kwoty określonej w tej umowie, wówczas kwota rozsądnego zysku należnego Operatorowi zostanie powiększona o 5% powstałej różnicy, a tak wyliczony dodatkowy zysk stanowi premię efektywnościową;

- d) we wniosku o rekompensatę Operator zobowiązany jest określić wysokość przychodów i kosztów, obliczonych zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia nr 1370/2007 oraz zgodnie z zasadami alokacji przychodów i kosztów w ramach działalności objętej umową roczną oraz pozostałej działalności Operatora (klucze podziału), stanowiącymi załącznik nr 8 do umowy rocznej;
(dowód: akta kontroli str. 1054-1430)

W załączniku nr 8 do ww. umów rocznych ustalono m.in.:

- zasady podziału kosztów na poszczególne rodzaje działalności przewozowej w ten sposób, że do kosztów bezpośrednich usług przewozowych dotyczących pociągów komercyjnych przypisano koszty amortyzacji, koszty ubezpieczenia taboru za czas wykorzystania taboru do tych przewozów i koszty pracownicze za czas pracy pracowników przy tych przewozach,
- podział podatku dochodowego na poszczególne rodzaje działalności z uwzględnieniem udziału przychodów bilansowych przypisanych do poszczególnych obszarów działalności Spółki po odjęciu przychodów wolnych od podatku dochodowego, w tym w szczególności przychodów z tytułu rekompensaty, dotacji przedmiotowej oraz przychodów z tytułu otrzymanych dotacji unijnych.

(dowód: akta kontroli str. 1132-1133, 1262-1263)

W umowie rocznej na 2014 r. zawartej z KM określono planowaną pracę przewozową na 16 498 349,905 pockm i 192 720 wozkm, a wysokość kosztów i podatku dochodowego nieznajdujących pokrycia w przychodach na 253 496 121,87 zł. W 2014 r. KM wykonała 15 429 791,606 pockm i 165 730,80 wozkm pracy przewozowej, która była mniejsza o 1 068 558,299 pockm i 26 989,20 wozkm od pracy przewozowej określonej w umowie, a wysokość kosztów i podatku dochodowego nieznajdujących pokrycia w przychodach wyniosła 242 455 670,13 zł i była niższa o 11 040 451,73 zł od określonej w umowie.

W związku z ww. ustaleniami w umowie rocznej premia efektywnościowa za 2014 r. wyniosła 552 022,59 zł.

W umowie rocznej na 2015 r. zawartej z KM określono planowaną pracę przewozową na 16 662 419,865 pockm i 188 705,00 wozkm, a wysokość kosztów i podatku dochodowego nieznajdujących pokrycia w przychodach na 249 891 970,09 zł. W 2015 r. KM wykonała 15 433 103,548 pockm i 180 395,10 wozkm pracy przewozowej, która była mniejsza o 1 229 316,317 pockm i 8 309,90 wozkm od pracy przewozowej określonej w umowie, a wysokość kosztów i podatku dochodowego nieznajdujących pokrycia w przychodach wyniosła 241 714 715,32 zł i była niższa o 8 177 254,77 zł od określonej w umowie.

W związku z ww. ustaleniami w umowie rocznej premia efektywnościowa za 2015 r. wyniosła 408 862,74 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1042, 1059, 1166, 1286, 1431-1580)

II. Umowa ramowa nr 5/WKD/NI.IT./09 z dnia 19 maja 2009 r. wraz z aneksami zawarta przez Województwo Mazowieckie z WKD zawierała elementy określone w art. 25 ust 3 uptz. W oparciu o zapisy umowy ramowej zawierano umowy roczne, w których szczegółowo regulowano zobowiązania stron w danym roku. W umowie ramowej szczegółowo uregulowano m.in. następujące kwestie:

- zobowiązanie Operatora do wykonywania przewozów w oparciu o postanowienia regulaminu przewozów oraz Taryfy przewozowej (§ 2 ust. 4 i 6), które nie stanowiły załącznika do umowy ramowej. Organizator posiadał uprawnienie do zatwierdzania regulaminu przewozów oraz uzgadniania cen biletów;
- zobowiązanie Operatora m.in. do: zapewnienia odpowiedniego standardu i warunków podróży, bezpieczeństwa i higieny (załącznik nr 3 do umowy określał wymagania jakościowe m.in.: zorganizowanie sprzedaży biletów w kasach biletowych i pociągach, zapewnienie informacji o warunkach przewozu, podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy, cennika opłat, taryfy i regulaminu, okresowych zmian w rozkładzie jazdy), dążenia do zapewnienia informacji megafonowej na peronach, informowania w formie elektronicznej Organizatora o odwołaniu pociągu, wprowadzeniu okresowych zmian z uwagi na przyczyny techniczne związane z infrastrukturą lub wymuszone warunkami atmosferycznymi najpóźniej w terminie 5 dni roboczych po zaistnieniu opisanej sytuacji (§ 4 ust. 15 i ust. 17);
- Organizator zobowiązał się do pokrycia wyniku finansowego netto Operatora w związku z wykonywaniem przewozów stosownie do wymogów rozporządzenia 1370/2007 w formie rekompensaty (§ 5); opis metodyki wyliczenia rekompensaty stanowił załącznik nr 1 do umowy. W metodyce określono m.in. sposób uwzględniania kosztów, w tym ujęcie w kosztach podatku dochodowego CIT. Strony uzgodniły, że w okresie realizacji umowy ramowej szacunkowa wartość rekompensat wyniesie 400 506 133,08 zł, w tym m.in. za: 2014 r. 34 427 458 zł, 2015 r. 33 117 458 zł, 2016 r. 32 067 458 zł. Strony postanowiły, że stosować będą miesięczny okres rozliczeniowy. Warunkiem rozliczenia rekompensaty będzie uprzednie złożenie przez operatora wniosku o rekompensatę wraz z dokumentacją pozwalającą na dokonanie weryfikacji jego zasadności oraz rozliczenia się przez operatora z dokonania uprzedniej płatności na poczet rekompensaty. Wniosek o rekompensatę będzie podlegać weryfikacji przez Organizatora pod względem formalnym. Roczne rozliczenie rekompensaty nastąpi po wydaniu opinii przez niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego operatora oraz sporządzeniu przez biegłego rewidenta raportu z rozliczenia rekompensaty należnej operatorowi przedstawiającej stanowisko biegłego w sprawie zgodności rozliczenia rekompensaty należnej z przepisami rozporządzenia WE 1370/2007 (również z uwzględnieniem weryfikacji poziomu rekompensaty zapobiegającej jej nadmierności). Stanowisko biegłego będzie dla stron wiążące i ostateczne. W przypadku, gdy z raportu z rozliczenia rekompensaty lub ze stanowiska biegłego będzie wynikało, że rzeczywista wysokość kosztów w okresie obowiązywania umowy rocznej jest niższa niż zakładana wysokość kosztów w umowie rocznej, Organizator wypłaci operatorowi dodatkową kwotę rozsądnego zysku wskazaną w umowie rocznej. Nie zostało to powiązane z żadnym wskaźnikiem np. ilością wykonywanych pociągów;
- Organizator zastrzegł sobie prawo kontroli wykorzystania rekompensaty według kryterium zgodności z prawem, celowości i gospodarności oraz prawo do wglądu w dokumentację związaną z jej wykorzystaniem.

(dowód: akta kontroli str. 567-686)

Każdorazowo przed zawarciem umów rocznych Zarząd Województwa Mazowieckiego podejmował decyzję o planowanej kwocie rekompensaty oraz poziomie godziwego zysku.

(dowód: akta kontroli str. 751-780)

Umowa roczna nr 1/NI/IT-I/D/2014 z dnia 10 grudnia 2013 r. zawarta pomiędzy Województwem Mazowieckim i WKD, przedmiotem której było wykonywanie przewozów w granicach województwa mazowieckiego, obowiązywała w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.. W załączniku nr 1 określono przewozy objęte umową (łącznie 147 pociągów, praca przewozowa 1 301 456 pockm). Oszacowano wysokość rekompensaty na kwotę 25 250 000 zł, wysokość kosztów niezajdujących pokrycia w przewozach na 24 260 964,83 zł, kwotę rozsądnego zysku na 989 035,17 zł (1,7114% kapitału zaangażowanego przez operatora w wykonanie umowy rocznej wg bilansu na dzień 31 grudnia 2012 r.).

Umowa roczna nr 1/NI/IT-I/D/2015 z dnia 17 grudnia 2015 r. zawarta pomiędzy Województwem Mazowieckim i WKD, przedmiotem której było wykonywanie przewozów w granicach województwa mazowieckiego, obowiązywała w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. W załączniku nr 1 określono przewozy objęte umową (łącznie 149 pociągów, praca przewozowa 1 306 650 pockm). Oszacowano wysokość rekompensaty na kwotę 23 000 000 zł, wysokość kosztów niezajdujących pokrycia w przewozach na 20 879 070,30 zł, kwotę rozsądnego zysku na 2 120 929,70 zł (3,67% kapitału zaangażowanego przez operatora w wykonanie umowy rocznej wg bilansu na dzień 31 grudnia 2013 r.)

Umowa roczna nr 3/NI/IT-I/D/2016 z dnia 23 lutego 2016 r., zawarta pomiędzy Województwem Mazowieckim i WKD, przedmiotem której było wykonywanie przewozów w granicach województwa mazowieckiego, obowiązywała w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. W załączniku nr 1 określono przewozy objęte umową (praca przewozowa 1 310 768 pockm). Oszacowano wysokość rekompensaty na kwotę 31 204 715 zł, wysokość kosztów niezajdujących pokrycia w przewozach na 27 737 255,00 zł (24 403 921,67 zł – kwota pochodząca ze środków własnych organizatora i 3 333 333,33 zł ze środków Funduszu Kolejowego), kwotę rozsądnego zysku na 3 467 460 zł (6% kapitału zaangażowanego przez operatora w wykonanie umowy rocznej wg bilansu na dzień 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 687-738)

W okresie objętym kontrolą WKD przekazywała do Marszałka wnioski o rekompensatę wraz z rozliczeniami miesięcznymi zawierającymi wyszczególnione w umowie załączniki. Wnioski były poddawane przez pracowników Urzędu ocenie formalnej. Na podstawie badania rozliczeń za miesiąc styczeń i czerwiec w poszczególnych latach objętych kontrolą stwierdzono, że przekazywane do WKD uwagi dotyczyły głównie zwiększenia lub zmniejszenia poszczególnych pozycji bilansu miesięcznego. WKD przedstawiała wyjaśnienia w tych kwestiach. Nie przeprowadzono kontroli dokumentów źródłowych. We wszystkich poddanych kontroli wnioskach o płatność kwota wnioskowana była wyliczana w oparciu o przedstawione przez WKD koszty i przychody, ponadto kwota kosztów zwiększana była o 1/12 kwoty rozsądnego zysku za dany miesiąc.

WKD przekazała rozliczenie ostateczne za 2014 r. Marszałkowi wraz z raportem biegłego rewidenta, który nie odnosił się do zasadności poziomu rekompensaty oraz zgodności obliczenia rekompensaty z przepisami rozporządzenia (WE) 1370/2007. W rozliczeniu wyszczególniono m.in. wykorzystaną kwotę rekompensaty: 17 864 067,97 zł (w tym rozsądny zysk 989 035,17 zł), oraz należną kwotę rekompensaty: 18 233 364,57 zł zawierającą dodatkowy rozsądny zysk w kwocie 369 296,60 zł. Praca przewozowa planowana – 1 301 792 pockm, wykonana praca przewozowa – 1 300 525 pockm. W rozliczeniu do kosztów usługi przewozowej doliczony został podatek w kwocie 344 841,0 zł. Zarząd Województwa Mazowieckiego zatwierdził raport z rozliczenia rekompensaty.

WKD przekazała rozliczenie ostateczne za 2015 r. Marszałkowi wraz z raportem biegłego rewidenta, który nie odnosił się do zasadności poziomu rekompensaty oraz zgodności obliczenia rekompensaty z przepisami rozporządzenia (WE) 1370/2007. W rozliczeniu wyszczególniono m.in. wykorzystaną kwotę rekompensaty: 21 312 571,00 zł oraz należną kwotę rekompensaty: 24 316 904,85 zł (w tym rozsądny zysk 2 120 929,70 zł, kwotę naliczonej kary 1 000 zł pomniejszającą rozsądny zysk). Praca planowana – 1 190 062 pockm, wykonana praca przewozowa – 1 187 245 pockm. W rozliczeniu do kosztów usługi przewozowej doliczony został podatek w kwocie 612 784,0 zł. Zarząd Województwa Mazowieckiego zatwierdził raport z rozliczenia rekompensaty.

(dowód: akta kontroli str. 449-563, 930-939)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Województwo wypłaciło rekompensaty KM i WKD w kwotach wykazanych w rozliczeniach rocznych za lata 2014 i 2015 (przyjętych przez Zarząd Województwa), tj. 262 744 935,42 zł za 2014 r. i 271 292 362,79 zł za 2015 r., pomimo niespełnienia przez operatorów ustalonego w umowach ramowych warunku niezbędnego do przyjęcia tych rozliczeń.

Przedstawione przez KM i WKD raporty z rozliczenia rekompensat należnych operatorom za powyższe okresy obowiązywania umów rocznych nie zawierały bowiem stanowiska biegłego rewidenta w sprawie zgodności rozliczenia rekompensat z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 (również z uwzględnieniem weryfikacji poziomu rekompensaty zapobiegającej jej nadmierności) oraz postanowieniami umów ramowych.

KM i WKD przedstawiły raporty z rozliczenia rekompensaty należnej operatorowi za okres obowiązywania danej umowy rocznej, zawierające stanowisko biegłego rewidenta, które wskazywało tylko na zgodność rozliczenia z postanowieniami umowy ramowej. Żadna opinia nie wskazywała na zgodność rozliczenia z przepisami rozporządzenia (WE) 1370/2007 oraz na zasadność poziomu rekompensaty.

Dyrektor Departamentu Organizacji wyjaśniła, że biegły rewident stwierdzając prawidłowość rozliczenia rekompensaty z umowami rocznymi, które zostały zawarte na podstawie i zgodnie z wytycznymi określonymi w rozporządzeniu 1370/2007 oraz które odwołują do stosowania przepisów tego rozporządzenia, tym samym potwierdza zgodność i prawidłowość przekazanej spółce rekompensaty z ww. rozporządzeniem. Marszałek nie miał podstaw, aby zarzucać opiniom biegłych rewidentów niedokonanie analizy pod kątem zgodności z rozporządzeniem nr 1370/2007.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniu, gdyż w umowie ramowej ustalono, że raport biegłego ma przedstawiać jego stanowisko w sprawie zgodności rozliczenia z przepisami rozporządzenia nr 1370/2007 (również z uwzględnieniem weryfikacji poziomu rekompensaty zapobiegającej jej nadmierności) oraz postanowieniami umowy ramowej. Zawarte w raportach stwierdzenie, że rozliczenie jest zgodne z postanowieniami umowy nie jest równoznaczne z potwierdzeniem zgodności rozliczenia z przepisami ww. rozporządzenia i nie wyczerpuje wymagań wobec raportu określonych w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 449-465, 479-498, 943, 947-948, 1586-1596)

2. Marszałek nie wykonywał kontroli dokumentacji księgowej KM i WKD związanej ze świadczonymi przez nie usługami publicznymi, przez co nie sprawował rzetelnego nadzoru nad prawidłowością i zasadnością przychodów i kosztów

tych usług wykazywanych przez ww. operatorów w rozliczeniach rekompensat. Do składanych przez KM wniosków o rekompensaty załączano arkusze rozliczeniowe zawierające: rozliczenie wykonanych pociągokilometrów, zestawienie przychodów i kosztów, zestawienie opóźnionych pociągów, zestawienie odwołanych pociągów, informację o pracy przewozowej oraz liczbie przewiezionych pasażerów, które zawierały wielkości deklaratywne. Nie załączono żadnej innej dokumentacji. Analiza rozliczeń wykazała m.in., że były one weryfikowane przez pracowników Urzędu głównie pod względem formalnym, ustalali oni także przyczyny zmian salda poszczególnych pozycji rozliczenia w porównaniu do roku wcześniejszego, bazując na przekazanych przez Operatorów zestawieniach. Powyższe nie gwarantowało zapobieżenia nadmiernemu poziomowi rekompensaty.

Dyrektor Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury Urzędu wyjaśniając w jaki sposób weryfikowano zasadność wniosków KM o rekompensatę roczną za 2014 i za 2015 rok, skoro do składanych przez KM wniosków o te rekompensaty nie załączono dokumentacji pozwalającej na dokonanie weryfikacji zasadności tych wniosków, stwierdziła: „Analizowane są dokumenty załączone do wniosku, ponadto posiłkujemy się analizą porównawczą poziomu kosztów z poprzednich okresów rozliczeniowych. Weryfikowany jest też raport biegłego z rozliczenia rekompensaty. W przypadku wątpliwości możemy prosić biegłego o wyjaśnienia kwestii zawartych w raporcie. Nie pamiętam czy prosiliśmy o takie wyjaśnienia za lata 2014 i 2015. W przypadku wątpliwości występujemy również do Spółki o wyjaśnienia”.

Dyrektor Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury Urzędu wyjaśniając czy Departament weryfikował zgodność zapisów w ww. wnioskach o rekompensatę roczną z ewidencją księgową operatora oraz czy weryfikowano prawidłowość podziału kosztów i przychodów w ewidencji operatora na działalność przewozową objętą umową z Województwem Mazowieckim, na komercyjną działalność przewozową i na pozostałą działalność, stwierdziła: „Opieramy się na opinii biegłego rewidenta, który analizując rekompensatę ma obowiązek zweryfikować ją w oparciu o przywołane w pytaniu dokumenty i ewidencję”.

Dyrektor Departamentu Organizacji wyjaśniając z upoważnienia Marszałka dlaczego służby Urzędu nie wykonywały kontroli finansowych w KM i WKD, przez co Marszałek nie miał realnej kontroli nad poziomem i zasadnością kosztów wykazywanych przez tych operatorów w rozliczeniach stwierdziła, że weryfikacja rozliczeń przekazywanych przez operatorów odbywa się dwukrotnie: przez pracowników Urzędu i następnie przez biegłego rewidenta. Stwierdziła także, że biegły dokonywał analizy rozliczenia w stosunku do zapisów umowy zawartej z operatorem.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Departamentu Organizacji, gdyż jak wynika z ustaleń kontroli, weryfikacja wykonywana przez pracowników Urzędu dotyczyła tylko zestawień deklaracyjnych i polegała jedynie na rachunkowym sprawdzeniu wskazanych w rozliczeniu składników oraz porównaniu poziomu wykazanych przez operatorów poszczególnych rodzajów przychodów i kosztów z wykazanymi w poprzednich okresach rozliczeniowych, a biegły rewident nie przeprowadził weryfikacji przychodów i kosztów wykazywanych przez operatorów w rozliczeniu rekompensaty w stosunku do zapisów rozporządzenia 1370/2007.

(dowód: akta kontroli str. 449-465, 479-498, 943, 947-948, 1581-1582, 1597)

3. Część postanowień umów rocznych o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze województwa mazowieckiego, zawartych z KM na lata 2014, 2015 i 2016 była

sprzeczna z przepisami art. 4 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1370/2007 i załącznika do tego rozporządzenia, które stanowią, że umowy o świadczenie usług publicznych określają w sposób obiektywny i przejrzysty m.in. parametry, według których obliczane są ewentualne rekompensaty, w sposób zapobiegający nadmiernemu poziomowi rekompensaty. Parametry te powinny być określone w taki sposób, aby rekompensata nie mogła przekroczyć kwoty koniecznej do pokrycia wyniku finansowego netto uzyskanego jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały podczas realizacji zobowiązań z tytułu usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z tym przychodów uzyskanych przez podmiot świadczący usługi publiczne z tytułu tych usług oraz rozsądnego zysku. W powołanych wyżej umowach rocznych:

a) w załączniku nr 8 pt. „Zasady alokacji przychodów i kosztów w ramach działalności objętej umową roczną oraz pozostałej działalności operatora (klucze podziału)” ustalono (pkt 7), że koszty działalności przewozowej dotyczące przychodów z tytułu uruchamiania pociągów kursujących na rzecz organizatora zgodnie z umową, wyliczane są poprzez wyodrębnienie kosztów związanych z uruchamianiem pociągów komercyjnych z kosztów działalności przewozowej ogółem.

W postanowieniach pkt 10 załącznika, określających zasady rozliczania kosztów dotyczących świadczenia komercyjnych usług przewozowych, do kosztów bezpośrednich usług przewozowych dotyczących pociągów komercyjnych zaliczono koszty amortyzacji taboru i koszty ubezpieczenia taboru tylko za czas wykorzystania taboru do przewozów, natomiast nie uwzględniono ww. rodzajów kosztów za czas przestoju pociągów. Ponadto, dla kosztów pracowniczych świadczenia komercyjnych usług przewozowych jako podstawę wyliczenia uwzględniono tylko czas pracy poszczególnych grup pracowników przy projekcie, nie uwzględniając kosztów za czas pracy, w którym pracownicy nie obsługują pociągów.

Powyższe ustalenia umów rocznych wskazują, że ponoszone przez KM koszty amortyzacji i ubezpieczenia taboru za czas przestoju taboru wykorzystywanego do przewozów komercyjnych oraz koszty pracownicze za czas, w którym pracownicy nie obsługują żadnego pociągu, przypisywane były w całości do działalności objętej umową o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z województwem mazowieckim.

Dyrektor Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury nie wyjaśniła (stwierdzając, że nie pamięta) przyczyn zawarcia w umowach rocznych z KM powyższych zasad podziału kosztów.

b) ustalono premię efektywnościową za świadczone usługi, która faktycznie nie była uzależniona²³ od efektywności tych usług. W umowach zapisano, że jeżeli wysokość kosztów i podatku dochodowego nieznajdujących pokrycia w przychodach nie przekroczy kwoty określonej w tej umowie, operatorowi przysługuje premia efektywnościowa w wysokości 5% tego obniżenia.

W kolejnych latach:

– w umowie na 2014 r. wysokość kosztów i podatku dochodowego nieznajdujących pokrycia w przychodach przypadająca na 1 pockm/wozkm planowanej pracy przewozowej wyniosła 15,19 zł, a faktyczna wysokość kosztów i podatku dochodowego nieznajdujących pokrycia w przychodach przypadająca na 1 pockm/wozkm wykonanej pracy przewozowej w 2014 r. wyniosła 15,55 zł, tj. była wyższa o 0,36 zł,

²³ Np. od obniżenia dopłaty jednostkowej do pockm wykonanych usług.

- w umowie na 2015 r. wysokość kosztów i podatku dochodowego nieznajdujących pokrycia w przychodach przypadająca na 1 pockm/wozkm planowanej pracy przewozowej wyniosła 14,83 zł, a faktyczna wysokość kosztów i podatku dochodowego nieznajdujących pokrycia w przychodach przypadająca na 1 pockm/wozkm wykonanej pracy przewozowej w 2015 r. wyniosła 15,48 zł, tj. była wyższa o 0,65 zł,
- premię efektywnościową za 2014 r. wypłacono zgodnie z postanowieniami umowy rocznej w sytuacji, gdy KM nie wykonała 1 095 547,499 pockm/wozkm planowanej pracy przewozowej, a faktyczna wysokość kosztów i podatku dochodowego nie znajdujących pokrycia w przychodach przypadająca na 1 pockm/wozkm wykonanej pracy przewozowej była wyższa o 0,36 zł od planowanej,
- premię efektywnościową za 2015 r. wypłacono zgodnie z postanowieniami umowy rocznej w sytuacji, gdy KM nie wykonała 1 237 626,217 pockm/wozkm planowanej pracy przewozowej, a faktyczna wysokość kosztów i podatku dochodowego nieznajdujących pokrycia w przychodach przypadająca na na 1 pockm/wozkm wykonanej pracy przewozowej była wyższa o 0,65 zł od planowanej.

Premia efektywnościowa ustalana była procentowo od różnicy pomiędzy kwotą rekompensaty planowanej na dany rok, a faktyczną kwotą rekompensaty w tym roku, mimo że różnica ta nie była powiązana z obniżeniem kosztów jednostkowych, a w znacznym bądź całkowitym stopniu wynikała z wykonania mniejszej pracy przewozowej (a tym samym nieponoszenia kosztów tej niewykonanej pracy, która była przecież zamówiona przez Województwo, więc tym samym wykonawca usługi dostał premię za jej częściowe niewykonanie). Łączna kwota wypłaconej premii efektywnościowej za lata 2014-2015 wyniosła 960 884,93 zł (552 022,19 zł za 2014 r. i 408 862,74 zł za 2015 r.).

Dyrektor Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury wyjaśniła, że kwestia wypłaty premii efektywnościowej była przedmiotem analiz w Departamencie oraz przez biegłego rewidenta i uznano, że taką premię można wypłacić.

(dowód: akta kontroli str. 1582-1583, 1586-1588, 1593-1594)

4. W załączniku nr 8 do umów rocznych na lata 2014, 2015 i 2016 zawartych z KM na świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze województwa mazowieckiego, w sposób sprzeczny z przepisami rozporządzenia nr 1370/2007 ustalono, sposób rozliczenia podatku dochodowego na poszczególne rodzaje działalności KM²⁴. Przyjęto, że rozliczenie podatku następuje z uwzględnieniem procentowego udziału uzyskiwanych przychodów bilansowych przypisanych do poszczególnych obszarów działalności KM po odjęciu przychodów wolnych od podatku dochodowego.

Tymczasem przepisy załącznika do rozporządzenia nr 1370/2007 stanowią, że w celu uniknięcia subsydiowania skośnego, w przypadku gdy podmiot świadczący usługi publiczne świadczy jednocześnie usługi rekompensowane podlegające zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług transportu publicznego i prowadzi inną działalność, rachunki związane z wspomnianymi usługami publicznymi muszą zostać odpowiednio rozdzielone i spełniać przynajmniej następujące warunki:

²⁴ Tj. na działalność przewozową objętą umową z organizatorem, działalność przewozową komercyjną, działalność przewozową poza terenem objętym umową z organizatorem oraz działalność pozaprzewozową.

- konta przypisane do każdej z tych dziedzin działalności muszą być prowadzone oddzielnie, a odpowiadające im aktywa oraz koszty stałe przydzielane są zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi,
- wszelkie koszty zmienne, odpowiednia suma na poczet kosztów stałych i rozsądny zysk związany z jakąkolwiek inną dziedziną działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne nie mogą być w żadnym przypadku rozliczane w ramach danych usług publicznych,
- koszty usług publicznych są wyrównywane przez dochody z działalności oraz wpłaty organów publicznych i nie ma możliwości przeniesienia dochodów na inną dziedzinę działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne.

Dyrektor Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego nie wyjaśniła (stwierdziła, że nie pamięta), dlaczego w umowach rocznych na lata 2014, 2015 i 2016 w załączniku nr 8 ustalono podział podatku dochodowego na poszczególne rodzaje działalności proporcjonalnie do przychodów z tych obszarów, a nie na bazie wyniku finansowego osiągniętego w tych poszczególnych obszarach.

(dowód: akta kontroli str. 1132, 1262, 1581-1583)

5. Skargi na działalność spółek kolejowych nie były rejestrowane w centralnym rejestrze skarg prowadzonych w Urzędzie, stosownie do obowiązku określonego w zarządzeniu Marszałka nr 244/16 z dnia 22 lipca 2016 r. Wydział Transportu Kolejowego Departamentu Infrastruktury otrzymywał skargi wniesione przez pasażerów na działalność WKD i KM (119 w 2014 r., 113 w 2015 r., 33 w 2016 r.) i nie przekazywał ich do centralnego rejestru, lecz przesyłał zgodnie z właściwością do rozpatrzenia KM lub WKD.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 381-383, 564, 566)

6. W ww. umowach ramowych operatorzy zobowiązali się do zachowania należytej staranności przy wykonywaniu powierzonej im usługi, w tym m.in. do rozpatrywania skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań zgodnie z ustawą Prawo przewozowe. W Urzędzie nie określono procedury kontroli operatorów w zakresie rozpatrywania przez nich skarg i reklamacji oraz nie kontrolowano sposobu rozpatrywania skarg i reklamacji przez operatorów. Natomiast przewoźnicy przekazywali do wiadomości organizatorowi rozstrzygnięcia wszystkich skarg otrzymanych za jego pośrednictwem.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że działania pracowników Urzędu w zakresie rozpatrywania skarg i reklamacji, polegały na utrzymywaniu stałego kontaktu z operatorami w tym zakresie oraz wielokrotnym omawianiu na spotkaniach oraz telefonicznie spraw dotyczących składanych przez podróżnych skarg.

(dowód: akta kontroli str. 365-375)

W ocenie NIK, organizator publicznego transportu zbiorowego, w celu prawidłowej realizacji zadań związanych z tym transportem na obszarze województwa, powinien posiadać wiedzę o opiniach pasażerów wyrażanych m.in. w skargach i reklamacjach oraz kierując się zasadą gospodarności powinien kontrolować prawidłowość świadczenia usług zamówionych u przewoźników.

7. Marszałek nie zapewnił kontroli w zakresie wywiązywania się przez operatorów ze zobowiązań umownych dotyczących zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, w tym spełniania warunków formalno-technicznych przez tabor wykorzystywany do realizacji tych umów, tj. kontroli terminowości wykonania przeglądów przewidzianych harmonogramem zawartym w DSU tego taboru oraz kontroli aktualności świadectw sprawności technicznej. Niewykonywanie ww. kontroli stanowiło naruszenie przepisów art. 43 ust. 1 pkt 2

uptz, według którego zarządzanie publicznym transportem zbiorowym przez organizatora polega w szczególności na ocenie i kontroli realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Przy tym, w sytuacji gdy służby Marszałka nie kontrolowały spełniania przez tabor operatorów warunków formalno-technicznych, Marszałek nie wykorzystał innych możliwości pozyskania wiedzy w tym zakresie i nie zwracał się do UTK o objęcie czynnościami kontrolnymi lub sprawdzającymi środków transportu wykorzystywanych do świadczenia usług publicznego kolejowego transportu zbiorowego na terenie województwa mazowieckiego, a nawet nie zwracał się o udzielenie informacji o wynikach tych kontroli przeprowadzonych z własnej inicjatywy przez UTK. Tymczasem według informacji uzyskanej z UTK, kontrole przeprowadzone przez ten urząd wykazały nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego taboru kolejowego, którym KM i WKD świadczyły usługi publicznego kolejowego transportu zbiorowego na terenie województwa mazowieckiego.

Dyrektor Departamentu Organizacyjnego wyjaśniła m.in., że przynajmniej raz w miesiącu przeprowadzana jest kontrola niewykonania lub nienależytego wykonania przez operatorów postanowień ww. umów. W ramach kontroli weryfikowane są m.in. parametry taboru używanego do realizacji umów, w tym: niesprawna klimatyzacja lub ogrzewanie, niesprawne okna i drzwi, niesprawne urządzenia sanitarne. Wszystkie ww. czynności są zbieżne z zakresem kontroli realizowanych przez UTK.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniu, że kontrole Urzędu są zbieżne z kontrolami UTK, gdyż kontrole Urzędu nie obejmowały terminowości wykonania przeglądów i remontów zgodnie z harmonogramem zawartym w DSU taboru oraz ważności świadectw sprawności technicznej, a kontrole UTK wykazały nieprawidłowości, których nie ujawniły kontrole Urzędu, w tym niewłaściwe prowadzenie lub brak odpowiedniej dokumentacji pojazdów kolejowych. W wyniku kontroli przewoźników realizujących kolejowy publiczny transport zbiorowy na terenie województwa mazowieckiego Prezes UTK w 2014 r. wydał dwie decyzje o wyłączeniu z eksploatacji pojazdu kolejowego oraz o ograniczeniu eksploatacji pojazdu kolejowego.

(dowód: akta kontroli str. 255-257, 269-280, 315-318, 364-377, 379, 402-406, 943-944, 949)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na:

- brak określenia w umowach o świadczenie usług publicznych w zakresie wykonywania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze województwa mazowieckiego sankcji karnych za każde opóźnienie pociągu z winy operatora oraz sposobu obliczania wskaźnika opóźnień w kursowaniu pociągów. Przyjęty przez pracowników Urzędu sposób obliczania wskaźnika opóźnień pociągów dopuszczał dużą tolerancję w przestrzeganiu punktualności, przy której organizator nie przewidywał żadnych sankcji z tego tytułu. W związku z powyższym, operatorzy w okresie objętym kontrolą nie byli karani za opóźnienia, pomimo ich licznych występowań²⁵. Ponadto przedstawiane przez operatorów rozliczenia kwartalne pociągów opóźnionych, w których wyliczano współczynnik opóźnień nie uwzględniały pociągów odwołanych w pełnej lub częściowej relacji, co nie oddawało rzeczywistego obrazu niezawodności pociągów i powodowało zwiększenie wartości tego wskaźnika.

²⁵ Przykładowo według załącznika 6c wg umowy rocznej z KM: w 2014 r. 29 368 pociągów KM przybyło do stacji końcowej z opóźnieniem ponad 5 min., a wskaźnik punktualności na przybyciu wyniósł 87,63%, a w 2015 r. 26 000 pociągów KM przybyło do stacji końcowej z opóźnieniem ponad 5 min., a wskaźnik punktualności na przybyciu wyniósł 89,32%.

- Niedostateczny był też nadzór sprawowany przez pracowników Urzędu nad ewidencjonowaniem i wykazywaniem przez operatorów opóźnień;
- możliwość podjęcia przez Marszałka współpracy z zarządcą linii kolejowych (PKP PLK S.A.), polegającej na wymianie informacji z zakresu organizacji i realizacji pasażerskiego ruchu kolejowego na obszarze województwa oraz umożliwieniu przez PLK dostępu do niektórych baz danych (np. eksploatowanych w PLK systemów informatycznych: SEPE²⁶ i SKRJ²⁷). Zdaniem NIK, ułatwiłoby to optymalne reagowanie na bieżące uwarunkowania organizowania przewozów pasażerskich i pozwoliło na uzyskanie niezależnego i bezstronnego źródła informacji dotyczącego np. punktualności kursowania pociągów dotowanych przez samorząd
 - sposób wykonywania przez Marszałka obowiązku administrowania systemem informacji dla pasażera, określonego przepisem art. 43 ust. 1 pkt 8 uptz. Organizator realizuje obowiązek administracji systemem informacji dla pasażera jedynie poprzez utworzenie zakładki na stronie internetowej, a także kontrole prowadzone u przewoźników. Utworzona na stronie internetowej Urzędu zakładka dotycząca transportu zawiera podstawowe informacje o organizacji przewozów i odsyła do stron internetowych operatorów²⁸. W umowach o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego obowiązek zapewnienia informacji dla podróżnych Województwo nałożyło na operatorów. Administrowany przez Marszałka system nie pozwala na uzyskanie informacji o możliwości połączeń, przy konieczności korzystania z różnych środków transportu bądź różnych operatorów, świadczących usługi transportowe na podstawie umów zawartych z Województwem. Wyszukanie optymalnego połączenia wymaga wnikliwej analizy stron wszystkich przewoźników. Nie ma również możliwości uzyskania informacji drogą telefoniczną o możliwych połączeniach wymagających korzystania z usług więcej niż jednego operatora.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zarządzania publicznym kolejowym transportem zbiorowym.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli²⁹ wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu uregulowania zgodnie z przepisami uptz kwestii ustalania opłat za przewóz oraz innych opłat za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.
2. Przyjmowanie rozliczenia rocznego rekompensaty po przedstawieniu przez Operatora raportu z rozliczenia rekompensaty należnej Operatorowi za okres obowiązywania danej umowy rocznej, przedstawiającego stanowisko biegłego rewidenta w sprawie zgodności rozliczenia rekompensaty należnej Operatorowi za ten okres z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, również z uwzględnieniem weryfikacji poziomu rekompensaty zapobiegającej jej nadmierności.
3. Zapewnienie przyznawania rekompensat na pokrycie kosztów wynikających z wykonywania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, w wysokości

²⁶ System Ewidencji Pracy Eksploatacyjnej.

²⁷ System Konstrukcji Rozkładów Jazdy.

²⁸ Zawierających m.in. rozkłady jazdy, informacje dotyczące przepisów i taryf, cennik.

²⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677 i 2261.

obliczonej w sposób zapobiegający przyznawaniu rekompensat w nadmiernej wysokości, m.in. przez:

- a) uwzględnianie przy jej ustalaniu podatku dochodowego związanego wyłącznie ze świadczeniem tych usług publicznych,
 - b) ustalenie zasad podziału kosztów na poszczególne rodzaje działalności przewozowej z uwzględnieniem podziału kosztów bezpośrednich dotyczących przestojów pociągów i kosztów pracowniczych za czas pracy niezwiązany z obsługą pociągów,
 - c) ustalenie premii efektywnościowej uzależnionej od efektywności usług przewozowych,
 - d) przeprowadzanie kontroli dokumentów potwierdzających wysokość utraconych przychodów i poniesionych kosztów, tj. dokumentacji księgowej KM i WKD związanej ze świadczonymi przez nie usługami kolejowych przewozów publicznych.
4. Dokonywanie ocen i kontroli realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego m.in. poprzez:
- a) zapewnienie nadzoru nad rozpatrywaniem skarg otrzymywanych przez przewoźników w zakresie wykonywanych kolejowych przewozów użyteczności publicznej,
 - b) zapewnienie nadzoru nad terminowym wykonywaniem zakładanych w DSU napraw i przeglądów taboru używanego do świadczenia usług publicznego kolejowego transportu zbiorowego oraz nad aktualnością świadectw sprawności technicznej tego taboru.
5. Ewidencjonowanie skarg i wniosków zgodnie z przyjętymi w Urzędzie regulacjami wewnętrznymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 28 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 28 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 2 lutego 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Kontroler
Marek Maj
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Tomasz Emiljan

.....
podpis

.....
podpis