



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.411.001.01.2019

Pan
Robert Stępień
Prezes Zarządu „Koleje Mazowieckie
- KM” sp. z o.o.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 28 maja 2019 r.

S/19/001 Zlecenie przez Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. usług dotyczących kontroli biletów na obsługiwanych liniach kolejowych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Stępień, Prezes Zarządu, od 1 sierpnia 2017 r. (akta kontroli str. 2)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przestrzeganie procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych przy zleceniu podmiotom zewnętrznym usług dotyczących kontroli biletów;2. Efekty ekonomiczne wynikające z realizacji zawartych umów dotyczących kontroli biletów;3. Załatwianie skarg na działalność firmy, której zlecono kontrolę biletów na liniach obsługiwanych przez Koleje Mazowieckie - KM sp. z o.o.
Okres objęty kontrolą	Okres od powstania spółki Koleje Mazowieckie, tj. 2004 r. do dnia zakończenia kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art.2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Paweł Krawczak doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/53/2019 z 15 marca 2019 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dalej także Koleje Mazowieckie lub Spółka KM

² Dz. U. z 2019 r., poz. 489 dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

NIK negatywnie ocenia kontynuowanie przez Spółkę KM, umowy dotyczącej kontroli biletów zawartej przez PKP Przewozy Regionalne z Zakładami Wielobranżowymi „RENOMA” sp. z o.o., w sytuacji braku wiedzy Spółki KM o datach zawarcia oraz wejścia w życie sporządzonego do ww. umowy Aneksu nr 11, zmieniającego okres jej obowiązywania na czas nieokreślony. Brak wskazania w Rejestrze umów Spółki KM faktycznej daty zawarcia wzmiankowanego aneksu uniemożliwia stwierdzenie, czy umowa łącząca Spółkę KM z zakładem wielobranżowym „RENOMA” sp. z o.o. jest wiążąca.

W okresie od stycznia 2005 r. do marca 2019 [...] ⁴ W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 19 marca 2019 r. do Spółki KM wpłynęło 149 skarg dotyczących obsługi podróżnych przez kontrolerów RENOMY. Zarzuty zawarte w 16 z nich (10,7%) uznane zostały za zasadne. Niezależnie od sposobu załatwienia skargi do wszystkich skarżących kierowano wyczerpujące odpowiedzi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Koleje Mazowieckie zostały powołane w 2004 r. przez Samorząd Województwa Mazowieckiego i „PKP Przewozy Regionalne” sp. z o.o. Od 2008 r. jedynym właścicielem Spółki jest Samorząd Województwa Mazowieckiego. Podstawowym celem działalności Spółki jest wykonywanie kolejowych przewozów pasażerskich na rzecz Województwa Mazowieckiego.

(akta kontroli str. 3-14)

Na podstawie umowy cesji zawartej w dniu 29 grudnia 2004 r., której stronami były „PKP Przewozy Regionalne” sp. z o.o., „Koleje Mazowieckie – KM” sp. z o.o. i Zakłady Wielobranżowe „RENOMA” sp. z o.o. „PKP Przewozy Regionalne” sp. z o.o., przeniosły na Koleje Mazowieckie wszelkie prawa i obowiązki wynikające z umowy kontroli dokumentów na przejazd osób i rzeczy oraz zwierząt z dnia 3 stycznia 2000 r. nr PRPS-784-1/2001 - zawartej na czas nieoznaczony z Zakładami Wielobranżowymi „RENOMA” sp. z o.o. W umowie cesji strony potwierdziły ważność zawartej w 2000 r. umowy dotyczącej kontroli biletów oraz uznały za jej integralną część wszystkie załączniki i aneksy. Zakłady Wielobranżowe „RENOMA” sp. z o.o.⁵ przyjęły do wiadomości i wyraziły zgodę na przejęcie przez Koleje Mazowieckie wszelkich praw i obowiązków wynikających z umowy kontroli biletów.

(akta kontroli str. 59-65)

Do chwili przeniesienia na Koleje Mazowieckie praw i obowiązków wynikających z umowy kontroli biletów PKP i RENOMA zawarły do niej 10 aneksów i jedno porozumienie. Ich przedmiotem były warunki i zakres świadczenia usługi kontroli biletów oraz wysokość otrzymywanego za to wynagrodzenia. I tak – jedyną zmianą umowy dokonaną Aneksem Nr 1 z dnia 30 listopada 2000 r. było uznanie, że ma ona moc wiążącą do 31 grudnia 2001 roku z możliwością jej przedłużenia.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorcy. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429), dalej *uodip* w **związku** z art. 11 ust. 4 **ustawy** z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – (Dz. U. z 2018 r., poz. 419 ze.), dalej *uoznk*. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie kontrolowanego podmiotu Koleje Mazowieckie – KM sp. z o. o.

⁵ Dalej RENOMA.

W Aneksie [...]Ustalono również, iż umowa została zawarta na czas nieoznaczony, z możliwością jej rozwiązania po upływie sześciomiesięcznego okresu wypowiedzenia, dodając również, że aneks wchodzi w życie z dniem 30.04.2004 r. z terminem obowiązywania do dnia 31.07.2004 r. Następnie Aneksem Nr 9 przedłużono ważność umowy do dnia 15 sierpnia 2004 r., a Aneksem Nr 10 do dnia 31 grudnia 2004 r.⁷

Z dniem 29 grudnia 2004 r. na podstawie zawartej umowy cesji Koleje Mazowieckie przejęły zatem prawa i obowiązki wynikające z umowy zawartej przez PKP z RENOMĄ. Wyżej wymieniona umowa wygasła z dniem 31 grudnia 2004 r.

(akta kontroli str. 78-99)

W pierwszym z podpisanych przez Koleje Mazowieckie aneksów do umowy z RENOMĄ o kontroli biletów tj. Aneks nr 11 ustalono, że „Okres obowiązywania umowy określony w § 12 Umowy zostaje ustalony na czas nieokreślony z 1 miesięcznym okresem wypowiedzenia dla każdej ze stron”. Pozostałe postanowienia do umowy oraz wszelkie załączniki i aneksy miały stanowić jej integralną część i pozostawały bez zmian.

Aneks ten sporządzony został nierzetelnie. Nie zawierał daty jego zawarcia oraz daty wejścia w życie. Daty te zostały umieszczone w Rejestrze umów Spółki, w którym wykazano, że Aneks nr 11 został zawarty 2 stycznia 2005 r. i obowiązuje od 1 stycznia 2005 r. Oznaczałoby to, że Aneks nr 11 zawarto do umowy, która wygasła 31 grudnia 2004 r. W takiej sytuacji Koleje Mazowieckie zobowiązane byłyby do udzielenia nowego zamówienia zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸

(akta kontroli str. 101-102, 121)

Prezes Zarządu Kolei Mazowieckich wyjaśnił, że na dokumencie Aneksu nr 11 do umowy zawartej z RENOMĄ nie ma wskazanej daty jego zawarcia w związku z tym Spółka KM nie jest w stanie określić faktycznej daty jego zawarcia. Wyjaśnił również, że system Rejestr umów Spółki KM uniemożliwia rejestrację umowy/aneksu bez wskazania daty jego zawarcia. W związku z powyższym data zawarcia Aneksu nr 11 do umowy PRPS-784-1/2001 widniejąca w systemie jest nieprawdziwa, została wprowadzona tylko dla potrzeb rejestracji dokumentu.

W kwestii obowiązywania powyższej umowy zawartej z RENOMĄ na czas nieokreślony Prezes Zarządu Kolei Mazowieckich poinformował, że „Spółka KM bazowała na opinii prawnej nr CZP/286/06 z dnia 01 czerwca 2006 r. sporządzonej przez Centrum Zamówień Publicznych sp. z o.o. Zgodnie z przedmiotową opinią umowa PRPS-784-1/2001 jest ważna i wiążąca obie strony.”

(akta kontroli str. 111)

Z przedstawionych do kontroli dokumentów wynika jednak, że na 13 aneksów zawartych do umowy o kontrolę biletów z RENOMĄ tylko dwa posiadały datę⁹. Dane dotyczące wejścia w życie poszczególnych aneksów zawarte w tym rejestrze są zgodnie z dokumentami źródłowymi, a daty ich zawarcia – w okresie obowiązywania umowy – nie budzą zastrzeżeń. W toku kontroli nie ujawniono jednak innych niż Rejestr umów Spółki KM źródeł informacji, pozwalających na zweryfikowanie dat zawarcia aneksów o numerach od 2 do 12.

⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *uodip* w związku z art. 11 ust. 4 *uoznk*. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie kontrolowanego podmiotu Koleje Mazowieckie – KM sp. z o. o.

⁷ Aneksy Nr 8, 9 i 10 nie były datowane, ale z rejestru umów Spółki KM wynika, że były one zawarte odpowiednio: 30.04.2004 r., 1.08.2004 r. i 16.08.2004 r.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm. – dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych;

⁹ 10 aneksów zawarło PKP, a datę posiadał Aneks nr 1 z 30.11.2000 r., z trzech aneksów zawartych przez Spółkę KM datę posiadał Aneks nr 13 z 29.12.2004 r.

Odnosząc się do obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego zawartej z RENOMĄ, NIK zwraca uwagę, że powołana opinia prawna została sporządzona po zawarciu Aneksu nr 11.

Zamawiający opinię sformułował pytanie czy Spółka KM może kontynuować umowę zawartą przez PKP, czy też należy ją wypowiedzieć i dokonać nowego zamówienia zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych i w konkluzji uzyskał opinię, że *„mimo długiego okresu obowiązywania i szeregu dokonanych w niej zmian – jest umową nadal ważną i wiążącą obie strony. Może być ona kontynuowana, zgodnie z wolą stron (...)”*

Podstawą takiego stwierdzenia był fakt zawarcia przez Polskie Koleje Państwowe 22 lutego 1994 r., a zatem przed wejściem w życie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych umowy, której przedmiotem była kontrola biletów. Zdaniem autorów opinii umowę tą można uznać za umowę ramową w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych. Uznanie takie oparte zostało między innymi na wyjaśnieniach Zamawiającego, że z przyczyn organizacyjnych „określenie i wskazanie” pociągów objętych usługą przybierało formę odrębnych umów zawieranych z wykonawcą przez poszczególne DOKP. Autorzy opinii nie odnieśli się jednak do zagadnienia braku dat zawarcia poszczególnych aneksów i związanych z tym kwestii ewentualnego wygaśnięcia umowy z dniem 31 grudnia 2004 r.

Wyjaśniając jakie działania podjął Zarząd Kolei Mazowieckich w celu doprowadzenia do zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych zlecenia usługi kontroli biletów na liniach obsługiwanych przez Spółkę Prezes Zarządu poinformował, że *„Spółka KM analizuje obecnie kwestie świadczenia usług kontroli biletów przez ZW Renoma sp. z o.o. w zakresie ekonomicznym i prawnym. W ramach przedmiotowej analizy zostanie przeprowadzone również porównanie rynkowe związane ze świadczeniem usług kontroli biletów u innych przewoźników oraz innych wykonawców”*.

(akta kontroli str. 78-111, 113-120)

Zmiany uregulowań, dotyczących wynagradzania RENOMY, obowiązujących od maja 2004 r. zostały wprowadzone na podstawie Porozumienia nr 2 z dnia 30 września 2011 r. Wprowadzono [...] ¹⁰

Wpływy gotówkowe ze sprzedaży biletów w pociągach oraz należności z tytułu wezwań do zapłaty wystawionych podróżnym bez ważnych dokumentów przewozu wyniosły w kontrolowanym okresie [...] ¹¹ Nie można jednak określić rzeczywistych efektów finansowych realizacji umowy dotyczącej kontroli biletów przez RENOME. Zależą one w dużym stopniu od skuteczności działań prowadzonych przez Spółkę KM, która ponosi pełne koszty związane z egzekucją wystawionych wezwań do zapłaty.

(akta kontroli str. 122-125)

Kierownik Wydziału Kontroli Handlowo-Przewozowej Spółki KM wyjaśnił, że *„Umowa z Z.W. „Renoma” w obecnym kształcie przynosi korzyści ekonomiczne, zarówno bezpośrednie jak i pośrednie. Pośrednie korzyści to przede wszystkim ograniczenie przejazdów bezbiletowych, co w efekcie stanowi źródło zwiększenia*

¹⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie kontrolowanego podmiotu Koleje Mazowieckie – KM sp. z o. o.

¹¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w związku z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie kontrolowanego podmiotu Koleje Mazowieckie – KM sp. z o. o.

przychodów Spółki ze sprzedaży biletów. Bezpośredni efekt, to wpływy gotówkowe ze sprzedaży biletów w pociągach oraz należności z tytułu wezwań do zapłaty wystawionych podróżnym bez ważnych dokumentów przewozu.”

(akta kontroli str. 122)

3. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 19 marca 2019 r. do Spółki KM wpłynęło 149 skarg dotyczących obsługi podróżnych przez kontrolerów RENOMY¹². W wyniku badania skarg przez Spółkę KM, zarzuty zawarte w 16 z nich (10,7%) uznane zostały za zasadne.

Analiza losowo wybranych 29 skarg (19,5% zarejestrowanych) wykazała, że trzy z nich (10,3%) były zasadne. W jednym przypadku skarga dotyczyła użycia przez kontrolera RENOMY gazu wobec podróżnego, a dwie uwzględnione skargi dotyczyły bezzasadnego nałożenia kary za przejazd bez ważnego biletu.

Niezależnie od sposobu rozpatrzenia skargi do wszystkich skarżących kierowane były pisma, w których przedstawiany był przedmiot skargi i wyjaśnienia Kolei Mazowieckich. W przypadku uwzględnienia skargi na naliczenie opłaty dodatkowej skarżący był informowany, że nie będą podejmowane żadne czynności egzekucyjne.

Dyrektor Biura Zarządu poinformował, że Zarząd Spółki KM co miesiąc otrzymuje zestawienie skarg i reklamacji, w których zawarte są m.in. wnioski końcowe mające na celu podniesienie jakości świadczonych usług. Na podstawie skarg przyjętych przez Spółkę KM w okresie od stycznia 2016 r. do 19 marca 2019 r. wyciągnięto i przekazano do realizacji 24 wnioski dotyczące obsługi podróżnych przez kontrolerów RENOMY.

(akta kontroli str. 126-143)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Aneksy do umów dotyczących kontroli biletów sporządzane były nierzetelnie bowiem tylko w dwóch na 13 posiadały datę jego zawarcia. Ponadto Aneks nr 11 nie zawierał daty jego wejścia w życie.
2. Przejęta przez Spółkę w drodze cesji umowa dotyczące kontroli biletów od 2005 r. była kontynuowana bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych pomimo tego, że Spółka KM nie miała wiedzy w kwestii faktycznej daty zawarcia Aneksu nr 11, a tym samym pewności co do tego, czy umowa jest nadal wiążąca.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Rzetelne sporządzanie aneksów do zawieranych umów.
2. Rozważenie wyłonienia wykonawcy usługi polegającej na kontroli biletów w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

¹² W 2016 r. – 16 skarg, w 2017 r. 56 skarg, w 2018 r. 65 skarg, do 19 marca 2019 r. – 12 skarg.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 9 kwietnia 2019 r

Kontroler
Paweł Krawczak
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor

.....
Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Andrzej Panasiuk p.o. dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

.....
podpis