



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji**

Warszawa, dnia 14 stycznia 2011 r.

tekst dokumentu ujednolicony po
rozpatrzeniu przez Komisję
Odwoławczą zastrzeżeń zgłoszonych
do wystąpienia pokontrolnego

**Zarząd
Przedsiębiorstwa Komunikacji
Samochodowej Zielona Góra
Sp. z o.o. w Zielonej Górze**

I/10/005
KGP-4114-05-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (dalej ustawa o NIK), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej Zielona Góra Sp. z o.o. w Zielonej Górze³ kontrolę realizacji przewozów pasażerskich oraz zarządzania taborem w latach 2007-2010 (I połowa).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 14 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Zarządowi Spółki niniejsze *Wystąpienie*.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skontrolowane obszary działalności przewozowej i zarządzanie taborem. Przewozy regularne były wykonywane niezgodnie z udzielonymi zezwoleniami. Natomiast zarządzanie taborem, w tym zakupy autobusów, nie zapewniały jego odnowienia i poprawy efektywności eksploatacji.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej PKS lub Spółka.

2. PKS wykonywał przewozy regularne z naruszeniem warunków wynikających z udzielonych zezwoleń, co było sprzeczne z art. 18b ust. 1 pkt 7 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*⁴.

Analiza zgodności zezwoleń, obejmujących linie zaczynające się z dworca autobusowego w Zielonej Górze (87 zezwoleń na dzień 1 lipca 2010 r.) z podanym do publicznej wiadomości rozkładem jazdy na dworcu Zielona Góra⁵, wykazała rozbieżności z warunkami udzielonych 42 zezwoleń (48 % zbadanych). Ogółem Spółka nie uwzględniła w wykonywanym rozkładzie jazdy 126 kursów, na które udzielono jej zezwolenia, a 53 kursy wykonywała w sposób niezgodny z rozkładami jazdy, stanowiącymi załączniki do udzielonych zezwoleń. Przewozy objęte 17 zezwoleniami nie były w ogóle wykonywane. Wskutek nieprawidłowego realizowania przewozów regularnych nie były wykonywane m.in. żadne przewozy na linii Zielona Góra – Niesulice, choć według zezwoleń na tej linii Spółka powinna wykonywać 6 kursów dziennie.

NIK zauważyła, że zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 2 *ustawy o transporcie drogowym*⁶, naruszanie lub zmiany warunków, na jakich zezwolenia zostały wydane, stanowiło podstawę do cofnięcia tych zezwoleń. W konsekwencji tego wniosek o ponowne wydanie zezwolenia nie mógłby być rozpatrzony wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna. Przy stwierdzonej skali nieprawidłowo realizowanych zezwoleń, skutki tych nieprawidłowości zagrażały sytuacji finansowej Spółki. Prokurent Spółki [...] wyjaśniła⁷, że zmiany w rozkładzie jazdy wprowadzono od 1 lipca 2010 r., a wnioski o zmianę zezwoleń zostały złożone w lipcu i sierpniu 2010 r. Główną przyczyną wprowadzenia zmian bez stosownych zmian zezwoleń był – według wyjaśnień – „problem z uzyskaniem zezwoleń w krótkim czasie”, ponieważ opieszałość Urzędów wydających zezwolenia powoduje wydłużanie okresu ich uzyskania (często 2-3 miesiące). Większość wniosków Spółka złożyła w trakcie kontroli. W ocenie NIK, opieszałość urzędów nie była przyczyną niedochowania obowiązku uzyskania zgody na zmianę warunków wykonywania przewozów regularnych. Spółka dokonywała bowiem najpierw zmian w rozkładzie, a dopiero potem składała odpowiednie wnioski. Na podstawie § 5 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów*

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

⁵ Podanym do publicznej wiadomości na stronie internetowej PKS i na dworcu autobusowym w Zielonej Górze.

⁶ W wersji obowiązującej do dnia 31 grudnia 2010 r.

⁷ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. (zwanej dalej: uodip).

Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

⁸ Pismo znak PKS 21/4/144/10 z dnia 21 sierpnia 2010 r.

ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości⁹ (dalej rozporządzenie z dnia 13 stycznia 2006 r.) Spółka może dokonywać zmian w rozkładzie jazdy w każdym czasie, jednak dopiero po uprzedniej zmianie zezwolenia. Tymczasem, przykładowo, przewozy na linii Zielona Góra – Bydgoszcz nie były wykonywane co najmniej od 1 lipca 2010 r., a wniosek o wygaszenie zezwolenia nr 856 na tę linię został złożony w Urzędzie Marszałkowskim województwa lubuskiego dopiero w dniu 17 sierpnia 2010 r.

PKS wypełnił obowiązek corocznego pisemnego powiadomienia organów samorządu terytorialnego, wydających zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych oraz organów uzgadniających ich wydanie, o dalszej realizacji przewozów. Obowiązek ten wynikał z § 3 i 4 rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2006 r. Odpowiednie organy samorządu terytorialnego były bowiem informowane o dalszej realizacji przewozów, a wkrótce potem likwidowano te przewozy. Przykładowo, w dniu 19 czerwca 2010 r. powiadomiono o dalszej realizacji kursów objętych zezwoleniem nr 779 (linia Zielona Góra – Świebodzin), a rozkład jazdy obowiązujący od dnia 1 lipca 2010 r. nie uwzględniał już żadnego z 7 kursów, objętych tym zezwoleniem.

3. NIK pozytywnie ocenia działania Spółki w zakresie pozyskiwania środków publicznych na dofinansowanie przewozów.

W kwietniu 2010 r. Spółka realizowała umowy na dowóz dzieci i młodzieży do szkół i przedszkoli z 15 gminami. Przewozy w ramach realizacji tych umów były wykonywane w ramach zezwoleń regularnych. Wpływy z tytułu realizacji umów z gminami w latach 2007-2009 wyniosły odpowiednio 2 140 tys. zł, 2 083 tys. zł oraz 2 167 tys. zł.

4. NIK ocenia negatywnie pod względem gospodarności działania Zarządu Spółki związane z zakupem autobusów. Nabyte autobusy były w większości wyeksploatowane, a część z nich wymagała dodatkowych nakładów przed wprowadzeniem ich do eksploatacji w przewozach osobowych. Spółka nie dokumentowała działań związanych z zakupem poszczególnych autobusów i nie stosowała przejrzystych procedur wyboru oferowanych autobusów. Dokumentacja Spółki wskazuje, że dokonywała ona zakupów autobusów w warunkach nierównego dostępu do informacji i preferowaniu jednego podmiotu oraz przy dowolności w podejmowaniu decyzji w tym zakresie.

⁹ Dz.U. Nr 12, poz. 79.

Na dzień 31 stycznia 2010 r. PKS posiadał 184 autobusy, z których ponad 60 % (111) miało więcej niż 15 lat, a 82 autobusy (45 % wszystkich posiadanych pojazdów) – ponad 20 lat. NIK zauważył, że mimo zmniejszenia liczby obsługiwanych linii, liczba autobusów w Spółce rosła (ze 181 na koniec 2006 r. do 184 w styczniu 2010 r.).

Zgodnie ze *Strategią działania PKS Zielona Góra Sp. z o.o. na lata 2007-2009* Spółka planowała zakup 8 autobusów. W tych latach Spółka nabyła¹⁰ 31 autobusów, czyli blisko 3-krotnie więcej niż planowano. Rozbieżność między planem a jego wykonaniem Prokurent Spółki [...] wyjaśniła¹² likwidacją w latach 2007-2009 24 autobusów, które miały być zastąpione zakupionymi autobusami. Aktualizacja planowanych zamierzeń inwestycyjnych była dokonywana w planach finansowych oraz rzeczowych planach nakładów na majątek trwały. W ocenie NIK nie było uzasadnienia dla zakupu tak dużej liczby autobusów ze względu na posiadanie przez Spółkę ilości autobusów znacznie większej niż była potrzebna do wykonywania usług przewozowych (szczegółowo kwestia ta została przedstawiona w pkt 5 wystąpienia).

Strategia działania Spółki, ani żadne inne dokumenty nie określały kryteriów, jakim miały odpowiadać kupowane autobusy, np. parametrów technicznych, wieku, wyposażenia. W Spółce nie było też wewnętrznych regulacji określających tryb zakupów. Mimo wyeksploatowanego taboru Spółka dokonywała zakupów zaawansowanych wiekowo autobusów. Aż 22 autobusy nabyte w latach 2007-2009 (71 % wszystkich zakupionych) miały powyżej 15 lat, a 12 (39 %) powyżej 20 lat. 8 zakupionych autobusów miało przebieg co najmniej 1 mln km. Z zakupionych w I kwartale 2010 r. trzech autobusów dwa miały po 20 lat, a jeden z nich przebieg ponad 1 mln km. 25 kupionych autobusów (74 % wszystkich zakupionych w badanym okresie) przed wprowadzeniem do eksploatacji było poddanych naprawom, remontom i doposażeniu, co spowodowało koszty w łącznej wysokości 491,6 tys. zł. Na brak ekonomicznego uzasadnienia zakupów tak wyeksploatowanych autobusów wskazuje dodatkowo fakt, że spośród autobusów wycofywanych z eksploatacji i likwidowanych większość była w wieku 20-22 lat (15 na 25 wycofanych w latach 2007-2009), a dwa najstarsze autobusy miały 25 lat. Przebieg likwidowanych autobusów był w granicach 1 mln km (autobus o największym przebiegu miał 1,3 mln km). Dane te

¹⁰ W tym w formie leasingu z opcją wykupu.

¹¹ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. (zwanej dalej: uodip).

Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

¹² Pismo znak PKS 21/4/144/10 z dnia 12 sierpnia 2010 r.

wskazują, że znaczna część zakupionych autobusów miała parametry zbliżone do likwidowanych.

Mimo podwyższonego ryzyka związanego z zakupem bardzo wyeksploatowanych autobusów, Spółka nie zlecała ekspertyz ani analiz określających potencjalny okres używalności autobusów oraz ich stan techniczny. Prezes Zarządu Spółki Bogdan Klim wyjaśnił¹³, że decydującą przesłanką zakupu autobusów były opinie o znanych i sprawdzonych markach (Mercedes, Setra, Scania), pojemność autobusów, ich wyposażenie, funkcjonalność oraz koszty eksploatacji, a ostatecznie decydującym elementem była cena. Spółka nie zlecała ekspertyz stanu technicznego nabywanych pojazdów, bazując przede wszystkim na opinii swoich fachowców i przeprowadzała badania techniczne na stacji diagnostycznej. Głównym powodem zakupu autobusów używanych wymagających dalszych nakładów finansowych na przystosowanie do efektywnej eksploatacji było – według wyjaśnień – to, że całkowity koszt nabycia tych pojazdów był i tak znacznie niższy niż koszty odbudowy posiadanych autobusów. Analiza zakupów autobusów nie potwierdziła wyjaśnień. Przykładowo, w 2007 r. zakupiono 2 autobusy marki Dab-Leyland w podobnym wieku i o podobnym przebiegu, w cenie 35-39 tys. zł, przy czym jeden z nich wymagał dodatkowych nakładów w wysokości 18,3 tys. zł m.in. na prace blacharsko-lakiernicze, szyby i opony. Świadczy to o działaniu niegospodarnym, bowiem zakupiono autobus o cenie porównywalnej do rynkowej wartości takich pojazdów, choć jego stan wymagał dodatkowych nakładów.

Brak procedur zakupów autobusów Prezes Zarządu Spółki Bogdan Klim uzasadnił¹⁴ sporadycznym występowaniem inwestycji w tym zakresie. Każda decyzja inwestycyjna była poprzedzana – według wyjaśnień – *„dogłębną dyskusją w gronie ścisłego kierownictwa Spółki”*. Ustalenia kontroli zaprzeczają jednak tym twierdzeniom. Zakupy od 6 do 18 autobusów rocznie (koszty rocznie 300-900 tys. zł) nie mogą być uznane za sporadyczne działania. Ponadto, Prezes Zarządu Spółki Bogdan Klim stwierdził¹⁵, że *„najczęściej dyskusja była prowadzona w ramach Zarządu, nie były to jednak oficjalne posiedzenia – nie sporządzano zatem z nich protokołów”*.

Analiza wybranych losowo zakupów autobusów wykazała brak dokumentowania czynności w tym zakresie oraz nieprzejrzystość działań. Nie dokumentowano badań stanu technicznego nabywanych autobusów. Dokumentacja Spółki nie wskazywała, by podawano do publicznej wiadomości ogłoszenia o zamiarze zakupów autobusów lub wysyłano oferty

¹³ Pismo znak PKS ZG 1/31/2010 z dnia 10 sierpnia 2010 r.

¹⁴ Pismo znak PKS ZG 1/33/2010 z dnia 7 września 2010 r.

¹⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 22 września 2010 r.

choćby do ograniczonej grupy potencjalnych oferentów. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił¹⁶, że nie pamięta do jakich podmiotów zwrócono się, bądź jakie warunki ofertowe przedstawiły inne podmioty w procedurze przetargowej nabycia wybranych do kontroli autobusów¹⁷. Nie pamiętał też, jakie określono warunki lub kryteria wymagane przy zakupach. Stwierdził ponadto, że w Spółce nie archiwizowano dokumentacji dotyczącej postępowań przetargowych oraz dokumentów potwierdzających ogłaszanie przez Spółkę publicznych zaproszeń do składania ofert bądź wystosowywania zapytań ofertowych do potencjalnych oferentów wobec jakiegokolwiek autobusu nabywanego w latach 2007 – I poł. 2010 r. Nie pamiętał też, jakie podmioty przysyłały oferty sprzedaży autobusów, na jakiej podstawie negocjowano warunki zakupów, kto, według jakich kryteriów i zasad oceniał i rekomendował wybór najlepszej oferty Zarządowi Spółki. Stwierdził, że po wybraniu interesującej Zarząd oferty, wysyłano – w ramach delegacji służbowych – służby techniczne celem oceny przez nie stanu technicznego autobusów. Po pozytywnej opinii tych służb Zarząd rozpoczynał negocjacje w sprawie warunków zakupu i po pomyślnych dla Spółki efektach negocjacji podejmował decyzję o zakupie. W Spółce brak było jednak dokumentacji, potwierdzającej prowadzenie negocjacji i wskazującej sposób podejmowania decyzji.

Analiza dokumentacji Spółki wykazała, że nie były przestrzegane przepisy *Regulaminu organizacyjnego PKS Zielona Góra Sp. z o.o.*, w tym § 24 określającego procedurę przygotowania umów i porozumień. Ponadto na podstawie § 34 regulaminu do zadań Działu Technicznego i Infrastruktury należało „*prowadzenie całokształtu spraw i dokumentacji dotyczących taboru autobusowego*”. Według § 15 pkt 3 lit. b *Regulaminu* Prezes i Wiceprezes Zarządu oraz Główny Księgowy ponoszą odpowiedzialność za prawidłową realizację planowanych zadań, zapewniającą osiąganie optymalnych wyników.

NIK zauważa, że najwięcej autobusów Spółka kupiła od firmy Uni - Consulting v/Frede Sorensen (13 autobusów, stanowiących 38 % ogółu zakupionych w badanym okresie). Prezes Zarządu Spółki Bogdan Klim uzasadnił to wieloletnią współpracą z tą firmą oraz ułatwionym dostępem do części zamiennych do kupowanych autobusów marki DAB (Spółka wykonuje na rzecz firmy modernizację autobusów, a przy okazji dostarczania części do tych napraw dostarczano również części do napraw autobusów Spółki¹⁸). Stwierdził też, że właściciel tej firmy przedstawił najkorzystniejsze warunki zakupu autobusów¹⁹. Nie jest możliwe

¹⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 22 września 2010 r.

¹⁷ Dab Leyland 7-1200 L FZ 55356, Setra S-215 WR FZ 59516, Scania Irizar USED Trzyosiowa FZ 83998 oraz Autosan h6-10.35 ZNH 1878.

¹⁸ Pismo znak PKS ZG 1/40/2010 z dnia 19 września 2010 r.

¹⁹ Pismo znak PKS ZG 1/31/2010 z dnia 10 sierpnia 2010 r.

zweryfikowanie tego stwierdzenia ze względu na brak dokumentacji w Spółce, jednak NIK wskazuje, że Pan Prezes w przytaczanych wcześniej wyjaśnieniach twierdził, że nie pamiętał innych ofert. W ocenie NIK, fakt współpracy z firmą Uni - Consulting v/Frede Sorensen nie mógł stanowić preferencji przy wyborze autobusów, bez należytego uwzględnienia interesu PKS-u. NIK wskazuje, że brak procedur zakupów autobusów może prowadzić do powstania w Spółce mechanizmów o charakterze korupcyjnym.

5. Działania związane z odnawianiem taboru nie poprawiły współczynników eksploatacji, a niektóre z nich uległy pogorszeniu.

Od 2008 r. pogarszał się współczynnik gotowości technicznej taboru. W 2008 r. wyniósł on 0,979, w 2009 r. - 0,954, a w I połowie 2010 r. - 0,862. Świadczy to o zwiększającej się liczbie dni przerw w eksploatacji autobusów, przeznaczonych na ich remonty, naprawę lub konserwację.

Pogarszały się także wskaźniki, obrazujące efektywność wykorzystania taboru. Średni miesięczny przebieg jednego autobusu zmniejszył się z 6 041 km w 2007 r. do 5 398 km (w I poł. 2010 r. – 5 335 km). Oznacza to, że od 2008 r. średnio jeden autobus przejechał dziennie poniżej 200 km. Niskie wykorzystanie taboru potwierdza wskaźnik wozodni²⁰, który w przeliczeniu na jeden autobus zmniejszył się z 273 w 2007 r. do 249 w 2009 r. Oznacza to, że w 2009 r. każdy autobus średnio przez 116 dni (blisko 4 miesiące) w ogóle nie był wykorzystywany do przewozów.

W ocenie NIK wskaźniki te świadczą o nieefektywnym zarządzaniu przewozami w Spółce, a także nadmiernej liczbie autobusów w stosunku do zmniejszających się w kolejnych latach zadań przewozowych. Potwierdza to fakt, że w szczytowych okresach (np. w maju 2009 r. i maju 2010 r.) Spółka potrzebowała ok. 160 autobusów do wykonywania przewozów. Oznacza to, że liczba pojazdów była większa o ponad 20 autobusów w porównaniu do szczytowego zapotrzebowania.

6. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

- 1) Doprowadzenie do zgodności między faktycznie wykonywanymi przewozami a zakresem udzielonych zezwoleń.
- 2) Opracowanie strategii wymiany taboru, mającej na celu jego odnowienie i poprawę efektywności zarządzania nim.

²⁰ Dni pracy poszczególnych pojazdów w ciągu roku.

3) Określenie procedur nabywania autobusów.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Zarządu Spółki o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Zarządowi Spółki prawo zgłoszenia do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji
(-) Andrzej Otrębski