



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

Warszawa, dnia 11 lutego 2011 r.

**Zarząd
Przedsiębiorstwa Komunikacji
Samochodowej „Wschód” SA
w Lublinie**

P/10/043
KGP-4101-01-12/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej „Wschód” SA³ w Lublinie, kontrolę restrukturyzacji Spółki w latach 2007-2010.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 1 grudnia 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 ocenia⁴ działalność Spółki w zakresie wykonywania przewozów pasażerskich i gospodarowania majątkiem. NIK negatywnie ocenia też dotychczasowe efekty zmian organizacyjnych i własnościowych w PKS-ie. Po połączeniu pięciu przedsiębiorstw państwowych⁵ nie zadbano właściwie o integrację działalności oraz nie wykorzystano efektów synergii i skali.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej: PKS lub Spółka.

⁴ NIK wzięła pod uwagę zarówno ustalenia niniejszej kontroli, jak też kontroli funkcjonowania PKS w niektórych obszarach działalności, na podstawie której skierowano wystąpienie pokontrolne z dnia 11 marca 2010 r. (pismo znak LLU-4114-02/09).

⁵ PPKS w Lublinie, PPKS we Włodawie, PPKS w Krasnymstawie, PPKS w Tomaszowie Lubelskim oraz PPKS w Hrubieszowie.

2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem gospodarności i rzetelności podejmowane działania restrukturyzacyjne, a pod względem legalności – sposób dokumentowania prowadzonej działalności gospodarczej. W okresie od połączenia pięciu PPKS do czasu komercjalizacji PKS-u, tj. od stycznia 2007 r. do maja 2008 r., nie została wdrożona pełna konsolidacja połączonych przedsiębiorstw. Nie wprowadzono także jednolitych zasad rachunkowości. Spowodowało to nieosiągnięcie pozytywnych efektów połączenia z czterema innymi przedsiębiorstwami.

Po połączeniu z dniem 1 stycznia 2007 r. pięciu przedsiębiorstw PPKS, z dniem 8 kwietnia 2008 r. Minister Skarbu Państwa dokonał komercjalizacji. Przekształcenie PKS-u w Spółkę nastąpiło z dniem 1 czerwca 2008 r. W dniu 26 kwietnia 2010 r. nastąpiła komunalizacja Spółki na rzecz samorządu Województwa Lubelskiego. Z uwagi na krótki upływ czasu od komunalizacji NIK nie dokonuje oceny jej wpływu na rozwój Spółki. NIK zwraca jednak uwagę na fakt, że Spółka nie posiada obecnie programu działań naprawczych dla poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej.

2.1. Po komercjalizacji PKS-u nie opracowano planu strategicznego, natomiast opracowano *Program Naprawczy na lata 2008-2009*⁶. Jego realizacja nie przyniosła spodziewanych efektów. NIK zauważa, że § 23 ust. 1 statutu Spółki nakłada na Zarząd Spółki obowiązek opracowywania strategicznych planów wieloletnich i przedkładanie ich Radzie Nadzorczej do zaopiniowania. Do kompetencji Rady Nadzorczej Spółki należy określanie zakresu i terminów przedkładania przez Zarząd tych planów (§ 35 ust 1. pkt 5). NIK, biorąc powyższe regulacje pod uwagę, wskazuje na brak strategicznego planu wieloletniego. Przyjmując, że taki charakter miał *Program Naprawczy na lata 2008-2009*, od początku 2010 r. Spółka nie posiadała strategii działania, co przy złych wynikach ekonomicznych stanowiło istotny czynnik w zarządzaniu Spółką.

*Program Naprawczy na lata 2008-2009*⁷ zakładał podjęcie w 2008 r. działań zmniejszających koszty tak, aby w 2009 r. uzyskać poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej. Obniżkę kosztów miały przynieść: zmniejszenie zatrudnienia o 92 osoby (zakładana redukcja kosztów o 2 220 tys. zł w okresie realizacji programu), likwidacja nierentownych połączeń (powodująca oszczędności w wysokości 1 006 tys. zł), pozyskanie w drodze leasingu 30 busów i zastąpienie nimi najstarszych autobusów (miało to przynieść oszczędności około 6 litrów oleju napędowego na 100 przejechanych km, a w kosztach

⁶ Dalej: Program.

⁷ Zaopiniowany pozytywnie przez Radę Nadzorczą w dniu 28 września 2008 r.

zużycia paliwa – 356 tys. zł), obniżenie kosztów materiałów eksploatacyjnych o 102 tys. zł. Ogółem Spółka zaplanowała uzyskanie 3 100 tys. zł oszczędności.

Efekty realizacji *Programu* zostały osiągnięte jedynie częściowo. W 2009 r. zatrudnienie zmniejszono o 44 osoby, lecz oszczędności wyniosły 747 tys. zł, tj. o 1 473 tys. zł mniej od zakładanych. Było to spowodowane m.in. tym, że mimo odejścia w latach 2008-2009 ze Spółki 165 osób, równocześnie zatrudniono 74 osoby. Oszczędności z powodu likwidacji nierentownych połączeń wyniosły 817 tys. zł (mniej od planowanych o 189 tys. zł). Nie zawarto umów leasingowych dotyczących 30 busów, przenosząc to zadanie na 2010 r., co uniemożliwiło osiągnięcie oszczędności w zużyciu paliwa (w 2008 r. zużycie na 100 km wzrosło do 21,86 l, przy 20,43 l w 2007 r., a w 2009 r. spadło do 20,28 l).

Łączne oszczędności związane z realizacją *Programu* wyniosły 1 564 tys. zł, zamiast planowanych 3 100 tys. zł, a więc 50,4% zakładanych. Spółka nie zrealizowała też założeń ujętych w planie rzeczowo-finansowym na 2009 r. Zamiast planowanego zysku w wysokości 4 010 tys. zł, Spółka poniosła stratę w wysokości 2 880 tys. zł. Różnica pomiędzy planowanym zyskiem a faktyczną jego realizacją wyniosła 6 890 tys. zł.

2.2. NIK negatywnie ocenia sytuację ekonomiczno-finansową Spółki. W latach 2007-2009 Spółka ponosiła straty. Po upływie pierwszego półrocza 2010 r. Spółka wprawdzie uzyskała zysk netto wynoszący 3 327 tys. zł, ale było to efektem sprzedaży nieruchomości za kwotę 6 443 tys. zł. Natomiast strata ze sprzedaży wyniosła 3 222 tys. zł. Jednocześnie NIK zauważa poprawę płynności Spółki, która nastąpiła w związku ze sprzedażą nieruchomości w pierwszym półroczu 2010 r.

Kumulacja ponoszonych od 2007 r. strat doprowadziła do przekroczenia przez Spółkę, po upływie pierwszego półrocza 2009 r., wyznaczonej w przepisie art. 397 *Kodeksu spółek handlowych*⁸ granicy relacji sumy kapitałów zapasowych i rezerwowych oraz 1/3 zakładowego do poniesionej straty⁹.

W latach 2007-2008 następował szybszy wzrost kosztów niż przychodów, natomiast w 2009 r. koszty nie wzrosły, lecz zmniejszeniu uległy przychody. W I połowie 2010 r. nastąpił wzrost kosztów i spadek przychodów. Te tendencje spowodowały pogorszenie się wyników finansowych. Odnosząc osiągnięte wyniki do momentu konsolidacji, tj. dnia 1 stycznia 2007 r., w 2007 r. nastąpiło zwiększenie straty o 49 % (do 1 232,1 tys. zł),

⁸ Dalej Ksh

⁹ W październiku 2009 r. Zarząd Spółki wystosował do MSP pismo z wnioskiem o zwołanie Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy w celu podjęcia uchwały co do dalszego istnienia Spółki z uwagi na niewystarczającą wysokość kapitałów w stosunku do poniesionych strat. Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy podjęło uchwałę o dalszym istnieniu Spółki w dniu 17 sierpnia 2010 r.

w 2008 r. o 177,6% (do 2 294 tys. zł), a w 2009 r. strata 3 588 tys. zł była już większa o 334 % niż na koniec 2006 r.

W latach 2006-2009 następował stały spadek wskaźników płynności bieżącej (z 0,65 do 0,47) oraz płynności szybkiej (z 0,54 do 0,38), a ich poziom świadczył o braku zdolności Spółki do regulowania bieżących zobowiązań. Spółka od 2008 r. dokonywała sprzedaży nieruchomości w celu zapobieżenia tej tendencji, uzyskując z tego tytułu przychody 216 tys. zł w 2008 r., 531 tys. zł w 2009 r. oraz 6 443 tys. zł w I poł. 2010 r. Jednak rezultaty działalności operacyjnej nadal pogarszały się. Wskaźnik relacji zobowiązań do kapitałów własnych wzrósł do 5,29 w 2009 r., co wskazuje na zwiększające się zadłużanie Spółki. Z kolei wskaźnik finansowego pokrycia aktywów zmniejszał się z 0,62 w 2006 r. do 0,10 w 2009 r., co wskazuje na niewystarczający kapitał własny Spółki. Wskaźniki rentowności sprzedaży i majątku były ujemne i corocznie pogarszały się (odpowiednio z -2,67 % i -4,84 % w 2006 r. do -5,37 % i -12,33 % w 2009 r.).

2.3. W PKS-ie nie utworzono rezerw długoterminowych w wysokości 5 001 139 zł na nagrody jubileuszowe i świadczenia emerytalno-rentowe. Nie spełniono także do zakończenia kontroli wymogów przepisów art. 11 ust.1 i 2 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*¹⁰ w zakresie miejsca prowadzenia ksiąg rachunkowych. Spółka prowadziła je w Oddziałach i w siedzibie Spółki jednocześnie. Ponadto Zarząd, podejmując uchwały w sprawie przyjęcia sprawozdania finansowego Spółki za rok 2008 oraz 2009 (odpowiednio w dniu 29 kwietnia 2009 r. oraz w dniu 21 czerwca 2010 r.), przekroczył terminy wynikające z art. 52 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*, zobowiązującego do sporządzenia sprawozdań nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia bilansowego.

3. NIK negatywnie ocenia pod względem legalności i rzetelności działalność PKS-u w zakresie regularnych przewozów pasażerskich. Część przewozów wykonywano bez zezwoleń lub niezgodnie z udzielonymi zezwoleniami. Nie wypełniano niektórych obowiązków informacyjnych wobec pasażerów, określonych w przepisach. Z nienależytą starannością dostosowywano usługi przewozowe do warunków konkurencji, a także nierzetelnie dbano o jakość obsługi pasażerów.

3.1. PKS wykonywał przewozy regularne z naruszeniem warunków wynikających z udzielonych zezwoleń, co było sprzeczne z zasadami określonymi w art. 18b ust. 1 pkt 7 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*¹¹.

¹⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

Kontrola wybranej próby zezwoleń¹² wykazała, że rozkłady jazdy na Dworcu Autobusowym Głównym w Lublinie oraz Dworcu Autobusowym w Krasnymstawie, na podstawie których PKS wykonywał przewozy, nie uwzględniały 39 kursów rozpoczynających się z tych dworców (38 % wszystkich rozpoczynających się tam kursów), a 7 kolejnych kursów (7 %) wykonywano niezgodnie z zakresem udzielonych zezwoleń. Ogółem nieprawidłowości dotyczyły 45 % zbadanych kursów. Przewozy objęte 31 z 44 zbadanych zezwoleń były wykonywane z naruszeniem warunków tych zezwoleń, przy czym przewozy objęte 20 zezwoleniami w ogóle nie były wykonywane. Ponadto PKS wykonywał przewozy bez posiadanych zezwoleń. Kontrola w tym zakresie, obejmująca 43 kursy wykonane w dniu 30 czerwca 2010 r. w Oddziale w Krasnymstawie, wykazała wykonywanie 33 kursów bez ważnego zezwolenia (brak zezwolenia lub nieaktualna data ważności zezwolenia). Podobnie część kursów zaczynających się na Dworcu Głównym w Lublinie było wykonywanych bez odpowiedniego zezwolenia (jeden kurs Lublin–Żółkiewka odjazd z Lublina godz. 8⁰⁰, Lublin – Świdnik odjazd godz. 18²⁵ oraz dwa kursy Lublin-Ludwinów odjazdy 10¹⁵ i 11⁵⁵). NIK zauważa, że zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 2 *ustawy o transporcie drogowym*¹³, naruszanie lub zmiany warunków, na jakich zezwolenia zostały wydane, stanowiło podstawę do cofnięcia tych zezwoleń. W konsekwencji cofnięcia zezwolenia wnioski o ponowne wydanie zezwolenia nie mogłyby być rozpatrzone wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna. Przy stwierdzonej skali nieprawidłowo realizowanych zezwoleń, nieprawidłowości te zagrażały sytuacji finansowej Spółki. Zgodnie z § 5 ust.1 § 5 *rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości*¹⁴ przewoźnik może dokonywać zmian w rozkładzie jazdy w każdym czasie, jednak dopiero po uprzedniej zmianie zezwolenia.

Nieprawidłowości w wykonywaniu przewozów regularnych potwierdziły kontrole Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Lublinie (przypadek wykonywania bez ważnego zezwolenia kursów Krasnystaw–Turobin w dniu 13 maja 2010 r. oraz Krasnystaw–Kanie w dniu 30 czerwca 2010 r.). Według wyjaśnień kierowców wykonujących

¹² Z ogólnej liczby 448 zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych ważnych na lata 2007-2010 (I połowa) zbadano 44 zezwolenia na linie autobusowe obejmujące odjazdy z Dworca Autobusowego Głównego w Lublinie i Dworca Autobusowego w Krasnymstawie.

¹³ W wersji obowiązującej do dnia 31 grudnia 2010 r.

¹⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 79.

te kursy, zostały one zlecone im przez dyżurnego ruchu. Z kolei kontrolerzy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego stwierdzili w dniu 5 maja 2010 r. brak realizacji kursu Turobin-Krasnystaw, który zgodnie z rozkładem jazdy powinien rozpocząć się o godz. 8³⁰. Ponadto na przystanku początkowym w Turobinie kurs na tej linii komunikacyjnej nie był wyszczególniony. Oznaczało to wykonywanie transportu z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniu nr IT.II.AP.5431/342/12//05 z dnia 30 czerwca 2005 r. Kontrole Urzędu Marszałkowskiego stwierdziły też wykonywanie przewozów bez wymaganych dokumentów, m.in. brak w autobusie linii Krasnystaw - Sulmice zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób, regulaminu przewozu osób i cennika opłat podanego do publicznej wiadomości.

NIK ocenia też negatywnie przypadki odwołania kursu wynikającego z rozkładu jazdy bez zapewnienia przewozu zastępczego. Na podstawie *raportów pracy dyspozytora autobusowego* Oddziału w Lublinie z ośmiu losowo wybranych dni ustalono, że w dniu 22 sierpnia 2010 r. odwołano jeden kurs (Lublin – Majdan Kozic Górnych), w dniu 29 sierpnia 2010 r. odwołano dwa kursy (Majdan Kozic Górnych – Lublin oraz Lublin – Majdan Kozic Górnych), w dniu 14 września 2010 r. odwołano kurs Lublin-Świdnik-Lublin o godz. 15⁰⁰, w dniu 19 września 2010 r. odwołano kurs Lublin – Majdan Kozic Górnych, w dniu 26 września 2010 r. odwołano cztery kursy (Majdan Kozic Górnych – Lublin, Warszawa – Lublin, Lublin – Majdan Kozic Górnych oraz Lublin – Warszawa). Stwierdzono też przypadki opóźnień w wykonywaniu przewozów w stosunku do rozkładu jazdy. NIK wskazuje, że zgodnie z art. 18 *ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe*¹⁵ przewoźnik jest obowiązany zapewnić w takiej sytuacji przewóz zastępczy. Na podstawie art. 62 ust. 2 *Prawa przewozowego* przewoźnik odpowiada za szkodę, jaką podróżny poniósł wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportu.

W okresie od 1 stycznia do 8 sierpnia 2008 r. żadna z osób zarządzających Przedsiębiorstwem nie legitymowała się certyfikatem kompetencji zawodowych, a tym samym były naruszone warunki udzielenia licencji, określone w art. 5 ust. 3 pkt. 2 *ustawy o transporcie drogowym*. Główny Specjalista Sekcji Planowania i Marketingu [...]¹⁶, Dyrektor Techniczny [...]¹⁷, Kierownik Oddziału¹⁸ [...]¹⁹ oraz Inspektor [...]²⁰, którzy posiadali certyfikaty, nie odpowiadali w przedsiębiorstwie za zarządzanie transportem drogowym.

¹⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.

¹⁶ 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.

¹⁷ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

3.2. W badanym okresie liczba linii, obsługiwanych przez PKS, zmniejszyła się z 494 w 2007 r. do 397 w 2010 r., tj. o 20 %, a ich długość – z 31 589 km do 24 106 km (o 24 %). Spadek ten dotyczył wszystkich rodzajów linii, poza dalekobieżnymi²¹. Roczne przewozy zmniejszyły się z 19,1 mln km w 2007 r. do 18,4 mln km w 2009 r. (o 3 %), a liczba pasażerów z 9,0 mln do 6,9 mln (o 23 %), przy czym najwięcej ubyło pasażerów z biletami jednorazowymi oraz biletami miesięcznymi szkolnymi (po 0,9 mln osób). W sytuacji tak dużego spadku liczby pasażerów NIK ocenia pozytywnie dużo mniejszy spadek przychodów z przewozów pasażerskich (do 8 883 zł w 2009 r., co stanowiło spadek o 12 % w odniesieniu do 2007 r.). NIK zwraca ponadto uwagę na niski udział faktycznej pracy przewozowej w oferowanej pracy przewozowej (wskazuje on stopień wypełnienia przez pasażerów pojazdów w czasie przewozów). Kształtował się on w latach 2007-2009 na poziomie 24-25 %, co wskazuje na wypełnienia pojazdów podczas przewozów zaledwie w 1/4.

W latach objętych kontrolą Spółka nie badała we własnym zakresie, nie analizowała i nie zlecała firmom zewnętrznym badań dotyczących działalności konkurencyjnych przewoźników na tym samym obszarze działania, co PKS.

3.3. NIK nie zgłasza uwag do działań związanych z pozyskaniem zleceń na usługi przewozowe finansowane ze środków publicznych. W kontrolowanym okresie PKS wykonywał 44 umowy, których przedmiotem były takie przewozy, a wpływy z realizacji tych umów kształtowały się rocznie w przedziale od 1 794 tys. zł do 1 968 tys. zł.

3.4. Podany do publicznej wiadomości na Dworcu Autobusowym Głównym w Lublinie rozkład jazdy nie zawierał danych o drogach przejazdu poszczególnych kursów z uwzględnieniem odległości w kilometrach pomiędzy punktami odprawy osób, co było niezgodne z § ust. 1 pkt 6 *rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2006 r.* Rozkład jazdy nie pozwalał też na odczytanie danych o wszystkich połączeniach na wybranym przez podróżnego odcinku trasy. Powyższych wymagań nie spełniał też rozkład jazdy zamieszczony na dworcu autobusowym w Krasnymstawie.

W 5 autobusach, poddanych oględzinom, była zamieszczona informacja, że regulamin określający warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób, bagażu i rzeczy znajduje się do wglądu u kierowcy autobusu. Jednak kontrole Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego wykazały przypadki braku w autobusach

¹⁸ Do dnia 21 stycznia 2008 r.

¹⁹ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

²⁰ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

²¹ Na podstawie danych uzyskanych w trakcie kontroli.

takiego regulaminu lub cennika opłat (np. na liniach Żółkiewka-Lublin w dniu 4 sierpnia 2009 r., Krasnystaw-Sulmice w dniu 5 maja 2010 r.).

W ocenie NIK, PKS nie dochował należytej staranności w zakresie poprawy jakości obsługi pasażerów. Poza niedochowaniem obowiązków informacyjnych wobec pasażerów, nie w pełni wykorzystano stronę internetową PKS-u do przedstawienia oferty handlowej i udostępnienia informacji dla pasażerów. Nie zamieszczono na niej cennika biletów, informacji o miejscu i godzinach nabywania biletów, informacji o miejscu i sposobie składania skarg i wniosków, treści regulaminu przewozów. Ponadto, informacja pasażerska na poddanych oględzinom dworcach: w Lublinie (Dworzec Główny) oraz Krasnymstawie, działała w ograniczonym czasie. Na Dworcu Głównym w Lublinie stanowisko informacji było czynne w godzinach 7– 19³⁰ od poniedziałku do piątku oraz 7–17 w soboty i niedziele, natomiast w Krasnymstawie informacji udzielał dyżurny ruchu od poniedziałku do piątku w godzinach od 6³⁰ - 15³⁰, w soboty w godzinach od 7³⁰ - 14³⁰, a w niedziele informacja była niedostępna. Również informacja telefoniczna na dworcu w Lublinie była czynna w ograniczonym czasie (w godzinach 7⁰⁰ – 19³⁰), działał system zapowiedzi odjazdów przez głośniki, lecz nie zapowiadano przyjazdów, a jednocześnie nie istniał wizualny system (tablica elektroniczna) informowania o opóźnieniach w odjazdach i przyjazdach autobusów. Nie były również dostępne narzędzia informatyczne służące pozyskaniu informacji pasażerskiej (wyszukiwanie poszczególnych połączeń, możliwość przesiadek, ceny konkretnych kursów). W tej sytuacji poza godzinami pracy informacji na dworcach pasażerowie byli pozbawieni dostępu do wiadomości o ofercie przewozowej PKS-u.

NIK ocenia negatywnie pod względem rzetelności brak mechanizmów kontroli jakości wykonywanych usług przewozowych. Nie przeprowadzano obserwacji obsługi pasażerów przez kierowców, nie sprawdzano jakości wykonywanych przez kierowców autobusów zadań takich, jak sprzedaż biletów, zatrzymywanie się na przystankach, punktualności przewozów, dbałość o dobrą jakość techniczną i estetyczną autobusu. W Spółce nie było także innych form kontroli jakości obsługi pasażerów oraz regulacji wewnętrznych dotyczących takiej kontroli. Dopiero we wrześniu 2010 r. Spółka zawarła umowę zlecającą przeprowadzanie kontroli punktualności kursowania autobusów zgodnie z rozkładem jazdy, oceny jakości pracy kierowcy, w tym wyglądu, zachowania, oznaczenia bagażu przyjętego do luku bagażowego. Zarząd Spółki nie wyjaśnił przyczyn braku wcześniejszych działań w ww.

zakresie. Nie można uznać za takie działania „dostosowanie przebiegu linii do potoku pasażerów”²².

4. NIK negatywnie ocenia pod względem gospodarności, legalności i rzetelności gospodarowanie majątkiem Spółki, w tym posiadany tabor autobusowy oraz nieruchomości.

4.1. Część zakupów używanego taboru nie miała uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb PKS-u, a umowy dzierżawy autobusów Solbus były ekonomicznie nieuzasadnione. NIK ocenia też negatywnie sprzedaż posiadanych autobusów bez wymaganego przepisami trybu przetargowego oraz po cenach istotnie niższych od rynkowych.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. PKS posiadał 284 autobusy, z czego 155 (55 %) było w wieku powyżej 15 lat.

W latach objętych kontrolą PKS nie opracował strategii wymiany taboru, określającej kryteria wymiany autobusów oraz plan finansowy zakupów. Elementy takiej strategii były zawarte w programie naprawczym na lata 2008-2009. Jednak jego założenia nie były zrealizowane. Wbrew planowi zakupu busów, zakupiono używane autobusy o dużej pojemności. Zarząd Spółki wyjaśnił²³, że realizacja programu naprawczego w latach 2008-2009 w zakresie zakupu 30 busów była uwarunkowana pozyskaniem środków finansowych pochodzących ze zbycia nieruchomości. Przedłużające się procedury zbycia nieruchomości spowodowały niezrealizowanie planu, a działania te przeniesiono na 2010 r.

W latach 2007-2009 PKS zakupił 33 autobusy za sumę 1 561 793 zł. W ocenie NIK nieuzasadnione z punktu widzenia celów wymiany taboru były zakupy autobusów zaawansowanych wiekowo. Zakupiono aż 14 autobusów powyżej 15 lat, co wyjaśniono²⁴ potrzebami przewozowymi oraz brakiem możliwości finansowych zakupu nowego taboru. Według tych wyjaśnień zakupione autobusy były o wyższym standardzie niż wycofane z eksploatacji. NIK nie podziela tej argumentacji. Przykładowo, w 2008 r. zakupiono autobus Jelcz T120 (rocznik 1996) o przebiegu ponad 1,1 mln km, a inne zakupione autobusy były w znacznym stopniu wyeksploatowane (np. kupiony w 2009 r. Mercedes 303 miał przebieg ponad 2,0 mln km, dwa autobusy Volvo – ponad 1,1 mln km, kupiony w 2010 r. autobus Setra – ponad 1 mln km).

NIK ocenia też negatywnie pod względem gospodarności zawarcie w dniu 9 czerwca 2009 r. pięciu umów dzierżawy autobusów marki Solbus ST 10/I. Średnioroczna wysokość

²² Wyjaśnienia Prezesa zarządu Spółki Teresy Królikowskiej z dnia 30 lipca 2010 r.

²³ Wyjaśnienia Członka Zarządu Spółki Andrzeja Górnego.

²⁴ Pismo Głównego Specjalisty ds. koordynacji technicznej PKS „Wschód” SA Leszka Rudzińskiego z dnia 27 sierpnia 2010 r.

opłat wynikająca z tych umów wynosiła łącznie 554,5 tys. zł. Łączna wartość tych umów wyniosła 2 427 500 zł, a koszty obsługi za okres ich trwania wyniosą dodatkowo 344 690,50 zł. W sytuacji ujemnej dźwigni finansowej²⁵ oraz stałych kłopotów z płynnością finansową zaciągnięcie zobowiązań stanowiących 54 % kapitałów własnych Spółki i ponoszenie tak wysokich kosztów jego obsługi było ekonomicznie nieuzasadnione. Niekorzystne dla Spółki w postanowieniach umów dzierżawy było też to, że nie miała prawa rozwiązać umów (§ 10 pkt 1 umów dzierżawy). Według wyjaśnień Głównego Specjalisty ds. koordynacji technicznej Spółki Leszka Rudzińskiego²⁶, celem dzierżawy pięciu autobusów była obsługa linii Polonus Wschód Expres (Lublin-Warszawa)²⁷. Liczba kursów na tej linii została jednak istotnie ograniczona w stosunku do pierwotnego założenia (m.in. z dniem 1 marca 2010 r. zawieszono po 4 kursy Lublin-Warszawa i Warszawa-Lublin).

NIK negatywnie ocenia pod względem legalności i gospodarności sprzedaż autobusów bez dokonania wyceny i bez przeprowadzenia przetargów. Przepisy § 1 oraz § 5 ust. 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z 5 października 1993 w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu*²⁸, obowiązujące PKS do momentu komercjalizacji, wymagał sprzedaży środków trwałych w drodze publicznego przetargu i ustalenia ceny oszacowania środków trwałych z uwzględnieniem aktualnej wartości rynkowej. Podobne wymogi dotyczyły PKS-u jako spółki. Przepisy art.19 ust. 1 *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*²⁹ oraz z § 10-11 *rozporządzenia RM z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji*³⁰ zobowiązywały do sprzedaży składników aktywów trwałych w drodze przetargu, przy cenie wywoławczej nie niższej niż aktualna wartość rynkowa ustalona przez rzeczoznawców. Analiza cen sprzedaży poszczególnych autobusów wskazuje, że były one istotnie niższe od średnich cen rynkowych. Ogółem PKS w latach 2007-2009 sprzedał 17 autobusów za łączną kwotę 35 144 zł. Jedynie sprzedaż jednego autobusu (Jelcz T 120 za 7 100 zł w 2008 r.) nastąpiła w wyniku przetargu i na podstawie wyceny wartości pojazdu (oszacowanej na 8 000 zł). Dwa inne autobusy sprzedano w trybie publicznego ogłoszenia oferty, a dwa kolejne na podstawie sporządzonej wyceny. Niskie ceny sprzedaży w stosunku do rynkowych wyjaśniono dokonywaniem

²⁵ Zysk wypracowany przez obcą część kapitału (kredytu) jest niższy od należnych odsetek (od kredytu).

²⁶ Pismo z dnia 16 sierpnia 2010 r.

²⁷ Wspólne przedsięwzięcie z PPKS w Warszawie.

²⁸ Dz.U. z 1993r. Nr 97, poz. 443 ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

³⁰ Dz.U. Nr 27, poz. 177 ze zm.

sprzedaży niekompletnych autobusów³¹. Zarząd Spółki nie wyjaśnił przyczyn niestosowania obowiązujących przepisów w zakresie sprzedaży środków trwałych, stwierdził natomiast, że wycena pojazdów polegała najczęściej na oszacowaniu wagi autobusów³². Dokumentacja dotycząca sprzedaży autobusów jedynie w trzech przypadkach wskazuje, że sprzedano niekompletne autobusy (np. bez silnika, skrzyni biegów). W pozostałych przypadkach były to transakcje, których przedmiotem był kompletnie wyposażony autobus. Również wyceny, dokonane w trzech przypadkach, oszacowały autobusy jako środki transportu a nie złom, a publikowane przez Spółkę ogłoszenia informowały o sprzedaży autobusów. Należy zauważyć, że trzy wycenione autobusy miały wartość w granicach 2,5-8,0 tys. zł, a autobusy sprzedane bez oszacowania ich wartości miały ceny od 410 zł do 7 295 zł, przy czym 10 autobusów sprzedano za cenę poniżej 1 000 zł. NIK zauważa też, że Spółka nie określiła wewnętrznych procedur sprzedaży autobusów i wyboru najlepszej oferty, a z 17 autobusów sprzedanych w latach 2007-2009 Spółka sprzedała 12 autobusów tej samej osobie fizycznej. Dokumentacja Spółki wskazuje więc, że Spółka sprzedała autobusy, poza naruszeniem obowiązujących przepisów, w warunkach nierównego dostępu do informacji oraz przy dowolności w podejmowaniu decyzji zarówno co do nabywcy, jak i ceny sprzedaży.

NIK zauważa niezadowalające efekty działań integrujących zarządzanie taborem po połączeniu pięciu PKS-ów. Po 3,5 latach od połączenia we wszystkich Oddziałach funkcjonuje system informatyczny Meritum-Transport, lecz w pełni wprowadzono jedynie moduł księgowania. Nie we wszystkich Oddziałach wprowadzono moduł Transport, a moduł zarządzania Sekcją Obsług i Napraw w trakcie kontroli NIK był wprowadzony w Oddziale Lublin i Hrubieszów, a w pozostałych był w trakcie wprowadzania. Wskutek tego Spółka nie miała w latach 2007-2008 narzędzi z zakresu informacji zarządczej umożliwiających monitorowanie i analizę wskaźników efektywności eksploatacji taboru. Brak było w Spółce danych za te lata takich, jak: średni przebieg całkowity na 1 autobus, średni przebieg między remontami silnika i między obsługami technicznymi, średni roczny koszt eksploatacji jednego autobusu, wozodni pracy autobusów, wskaźniki efektywności czasowej wykorzystania autobusów oraz efektywności przewozowej, współczynniki gotowości technicznej taboru oraz wykorzystania taboru sprawnego technicznie. Ze względu na to, że jednolity system zarządzania zaczął działać w 2009 r., NIK nie dokonuje oceny dynamiki zmian wskaźników efektywności eksploatacji taboru. Wskazuje natomiast, że dane za 2009 r. świadczą o niewłaściwej organizacji zarządzania taborem i niskim wykorzystaniu posiadanych

³¹ Wyjaśnienia głównego specjalisty ds. koordynacji technicznej PKS „Wschód” SA Leszka Rudzińskiego z dnia 27 sierpnia 2010 r.

³² Pismo z dnia 21 stycznia 2011 r.

autobusów. Roczny przebieg na 1 autobus w 2009 r. wyniósł 57 598 km, co oznacza, że każdy autobus przejechał dziennie jedynie 158 km. Wskaźnik wozodni pracy przypadający na 1 autobus (228 dni) oznacza, że w 2009 r. każdy autobus średnio przez ok. 137 dni (4,5 miesiąca) nie wykonywał żadnych przewozów. Niską efektywność wykorzystania autobusów potwierdza też współczynnik wykorzystania taboru sprawnego technicznie (0,662).

4.2. NIK negatywnie ocenia pod względem legalności, gospodarności oraz rzetelności sposób gospodarowania nieruchomościami. Niektóre nieruchomości sprzedano w kontrolowanym okresie z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Spółka posiadała na koniec 2009 r. grunty o łącznej powierzchni 273 311 m², z czego nieuregulowany stan prawny miały trzy działki (dwie położone w Lublinie przy ul. Cerkiewnej i Al. Tysiąclecia o łącznej powierzchni 6 212 m² oraz nieruchomość w Tomaszowie Lubelskim przy ul. Zamojskiej). W wyniku identyfikacji zbędnego majątku trwałego Spółka część nieruchomości wydzierżawiła, a 19 nieruchomości przeznaczyła do sprzedaży w 2009 r.

W okresie objętym kontrolą Spółka dokonała m.in. sprzedaży praw wieczystego użytkowania nieruchomości w Starosielu w gminie Dubienka (działki nr 275/12 i 275/14), nieruchomości w Tomaszowie Lubelskim przy ul. Rolniczej 2 oraz nieruchomości w Krasnymstawie (działka nr 3065/40) wykorzystywanej jako plac manewrowy.

Nieruchomość nr 275/12 w Starosielu (prawo użytkowania wieczystego oraz domki turystyczne) została sprzedana w dniu 25 kwietnia 2008 r. poza trybem przetargowym i bez wyceny. Sprzedaż nastąpiła po nieudanym przetargu z listopada 2005 r., a następnie zawartej umowy przedwstępnej z dnia 12 września 2006 r. Wykorzystano operat szacunkowy z marca 2005 r., jednak dotyczył on całej działki nr 275, która w sierpniu 2005 r. została podzielona na 16 działek. Działka nr 275/12 nie miała indywidualnej wyceny, a sprzedaż nastąpiła po upływie 38 miesięcy od dnia sporządzenia operatu. Art. 156 ust. 3 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*³³ stanowi, że operat szacunkowy może zostać wykorzystany do celu, do którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia. Ponadto, § 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu*³⁴ wskazuje na obowiązek sprzedaży przez przedsiębiorstwo państwowe środków trwałych w drodze

³³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 ze zm.

³⁴ Dz.U. z 1993 r. Nr 97 poz. 443 (z późniejszymi zmianami)

przetargu publicznego. Dopuszczalna była, na podstawie § 29 ww. rozporządzenia, sprzedaż nieruchomości bez przeprowadzenia kolejnego przetargu, ale po cenie nie niższej niż 2/3 ceny oszacowania. Tymczasem Spółka dokonała sprzedaży nieruchomości bez oszacowania wartości nieruchomości, a także po upływie terminu realizacji umowy przedwstępnej (termin zawarcia właściwej umowy minął z dniem 20 kwietnia 2007 r.). Mimo, że właściwa umowa kupna-sprzedaży w terminie wynikającym z umowy przedwstępnej nie została zawarta z przyczyn leżących po stronie kupującego, na jego wniosek z lutego 2008 r. Spółka sfinalizowała transakcję, a dla jej potrzeb pracownicy Spółki sporządzili *Protokół z wyceny składników majątkowych nieruchomości gruntowej zabudowanej zlokalizowanej w miejscowości Starosiele Gmina Dubienka*. Dokument ten nie zawierał elementów takich, jak: zakres wyceny, podstawa formalna wyceny, data określenia wartości nieruchomości, opis stanu nieruchomości, wybór podejścia, metody i techniki szacowania, analiza rynku nieruchomości w zakresie dotyczącym celu i sposobu wyceny oraz wynik wyceny z przedstawieniem obliczeń wartości nieruchomości. Tak więc dokument ten nie był operatem szacunkowym w rozumieniu *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*³⁵. Według tego dokumentu wartość oszacowania nieruchomości wynosiła 77 200 zł, w tym prawo użytkowania wieczystego – 21 200 zł. W cenie sprzedaży nieruchomości, wynoszącej 56 390 zł, wartość prawa użytkowania wieczystego ustalono w kwocie 15 370 zł. Według obliczeń szacunkowych NIK, dokonanych na podstawie analizy porównawczej cen transakcji innych działek wydzielonych z obszaru działki nr 275, wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego działki nr 275/12 kształtowała się w wysokości ok. 70 000 zł. Tak więc cena sprzedaży samego prawa użytkowania wieczystego była mniejsza o ok. 55 000 zł od szacunkowej wartości rynkowej i stanowiła jedynie ok. 22 % wartości rynkowej.

Przy sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych, położonych w Tomaszowie Lubelskim przy ul. Rolniczej 2 (oznaczonych numerami 33/1 i 33/2), Spółka nie zastosowała przepisu § 4 ust 1. pkt. 4 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji*, ponieważ nie umieściła w obwieszczeniu o przetargu informacji o rodzaju i liczbie sprzedawanych składników aktywów trwałych.

NIK wskazuje również na nieuzasadnioną strategicznie decyzję sprzedaży prawa wieczystego użytkowania nieruchomości o nr 3065/4 zlokalizowanej w Krasnymstawie przy

³⁵ DZ.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

ul. Poniatowskiego wykorzystywanej w działalności biznesowej na plac manewrowy z przystankami. Nieruchomość ta wraz z prawem wieczystego użytkowania nieruchomości o nr 3065/5 zlokalizowanej po sąsiedzku, na której posadowiony jest budynek dworca, pełnią razem funkcję dworca autobusowego. Spółka sprzedała plac manewrowy i następnie go wydzierżawiła na potrzeby wykonywanych przez siebie przewozów. Umowa dzierżawy zawarta jest na czas nieokreślony. Sprzedaż placu manewrowego stworzyła ryzyko dla funkcjonowania dworca autobusowego w Krasnymstawie. W przypadku wypowiedzenia Spółce umowy dzierżawy placu manewrowego, dworzec autobusowy nie będzie mógł funkcjonować. Sprzedaż ta, jest również obciążona ryzykiem utraty wartości budynku dworca autobusowego. Ryzyko to polega na tym, że cena uzyskana z ewentualnej sprzedaży samego budynku będzie niższa, niż cena możliwa do uzyskania przy sprzedaży placu manewrowego wraz z budynkiem. Sprzedaż placu manewrowego jako decyzja istotna dla funkcjonowania PKS-u, była podjęta przy braku planu strategicznego.

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

- 1) Opracowanie wieloletniego planu rozwoju Spółki, uwzględniającego program redukcji kosztów i poprawy rentowności, a także umożliwiającego wykorzystanie efektów konsolidacji.
- 2) Opracowanie strategii zarządzania taborom autobusowym, z uwzględnieniem wymiany taboru, w celu zwiększenia efektywności jego wykorzystywania, zawierającej plan finansowy podejmowanych przedsięwzięć.
- 3) Podjęcie działań związanych z utrzymaniem pozycji rynkowej Spółki oraz dostosowania się do warunków konkurencji na rynku przewozów pasażerskich.
- 4) Zmodyfikowanie rozkładu jazdy w sposób zapewniający podanie do publicznej wiadomości wszystkich informacji, wymaganych § 1 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości*, a także umożliwiający odczytanie połączeń na wszystkich odcinkach.

- 5) Dokonywanie sprzedaży majątku trwałego, w tym nieruchomości i środków transportu, w trybie przetargu i na podstawie wartości rynkowej składników majątku.
- 6) Zapewnienie opracowania sprawozdań finansowych oraz z działalności Spółki w terminach ustalonych w *ustawie o rachunkowości*.

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