



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

Warszawa, dnia 31 grudnia 2010 r.

**Pan
Piotr Grzegorzczak
Zarządca
Przedsiębiorstwa Państwowej
Komunikacji
Samochodowej w Warszawie
Al. Jerozolimskie 144
02-305 Warszawa**

P/10/043
KGP-4101-01-05/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Przedsiębiorstwie Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie³, kontrolę restrukturyzacji Przedsiębiorstwa w latach 2007-2010.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 5 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze *Wystąpienie*.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania restrukturyzacyjne w latach 2007-2010, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywnie należy ocenić połączenie PPKS z dwoma innymi przedsiębiorstwami, a także uzyskiwanie w całym okresie zysku netto. Nieprawidłowości polegały przede wszystkim na nierzetelnym planowaniu zadań, braku długoterminowej perspektywy podejmowanych działań oraz niezrealizowaniu części zadań

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

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej PPKS lub Przedsiębiorstwo.

zaplanowanych w programach naprawczych. Konsekwencją była jedynie krótkotrwała poprawa wyników finansowych. NIK negatywnie ocenia też naruszenie przepisów w działalności przewozu osób, w tym nieprzestrzeganie warunków udzielonych zezwoleń oraz niewypełnienie niektórych obowiązków informacyjnych wobec pasażerów.

2. Realizacja programów naprawczych i restrukturyzacyjnych spowodowała uzyskiwanie od 2007 r. zysku netto, jednak jego poziom w kolejnych latach istotnie zmniejszał się. Połączono także PPKS w Warszawie z Przedsiębiorstwem Państwowej Komunikacji Samochodowej w Piasecznie oraz z Przedsiębiorstwem Państwowej Komunikacji Samochodowej w Nowym Dworze Mazowieckim⁴, jednak nienależyte przygotowanie tego połączenia dotychczas nie przyniosło pożądanych efektów.

2.1. W okresie objętym kontrolą PPKS realizował trzy programy restrukturyzacyjne: *Program Naprawy sierpień 2006 – czerwiec 2007* oraz *Aktualizację Programu Naprawy lipiec 2007 – grudzień 2008* (w ramach zarządu komisarycznego), a następnie *Program Zmian i Usprawnień 2009-2011* (opracowany w związku z umową o zarządzanie z dnia 23 grudnia 2008 r.).

Według założeń planu połączenia PPKS z PKS Piaseczno oraz PKS Nowy Dwór Mazowiecki, nowy podmiot miał być zdolny do konkurowania w przewozach międzynarodowych, komunikacji dalekobieżnej i lokalnej, a także przewozach turystycznych. Wskazywano też na przewozy miejskie na terenie Warszawy jako potencjalne źródło przychodów. Wielosegmentowość sprzedaży usług miała pozwolić na złagodzenie zjawiska sezonowości. Połączenie miało stworzyć możliwości dla znaczącej restrukturyzacji majątkowej, a środki finansowe pochodzące z tego tytułu miały zostać przeznaczone na inwestycje. Mimo, że już od 2006 r. programy naprawcze przewidywały połączenie trzech przedsiębiorstw, nie uwzględniono w nich zadań służących pełnej realizacji celów konsolidacji. [...]⁵

W ramach postępowania naprawczego nie zrealizowano większości zadań dotyczących przewozów regularnych osób. [...]⁶.

⁴ Dalej: PKS Piaseczno oraz PKS Nowy Dwór Mazowiecki.

⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. 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) w zw. z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm. (zwanej dalej: uoznk). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PPKS w Warszawie.

⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PPKS w Warszawie.

W przewozach krajowych nie wprowadzono połowy z planowanych w programach naprawczych zadań (5 z 10), a także nie zrealizowano większości zmian określonych w *Programie Zmian i Usprawnień na lata 2009-2011*, m.in. 6 z 7 zaplanowanych zadań dotyczących przewozów krajowych dalekobieżnych, żadnego z dwóch dotyczących przewozów lokalnych. Pan Dyrektor wyjaśnił niewykonanie zadań m.in. dużymi kosztami lub przyczynami niezależnymi od PPKS takimi, jak niemożność dokonania uzgodnień korzystania z infrastruktury innych PKS-ów lub uzyskania zezwoleń.

Działania w ramach prowadzonego od 2006 r. postępowania naprawczego spowodowały ustanie w 2007 r. przyczyn jego ustanowienia i PPKS w latach 2007-2009 osiągał zysk netto. Jednak jedynie w 2007 r. był on zbliżony do zakładanego i wyniósł 1 297 tys. zł (przy planowanym 745 tys. zł). W kolejnych latach poziom zysku istotnie zmniejszał się i wyniósł w latach 2008-2009 odpowiednio 351 tys. zł oraz 67 tys. zł. Zysk netto zmniejszał się mimo wzrastających przychodów ze sprzedaży (w 2007 r. – 34 922 tys. zł, w 2008 r. – 45 304 tys. zł, w 2009 r. – 55 156 tys.), w tym z przewozu osób (odpowiednio [...] ⁷). Od 2008 r. PPKS wykazywał ujemny wynik ze sprzedaży (w 2008 r. strata wyniosła 421 tys. zł, a w 2009 r. 509 tys. zł). Ujemny wskaźnik rentowności przewozu osób utrzymywał się w PPKS na zbliżonym poziomie od 2007 r. (ok. -10 %) i nieznacznie wzrósł w stosunku do poziomu z 2006 r. Wskaźnik rentowności z całej działalności obniżył się z 5,54 % w 2007 r. do 0,99 % w 2009 r. Pogorszyły się także wskaźniki ogólnej płynności (z 1,03 w 2007 r. do 0,59 w 2009 r.), rentowności sprzedaży (z 3,71 w 2007 r. do 0,12 w 2009 r.) oraz rentowności majątku (z 3,36 do 0,14). Niekorzystny dla sytuacji ekonomiczno-finansowej był również wskaźnik rotacji zapasów, co Pan Dyrektor uzasadniał ⁸ przejęciem stanów magazynowych w Piasecznie i Nowym Dworze Mazowieckim oraz wzrostem kosztów działalności operacyjnej w porównaniu do kosztów ponoszonych przez PPKS przed połączeniem. NIK wskazuje jednak, że po połączeniu przedsiębiorstw nie podjęto działań w celu zidentyfikowania zbędnych zapasów. Pogorszenie się wyników po 2007 r. Pan Dyrektor uzasadniał ⁹ połączeniem przedsiębiorstw (konieczność spłaty zaległych zobowiązań przejętych przedsiębiorstw), a także skutkami kryzysu gospodarczego oraz poniesieniem przez Przedsiębiorstwo kosztów związanych z połączeniem z PPKS w Piasecznie i PPKS w Nowym Dworze Mazowieckim. Ujemny wskaźnik rentowności wyjaśnił trudną sytuacją na

⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PPKS w Warszawie.

⁸ Pismo z dnia 30 sierpnia 2010 r.

⁹ Pismo z dnia 30 sierpnia 2010 r.

rynku przewozów (wzrost kosztów paliwa oraz duża konkurencja na tym rynku, uniemożliwiająca zrekompensowanie kosztów poprzez podniesienie cen biletów).

Wskaźnik EBIT¹⁰ w 2008 r. był niższy o 34,2 %, a w 2009 r. o 35,1% w stosunku do zakładanych. Zastępca Dyrektora PPKS [...] ¹¹ wyjaśniła ¹², że w 2007 r. było to spowodowane niedoszacowaniem kosztów prowadzenia działalności bezpośredniej. Projektowanie wyników finansowych na II połowę 2008 r. uwzględniało efekty połączenia trzech przedsiębiorstw, jednak w zakresie przychodów i kosztów generowanych przez przejęte bazy planowanie wyników było utrudnione, gdyż opierało się na ograniczonych danych.

2.2. NIK ocenia negatywnie działania związane z ograniczaniem kosztów działalności. Nie wykorzystano zakładanego przy połączeniu efektu synergii. W 2009 r. koszty działalności operacyjnej były większe o 66 % w stosunku do 2007 r. (ostatniego roku obrotowego przed połączeniem), podczas gdy przychody – o 58 %. Najbardziej wzrosły koszty wynagrodzeń (o 8,6 mln zł, czyli 94 %) oraz ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń (o 1,7 mln zł, czyli 77 %), przy czym w 2008 r. ww. koszty były wyższe o 840 tys. zł od zaplanowanych.

3. Przewozy pasażerskie realizowane były z naruszeniem przepisów w zakresie zgodności z udzielonymi zezwoleniami oraz wypełniania obowiązków informacyjnych względem pasażerów. Nierzetelnie prowadzono również obsługę podróży.

3.1. W podanym do publicznej wiadomości rozkładzie jazdy autobusów na dworcu w Nowym Dworze Mazowieckim w 5 kursach wymieniono przystanki pośrednie niezgodnie z zakresem udzielonych zezwoleń. Podano bowiem, że kursy Błędowo - Nowy Dwór Mazowiecki (godzina przyjazdu 15⁴⁰ i 17⁰⁸) przebiegają przez Kosewko, podczas gdy rozkład jazdy załączony do zezwolenia nr 0000055 z dnia 28 sierpnia 2008 r. nie uwzględniał tego przystanku. Podobnie przy kursie Błędowo - Nowy Dwór Mazowiecki (godzina odjazdu 10⁵⁸) podano jako przystanek pośredni Goławice, podczas gdy rozkład jazdy załączony do ww. zezwolenia nie uwzględniał go. Analogiczne rozbieżności wystąpiły w przypadku kursów: Błędowo - Nowy Dwór Mazowiecki (odjazd 14¹⁵ oraz 15⁴⁰). W rozkładach jazdy autobusów, podanych do publicznej wiadomości na dworcu autobusowym Warszawa Zachodnia, oznaczenia dwóch kursów były niezgodne z oznaczeniami w rozkładach jazdy stanowiących załączniki do udzielonych zezwoleń. Kurs na linii Gołdap – Warszawa (godzina przyjazdu 6⁰⁰) powinien być oznaczony zgodnie z udzielonym zezwoleniem „N – nie kursuje 25.XII

¹⁰ Zysk operacyjny, czyli zysk przed odliczeniem podatków i odsetek.

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 z dnia 30 sierpnia 2010 r.

i w pierwszy dzień Wielkanocy”, natomiast na tabliczce przystankowej podano „*n - nie kursuje 24 i 31.XII, i w Wielką Sobotę*”, przy kursie Kock – Warszawa podano na tabliczce przystankowej jako godzinę przyjazdu 9¹⁰, a zgodnie z zezwoleniem powinno być 9⁰⁵. Dyrektor PPKS wyjaśnił to pomyłką pracownika sporządzającego wykaz połączeń.

NIK ocenia negatywnie pod względem legalności oraz rzetelności faktyczne wykonywanie przewozów. Na podstawie raportów dyspozytorów dyżurnych stwierdzono, że w badanych 16 dniach w okresie czerwiec – lipiec 2010 r. w Bazie Nowy Dwór Mazowiecki 11 kursów zostało odwołanych, 1 zawieszony, a 1 opóźniony, w Bazie Piaseczno – odwołano 4 kursy. W dokumentacji podawano jako przyczyny odwołań kursów m.in. urlopy kierowców na żądanie, brak kierowców i awarie autobusów. Natomiast na podstawie wydruków z Systemu Dworcowego Warszawa Zachodnia z 8 dni stwierdzono opóźnienia w rozpoczęciu 6 kursów (od 5 do 25 minut), a analiza tarcz tachografów i danych z rozkładów jazdy¹³ wykazała opóźnienia autobusów przyjeżdżających do Warszawy. Na 18 zbadanych zadań w 13 wystąpiły opóźnienia (od 2 min. do 3 godz. 20 min.), a dwukrotnie autobusy przyjechały przed planowanym czasem. Kierownik Działu Eksploatacji wyjaśnił¹⁴ opóźnienia w przyjazdach warunkami drogowymi. NIK wskazuje na przepis art. 18 ust.1 *ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe*¹⁵, nakładający na przewoźnika w przypadku zaistnienia przed rozpoczęciem przewozu lub w czasie jego wykonywania okoliczności uniemożliwiających jego wykonanie, obowiązek zapewnienia przewozu zastępczego. Okoliczności wskazane w ww. wyjaśnieniach wskazują na nierzetelną organizację zadań przewozowych. Na podstawie art. 62 ust.1 i 2 *Prawa przewozowego* przewoźnik odpowiada za szkodę, jaką podróżny poniósł wskutek przedwczesnego odjazdu oraz opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego autobusu.

PPKS zlikwidowało we wrześniu 2008 r. linię Warszawa – Esbjerg (na którą Minister Infrastruktury udzielił zezwolenia ważnego do lutego 2009 r.) bez powiadomienia o tym organu udzielającego zezwolenia, czym naruszono przepis art. 22b *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*¹⁶. Powiadomianie urzędów o zmianach w zezwoleniach było obowiązkiem Działu ds. Przewozów i Eksploatacji. Obowiązków w tym zakresie nie dopełnił ówczesny Z-ca Dyrektora, którego odwołano ze stanowiska. Pan Dyrektor wyjaśnił¹⁷, że zezwolenie na tę linię było przedsiębiorstwu niezbędne do zawiezienia i przywiezienia

¹³ Analiza dokonana na próbie autobusów przyjeżdżających do Bazy Warszawa w dniu 12 sierpnia 2010 r.

¹⁴ Pismo z dnia 25 sierpnia 2010 r.

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

¹⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

¹⁷ Pismo z dnia 10 sierpnia 2010 r.

z zagranicy pasażerów, którzy zakupili bilety w przedsprzedaży w sytuacji, gdy straciło ważność poprzednie zezwolenie i zrealizowanie tego zobowiązania bez zezwolenia było niemożliwe. NIK nie podziela tej argumentacji, ponieważ nie było przeszkód, by po wykonaniu przewozów, na które były zakupione bilety, zrzec się przedmiotowego zezwolenia.

Przewozy na liniach: Warszawa – Kaliningrad, Warszawa – Kowel oraz Warszawa – Lwów były wykonywane niezgodnie z zakresem udzielonych zezwoleń. Z 6 kursów, objętych zezwoleniem nr X-586, nie były wykonywane dwa (Warszawa-Kowel odjazd godz. 19⁰⁰ oraz Kowel-Warszawa odjazd godz. 15³⁰), a jeden był realizowany nieprawidłowo (kurs Kowel-Warszawa o godz. 19³⁰: przyjazd do Warszawy według rozkładu jazdy załączonego do zezwolenia powinien być o godz. 3³⁰, a według rozkładu podanego do publicznej wiadomości na stronie internetowej o godz. 6⁰⁰). Ponadto kursy na tej linii nie były wykonywane codziennie, co było niezgodne z udzielonym zezwoleniem (np. kurs rozpoczynający się w Warszawie o godz. 11⁰⁰ nie jest wykonywany w dniach 25-27 grudnia, 1-2 oraz 7-8 stycznia, dwa dni Wielkanocy). Z czterech kursów na linii Warszawa-Kaliningrad, objętych zezwoleniem X-393, nie były wykonywane dwa (Warszawa-Kaliningrad odjazd godz. 2⁰⁰ oraz Kaliningrad-Warszawa odjazd godz. 22¹⁰), a pozostałe dwa – wbrew zakresowi udzielonego zezwolenia – nie były wykonywane codziennie (kursy do Kaliningradu nie były wykonywane w niedziele i poniedziałki, a także w dniu 1 stycznia, a kurs do Warszawy – w soboty i niedziele oraz w dniu 31 grudnia). Z 8 kursów na linii Warszawa-Lwów od 2004 r. wykonywano 6. Pan Dyrektor wyjaśnił¹⁸, że ww. zezwolenia były wydane dla PPKS i partnerów zagranicznych z Rosji i Ukrainy, bowiem podmioty spoza obszaru Unii Europejskiej muszą występować o wydanie zezwolenia mając partnera w kraju docelowym. PPKS ze względów ekonomicznych zawiesił wykonywanie kursów do Kowla i Kaliningradu i obecnie jedynie sprzedaje bilety na te kursy, lecz posiadanie przez PPKS zezwolenia dla celów obsługi komunikacji z Warszawy do ww. miast przez zagranicznych partnerów jest konieczne i zasadne, gdyż partner obsługuje komunikację wskazaną w zezwoleniu. W przypadku linii Warszawa-Lwów Pan Dyrektor wyjaśnił¹⁹, że nie występowało o zmianę zezwolenia, ponieważ w styczniu 2005 r. polski rząd przyjął uchwałę popierającą zorganizowanie przez Polskę wspólnie z Ukrainą Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. i rezygnacja z kursów wiązałaby się z trudnością ponownego uzyskania w zezwoleniu utraconego kursu. W ocenie NIK, brak zrzeczenia się przedmiotowych zezwoleń oznacza, że

¹⁸ Pismo z dnia 10 sierpnia 2010 r.

¹⁹ Pismo z dnia 30 sierpnia 2010 r.

winne one być w pełni przestrzegane. Dlatego też PPKS jest odpowiedzialny za wykonywanie przewozów zgodnie z zakresem udzielonych na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 *ustawy o transporcie drogowym* zezwoleń oraz załączonymi do nich rozkładów jazdy. Dodatkowo NIK wskazuje, że umowy z zagranicznymi partnerami zawierały postanowienia, że linie są uruchomione i wykonywane na podstawie zatwierdzonego rozkładu jazdy, który musi być ściśle przestrzegany. NIK negatywnie ocenia też działania, polegające na świadomym naruszaniu warunków udzielonych zezwoleń w celu ochrony interesu gospodarczego PPKS (zaniechanie zmiany zezwolenia na linię Warszawa-Lwów).

NIK ocenia stosowane w komunikacji lokalnej rozkłady jazdy jako nieczytelne i nieprzejrzyste dla pasażera. Przykładowo, dotyczy to linii zaczynających się i kończących na tym samym przystanku (np. linia nr 411 Nowy Dwór Maz. – Nowy Dwór Maz. przez Błędowo). Pan Dyrektor wyjaśnił²⁰ m.in., że rozbudowany zakres oznaczeń kursów wymuszony został specyfiką takiej linii, której rozpoczęcie i zakończenie następuje w tym samym miejscu. Od Pomiechówka w godzinach rannych autobus jedzie inną trasą niż w godzinach popołudniowych.

NIK nie zgłasza uwag do realizacji obowiązku 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 § 3-4 *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*²¹ (dalej: *rozporządzenie z dnia 13 stycznia 2006 r.*).

NIK ocenia negatywnie nieprzebranie wymogu podania do publicznej wiadomości zmian w rozkładzie co najmniej 7 dni przed terminem ich obowiązywania. Pan Dyrektor wyjaśnił²², że dzień przed wejściem w życie rozkładu jazdy zostaje zamieszczona informacja na głównej tablicy dworcowej rozkładów jazdy, a także na stanowiskach odjazdowych autobusów. Według tych wyjaśnień, na dworcu Warszawa Zachodnia z przyczyn organizacyjnych nie jest możliwe podanie do publicznej wiadomości wszystkich informacji zawartych w rozkładach jazdy na 7 dni przed dniem ich obowiązywania. W ocenie NIK, nie może to stanowić usprawiedliwienia dla naruszania obowiązku, określonego w § 5 ust. 2 *rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2006 r.*

²⁰ Pismo z dnia 26 lipca 2010 r.

²¹ Dz. U. Nr 12, poz. 79.

²² Pismo z dnia 30 sierpnia 2010 r.

Nieprawidłowości w wykonywaniu przewozów wykazały też kontrole inspektorów Urzędu Marszałkowskiego województwa mazowieckiego oraz Inspekcji Transportu Drogowego. W latach 2007-2010 na 14 przeprowadzonych kontroli w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania licencji lub zezwoleń cztery wykazały nieprawidłowości (niewykonywanie przewozów na części linii, brak wymaganych dokumentów u kierowcy). 11 kontroli Inspekcji Transportu Drogowego (z 43 przeprowadzonych w badanym okresie) stwierdziło nieprawidłowości, m.in.: skrócenie dziennego czasu odpoczynku przy wykonywaniu przewozu drogowego, wykonywanie transportu drogowego lub przewozu z naruszeniem warunków dotyczących dokumentacji pracy kierowcy, przejazd pojazdem wydzielającym szkodliwe substancje w stopniu przekraczającym dopuszczalny poziom, wykonywanie transportu autobusem, który nie odpowiada warunkom autobusu, wykonywanie transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne z naruszeniem obowiązku wyposażenia kierowcy w odpowiednie dokumenty. W 9 przypadkach przedsiębiorstwo zostało ukarane karami pieniężnymi na łączną kwotę 14,3 tys. zł, a dwa zdarzenia były w trakcie wyjaśniania.

3.2. W latach 2007-2009 w PPKS zwiększyła się liczba linii w komunikacji regularnej [...] ²³

NIK pozytywnie ocenia działania dostosowujące Przedsiębiorstwo do warunków konkurencji na rynku przewozów, w tym politykę kształtowania cen biletów wraz z ulgami handlowymi, kampanie informacyjne i promocyjne, współpracę z partnerami zewnętrznymi (np. Biurem Promocji Zakopanego, Urzędami Miasta w Mikołajkach, Płocku, Szczyrku, Wiśle), umowę z Polską Organizacją Turystyczną dotyczącą wykorzystania regularnej komunikacji autobusowej PPKS do celów marketingu miejsc turystycznych. Jednocześnie NIK zauważa, że ceny biletów na liniach lokalnych i regionalnych były niższe od cen innych przewoźników, natomiast na liniach dalekobieżnych ceny w PPKS były w większości zbadanych linii wyższe niż u konkurencyjnych przewoźników. Na 7 z 10 zbadanych linii dalekobieżnych ceny stosowane przez PPKS były najwyższe spośród wszystkich przewoźników wykonujących na nich przewozy (dotyczy linii Warszawa – Gdańsk, Radom – Zakopane, Warszawa – Grudziądz, Warszawa – Krynica Zdrój, Warszawa – Łeba, Warszawa – Giżycko przez Ostrołkę, Warszawa – Szklarska Poręba).

3.3. NIK nie zgłasza uwag do sposobu rozliczania się z Marszałkiem Województwa Mazowieckiego w zakresie refundacji strat z tytułu ulg ustawowych w przewozach

²³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PPKS w Warszawie.

pasażerskich. Pozytywnie należy ocenić działania związane z pozyskaniem środków publicznych i realizację umów z jednostkami samorządu terytorialnego na wykonywanie przewozów.

W latach 2007 -2009 kwoty refundacji strat z tytułu ulg ustawowych w przewozach pasażerskich wzrosły z 459 tys. do 3 238 tys. zł. Z tytułu realizowanych 33 umów finansowanych ze środków publicznych wpływy w okresie od września 2008 r. do lipca 2010 r. wyniosły 1 922,4 tys. zł.

3.4. Rozkłady jazdy na dworcu autobusowym Warszawa Zachodnia nie zawierały części danych, wymaganych przez § 1 ust. 1 pkt 3 i 6 *rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2006 r.* Brak było terminu ważności rozkładu jazdy oraz dróg przejazdu z uwzględnieniem odległości w kilometrach pomiędzy punktami odprawy osób. Rozkłady jazdy nie umożliwiały odnalezienia miejscowości stanowiących wszystkie przystanki pośrednie. Pan Dyrektor wyjaśnił²⁴ m.in., że rozkład jazdy o treści określonej w ww. przepisie jest przedkładany, zgodnie z art. 22 *ustawy o transporcie drogowym*, wraz z wnioskiem organowi wydającemu zezwolenie, a Przedsiębiorstwo wykonuje przewóz zgodnie z zezwoleniem. Według wyjaśnień, podanie do publicznej wiadomości w formie pisemnych ogłoszeń na dworcu wszystkich informacji zawartych w rozkładach jazdy jest niemożliwe z powodów techniczno-organizacyjnych, a informacje zawarte w rozkładach jazdy są dostępne dla wszystkich podróżnych w Informacji Dworcowej, Informacji Telefonicznej oraz na stronie internetowej Przedsiębiorstwa. NIK, dostrzegając alternatywne sposoby pozyskania informacji o ofercie przewozowej, wskazuje na niewypełnienie obowiązku wynikającego z przywołanych przepisów.

PPKS naruszyło też obowiązek art. 18b ust. 1 pkt 6 *ustawy o transporcie drogowym* podania do publicznej wiadomości cennika opłat. W żadnym z 5 kontrolowanych autobusów oraz w holu głównym dworca Warszawa Zachodnia nie wywieszono cennika opłat. W kontrolowanych autobusach cenniki opłat znajdowały się u kierowcy, lecz nie wywieszono informacji o tym. Ponadto, w jednym z kontrolowanych autobusów brak było aktualnego regulaminu przewozów, co naruszało postanowienie art. 18b, ust.1 pkt 5 ww. *ustawy o transporcie drogowym*. Pan Dyrektor wyjaśnił²⁵, że wywieszenie cenników przy kasach dworcowych na wszystkie kursy realizowane z dworca jest z przyczyn technicznych niemożliwe, natomiast brak u kierowcy regulaminu przewozów stanowi poważne uchybienie w wykonywaniu przez pracownika obowiązków służbowych. Przedsiębiorstwo nie ma też

²⁴ Pismo z dnia 26 lipca 2010 r.

²⁵ Pismo z dnia 26 lipca 2010r.

możliwości wywieszania cenników w autobusach, obsługujących codziennie inną linię przewozową. Pan Dyrektor przyznał, że brak było w autobusach informacji, że rozkłady jazdy, cenniki, wykaz ulg oraz Regulamin przewozów znajdują się u kierowcy i uchybienie to zostało usunięte.

Zastrzeżeń NIK nie budzą działania PPKS w zakresie badania jakości obsługi pasażerów. W PPKS funkcjonował system zgłaszania przez pasażerów uwag, skarg i wniosków oraz konsultowania zmian w rozkładzie jazdy. Ponadto Przedsiębiorstwo wykorzystuje zewnętrzne firmy rewizorskie do przeprowadzania badań w zakresie punktualności kursowania autobusów, prawidłowości sprzedaży biletów, czystości pojazdów oraz zachowań kierowców, korzysta również z usług własnych pracowników na terenie kraju.

NIK ocenia natomiast jako niewystarczający zakres umów z innymi przewoźnikami o korzystanie z ich dworców, bowiem nie zapewniały one rzetelnej obsługi pasażerów. Na dzień 10 czerwca 2010 r. PPKS posiadało 79 umów na korzystanie z dworców innych przewoźników. Analiza 7 umów²⁶ wykazała, że żadna z nich nie zapewniała pasażerom informacji o opóźnionych lub odwołanych kursach, a tylko jedna przewidywała zapowiedzi odjazdów autobusów w ramach przewozów wykonywanych przez PPKS.

4. NIK negatywnie ocenia sposób gospodarowania majątkiem trwałym, w tym zaniechania w zakresie restrukturyzacji nieruchomości. Działania związane z wymianą taboru NIK ocenia pozytywnie. Wskazuje jednak na brak długoterminowych strategii w tym zakresie oraz nadmierny zakup autobusów w zaawansowanym wieku, co było sprzeczne z przyjętym celem obniżenia średniego wieku autobusów.

4.1. *Program Naprawy sierpień 2006 - czerwiec 2007* zakładał nabycie 10 autobusów w standardzie turystycznym. Program nie wskazywał trybu zakupu oraz planu finansowego obejmującego zakładane koszty oraz źródła sfinansowania zakupów. W ramach realizacji planu PPKS zakupił 10 autobusów marki Solbus, przy czym jeden z autobusów (Solbus C 9,5, wprowadzony do eksploatacji w dniu 1 lutego 2007 r.) nie spełniał ww. kryterium, był to autobus w standardzie turystycznym. *Aktualizacja Programu Naprawy lipiec 2007 – grudzień 2008* zakładała zakup 8 autobusów, w tym trzech klasy turystycznej (jeden nowy i dwa używane ok. 5-letnie) za kwotę 1 800 tys. zł oraz pięciu nowych międzymiastowych za kwotę łącznie 3 000 tys. zł. Nie określono w niej trybu zakupów oraz źródeł sfinansowania inwestycji w tabor. Faktycznie zakupiono autobusy w zakładanych standardzie, przy czym kupiono o dwa autobusy klasy turystycznej więcej, które były wieku 10 lat. Ponadto

²⁶ Z PKS w Częstochowie SA, Veolia Transport Mazury Sp. z o.o., PKS „Wschód” SA w Lublinie, PPKS w Mrągowie, PPKS w Ostródzie, PPKS w Szczecinku, PKS Radomsko Sp. z o.o.

zakupiono 8 podmiejskich autobusów używanych marki Setra S 215 UL, w wieku 12-16 lat, za łączną kwotę 605 tys. zł. Zakupy te wynikały z potrzeb baz w Piasecznie i Nowym Dworze Mazowiecki, przejętych w lipcu 2008 r. po połączeniu z PKS Piaseczno i PKS Nowy Dwór Mazowiecki.

[...] ²⁷ W 2009 r. zakupiono 45 autobusów (w tym 5 nowych), co było spowodowane sprzedażą 35 autobusów. Działania związane z wymianą taboru nie w pełni odpowiadały przyjętemu celom. [...] ²⁸ Oznacza to, że zauważalna poprawa struktury wiekowej taboru może być krótkotrwała.

NIK wskazuje na brak wewnętrznych regulacji określających tryb zakupów i wynikającą z tego niejednolitą praktykę postępowania przy nabywaniu autobusów. Przy zakupach stosowano przetargi na leasing nowych autobusów lub dokonywano zakupu autobusów używanych i leasingu samochodów używanych w trybie tzw. z wolnej ręki. Pan Dyrektor wyjaśnił ²⁹, że przed zakupem pojazdów za gotówkę była sporządzana dokumentacja porównawcza ofert tych samych marek pojazdów z tych samych roczników, jednak nie była ona przechowywana. Według wyjaśnień, wstępnie zaakceptowane pojazdy były poddawane oględzinom, przeprowadzano jazdę testową, a jeżeli w pobliżu miejsca negocjacji była stacja kontroli pojazdów, były one poddawane kontroli na stacji diagnostycznej. W opinii NIK, ze względu na wartość inwestycji dotyczących zakupu taboru, winny one podlegać przejrzystym zasadom określającym procedury postępowania przy zakupach, zwłaszcza, że w PPKS istnieją regulacje w zakresie trybu zakupów innych składników majątkowych. W dniu 17 stycznia 2008 r. zostało wydane *Zarządzenie Nr 1 Zarządcy komisarycznego w sprawie procedur nabywania usług, dostaw i robót budowlanych w PPKS w Warszawie*, jednak nabywanie autobusów nie było poddane tej regulacji.

Pozytywnie NIK ocenia fakt, że na 14 poddanych szczegółowej kontroli autobusów używanych, wartość 10 autobusów ustalana była przez niezależnych rzeczoznawców.

W ocenie NIK działania związane z wymianą taboru przyniosły efekty w postaci zmniejszenia kosztów eksploatacji [...] ³⁰, choć jednocześnie zmniejszył się przychód na jeden

²⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PPKS w Warszawie.

²⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PPKS w Warszawie.

²⁹ Pismo z dnia 15 czerwca 2010 r.

³⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PPKS w Warszawie.

autobus [...] ³¹. Nieuzasadniona była jednak liczba zakupionych autobusów, biorąc pod uwagę zadania przewozowe wykonywane przez PPKS. [...] ³² Oznacza to, że codziennie ponad 35 autobusów nie było w ogóle wykorzystywanych do przewozów. [...] ³³

4.2. NIK negatywnie ocenia pod względem legalności i gospodarności sprzedaż przez Zarządcę PKS Piaseczno Bogdana Batora autobusów bez dokonania wyceny i bez przeprowadzenia przetargu. 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* ³⁴ wymagał, by środki trwale przedsiębiorstwa państwowego były sprzedane w drodze publicznego przetargu, a przed przystąpieniem do niego należy ustalić cenę oszacowania środków trwałych uwzględniając ich aktualną wartość rynkową. Nie dochowano też postanowienia § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia nakazującego, by przetarg prowadziła powołana spośród pracowników sprzedawcy komisja przetargowa w składzie co najmniej 3-osobowym. Od marca do listopada 2007 r. PKS w Piasecznie dokonało sprzedaży łącznie 43 autobusów w cenach od 600 do 7 320 zł. Przykładowo, 4 autobusy marki Autosan H9-21 (rocznik 1995) zostały sprzedane po 7 320 zł. Rynkowa wartość takiego autobusu ³⁵ w listopadzie 2007 r. wynosiła średnio 34 350 zł. Autobus marki Autosan H9-21.41 (rocznik 1996) także został sprzedany za 7 320 zł, choć średnia wartość rynkowa takiego autobusów wynosiła 52 200 zł. W sierpniu 2008 r. Rada Nadzorcza PKS w Piasecznie potwierdziła, że przedmiotowa sprzedaż nastąpiła po cenach znacznie odbiegających od rynkowych. Bogdan Bator zeznał ³⁶, że autobusy przeznaczone do sprzedaży były wskazywane przez powoływaną w tym celu komisję, lecz jej członkowie nie posiadali uprawnień rzeczoznawców z zakresu wyceny pojazdów, a rzeczoznawcy do ustalenia wartości nie byli powoływani ze względu na niewspółmierne do wartości autobusów koszty. Bogdan Bator zeznał, że nie pamięta czy był organizowany przetarg na sprzedaż 43 autobusów, nie wiedział w jaki sposób wybierani byli nabywcy autobusów. W trakcie kontroli NIK zostało skierowane przez Pana Dyrektora

³¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PPKS w Warszawie.

³² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PPKS w Warszawie.

³³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PPKS w Warszawie.

³⁴ Dz.U. z 1993r. Nr 97, poz. 443 ze zm.

³⁵ Na podstawie katalogu „Pojazdy samochodowe wartości rynkowe część B” - Wydawnictwo Rzeczoznawców Samochodowych – „EKSPERTMOT”.

³⁶ Protokół przesłuchania świadka z dnia 17 sierpnia 2010 r.

zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Piasecznie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Bogdana Batora.

4.3. NIK ocenia pozytywnie pod względem gospodarności gospodarowanie nieruchomościami przez PPKS. Wskazuje jednak na nieuregulowany stan prawny części gruntów oraz nierzetelność działań dotyczących gruntów, które weszły w skład Przedsiębiorstwa po połączeniu z PKS Piaseczno i PKS Nowy Dwór Mazowiecki.

Mimo posiadania licznych, rozproszonych gruntów, nie dokonano analizy ich przydatności dla prowadzonej działalności oraz potencjalnych możliwości ich wykorzystania do uzyskiwania pożytków z nich. W październiku 2008 r. PPKS zleciło opracowanie *Zarysu koncepcji restrukturyzacji nieruchomości należących do PPKS w Warszawie*, lecz zawierał on wyłącznie koncepcję zagospodarowania nieruchomości przy Al. Jerozolimskich w Warszawie (tzw. projekt Zachodnia Brama).

Nieuregulowany stan prawny dotyczył 35 023 m² gruntów (25 % z posiadanych 138 755 m² gruntów). Po przejęciu w lipcu 2008 r. majątku przedsiębiorstw, podlegających połączeniu, nie podjęto niezwłocznie działań w celu uregulowania stanu prawnego nowonabytych gruntów. Dopiero w kwietniu 2010 r. PPKS podjęło takie działania odnośnie do gruntów w Otwocku o łącznej powierzchni 486 m² oraz zwróciło się do Starosty Piaseczyńskiego z prośbą o uregulowanie stanu prawnego działek nr 13/30 i 13/34 położonych w Piasecznie i udzielenie pomocy w uregulowaniu stanu prawnego działek 3/4, 13/13 i udziałów w działce 13/27 położonych w Piasecznie. Nieuregulowany stan prawny ww. działek znany był Panu Dyrektorowi w momencie łączenia przedsiębiorstw w lipcu 2008 r.

W kontrolowanym okresie rentowność z wynajmu nieruchomości kształtowała się w granicach 19-26 %, rentowność działalności dworcowej zmniejszyła się z 39,5 % w 2007r. do 30 % w 2009 r. Znacznie pogorszyła się rentowność działalności hotelowej (z 40,6 % w 2007 r. do 24 % w 2009 r.). NIK nie zgłasza uwag do działań związanych z wynajmem powierzchni oraz pozyskiwaniem wpływów z reklam. W okresie od 2007 r. do maja 2010 r. wzrastała wartość wpływów z tytułu umów na wynajem nieruchomości, powierzchni biurowych, handlowych, magazynowych, reklamowych itp. W 2007 r. przychody z tego tytułu wyniosły 5 538 tys. zł, a w 2009 r. – 7 432 tys. zł.

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

- 1) Podjęcie działań zmierzających do restrukturyzacji kosztowej.

- 2) Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości oraz przygotowanie planu efektywnego zagospodarowania posiadanych nieruchomości.
- 3) Doprowadzenie do zgodności między faktycznie wykonywanymi przewozami a zakresem udzielonych zezwoleń.
- 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) Podniesienie jakości obsługi pasażerów, w szczególności zapewnienie im rzetelnej i pełnej informacji, w tym wypełnienie ustawowych obowiązków dotyczących podania do publicznej wiadomości informacji o rozkładzie jazdy, cennikach i regulaminie przewozów.
- 6) Rozważenie wprowadzenia regulacji dotyczących trybu zakupów autobusów, niewymagających stosowania *Prawa zamówień publicznych*, zapewniających zakupy w warunkach konkurencji.
- 7) Rozważenie uzupełnienia umów z innymi przewoźnikami dotyczących wzajemnego korzystania z dworców o postanowienia, zapewniające pełną obsługę podróży.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Dyrektora 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 Panu Dyrektorowi 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