



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

Warszawa, dnia 19 października 2010 r.

**Zarząd
Przedsiębiorstwa Komunikacji
Samochodowej w Białymstoku S.A.**

P/10/043
KGP-4101-01-06/2010

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 Komunikacji Samochodowej w Białymstoku S.A.³, kontrolę restrukturyzacji i prywatyzacji Spółki w latach 2007-2010.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 18 czerwca 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 restrukturyzację Spółki w kontrolowanym okresie. Spółka podjęła w 2009 r. działania restrukturyzacyjne, w sytuacji gwałtownego pogorszenia się wyników. Jednak działania w tym zakresie były niewystarczające i nie spowodowały osiągnięcia zakładanych przychodów. NIK negatywnie ocenia działalność Spółki w zakresie przewozu osób ze względu na skalę nieprawidłowości w realizowaniu przewozów na podstawie udzielonych zezwoleń. Negatywnie ocenia też część działań związanych z odnowieniem taboru, ponieważ remonty używanych autobusów były

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

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej PKS lub Spółka.

dokonywane po zbyt wysokich kosztach, wskutek czego bez ekonomicznego uzasadnienia wydatkowano 1,9 mln zł.

2. NIK negatywnie ocenia restrukturyzację Spółki w kontrolowanym okresie. Działania w tym zakresie zostały podjęte dopiero w 2009 r., jednak nie były w pełni realizowane przyjęte założenia.

NIK pozytywnie ocenia działania w zakresie ograniczenia kosztów wynagrodzeń oraz kosztów materiałowych, określone w programie naprawczym wdrożonym w 2009 r. NIK zauważa jednak uchybienia w jego opracowaniu i niepełne wykonanie.

2.1. Przyjęty w marcu 2009 r. *Plan naprawczy na lata 2009-2011* nie zawierał projekcji finansowej poszczególnych przedsięwzięć oraz harmonogramu realizacji poszczególnych działań. Nie wskazywał też mierników oceny stopnia realizacji założonych celów oraz planu działań kontrolnych. Przyjęte w planie zadania były nierzetelnie przygotowane. Nierealny pod względem możliwości sfinansowania był plan wybudowania w ciągu dwóch lat (2009 – 2011) nowoczesnych stacji obsługi i paliw oraz myjni przy ul. Bohaterów Monte Cassino w Białymstoku.

Z przyjętych w planie naprawy założeń na koniec 2009 r. zrealizowano m.in. zadanie „Miesięczny Bilet Elektroniczny”, wprowadzono nowy regulamin wynagradzania oraz wprowadzono system księgowy Veritum jako istotne narzędzie informacji zarządczej w Spółce. Zrealizowano też zadania związane z odbudową i modernizacją autobusów, jednak NIK uznaje część tych działań za nieuzasadnione pod względem kosztów (kwestia ta jest omówiona w pkt. 4.1. wystąpienia).

W zakresie restrukturyzacji kosztów wynagrodzeń zawarto w kwietniu 2009 r. porozumienie z zakładowymi organizacjami związkowymi, rozwiązano z końcem lipca 2009 r. Zakładowy Układ Zbiorowy Pracy, zmieniono sposób naliczania odpraw emerytalnych oraz wprowadzono nowy regulamin wynagradzania. Przyniosło to zmniejszenie kosztów wynagrodzeń do 13,3 mln zł (mniej o 1,5 mln zł od planu). Nie osiągnięto jednak zamierzonej redukcji kosztów usług obcych, a zwłaszcza pozostałych kosztów rodzajowych, które przekroczyły plan o 0,5 mln zł (wyniosły 1,2 mln zł, w tym ubezpieczenia majątkowe 0,8 mln zł).

Zatrudnienie zostało zmniejszone z 514 osób w 2006 r. do 426 w 2009 r. NIK uznaje celowość racjonalizacji zatrudnienia, jednak zauważa niewielką redukcję liczby pracowników umysłowych (o 21 osób). Mimo tych zmian, NIK ocenia stan zatrudnienia jako nadal wysoki w stosunku do skali wykonywanych przewozów. Stosunek liczby kierowców do liczby autobusów kształtował się w latach 2007-2009 na poziomie 1,26-1,27, co w sytuacji

stosowania jednozmianowej pracy większości autobusów jest wskaźnikiem wysokim. Ogólny stan zatrudnienia do liczby autobusów w kontrolowanym okresie kształtował się w granicach 2,41-2,45 zatrudnionych osób na jeden autobus. Kierownik Pionu Personalnego [...] ⁴ potwierdziła fakt przerostu zatrudnienia w grupie pracowników biurowych, wskazując na trudności w skutecznym dostosowaniu jego poziomu do potrzeb Spółki: umowy o pracę na czas nieokreślony, utrudniające tryb ich rozwiązania, sprzeciw związków zawodowych ⁵.

Zrealizowano założony poziom przebiegu autobusów (14,0 mln km przy planie 13,8 mln km), jednak przychody z przewozów były istotnie mniejsze od założonych (24,0 mln zł wobec planowanych 25,5 mln zł). Nie zrealizowano planu przychodów głównie w sprzedaży biletów jednorazowych (1,2 mln zł, w tym po 0,6 mln zł w komunikacji pospiesznej i komunikacji zwykłej). Mniejsze od zaplanowanych były też przychody z usług pomocniczych (wynajem pomieszczeń, reklama, stacja obsługi) – 4,1 mln zł przy planie na poziomie 4,4 mln zł.

2.2. W latach 2007-2009 majątek Spółki zmniejszył się o 15,0 % (do 19,4 mln zł), co w odniesieniu do wskaźnika inflacji wskazuje na realny spadek wartości majątku.

Głównym źródłem przychodów Spółki były przychody z przewozów osób (powyżej 85 % całości przychodów). Niekorzystnym zjawiskiem było zmniejszanie się tych przychodów, przy braku innych istotnych źródeł przychodów. Przychody ze sprzedaży ⁶ w latach 2007-2008 zmniejszyły się nieznacznie (z 38,1 mln zł w 2006 r. do 37,8 mln zł w 2008 r.), jednak wzrost kosztów działalności operacyjnej o 2,5 mln zł (z 37,5 mln zł do 40,0 mln zł) spowodował stratę z działalności podstawowej w 2008 r. Wzrost ten wynikał głównie ze wzrostu kosztów wynagrodzeń w latach 2007-2008 o 1,8 mln zł (ponad 13%). Strata była też w 2009 r., choć mniejsza (0,6 mln zł) z powodu mniejszych kosztów, zwłaszcza z tytułu wynagrodzeń oraz zużycia materiałów i energii. Wynik z działalności gospodarczej także pogarszał się w latach 2007-2008 (z zysku 0,8 mln zł w 2006 r. do straty 2,1 mln zł w 2008 r.). W 2009 r. powstał zysk, jednak jedynie z powodu rozwiązania rezerwy na świadczenia pracownicze w wysokości 2,6 mln zł, utworzone w grudniu 2008 r. Odpowiednio kształtował się wynik finansowy netto – po stracie w 2008 r. w wysokości 2,1 mln zł, w 2009 r. osiągnięto zysk 1,7 mln zł.

⁴ 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.

⁵ Pismo znak PKS-270510/PK/Z z dnia 27 maja 2010 r.

⁶ Uwzględniające dopłaty z tytułu refundacji ulg ustawowych.

Wyniki I kwartału 2010 r. wskazują na nietrwałość pozytywnych tendencji. Przychody netto ze sprzedaży zmalały z 9,6 mln zł w I kwartale 2009 r. do 9,1 mln zł w I kwartale 2010 r. (o 5 %), a koszty działalności operacyjnej zmalały w tym okresie z 9,9 mln zł do 9,8 mln zł (o 2,3 %). Było to wynikiem głównie wzrostu kosztów zużycia materiałów i energii (z 2,9 mln zł do 3,6 mln zł, tj. o 26,3 %) oraz podatków i opłat (z 0,5 mln zł do 1,1 mln zł, tj. o 106,8 %). Strata ze sprzedaży wzrosła o 343,9 tys. zł, a z działalności gospodarczej o 305,9 tys. zł.

Przez cały kontrolowany okres pogarszały się wskaźniki płynności bieżącej (z 1,64 w 2006 r. do 0,77 w 2009 r.) oraz płynności szybkiej (odpowiednio z 1,49 do 0,63).

3. NIK negatywnie – ze względu na skalę niewykonywanych przewozów objętych aktualnie obowiązującymi zezwoleniami – ocenia działalność przewozową. NIK nie wnosi uwag do działań związanych z pozyskaniem środków publicznych i prawidłowości wykonania obowiązków wynikających z umów z jednostkami samorządu terytorialnego.

3.1. Spółka realizowała przewozy regularne z naruszeniem przepisów *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*⁷, wykonując część z nich niezgodnie z zakresem udzielonych zezwoleń.

Spółka wykonywała przewozy regularne w krajowym transporcie drogowym na podstawie aktualnej licencji oraz 176 zezwoleń, udzielonych przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego, właściwe ze względu na obszar wykonywania poszczególnych kursów. Z 90 udzielonych zezwoleń na linie rozpoczynające się z dworca w Białymstoku, Spółka w ogóle nie wykonywała przewozów objętych 13 zezwoleniami, a obsługa linii objętych dalszymi 25 zezwoleniami była realizowana tylko częściowo. Ogółem z 493 kursów rozpoczynających się na dworcu w Białymstoku, jakie Spółka miała obowiązek wykonywać zgodnie z udzielonymi zezwoleniami, 102 nie były wykonywane (21 % ogółu), a 37 było wykonywanych niezgodnie z zakresem udzielonych zezwoleń (7 %), głównie z mniejszą częstotliwością niż zgłoszono. Spółka wykonywała więc prawidłowo jedynie 72 % kursów zaczynających się z dworca w Białymstoku.

Nieobsługiwanie linii regularnej na zasadach określonych w zezwoleniu stanowi naruszenie art. 18b ust. 1 pkt 7 *ustawy o transporcie drogowym*. NIK nie podziela stanowiska [...] ⁸ Kierownika Pionu ds. Przewozów Spółki⁹, że ograniczenia komunikacji względem

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 125 poz. 874 ze zm.

⁸ 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.

⁹ Pismo Zarządu Spółki znak PKS-290610/Z/Z z dnia 29 czerwca 2010 r.

rozkładów stanowiących załączniki do zezwoleń wynika z przyczyn ekonomicznych na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe*¹⁰. Na podstawie przywołanego przepisu *Prawa przewozowego* obowiązek przewozu może być ograniczony przez przewoźnika m.in. z przyczyn ekonomicznych, ale takich, których przewoźnik nie mógł przewidzieć. Ponadto, ograniczenie przewozu na tej podstawie na czas dłuższy niż 7 dni mogłoby nastąpić jedynie za zgodą i na warunkach ustalonych przez Ministra Skarbu Państwa, który wykonuje uprawnienia z akcji Spółki (art. 8 ust. 1 pkt 2 ppkt b *Prawa przewozowego*). Spółka nie spełniła tych warunków, a zmiany w rozkładzie jazdy nie wynikały z niemożliwych do przewidzenia uwarunkowań ekonomicznych, lecz – jak wyjaśnił Kierownik Pionu ds. Przewozów¹¹ – z konieczności dostosowywania kursów do aktualnego zapotrzebowania. Na podstawie § 5 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*¹² (dalej: *rozporządzenie z dnia 13 stycznia 2006 r.*) Spółka może dokonywać zmian w rozkładzie jazdy w każdym czasie, jednak dopiero po uprzedniej zmianie zezwolenia.

Zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 2 *ustawy o transporcie drogowym*, naruszenie lub zmiany warunków, na jakich zezwolenia zostały wydane, stanowi podstawę do cofnięcia tych zezwoleń. W konsekwencji tego wniosek o ponowne wydanie zezwolenia nie może być rozpatrzony wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna. Skala nieprawidłowo realizowanych zezwoleń może zagrażać sytuacji finansowej Spółki.

Ponadto, kontrola Inspekcji Transportu Drogowego (ITD) wykazała przypadek wykonywania przewozu bez ważnego zezwolenia (przejazd z Tykocina do Białegostoku 17 stycznia 2008 r., w trakcie którego kierowca dysponował zezwoleniem, którego ważność wygasła w dniu 21 listopada 2007 r.).

Rozkład jazdy, podany do publicznej wiadomości, był wykonywany przez Spółkę z nieprawidłowościami. Analiza faktycznego wykonywania przewozów w 8 losowo wybranych dniach wykazała trzy odwołania kursów, a także 10 kursów wykonanych z opóźnieniem. Odwołanie kursu w dniach 9 sierpnia 2009 r. oraz 5 kwietnia 2010 r.

¹⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz.601, ze zm.

¹¹ Pismo znak PKS-270510/PP/Z z dnia 27 maja 2010 r.

¹² Dz.U. Nr 12, poz. 79.

Kierownik Pionu ds. Przewozów¹³ wyjaśnił brakiem kierowcy, a w dniu 18 stycznia 2010 r. – warunkami atmosferycznymi powodującymi, że autobus nie powrócił z trasy. NIK wskazuje, że zgodnie z art. 18 ust.1 *Prawa przewozowego* w sytuacji zaistnienia okoliczności uniemożliwiających wykonanie przewozu, przewoźnik jest obowiązany zapewnić przewóz zastępczy, a przy stanie zatrudnienia w PKS-ie i wielkości taboru niewykonanie tego obowiązku świadczy o nierzetelności działań. NIK zwraca też uwagę na to, że Spółka – na podstawie art. 62 ust. 2 *Prawa przewozowego* – ponosi odpowiedzialność za szkody, jakie ponoszą podróżni wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania kursu.

NIK ocenia pozytywnie wprowadzenie w Spółce nowych narzędzi monitorowania prawidłowości wykonywania przewozów. Zastosowano lokalizatory GPS w części autobusów, a autobusy wysokopokładowe o najwyższym standardzie, wykonujące kursy dalekobieżne, wyposażono w telefony komórkowe.

Dwie z dziesięciu kontroli ITD, przeprowadzonych w latach 2007-2009, stwierdziły nieprawidłowości w czasie pracy kierowców (przekroczenie czasu prowadzenia pojazdu bez wymaganych przerw).

3.2. NIK ocenia pozytywnie działania Spółki związane z utrzymaniem pozycji rynkowej. Spółka działa na lokalnym (większa część województwa podlaskiego) oraz krajowym rynku przewozów w warunkach rosnącej konkurencji. Inni przewoźnicy wykonują przewozy na 37 liniach rozpoczynających się w Białymstoku, przy czym na 28 liniach konkurują z PKS-em (na każdej z tych linii działa, poza PKS-em, od jednego do czterech przewoźników).

Spółka stosowała, poza ustawowymi, ulgi handlowe na określone linie oraz grupy klientów, a także promocje sezonowe. Na liniach o dużej konkurencji obniżano ceny w stosunku do cennika podstawowego (np. na linii Białystok-Supraśl). Jednak ceny biletów Spółki były w niektórych przypadkach wyższe od cen, stosowanych przez niewielkich przewoźników (prowadzących działalność najwyżej na kilku liniach). Przykładowo, cena pełnego biletu na linii Białystok-Tykocin wynosi w PKS-ie 6,50 zł, a u konkurencyjnego przewoźnika – 5,50 zł. NIK wskazuje przy tym, że do 2009 r. w Spółce nie było żadnych narzędzi pozwalających na badanie potoków pasażerskich na poszczególnych liniach i rentowności poszczególnych kursów. Dopiero wprowadzenie od czerwca 2009 r. systemu elektronicznego biletu miesięcznego umożliwiło takie badania.

W latach 2007-2009 rentowność przewozów w Spółce była ujemna (od -3,5 do -9,2). Roczne przewozy zmniejszyły się z 16,5 mln km w 2006 r. do 14,0 mln km w 2009 r.

¹³ Pismo znak PKS-130510/PP/Z z dnia 13 maja 2010 r.

(o 15 %), a liczba pasażerów z 6,6 mln do 5,2 mln (o 24 %). Różnica pomiędzy pracą przewozową a oferowaną pracą przewozową¹⁴ zmniejszała się w latach 2007-2008 i udział wykonanej pracy przewozowej w oferowanej pracy przewozowej zwiększył się (z 31 % do 34 %), jednak w 2009 r. ten udział spadł do 29 %. Oznacza to, że wypełnienie autobusów podczas przewozów było poniżej 1/3 pojemności autobusów. Pozytywnym zjawiskiem była natomiast mniejsza dynamika spadku przychodów niż pasażerów. Przychody z przewozów ogółem spadły bowiem o 12 % (z 29,1 mln zł w 2006 r. do 25,7 mln zł w 2009 r.).

Sprzedaż usług przewozowych w 2009 r. zmalała w porównaniu do 2006 r. o 3,4 mln zł (do 25,7 mln zł), tj. o 11,5%, a koszty działalności przewozowej o blisko 1,5 mln zł, w tym najbardziej spadły koszty materiałów pędnych i eksploatacyjnych (o 1,6 mln zł, tj. o 16,5%), a najmniej (o 1%) koszty wynagrodzeń kierowców-konduktorów.

3.3. NIK nie zgłasza uwag do sposobu rozliczania się Spółki z Marszałkiem Województwa Podlaskiego w zakresie refundacji strat z tytułu ulg ustawowych w przewozach pasażerskich. NIK pozytywnie ocenia działania Spółki związane z pozyskaniem środków publicznych i wykonanie obowiązków wynikających z umów z jednostkami samorządu terytorialnego na wykonywanie przewozów. Ocenia natomiast negatywnie wykonywanie tych przewozów bez wymaganych zezwoleń.

Refundacja przez Marszałka Województwa Podlaskiego strat ponoszonych przez Spółkę w związku ze stosowaniem ulg ustawowych do biletów, kształtowała się w latach 2007-2009 w przedziale 5,4 – 5,7 mln zł. Ponadto Spółka pozyskiwała środki publiczne od jednostek samorządu terytorialnego lub szkół z tytułu umów o dofinansowanie nierentownych kursów oraz o dowóz uczniów do szkół. Wartość dofinansowania nierentownych kursów wyniosła w 2008 r. 25,9 tys. zł (umowy z trzema gminami), a w 2009 r. – 91,0 tys. zł (umowy z siedmioma gminami)¹⁵. W latach 2007-2009 wzrastała też wartość przychodów z tytułu umów na dowóz uczniów do szkół – ze 158,1 tys. zł do 384,7 tys. zł (od dwóch do sześciu umów w kolejnych latach). Przewozy uczniów do szkół były wykonywane jednak bez wymaganych zezwoleń. Kierownik Pionu ds. Przewozów wyjaśnił¹⁶, że dowóz uczniów w ramach tych umów odbywał się na zasadzie przewozów okazjonalnych, a nie regularnych i w związku z tym nie były wymagane zezwolenia na ich wykonywanie. NIK nie podziela tej argumentacji. Przedmiotem tych umów było wykonywanie codziennych przewozów określonej grupy osób w określonym okresie (w dniach nauki szkolnej). Zasadniczym

¹⁴ Stosunek pracy przewozowej do oferowanej pracy przewozowej wskazuje stopień wypełnienia pojazdów pasażerami w czasie przewozów.

¹⁵ W 2007 r. nie zawarto takich umów.

¹⁶ Pismo znak PKS-270510/PP/Z z dnia 27 maja 2010 r.

elementem ustawowej definicji przewozu regularnego specjalnego (art. 4 pkt 9 *ustawy o transporcie drogowym*) jest regularność przewozu oraz przewóz określonej kategorii pasażerów, z wyłączeniem innych osób. Na podstawie umów z jednostkami samorządu terytorialnego (np. umowa nr U/6/2008 z gminą Sokółka z dnia 8 lipca 2008 r.) Spółka dokonywała przewozu określonej grupy osób (uczniowie wymienionych szkół), a przewozy były wykonywane w oparciu o minutowy rozkład jazdy ustalony w porozumieniu z dyrektorami szkół przed rozpoczęciem roku szkolnego.

3.4. NIK pozytywnie ocenia jakość obsługi pasażerów, wskazując jednak na nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zakresu i sposobu podania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy i regulaminu przewozów. Ponadto, jako nierzetelność ocenia zakres współpracy z innymi przewoźnikami w kwestiach obsługi pasażerów, bowiem nie zapewniał właściwych standardów tej obsługi.

Rozkład jazdy na dworcu autobusowym w Białymstoku nie zawierał informacji o terminie ważności oraz o drogach przejazdów poszczególnych kursów z uwzględnieniem odległości w kilometrach pomiędzy punktami odprawy osób. Stanowiło to naruszenie § 1 ust. 1 pkt 5 i 6 *rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2006 r.* Rozkład jazdy nie zawierał też fakultatywnych informacji, wymienionych w § 1 ust. 3 ww. *rozporządzenia*, w tym m.in. o połączeniach z innymi środkami transportowymi (PKS, MZK) oraz innych niezbędnych informacji dla danego autobusu, ułatwiających podróżnym korzystanie z niego. Konstrukcja rozkładu jazdy nie pozwalała też na odczytanie danych o wszystkich połączeniach na wybranym przez podróżnego odcinku trasy. Kierownik Pionu ds. Przewozów wyjaśnił¹⁷, że rozkład jazdy obowiązuje do czasu zmiany, a zamieszczenie na tabliczkach rozkładowych rozkładów jazdy z drogą przejazdu oraz kilometrami pomiędzy poszczególnymi przystankami, jest technicznie i organizacyjnie niemożliwe, a taka informacja byłaby całkowicie nieczytelna i mogłaby wprowadzać w błąd pasażerów. Ponadto programy służące do budowania rozkładów jazdy i generowania tabliczek przystankowych nie uwzględniają takich możliwości.

Spółka wypełniała obowiązek, wynikający z art. 18b ust. 1 pkt 6 *ustawy o transporcie drogowym*, podania do publicznej wiadomości cennika opłat. Jednak cenniki nie były podane do publicznej wiadomości przy kasach dworcowych, lecz w punkcie informacji, a w autobusach cenniki były dostępne u kierowcy.

¹⁷ Pismo znak PKS-270510/PP/Z z dnia 27 maja 2010 r.

Pełna informacja dotycząca rozkładu jazdy oraz cennika była natomiast dostępna na stronie internetowej Spółki. Spółka wypełniła też obowiązek, określony w art. 18b ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, aby w autobusie był dostępny do wglądu pasażerów regulamin określający warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób, bagażu i rzeczy.

Na dworcu w Białymstoku brak było systemu informowania o opóźnieniach w odjazdach i przyjazdach autobusów, nie były też zainstalowane elektroniczne systemy informacji pasażerskiej (zawierające zbiorcze tablice odjazdów i przyjazdów, tablice informacyjne o stanowiskach odjazdów, monitory z informacją zbiorczą, zegary).

Strona internetowa Spółki zawierała m.in. wyszukiwarę połączeń, uwzględniającą (przynajmniej niektóre) kursy innych przewoźników oraz informację o taborze autobusowym. Był też zamieszczony formularz umożliwiający wysłanie mailem opinii, lecz brak było informacji o miejscu i sposobie składania skarg i wniosków. Nie było też informacji, gdzie i kiedy można kupić bilety (zwłaszcza miesięczne), a podany numer telefonu do informacji nie wskazywał, w jakich godzinach można skorzystać z usługi. Nie zamieszczono również pełnej treści regulaminu przewozów. Nie było możliwości zakupów biletów on-line. Kierownik Pionu ds. Przewozów wyjaśnił, że nie ma wymogu zamieszczenia ww. informacji na stronie internetowej. Spółka prowadzi informację telefoniczną, czynną w godzinach 5–21 w dni robocze oraz 6-18 w dni wolne. Uwagi, wnioski oraz skargi zainteresowani mogą składać osobiście (na dworcu oraz w budynkach biurowych) lub telefonicznie. Swoją opinię mogą także przekazać za pośrednictwem poczty oraz strony internetowej. Zgłoszenia kierowane są do komórek merytorycznie odpowiedzialnych celem rozpatrzenia. Ponadto prowadzone są w miarę potrzeb badania ankietowe wśród pasażerów (ostatnie w grudniu 2009 na linii do Gródka oraz na początku roku 2010 na linii do Supraśla)¹⁸. NIK wskazuje na celowość wykorzystania strony internetowej dla przedstawienia pełnej oferty dla pasażerów oraz zapewnienia wszystkich informacji służących podnoszeniu standardu obsługi pasażerów.

Obowiązujący w Spółce od 1 grudnia 2009 r. *Regulamin obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób, bagażu i rzeczy* zawierał postanowienia niezgodne z przepisami. Treść § 6 pkt 1 ww. regulaminu była niespójna z art. 62 *Prawa przewozowego* i zawężała odpowiedzialność PKS-u za szkodę, jaką poniósł podróżny wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego. Nie uwzględniała bowiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r.¹⁹, stwierdzającego iż niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej jest ograniczenie odpowiedzialności jedynie do

¹⁸ Pismo znak PKS-130510/PP/Z z dnia 13 maja 2010 r.

¹⁹ Dz. U. Nr 219, poz.1408

sytuacji, gdy szkoda wynikała z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika. Kierownik Pionu ds. Przewozów wyjaśnił²⁰, że *art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego „choć uchylony, nie został dotychczas przez ustawodawcę usunięty”*, a biorąc pod uwagę, że zapis ten jest korzystny dla Spółki oraz brak jest ustawowego zakazu jego stosowania, regulamin nie był dotychczas zmieniony. NIK nie podziela tej argumentacji, bowiem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wskazało, że uchylenie zakwestionowanego postanowienia *Prawa przewozowego* nie wymaga wprowadzenia nowej regulacji, a wystarczające są postanowienia kodeksu cywilnego. Fakt, że postanowienie regulaminu przewozów jest korzystne dla Spółki, nie może stanowić przesłanki do stosowania takiej regulacji, która jest sprzeczna z obowiązującym prawem i narusza prawa pasażerów.

W ocenie NIK, zakres niektórych umów z innymi przewoźnikami o korzystanie z ich dworców nie zapewniał rzetelnej obsługi pasażerów. PKS zawarł 70 umów z przewoźnikami i firmami o wysokości opłat za korzystanie z ich infrastruktury przystankowej i dworcowej oraz 44 umowy na korzystanie przez innych przewoźników z dworca PKS-u. W ramach umów Spółka świadczyła usługi polegające na udostępnieniu stanowisk odjazdowych, umieszczeniu informacji na rozkładach jazdy, ogłaszaniu odjazdów kursów i ich ewentualnych opóźnień zgłoszonych dyżurnym ruchu, udzielaniu informacji, prowadzeniu sprzedaży biletów. Umowy z 19 przewoźnikami nie zawierały postanowień o świadczeniu wzajemnych usług co do zapowiadania przyjazdu lub opóźnień autobusów. Żadna z ww. umów nie obejmowała też wzajemnego honorowania biletów miesięcznych. Spółka otrzymała przynajmniej jeden wniosek o honorowanie w kursach Spółki biletów miesięcznych na kursy PKS w Suwałkach SA, co potwierdza celowość dokonania uzgodnień w tym zakresie.

4. NIK pozytywnie ocenia gospodarowanie majątkiem Spółki. Wskazuje jednak na nieuzasadnione koszty remontów używanych autobusów oraz nieuregulowany stan prawny dwóch nieruchomości.

4.1. NIK pozytywnie ocenia wymianę taboru, w tym zakup nowych lub używanych autobusów o niskim zużyciu. NIK wskazuje przy tym, że jedynie w 2007 r. zrealizowano pełny plan zakupów. NIK ocenia negatywnie pod względem gospodarności i celowości odbudowę i modernizację wyeksploatowanych autobusów, ze względu na wysokie koszty przekraczające wartość rynkową tych autobusów.

Spółka posiadała tabor zaawansowany wiekowo. 43 % autobusów było w wieku powyżej 15 lat. Podstawą wymiany taboru był *Plan inwestycyjny PKS w Białymstoku SA*

²⁰ Pismo znak PKS-270510/PP/Z z dnia 27 maja 2010 r.

w zakresie wydatków na odtworzenie taboru autobusowego w latach 2007-2010. Zakładał on zakup w latach 2007-2010 łącznie 20 autobusów. Określał też rodzaje i podstawowe parametry autobusów, przewidzianych do zakupu, a także wartość zakupów i źródła finansowania. W 2007 r. zakupiono zgodnie z planem 6 autobusów, w 2008 r. – 4 autobusy (o jeden mniej niż planowano), a w 2009 r. nie zakupiono żadnego (planowano zakup 4 autobusów). Brak zakupów w 2009 r. wynikał z faktu, że w marcu 2009 r. przyjęto *Plan naprawczy na lata 2009-2011*, w którym założono ograniczenie zakupów nowego taboru do niezbędnych potrzeb, z uwagi na trudną sytuację finansową Spółki. Rodzaj zakupionych autobusów oraz ich parametry były zgodne z założeniami strategii zakupów, a ich wykorzystanie było zgodne z przeznaczeniem (np. autobusy kupione na trasy dalekobieżne były na nich wykorzystywane).

Przy zakupach autobusów stosowano przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²¹ oraz procedury uzyskania zgody odpowiednich organów Spółki wynikających ze statutu Spółki.

W ocenie NIK, dokonywanie odbudowy i modernizacji używanych autobusów marki Autosan H9-21 było ekonomicznie nieuzasadnione. W latach 2007-2009 poddano takiej odbudowie 14 autobusów, w wieku od 11 do 22 lat. Naprawa jednego z tych autobusów wyniosła 43,5 tys. zł, a pozostałych – od 167,2 tys. zł do 189,6 tys. zł. Odbudowa i modernizacja polegały na wymianie poszczególnych elementów nadwozia i podwozia na nowe oraz zmianie nadwozia i ramy, natomiast silnik podlegał jedynie remontowi. Kierownik Pionu ds. Technicznych [...] wyjaśnił²³, że koszty modernizacji autobusów miały uzasadnienie ekonomiczne i spowodowały podniesienie jakości technicznej i komfortu podróżowania. Wskazał, że ceny modernizacji są niższe niż ceny zakupu nowych autobusów lub używanych spełniających takie same warunki techniczne i wizualne, a działania związane z zakupem lub remontem autobusów poprawiły współczynniki ich eksploatacji. NIK nie podziela tej argumentacji. Wartość rynkowa tego modelu Autosana w momencie przyjęcia planu inwestycyjnego przewidującego odbudowę (koniec 2006 r.) wynosiła od 23,9 tys. zł (rocznik 1992, ze średnim przebiegiem ok. 290 tys. km) do 75,2 tys. zł (rocznik 1998, ze średnim przebiegiem ok. 240 tys. km)²⁴. Ustalenia kontroli NIK w innych jednostkach także

²¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²² 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.

²³ Pismo znak PKS-22032010/DT/Z/1 z dnia 22 marca 2010 r.

²⁴ Na podstawie danych o cenach rynkowych pojazdów, zamieszczonych w miesięczniku *Pojazdy samochodowe. Wartości rynkowe. Część B. Notowania ogólnopolskie*, wydawanym przez INFO-EKSPERT

potwierdziły taką wartość rynkową używanych autobusów po tzw. odbudowie – autobusy z rocznika 1993 z przebiegiem 730-800 tys. km, poddane odbudowie w latach 2007-2008, były oszacowane przez rzeczoznawców w wysokości 16-31 tys. zł. Gdyby PKS dokonał zakupów używanych autobusów zamiast dokonywać modernizacji posiadanych Autosanów, wydatkowałby na te zakupy szacunkowo 518 tys. zł, co spowodowałoby oszczędności w wysokości co najmniej 1 916 tys. zł. Suma kosztów napraw większa niż aktualna wartość rynkowa autobusu w pełni zamortyzowanego to przekroczenie tzw. dopuszczalnego progu eksploatacji i należy uznać to za działanie ekonomicznie nieuzasadnione. Odnoszenie ceny odbudowy do cen nowych autobusów jest nieuzasadnione. Autobus po odbudowie nie wszystkie części miał nowe (np. silnik) i charakteryzował się gorszymi parametrami technicznymi i standardem niż nowe autobusy. Ponadto nowe autobusy miały dłuższy okres gwarancji niż odbudowane. W cenie jednostkowej takiej odbudowy PKS mógł natomiast niewątpliwie zakupić nowocześniejsze, o lepszych parametrach technicznych modele Autosana – np. w styczniu 2007 r. cena Autosana A0909 L.01 TRAMP rocznik 2004²⁵, z przebiegiem średnio ok. 128 tys. km oraz nowszym typem silnika (Cummins B215-20, z normą emisji spalin Euro 2), wynosiła 181 500 zł²⁶. Tak więc za faktycznie wydatkowane środki, zamiast modernizacji autobusów w wieku 11-22 lata, możliwy był zakup 3-5 letnich autobusów o lepszych parametrach i nowocześniejszym wyposażeniu – co umożliwiłoby o wiele dłuższą ich eksploatację.

Zarząd Spółki składał wnioski do Rady Nadzorczej i uzyskiwał pozytywną opinię na odbudowę poszczególnych autobusów. Wnioski te były jednak nierzetelnie przygotowane. Nie zawierały danych o parametrach technicznych autobusu, przewidzianego do odbudowy, a także informacji o stopniu jego zużycia. Ponadto wszystkie wnioski miały identyczną treść i bez względu na wiek autobusu zawierały stwierdzenie, że „odbudowany autobus zapewni właściwe warunki podróżowania przez okres 7-8 lat”.

W kontrolowanym okresie Spółka sprzedała jeden autobus (OTOYOL). Sprzedaży dokonano w maju 2008 r. w przetargu nieograniczonym, jednak cena wywoławcza została ustalona z naruszeniem *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów*

(wydawnictwo Stowarzyszenia Rzeczoznawców Samochodowych – EKSPERTMOT i spółki Eksperti Techniczno-Modernizacyjni „Rzeczoznawcy-PZM” SA.

²⁵ O podobnej pojemności silnika i większej mocy kW.

²⁶ Na podstawie danych o cenach rynkowych pojazdów, zamieszczonych w miesięczniku *Pojazdy samochodowe. Wartości rynkowe. Część B. Notowania ogólnopolskie*, wydawanym przez INFO-EKSPERT (wydawnictwo Stowarzyszenia Rzeczoznawców Samochodowych – EKSPERTMOT i spółki Eksperti Techniczno-Modernizacyjni „Rzeczoznawcy-PZM” SA.

*trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji*²⁷. Wartość autobusu ustalił Zarząd Spółki, a według § 10 ww. *rozporządzenia* wartość rynkowa co do zasady winna być ustalona przez rzeczoznawców.

Działania związane z odnawianiem taboru nie poprawiły współczynników eksploatacji. Współczynnik gotowości technicznej wzrósł w 2008 r. do 0,959 (z 0,947 w 2007 r.), lecz w 2009 r. spadł do poziomu 0,938, co wskazuje na wzrost czasu przeznaczanego na przeglądy i naprawy autobusów. W 2009 r. autobusy miały średni przebieg całkowity na poziomie 1 083 tys. km i był wyższy o 220 tys. km od średniego poziomu z 2007 r. Analiza pozostałych wskaźników wskazuje na niską efektywność eksploatacji taboru. Średni przebieg roczny jednego autobusu zwiększył się co prawda z 77 154 km w 2007 r. do 79 268 km w 2009 r., jednak był on nadal niski (oznaczał, że każdy autobus przejechał dziennie średnio 211- 217 km, a miesięcznie – od 6 429 km do 6 605 km). Wskaźnik wozodni pracy w przeliczeniu na jeden autobus (liczba dni w roku, w których autobus był wykorzystywany do przewozów) był na zbliżonym poziomie (270 w 2007 r., 274 w 2009 r.) Oznaczało to, że każdy autobus w 2009 r. nie był wykorzystywany średnio przez 91 dni (a więc przez 3 miesiące). Niskie wykorzystanie autobusów potwierdza współczynnik wykorzystania taboru sprawnego technicznie (od 0,737 w 2007 r. do 0,741 w 2009 r.) oraz wskaźnik efektywności czasowej wykorzystania autobusów (od 0,630 w 2007 r. do 0,674 w 2009 r.). Przyczyną niskiej efektywności był fakt, że dwuzmianowo wykorzystywano jedynie 29 autobusów, co stanowiło 17 % całego taboru. Kierownik Pionu ds. Technicznych wyjaśnił²⁸ to specyfiką wykonywanych przewozów pasażerskich i obowiązujących norm czasu pracy kierowców, a także dużym przebiegiem większości autobusów wpływającym na ich awaryjność.

Z dziesięciu autobusów nabytych w latach 2007-2008, poddanych w toku kontroli analizie, osiem autobusów miało średniomiesięczny przebieg wyższy od średniej w Spółce. NIK wskazuje zwłaszcza pozytywne zjawisko efektywnego wykorzystywania autobusów wysokopokładowych (użytkowanych w przewozach dalekobieżnych lub turystycznych) – ze średnim przebiegiem miesięcznym powyżej 13 tys. km. Jednak część autobusów miało współczynniki gotowości technicznej i wykorzystania taboru sprawnego technicznie niższe od średniej w Spółce – w 2008 r. odpowiednio sześć i trzy autobusy, a w 2009 r. trzy i jeden. Najniższe współczynniki z analizowanych autobusów dotyczyły zakupionego w 2007 r.

²⁷ Dz.U. Nr 27, poz. 177 ze zm.

²⁸ Pismo znak PKS-270510/DT/W/1 z dnia 27 maja 2010 r.

Solbusa ST 10/1, który w latach 2008-2009 oba ww. współczynniki miał niższe od średniej w Spółce.

Spółka w latach 2007-2008 nie prowadziła ewidencji kosztów eksploatacji z podziałem na poszczególne autobusy.

4.2. Na 23 nieruchomości gruntowe 21 miało uregulowany stan prawny. Nieuregulowany stan prawny posiadają dwie działki przy ul. Ciepłej w Białymstoku. Spółka podjęła działania w sprawie uregulowania tej kwestii w październiku 2009 r.

Nieruchomości położone w centrum Białegostoku w dobrych lokalizacjach wykorzystywano na potrzeby własne lub pod wynajem (w budynkach dworca oraz w siedzibie Spółki przy ul. Fabrycznej).

Pozytywnym zjawiskiem był stały wzrost przychodów z wynajmu nieruchomości – z 1,6 mln zł w 2006 r. do 2,2 mln zł w 2009 r. Wykorzystanie nieruchomości było jednak – według Spółki²⁹ – niepełne. Według wyjaśnień Zarządu Spółki³⁰ dopiero w czerwcu 2010 r. zakończyły się analizy związane z zagospodarowaniem posiadanych nieruchomości.

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

- 1) Skorygowanie planu wymiany autobusów w sposób zapewniający podnoszenie jakości taboru oraz racjonalizację kosztów napraw.
- 2) Doprowadzenie do zgodności między faktycznie wykonywanymi przewozami a zakresem udzielonych zezwoleń.
- 3) Uzyskanie zezwoleń odpowiednich organów samorządu terytorialnego na wykonywanie przewozów, które ze względu na ich charakter są przewozami regularnymi specjalnymi.
- 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*

²⁹ *Plan naprawczy na lata 2009-2011.*

³⁰ Pismo znak PKS-110510/Z/Z z dnia 11 maja 2010 r.

publicznej wiadomości, a także umożliwiające odczytanie połączeń na wszystkich odcinkach.

- 5) Dokonanie zmian w § 6 pkt 1 *Regulaminu obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób, bagażu i rzeczy* w sposób uwzględniający wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r. odnoszący się do art. 62 ust. 2 *Prawa przewozowego*.
- 6) Rozważenie uzupełnienia umów z innymi przewoźnikami dotyczących wzajemnego korzystania z dworców o postanowienia, zapewniające pełną obsługę podróżnych.

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.

Wicedyrektor
Departamentu Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji
(-) Lech Oniszczenko