



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

Warszawa, dnia 23 września 2010 r.

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

**Zarząd
Przedsiębiorstwa Komunikacji
Samochodowej w Bytowie SA**

P/10/043
KGP-4101-01-07/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Bytowie SA³, kontrolę restrukturyzacji i prywatyzacji Spółki w latach 2007-2010.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 10 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 ocenia pozytywnie uzyskiwanie przez Spółkę w kontrolowanym okresie dodatnich wyników finansowych, wskazując jednocześnie, że nie zostały osiągnięte podstawowe cele określone w strategicznych planach rozwoju. Negatywna ocena dotyczy działalności przewozowej, w tym wykonywania przewozów regularnych oraz nieprawidłowego gospodarowania taborem autobusowym.

2. Prowadzone w PKS-ie działania restrukturyzacyjne nie przyniosły w kontrolowanym okresie planowanych efektów. Wyniki ekonomiczno-finansowe były dodatnie, jednak ze

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

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej PKS lub Spółka.

względem na niezrealizowanie głównych zadań restrukturyzacji (obniżenie kosztów oraz restrukturyzacja majątku) w latach 2007-2009 zysk kształtował się poniżej poziomu z 2006 r.

W ramach postępowania naprawczego, prowadzonego od września 2005 r. do komercjalizacji czyli do końca 2007 r., zrealizowano założenia finansowe, a także wykonano podstawowe zadania rzeczowe. Nie zlikwidowano jednak głównych słabych stron, wymienionych w *Programie Naprawczym*, takich jak m.in.: brak polityki marketingowej i promocyjnej, wysoki poziom kosztów stałych oraz niepełne wykorzystanie powierzchni biurowych i placów; na te ostatnie wpływ miały m.in. obiektywne trudności, opisane szczegółowo w pkt. 5 wystąpienia.

Realizowane w 2007 r. działania, na podstawie *Planu zamierzeń organizacyjnych, ekonomiczno-finansowych zarządcy komisarycznego PKS w Bytowie na rok 2007*, były w ocenie NIK niezadowalające. Przychody z tytułu przewozu osób były zbliżone do planu (12 188 tys. zł, niższe od zakładanych o 22 tys. zł), a jednocześnie wyższe o 37 tys. zł w porównaniu do 2006 r. Wynik finansowy miał jednak tendencję spadkową, bowiem zysk netto wyniósł 151 tys. zł i był niższy o 443 tys. zł od zysku w 2006 r. Wpływ na to miał fakt niezrealizowania zamierzeń związanych z obniżeniem kosztów bieżących, w tym zbycia nieruchomości w Miastku. W 2007 r. nie została uruchomiona planowana działalność biura turystycznego, co zarząd PKS-u wyjaśnił rezygnacją ze względu na dodatkowe koszty zatrudnienia. Zmniejszono zatrudnienie o 8 osób, lecz koszty wynagrodzeń wzrosły o 93,0 tys. zł. Zarządca komisaryczny uzasadnił⁴ to dwukrotną podwyżką wynagrodzeń w związku z utratą etatów w grupie kierowców i mechaników, którzy zaczęli wyjeżdżać do pracy za granicę.

Przyjęta, po komercjalizacji przedsiębiorstwa⁵ *Strategia Przedsiębiorstwa PKS w Bytowie S.A. na lata 2008-2010* oraz opracowana w styczniu 2009 r. *Strategia PKS w Bytowie na lata 2008-2010 (Aktualizacja 2009)*⁶ zostały nierzetelnie przygotowane. Strategia ta nie zawierała: oceny sytuacji finansowej, programu działań restrukturyzacyjnych (określającego szczegółowe przedsięwzięcia i terminy ich wykonania) oraz osób odpowiedzialnych za wykonanie, źródeł finansowania zadań restrukturyzacyjnych, sposobu kontroli stopnia realizacji założonych celów restrukturyzacji. W ocenie NIK, dokument pozbawiony ww. elementów nie spełniał funkcji strategicznego programu działalności Spółki.

⁴ W *Informacji dotyczącej przebiegu sprawowania zarządu komisarycznego* za okres od kwietnia 2006 r. do grudnia 2007 r.

⁵ Akt komercjalizacji został podpisany przez Ministra SP w dniu 3 września 2007 r., a PKS zaczął działać w formie spółki z dniem 1 stycznia 2008 r.

⁶ Rada Nadzorcza zatwierdziła ją uchwałą Nr 33/I/2009 z dnia 7 marca 2009 r.

W latach 2008-2009 nakłady na inwestycje i modernizację wyniosły łącznie 3 974 tys. zł (w tym: 2 060 tys. zł - leasing autobusów w 2008 r. – koszty rozłożone na 5 lat), natomiast w planie strategicznym na lata 2008-2010 założono wydatkowanie w ciągu trzech lat około 6 000 tys. zł. W ocenie NIK, realizacja w aktualnych uwarunkowaniach ekonomicznych Spółki pełnej kwoty nakładów inwestycyjnych do końca 2010 r. jest zagrożona.

Działania zarządu Spółki w latach 2008-2010 (I półrocze) nie spowodowała osiągnięcia, określonych w *Strategii PKS w Bytowie na lata 2008-2010*, celów strategicznych: poprawy pozycji kosztowej (zwiększenia stopnia wykorzystania możliwości technicznych, podniesienia wydajności pracy, obniżenia poziomu kosztów stałych), wzrostu obrotów Spółki (zwiększenia przewozów, podniesienia jakości usług). Również strategiczne cele obszaru przewozów osobowych nie były w pełni osiągnięte. Np. zwiększenie udziału przewozów regularnych w sprzedaży ogółem wzrósł w 2008 r., ale w 2009 r. zmniejszył się. Zwiększono poziom przewozów okazjonalnych, ale jednocześnie zmniejszyły się wpływy z przewozów pracowniczych i szkolnych na podstawie umów. Nieskuteczne były też działania w kierunku zmniejszania kosztów działalności przewozowej, o czym świadczy wzrost w latach 2008-2009 kosztu wozokilometra z 2,72 zł do 2,99 zł, w tym napraw i remontów z 0,39 zł do 0,44 zł. Skutkiem tego było utrzymywanie się w latach 2007-2009 ujemnej rentowności działalności przewozowej⁷ (w przedziale od -0,64 do -1,68).

Podstawowym źródłem przychodów PKS-u w kontrolowanym okresie pozostawały przewozy osób (na poziomie powyżej 60% przychodów ogółem), przy czym zysk z tej podstawowej działalności był najniższy ze wszystkich rodzajów działalności, a w 2007 r. odnotowano stratę 42 tys. zł.

W latach 2007-2009 PKS osiągał zysk netto, jednak ze względu na większy wzrost kosztów niż przychodów zmniejszył się on z 349 tys. zł w 2008 r. do 175 tys. zł w 2009 r. Również wskaźniki płynności, finansowego pokrycia aktywów oraz rentowności sprzedaży i rentowności majątku kształtowały się poniżej poziomu tych wskaźników w 2006 r.

Przejęcie akcji Spółki przez Powiat Bytowski nie spowodował dotychczas zrealizowania zamierzeń, określonych we wniosku do Ministra Skarbu Państwa o komunalizację, w tym głównie modernizacji i generalnej przebudowy rozwiązań komunikacyjnych na dworcu autobusowym w Bytowie, modernizacji dworca autobusowego w Miastku oraz modernizacji lub zmiany lokalizacji budynku administracyjnego PKS-u.

⁷ Iloraz różnicy między przychodami ze sprzedaży biletów a kosztami eksploatacji i przychodu ze sprzedaży biletów

3. NIK negatywnie ocenia realizowanie przewozów pasażerskich z naruszeniem przepisów w zakresie zgodności z udzielonymi zezwoleniami oraz wypełniania obowiązków informacyjnych względem pasażerów. Nierzetelnie prowadzono także obsługę podróży.

3.1. Rozkład jazdy na dworcu w Bytowie nie uwzględniał niektórych wykonywanych kursów. Nie uwzględniono w nim linii Bytów-Ugoszcz, objętej zezwoleniem nr 1/2008 Starosty Bytowskiego, a także 3 z 5 kursów, wykonywanych na podstawie zezwolenia nr 23/2009 Starosty Bytowskiego (Bytów-Lipnica przez Rekowo odjazd z Bytowa godz. 15³⁰, Bytów-Owsne Ostrowy odjazd z Bytowa godz. 15⁴⁰ oraz Owsie Ostrowy-Bytów przyjazd do Bytowa godz. 7⁴¹).

W dworcowym rozkładzie jazdy brakowało przyjazdu z kursu objętego zezwoleniem nr 17/2008 Starosty Bytowskiego, w ramach linii nr 65174 (Bytów – Bytów przez Studzienice). W trakcie kontroli, po zwróceniu się do firmy wykonującej oprogramowanie dla rozkładu jazdy, usunięto ww. uchybienie.

Spółka naruszała obowiązujące przepisy dotyczące zmian w rozkładzie jazdy. PKS dokonywał bowiem zmian w rozkładzie jazdy, a dopiero potem zwracał się do odpowiednich organów administracji samorządowej z wnioskami o odpowiednie zmiany zezwoleń. Przykładowo, we wniosku z dnia 10 marca 2010 r. do Marszałka Województwa Pomorskiego zwrócono się o zmianę pozwolenia nr 938 na linię 65274 relacji: Słupsk-Bielsko. Załącznikiem był rozkład jazdy ważny od 10 stycznia 2010 r. Takie działanie było sprzeczne z przepisem §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*⁸ (dalej: *rozporządzenie z dnia 13 stycznia 2006 r.*) stanowiącym, by dokonywać zmiany w rozkładzie jazdy po uprzedniej zmianie zezwolenia.

Spółka prawidłowo wywiązała się z obowiązku aktualizacji informacji o treści rozkładu jazdy, polegającej na pisemnym powiadomieniu o dalszej realizacji przewozów organów samorządu terytorialnego wydających zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych (na podstawie § 3-4 *rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r.*

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w faktycznej realizacji przewozów na podstawie podanego do publicznej wiadomości rozkładu jazdy. Ocenia jednak system kontroli

⁸ Dz.U. Nr 12, poz. 79.

wykonywania przewozów, prowadzony na podstawie dzienników pracy dworca autobusowego w Bytowie, jako nierzetelny. Nie zapewniał on bowiem pełnej i wiarygodnej informacji o rzeczywistej realizacji poszczególnych kursów. Dzienniki zawierały dane o faktycznie wykonanych kursach, wykaz autobusów, które uległy wypadkom, przewozy umowne, kursy dodatkowe oraz uwagi i spostrzeżenia dyżurnych ruchu. Nie zawierały natomiast danych o faktycznych przyjazdach. Dziennik z dnia 20 lutego 2010 r. (sobota) nie zawierał danych (brak odpowiedniej rubryki do wypełnienia) dotyczących faktycznych godzin odjazdów poszczególnych autobusów, brak było danych o kierowcach, numerach kart i autobusów dotyczących dwóch kursów (do Żywca o 16⁰⁰ i Szczecina o 17⁰⁰) oraz jakichkolwiek danych dotyczących odjazdów po godz. 17⁰⁰, nie były wypełnione dane o autobusach, które uległy awariom lub wypadkom oraz opóźnionych. Dziennik z dnia 21 lutego 2010 r. (niedziela) nie zawierał danych dotyczących faktycznych godzin odjazdów poszczególnych autobusów po godz. 14³⁰, brak było danych o kierowcach, numerach kart i autobusów odjeżdżających po godz. 15⁵⁰, nie były wypełnione dane o autobusach, które uległy awariom lub wypadkom oraz opóźnionych. W dzienniku z dnia 22 stycznia 2010 r. brak było wpisów dotyczących odjazdów dwóch ostatnich kursów (do Dziemian o godz. 22⁰⁰ i do Miastka o godz. 22⁴⁰), a w dzienniku z dnia 16 lutego 2010 r. o jednym kursie (do Ustki o godz. 11²⁵). Prezes Zarządu Spółki Leszek Waszkiewicz wyjaśnił⁹, że dyżurni ruchu w dni wolne (soboty, niedziele i święta) pracują w godzinach od 7 do 15 i dziennik w te dni prowadzony jest na pierwszej zmianie.

Spółka po komunalizacji nie wypełniła obowiązku przedstawienia organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze którego działa Spółka, regulaminu zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez PKS. *Zarządzeniem Nr 3/2010 Prezesa Zarządu PKS w Bytowie SA z dnia 12 stycznia 2010 r.* wprowadzono regulamin określający warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób i rzeczy przez PKS. Ani tego regulaminu, ani żadnego innego nie przedłożono jednak do zatwierdzenia, mimo wymogu wynikającego z art. 13 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*¹⁰. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił¹¹, że ww. regulamin został wydany na podstawie delegacji z art. 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – *Prawo przewozowe*¹², który nie nakłada na przewoźników obowiązku zatwierdzania go przez żaden organ. Według tych wyjaśnień jest to przepis szczególny względem art. 13 ustawy *o gospodarce komunalnej* i z tego powodu nie przedłożono go do zatwierdzenia przez zarząd

⁹ Pismo PKS 712/05/10 z dnia 17 maja 2010 r.

¹⁰ Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

¹¹ Pismo PKS 712/05/10 z dnia 17 maja 2010 r.

¹² Dz. U. z 2000 r., Nr 50, poz. 601 ze zm.

powiatu bytowskiego. NIK nie podziela takiej argumentacji, bowiem Spółka mieści się w kategorii podmiotów podlegających przepisowi art. 13 *ustawy o gospodarce komunalnej* zarówno pod względem struktury własności, jak też funkcjonalnej wykładni pojęcia usług publicznych. Ponadto to art. 13 *ustawy o gospodarce komunalnej* należy uznać za przepis o charakterze *lex specialis* względem art. 4 *ustawy - Prawo przewozowe*. Wydawanie przez przewoźników regulaminów na podstawie *Prawa przewozowego* jest czynnością jedynie fakultatywną. Jeżeli jednak dany przewoźnik ma status spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego i świadczy usługi przewozowe kwalifikowane jako usługi użyteczności publicznej, to wówczas, w myśl art. 13 *ustawy o gospodarce komunalnej*, ma on bezwzględny obowiązek wydać stosowny regulamin, określający zasady korzystania z usług przewozowych świadczonych przez spółkę, a także obowiązki spółki wobec odbiorców usług. Dodatkowo przepis art. 18 b ust.1 pkt 5 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*¹³ potwierdza zasadę konieczności posiadania przez przewoźnika wykonującego przewozy regularne w krajowym transporcie drogowym regulaminu określającego warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób, bagażu i rzeczy, który to regulamin powinien znajdować się w kasach dworcowych oraz w autobusie - dostępny do wglądu pasażerów. Zauważyć należy, że stosowne przepisy *ustawy o gospodarce komunalnej* oraz *ustawy o transporcie drogowym* zostały wydane później w stosunku do przepisu art. 4 *Prawa przewozowego*, co potwierdza wolę i założony cel ustawodawcy o konieczności posiadania przez przewoźników przedmiotowych regulaminów, a w przypadku spółek komunalnych konieczności ich zatwierdzenia przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego.

NIK zauważa, że § 6 ust. 1 *Regulaminu zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez PKS* był niespójny z art. 62 *Prawa przewozowego* i zawęzał odpowiedzialność PKS-u za szkodę, jaką poniósł podróżny wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego. Regulamin nie uwzględniał bowiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r.¹⁴, stwierdzającego iż niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej jest ograniczenie odpowiedzialności jedynie do sytuacji, gdy szkoda wynikła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika. Według wyjaśnień Zarządu Spółki w trakcie kontroli wydano aneks do zarządzenia wprowadzającego regulamin, doprowadzający do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

¹³ Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 219, poz.1408

3.2. W latach 2007-2009 o 21 zmniejszyła się liczba linii (8% wszystkich linii), zaś zwiększyła się ich łączna długość (z 7 982 km do 14 453 km). Było to spowodowane likwidacją linii podmiejskich przy jednoczesnym uruchomieniu linii regionalnych i dalekobieżnych. Likwidacja została poprzedzona comiesięczną analizą rentowności poszczególnych kursów, frekwencji pasażerów na tych kursach oraz zakupionych biletów i uzyskanego utargu. NIK wskazuje przy tym, że analiza sprzedaży biletów na podstawie programu „Kasa konduktorska” wskazuje na dominującą liczbę kursów nierentownych – przykładowo w styczniu 2008 r. z 553 kursów 239 (ponad 43%) było nierentownych. Roczne przewozy zmniejszyły się z 6 396 495 km w 2006 r. do 5 857 399 km (o 8%), a liczba pasażerów w komunikacji regularnej z 4 443 tys. do 3 665 tys. (17%). Zwiększała się natomiast liczba pasażerów w przewozach okazjonalnych (z 28 816 do 36 768) oraz pasażerów z biletami miesięcznymi. Pozytywną tendencją przy zmniejszaniu się rocznych przewozów był wzrost przychodów z działalności przewozowej z 16 818 tys. zł w 2007 r. do 18 062 tys. zł w 2008 r., lecz w 2009 r. nastąpił spadek do 17 271 tys. zł. Należy przy tym zauważyć, że PKS funkcjonuje na rynku przewozów, na którym praktycznie nie występuje konkurencja.

NIK zwraca ponadto uwagę na dużą różnicę między oferowaną pracą przewozową a faktyczną pracą przewozową (stosunek pracy przewozowej do oferowanej pracy przewozowej wskazuje stopień wypełnienia pojazdów pasażerami w czasie przewozów) i zwiększenie się tej różnicy w latach 2007-2009 w stosunku do roku 2006 r. W 2006 r. praca przewozowa stanowiła 37,3% oferowanej pracy przewozowej, a w latach 2007-2009 35,0-36,9%. Jest to tendencja niekorzystna, bowiem wskazuje na zmniejszające się wypełnienie pojazdów podczas przewozów.

3.3. W latach 2007-2009 wzrastały kwoty refundacji strat z tytułu ulg ustawowych w przewozach pasażerskich – z 4 977,8 tys. zł do 5 522,9 tys. zł. Natomiast niekorzystnym zjawiskiem był fakt, że PKS zawarł jedynie dwie umowy dofinansowujące przewozy pasażerskie ze środków publicznych z gminami Kobylnica i Trzebielino, które nie miały istotnego znaczenia w skali przychodów PKS, jednak zdecydowana większość przedstawicieli samorządu terytorialnego nie wyraziła zgody na finansowanie poszczególnych kursów. Według wyjaśnień Członka Zarządu Celiny Żmudy-Trzebiatowskiej, po przeprowadzonych rozmowach przedstawiciele samorządu terytorialnego nie wyrazili zgody na finansowanie poszczególnych kursów¹⁵.

¹⁵ Wyjaśnienia z dnia z 12 maja 2010 r.

3.4. Spółka nie wypełniła obowiązku podania do publicznej wiadomości niektórych informacji dla pasażerów. Stwierdzono także nierzetelność działań związanych z obsługą podróżnych.

Podane przez PKS do publicznej wiadomości rozkłady jazdy na dworcach i przystankach nie spełniały niektórych wymogów §1 ust. 1 *rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2006 r.* Nie zawierały bowiem informacji o terminie ważności rozkładu jazdy oraz o drogach przejazdów poszczególnych kursów z uwzględnieniem odległości w kilometrach pomiędzy punktami odprawy osób. W niektórych przypadkach nie spełniono też wymogu podania przynajmniej jednego przystanku pośredniego (np. w rozkładzie jazdy na dworcu w Miastku dla kursu Miastko-Polanów, odjazd o godz. 6¹⁵). Kierownik Działu Przewozów w Spółce wyjaśnił¹⁶, że taki sposób podawania rozkładu jazdy dla autobusów jest przyjęty od lat, a program komputerowy służący do opracowania rozkładu jazdy nie przewiduje podawania odległości w kilometrach. Ponadto, nie można pomieścić w sposób czytelny tych informacji na jednej tablicy. Według tych wyjaśnień pełną informację o połączeniach, odległościach i cenach biletów podróżny otrzyma u dyżurnego ruchu na dworcu oraz u kierowcy na trasie przez niego wykonywanej. NIK nie podziela tej argumentacji zwłaszcza, że PKS nie wykorzystywał też możliwości podania pełnego rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w inny sposób zwyczajowo przyjęty, w tym na stronie internetowej.

Spółka prawidłowo wypełniła obowiązek, na podstawie art. 18b ust. 1 pkt 6 *ustawy o transporcie drogowym*, podania do publicznej wiadomości przy kasach dworcowych i w autobusach informacji o cenniku opłat wraz z cenami biletów ulgowych. NIK zauważyła jednak, że wskutek niepodania w rozkładzie jazdy odległości między przystankami podróżny nie ma możliwości ustalić ceny biletu na wybranym odcinku na podstawie cennika, bowiem określa on ceny w odniesieniu do długości trasy przejazdu. Dane takie można natomiast uzyskać na stronie internetowej Spółki, gdzie jest wyszukiwarka połączeń firmy e–podróżnik, z którą Spółka ma umowę oraz posiada wpływ na zamieszczanie danych w tej wyszukiwarce. Brak było natomiast na stronie internetowej informacji o tym, gdzie i kiedy można kupić bilety (zwłaszcza miesięczne) oraz o miejscu i sposobie składania skarg i wniosków, a także procedurze ich rozpatrywania. Według wyjaśnień Zarządu Spółki strona internetowa Spółki jest w przebudowie¹⁷.

4. NIK ocenia negatywnie pod względem gospodarności sposób zarządzania taborem autobusowym, w tym brak strategii jego odnawiania, niestosowanie regulacji statutu Spółki

¹⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 16 marca 2010 r.

¹⁷ Pismo z dnia 15 maja 2010 r.

przy nabywaniu autobusów, niegospodarność przy modernizacji autobusów, a także niski stopień efektywności eksploatacji autobusów oraz niewykorzystywanie systemów informacji zarządczej.

W Spółce 40% autobusów (44 ze 110 autobusów) miało ponad 15 lat. Zakupy autobusów były dokonywane bez żadnej strategii zakupów oraz bez szczegółowej analizy i kalkulacji pożądaných parametrów, jak również przy braku wewnętrznych uregulowań dotyczących procedur zakupów środków transportu w sytuacjach niewymagających stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁸ oraz bez zastosowania konkurencyjnego trybu zakupów, który umożliwiłby wyłonienie najkorzystniejszej oferty.

Modernizacja w latach 2008-2010 czterech posiadanych autobusów za łączną kwotę 682,59 tys. zł została dokonana bez wymaganych przez statut Spółki zgód rady nadzorczej (§ 29 ust. 2 pkt 2 Statutu Spółki).

Niezależnie od powyższego, NIK ocenia jako działanie niegospodarne wykonywanie w latach 2007-2010 (I kwartał) modernizacji (tzw. odbudowa) 15 autobusów typu Autosan H9-21 za łączną kwotę 2 530 589,88 zł, przy cenie za jeden autobus od 161 778,10 zł do 181 170,00 zł. Zakres prac obejmował m.in. naprawę ramy nośnej, odbudowę szkieletu nośnego autobusu, wymianę obłachowania zewnętrznego i wewnętrznego, siedzenia oraz wykończenie wnętrza, a także regenerację dotychczas używanego silnika, skrzyni biegów, kół jezdnych. Koszt modernizacji był nieuzasadniony ekonomicznie w odniesieniu do wartości rynkowej takich pojazdów. Wartość rynkowa tego modelu Autosana w momencie zawierania umowy (czerwiec 2007 r.¹⁹) kształtowała się od 23,8 tys. zł (rocznik 1992, ze średnim przebiegiem ok. 290 tys. km) do 35,5 tys. zł (rocznik 1995, ze średnim przebiegiem ok. 260 tys. km). W momencie zawarcia aneksu nr 3 do ww. umowy (luty 2010 r.) zwiększającego ilość modernizowanych autobusów o jeden autobus, taki autobus kosztował 22,2 tys. zł (rocznik 1994, ze średnim przebiegiem ok. 460 tys. km)²⁰. Ustalenia kontroli NIK w innych jednostkach także 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

¹⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁹ Umowa nr 6/ZR/2007 z dnia 15 czerwca 2007 r.

²⁰ 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).

modernizacji posiadanych Autosanów, wydatkowałyby na te zakupy szacunkowo 370 tys. zł, co spowodowałyby oszczędności w wysokości co najmniej 2 160 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. Za zawarcie umowy w 2007 r., dotyczącej odbudowy 14 autobusów, był odpowiedzialny ówczesny Zarządca Komisaryczny Adam Treder, natomiast za zawarcie w lutym 2010 r. aneksu zwiększającego o jeden ogólną liczbę modernizowanych autobusów – Zarząd Spółki. Według wyjaśnień Zarządu Spółki²¹ przed podjęciem decyzji o modernizacji autobusów analizowano koszty zakupu nowych autobusów, a także analizowano ceny na rynku autobusów używanych, jednak nie dokumentowano tych działań. Ponadto w wyjaśnieniach Zarząd Spółki stwierdził, że po odbudowie otrzymano autobus z większością nowych elementów po atrakcyjnej cenie, a naprawione autobusy nie odchodzą jakością i wyglądem od nowych autobusów. NIK uznaje te wyjaśnienia za niezgodne ze stanem faktycznym. Poza kwestią ceny, która była dużo wyższa od dostępnych autobusów używanych o podobnych parametrach, w odbudowanych Autosanach wiele istotnych elementów (silnik, skrzynia biegów, oś i most, wał napędowy) nie było nowych, lecz jedynie zregenerowanych. Ponadto, w cenie jednostkowej takiej modernizacji PKS mógł kupić nowocześniejsze, o lepszych parametrach technicznych modele Autosana – np. w momencie zawarcia umowy w czerwcu 2007 r. cena Autosana A0909 L.01 TRAMP rocznik 2004, z przebiegiem średnio ok. 150 tys. km, wynosiła 154 500 zł. Tak więc za faktycznie wydatkowane środki, zamiast modernizacji autobusów w wieku głównie 15-19 lat, możliwy był zakup 3-letnich autobusów o podobnych parametrach, lecz nowocześniejszym wyposażeniu (np. nowszy typ silnika) - co umożliwia o wiele dłuższą ich eksploatację.

Nieuzasadniony ekonomicznie był także w ocenie NIK zakup dwóch autobusów używanych w bardzo zaawansowanym wieku: w 2008 r. 19-letniego Autosana H9-21 (nr rej. GBY 57FG), a w 2009 r. 24-letniego Mercedesa 0303-112 (nr rej. GBY AP41). Poza wystawionymi fakturami VAT za Autosan H9-21 (na kwotę brutto 3 660 zł) oraz Mercedesa (na kwotę 70 000 zł) Spółka nie posiadała żadnych dokumentów dotyczących stanu technicznego i ich wyceny. W kwestii ww. zakupów używanych autobusów Członek Zarządu Spółki Celina Żmuda-Trzebiatowska wyjaśniła²², że właściciel Autosana, który naprawiał ten autobus w PKS-ie postanowił go złomować. Po przeglądzie przez mechaników Spółki postanowiono kupić ten autobus, który był następnie wyremontowany i jeździ do dnia

²¹ Pismo znak PKS-S/1355/2010 z dnia 10 września 2010 r.

²² Pismo z dnia 15 kwietnia 2010 r.

dzisiejszego. Natomiast decyzja o zakupie autobusu Mercedes została podyktowana głównie potrzebą uzupełnienia stanu pojazdów do stałej obsługi wszystkich kursów w Miastku, po likwidacji autobusu Jelcz L-11 z 1976 r. Oba autobusy służą głównie do obsługi kursów szkolnych. NIK kwestionuje zasadność tych zakupów ze względu na wiek autobusów, niedający gwarancji użytkowania co najmniej przez okres amortyzacji tych autobusów. Ponadto, nabycie ww. autobusów było działaniem nieuzasadnionym z punktu widzenia struktury wiekowej posiadanego taboru oraz potrzeby jego unowocześnienia. Nie było też uzasadnienia z punktu widzenia skali wykonywanych zadań przewozowych. W latach 2007-2009 zmniejszała się bowiem liczba obsługiwanych linii przy niezmnieszonej liczbie autobusów, a jednocześnie posiadany tabor nie był w pełni efektywnie wykorzystywany, o czym świadczy poziom współczynnika wykorzystania taboru w latach 2008-2009 w wysokości 0,62-0,60 (oznacza to, że średnio przez ok. 40% czasu w każdym roku autobusy nie były wykorzystywane do przewozów).

W ocenie NIK sprzedaż w 2009 r. dwóch z trzech autobusów marki IVECO OTOYOL nastąpiła z naruszeniem obowiązujących przepisów. Zarząd Spółki ustalił bowiem w *Uchwale nr 9/I/2009* z dnia 26 marca 2009 r. cenę wywoławczą autobusów IVECO OTOYOL o nr rej. GBY H 299 (nr inw. E 90002) oraz OTOYOL IVECO M 29VF. o nr rej. GBY A 323 (nr inw. E 90003) poniżej aktualnej wartości rynkowej, co było niezgodne z §10 *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*²³. Ceny wywoławcze dla obu autobusów Zarząd Spółki ustalił w wysokości 20 tys. zł netto, podczas gdy wartość rynkowa ustalona przez rzeczoznawców²⁴ została określona w wysokości odpowiednio 23,3 tys. zł oraz 24,5 tys. zł. Z kolei w zamieszczonym ogłoszeniu prasowym w dniu 31 marca 2009 r. ukazało się ogłoszenie o przetargu, w którym podano ceny: dla autobusu nr inw. E 90002 25 tys. zł, tj. więcej o 5 tys. zł niż w Uchwale Zarządu Spółki, a dla autobusu nr inw. E 90003 15 tys. zł, tj. mniej o 5 tys. zł niż w ww. Uchwale Zarządu. W wyniku przetargu autobus OTOYOL IVECO M 29VF (nr inw. E 90003) został sprzedany za cenę netto 20,5 tys. zł, natomiast ze względu na brak ofert dotyczących autobusu IVECO OTOYOL (nr inw. E 90002) Zarząd Spółki obniżył cenę wywoławczą do 16,0 tys. zł netto i sprzedał ten autobus za 20,1 tys. zł netto. Ogółem cena sprzedaży tych autobusów była mniejsza o 7,4 tys. zł od wartości ich oszacowania.

²³ Dz.U. Nr 27, poz. 177 ze zm.

²⁴ Opinie z dnia 16 marca 2009 r.

NIK negatywnie ocenia brak w Spółce narzędzi do efektywnego zarządzania taborem. Nie wdrożono systemu informatycznego, który byłby podstawą pozyskiwania informacji zarządczych w zakresie zarządzania taborom autobusowym. Zainstalowany w Spółce program komputerowy (TM-TR) uniemożliwiał agregowanie danych oraz wyliczenie miesięcznych (rocznych) wskaźników efektywności eksploatowanych autobusów. Na podstawie wybranych do analizy danych dotyczących 8 autobusów NIK stwierdziła, że w 2008 i 2009 r. ich średnie wykorzystanie wyniosło odpowiednio: autobusy używane 48% oraz autobusy nowe 78,6 % w 2008 r. oraz odpowiednio 49,95% i 83,05% w 2009 r.

5. NIK wskazuje na brak efektów gospodarowania nieruchomościami Spółki.

W II kwartale 2007 r. podjęto próbę sprzedaży nieruchomości komercyjnej w Miastku, której wartość została ustalona w operacie szacunkowym z kwietnia 2007 r. wynosiła 38 750 zł. Wojewoda Pomorski nie wyraził zgody na sprzedaż nieruchomości ze względu na zaawansowany proces komercjalizacji przedsiębiorstwa. W lipcu 2008 r. opracowano nowy operat szacunkowy, według którego wartość tej nieruchomości określona została na 88 840 zł netto. W latach 2008-2009 Spółka zamieszczała ogłoszenia o przetargu w prasie i Internecie. Przeprowadzono łącznie 7 przetargów, które nie przyniosły efektów. NIK wskazuje przy tym na nieuzasadnione ustalenie w pierwszym przetargu ceny wywoławczej na poziomie 150 tys. zł plus podatek VAT 22% (niezgodnej z uchwałą Zarządu²⁵ i RN Spółki²⁶). Pomimo późniejszego obniżania przez Zarząd oszacowanej ceny nieruchomości (do kwoty 56 627 zł), do kolejnych przetargów nie zgłosił się żaden oferent. W IV kwartale 2009 r., po przeprowadzonych rozmowach z radą nadzorczą, wstrzymano sprzedaż tej nieruchomości.

Zjawiskiem niekorzystnym był też spadek przychodów z dzierżaw w 2009 r. o blisko połowę – ze 103,8 tys. zł w 2008 r. do 53,5 tys. zł w 2009 r. Członek Zarządu Celina Żmuda-Trzebiatowska wyjaśniła to faktem zakończenia w lutym 2009 r. umowy najmu pomieszczeń biurowych, placu składowego i magazynu z firmą BUG Gazobudowa w Zabrze. Spółka oferowała wynajmowanie zbędnych pomieszczeń i placów, jednak utrudnieniem w pozyskiwaniu najemców jest usytuowanie zajezdni autobusów (2,4 km od centrum miasta)²⁷.

NIK, dostrzegając obiektywne uwarunkowania ww. zjawisk, wskazuje na istotne znaczenie dla restrukturyzacji Spółki efektywnego zagospodarowania nieruchomości, niezwiązanych z działalnością podstawową.

²⁵ Nr 21/I/2008 z dnia 25.07.2008 r.

²⁶ Nr 20/I/2008 z dnia 30.07.2008 r.

²⁷ Pismo z dnia 13 maja 2010 r.

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

- 1) Opracowanie planu ograniczenia kosztów funkcjonowania, uwzględniającego efektywniejsze zarządzanie taborzem autobusowym oraz zmniejszenie obciążeń z tytułu posiadania niezagospodarowanych nieruchomości.
- 2) Dokonywanie zmian w taborze autobusowym w oparciu o wiarygodne kryteria finansowe oraz techniczne.
- 3) Doprowadzenie do zgodności między faktycznie wykonywanymi przewozami a zakresem udzielonych zezwoleń.
- 4) Przedłożenie Staroście Bytowskiemu do zatwierdzenia regulaminu zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez PKS, zgodnie z wymogiem art. 13 ustawy o gospodarce komunalnej.
- 5) Podjęcie działań dotyczących poprawy jakości obsługi podróżnych, m.in. w zakresie dostępu do informacji.

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
(-) Elżbieta Sikorska