



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

Warszawa, dnia 18 października 2010 r.

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

**Zarząd
Przedsiębiorstwa Komunikacji
Samochodowej w Poznaniu SA**

P/10/043
KGP-4101-01-09/2010

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 Poznaniu SA (dalej Spółka lub PKS)³, kontrolę działalności PKS w kontekście procesów restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego w okresie 2007- I poł. 2010 r.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 16 lipca 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 działania restrukturyzacyjne w latach 2007-2010. Były one prowadzone w ograniczonym stopniu, a zaniechania w zagospodarowaniu nieruchomości oraz nieefektywne zarządzanie taborem autobusowym powodowały pogarszanie wyników działalności.

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

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Do dnia 31 października 2009 r. Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Poznaniu.

NIK ocenia też negatywnie realizację przewozów pasażerskich ze względu na naruszanie zasad wykonywania przewozów, określonych w przepisach oraz udzielonych zezwoleniach.

2. Działania restrukturyzacyjne były prowadzone w latach 2007-2009 w ograniczonym zakresie. Nie opracowywano strategii działania i długoterminowych planów rozwoju ze względu na trwające od 2000 r. kolejne próby prywatyzacji.

W latach 2008-2009 PKS działał na podstawie rocznych planów inwestycyjnych, zatwierdzanych przez Radę Pracowniczą. Nie opracowano planu inwestycyjnego na 2007 r., a także strategicznych planów działania. Zarząd Spółki wyjaśnił⁴ to trwającymi od 2000 r. procesami prywatyzacyjnymi, w których kolejni potencjalni inwestorzy przedkładali własne plany inwestycyjne. Natomiast w 2008 r. ze względu na ciągle niewyjaśnioną kwestię prywatyzacji zrealizowano wyłącznie zadania inwestycyjne niezbędne dla funkcjonowania przedsiębiorstwa. W opinii NIK okoliczności te nie mogły być usprawiedliwieniem nieprzygotowania planu działania. Nie było bowiem żadnych wiążących rozstrzygnięć w procesie prywatyzacji, a ponadto w lutym 2007 r. delegatura MSP nie wyraziła zgody na prywatyzację i wówczas organy przedsiębiorstwa powinny opracować plan inwestycyjny na 2007 r.

Po komercjalizacji PKS-u (w dniu 4 września 2009 r.) Zarząd Spółki opracował *Plan rzeczowo – finansowy* na 2010 r., pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą Spółki *Uchwałą nr 12/2010/I* z dnia 24 lutego 2010 r. Zarząd Spółki nie zrealizował natomiast obowiązku, wynikającego z § 23 ust. 1 w związku z § 22 ust. 2 pkt 6 statutu Spółki, opracowania strategicznego planu wieloletniego. Zarząd Spółki wskazał jako okoliczności tego zaniechania spodziewany proces komunalizacji Spółki, zainicjowany uchwałą Rady Miasta Poznania z dnia 8 grudnia 2009 r.

W konsekwencji powyższego, w okresie objętym kontrolą nie dokonano znaczącej restrukturyzacji kosztów działalności Spółki – dopiero w 2010 r. opracowano plan zbycia zbędnych nieruchomości. Nie przeprowadzono redukcji zatrudnienia w pionie techniczno-administracyjnym (generującym najwięcej kosztów stałych dla PKS-u).

2.1. Roczne plany inwestycyjne, obejmujące nakłady na środki trwałe, były realizowane w niepełnym stopniu. Poza inwestycjami, nie określono celów i konkretnych zadań, a faktyczne działania nie poprawiły sytuacji majątkowej i kosztowej.

⁴ Pismo z dnia 7 lipca 2010 r. oraz pismo Członka Zarządu Jacka Dalkowskiego z dnia 15 lipca 2010 r.

Nakłady inwestycyjne w kontrolowanym okresie kształtowały się na poziomie: 1 197,2 tys. zł w 2007 r. (nie określono planu na ten rok), 5 323,6 tys. zł w 2008 r. (przy planowanych 6 134,8 tys. zł) oraz 1 841,4 tys. zł w 2009 r. (przy planowanych 4 736,3 tys. zł). W tych latach zatrudnienie zmniejszyło się o 29 osób. NIK zauważa, że zmniejszyła się głównie liczba kierowców (o 24 osoby), a w niewielkim stopniu zmniejszyła się liczba pracowników administracyjnych (jedynie o 3 osoby). Jednocześnie NIK zauważa wysoki wzrost kosztów wynagrodzeń mimo zmniejszającego się zatrudnienia. W latach 2007-2009 koszty te wzrosły o blisko 19 %. Kierownik Działu Finansowo-Księgowego [...] ⁵ wyjaśniła, że zasady i warunki wynagradzania za pracę i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy określał Układ Zbiorowy Pracy z lutego 2005 r. NIK ocenia negatywnie brak działań ograniczających inne koszty, w tym niedokonanie zbycia zbędnych nieruchomości oraz poprawy efektywności zarządzania taborem autobusowym. Koszty działalności operacyjnej wzrosły w latach 2007-2008 o 2 005 tys. zł, przy wzroście przychodów ⁶ zaledwie o 99 tys. zł. W 2009 r. koszty te spadły o 2 086 tys. zł, ale przychody spadły jeszcze bardziej (o 3 507 tys. zł). Nie zmniejszono kosztów działalności transportowej jako podstawowej, w tym zużycia paliwa czy zużycia płynu chłodniczego, a koszty usług remontowych i napraw autobusów wzrosły.

2.2. Brak rzetelnej restrukturyzacji powodował w kolejnych latach pogarszające się wyniki z działalności gospodarczej oraz wyniki netto. W latach 2007-2008 PKS osiągał zysk z działalności gospodarczej, choć on istotnie zmniejszał się (odpowiednio 1 435,3 tys. zł oraz 305,00 tys. zł – przy zysku w 2006 r. na poziomie 1 939,5 tys. zł). W 2009 r. strata z działalności gospodarczej wyniosła 904,1 tys. zł. Podobnie niekorzystna tendencja dotyczyła wyniku finansowego netto – w latach 2007-2008 wyniósł on odpowiednio 905,0 tys. zł i 144,4 tys. zł, a w 2009 r. strata netto wyniosła 1 001,2 tys. zł. Tak niekorzystne wyniki osiągnięto mimo utrzymania do końca 2008 r. wielkości przychodów (na poziomie powyżej 28 mln zł).

3. NIK negatywnie ocenia prowadzenie działalności transportowej w zakresie przewozu osób. Przewozy wykonywano z naruszeniem obowiązujących przepisów oraz warunków określonych w udzielonych zezwoleniach. Nieprawidłowości te dotyczyły niewykonywania niektórych kursów przewozów lub wykonywania ich niezgodnie z zezwoleniami, a także

⁵ 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.

⁶ Przychody ze sprzedaży i zrównane z nimi oraz pozostałe przychody operacyjne.

niepełnego zakresu danych w rozkładzie jazdy oraz niepodawania do publicznej wiadomości niektórych informacji dla pasażerów. Nierzetelne były też działania w zakresie podnoszenia jakości obsługi pasażerów.

3.1. PKS wykonywał przewozy regularne z naruszeniem warunków wynikających z udzielonych zezwoleń, co było sprzeczne z zasadami określonymi w art. 18b ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁷. Według stanu na maj 2010 r., z 223 aktualnych zezwoleń na przewozy regularne, Spółka nie wykonywała przewozów na 29 liniach objętych zezwoleniami, a w odniesieniu do 13 kolejnych zezwoleń wykonywano przewozy nieprawidłowo (nie wykonywano jednego kursu, 20 kolejnych wykonywano z odstępstwami od rozkładów jazdy, stanowiących załączniki do tych zezwoleń, bez uprzedniego uzyskania zmiany zezwolenia). Ogółem nieprawidłowości dotyczyły 22 % zezwoleń, w tym kursów objętych 13 % zezwoleń nie wykonywano w ogóle. NIK zauważa, że zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym, naruszanie 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. Przy stwierdzonej skali nieprawidłowo realizowanych zezwoleń, nieprawidłowości te zagrażają sytuacji finansowej Spółki. Zarząd Spółki uzasadniał niezgłaszanie likwidowanych kursów błędną interpretacją ww. ustawy⁸. W trakcie kontroli Spółka wysłała odpowiednie wnioski do właściwych organów samorządu terytorialnego o zmianę zezwoleń.

PKS w latach 2008-2009 nie wypełnił 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 wiadomości⁹ (dalej: rozporządzenie z dnia 13 stycznia 2006 r.). Zarząd Spółki wyjaśnił to zaniechanie „kosmetycznymi zmianami” w rozkładzie jazdy w tych latach, a także tym, że gdy następowały zmiany w rozkładzie jazdy, na które należało wystąpić z wnioskiem o zmianę zezwolenia, to taki wniosek traktowano jako aktualizację obowiązującego rozkładu

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

⁸ Pismo z dnia 7 lipca 2010 r.

⁹ Dz. U. Nr 12, poz. 79.

jazdy¹⁰. NIK wskazuje na sprzeczność tych wyjaśnień z ustalonym stanem faktycznym, bowiem PKS nie wypełniał także obowiązku poprzedzenia zmian w rozkładzie jazdy wnioskami o zmianę odpowiednich zezwoleń. W tej sytuacji organy samorządu terytorialnego nie miały wiedzy o faktycznym zakresie wykonywanych przez PKS przewozów pasażerskich. Niezgodne ze stanem faktycznym jest też stwierdzenie o kosmetycznych zmianach w latach 2008-2009, bowiem w tych latach zlikwidowano 24 linie (7,5 % ogółu linii).

PKS nie w pełni wywiązywał się też z obowiązku wynikającego z art. 14 *ustawy o transporcie drogowym* zgłaszania Prezydentowi Miasta Poznania, który udzielił licencji, wszelkich zmian danych, o których mowa w art. 8 *ustawy o transporcie drogowym*. W piśmie z dnia 10 listopada 2009 r. Zarząd Spółki zgłosił zmianę nazwy w związku z komercjalizacją. W latach 2007-2010 (I połowa) nie zgłaszano innych zmian, w tym m.in. wykazu pojazdów wraz z kserokopiami krajowych dokumentów dopuszczających pojazdy do ruchu.

Faktyczne realizowanie przewozów na podstawie podanego do publicznej wiadomości rozkładu jazdy było – w ocenie NIK - nierzetelne. Na podstawie dokumentacji¹¹ z wybranych losowo do kontroli dni stwierdzono niewykonywanie niektórych kursów – z powodu awarii autobusów w dniu 20 stycznia 2010 r. odwołano cztery kursy, a w dniu 19 marca 2010 r. jeden. Zarząd Spółki niewykonanie kursów w dniu 20 stycznia 2010 r. wyjaśnił¹² ujemnymi temperaturami powietrza powodującymi awarie autobusów, a wskutek „*trudnych warunków zimowych*” doszło do odwołania kursów w miejscowościach oddalonych od Poznania o 40-50 km. NIK wskazuje, że zgodnie z art. 18 *ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe*¹³ przewoźnik jest obowiązany zapewnić w ww. sytuacji przewóz zastępczy. Argumentacja zawarta w wyjaśnieniach Spółki jest przynajmniej częściowo niezgodna ze stanem faktycznym, ponieważ jeden z czterech niewykonanych kursów zaczynał się w Poznaniu. W ocenie NIK system wewnętrznej kontroli wykonywania przewozów w Spółce był nierzetelny. Dane dotyczące opóźnień w odjazdach i przyjazdach autobusów w ramach poszczególnych kursów, zawarte w kartach drogowych, były sprzeczne z danymi wprowadzonymi do książki przebiegu pełnienia służby dyspozytora. Przykładowo, w książce z dnia 18 stycznia 2010 r. nie odnotowano żadnych opóźnień kursów, a równocześnie z karty drogowej autobusu nr PNB197P wynikało, że z 6 kursów wykonywanych tego dnia cztery zakończyły się przyjazdem z opóźnieniem. Takie rozbieżności wskazują na nierzetelność nadzoru nad wykonywaniem przewozów.

¹⁰ Pismo z dnia 7 lipca 2010 r.

¹¹ Książki dot. przebiegu pełnienia służby dyspozytora oraz karty drogowe.

¹² Pismo z dnia 7 lipca 2010 r.

¹³ Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.

3.2. W latach 2007-2009 w PKS-ie zmniejszyła się liczba linii w komunikacji regularnej o 31, czyli blisko 10 %, w tym linii podmiejskich i regionalnych (liczba linii dalekobieżnych zwiększyła się o dwie). Zmniejszyły się też roczne przewozy (8 117 tys. wozokilometrów w 2009 r., co stanowiło zmniejszenie w stosunku do 2006 r. o 11 %), a także liczba pasażerów (4 350 tys. pasażerów w 2009 r., co stanowiło zmniejszenie w stosunku do 2006 r. o 24 %). W sytuacji tak dużego spadku liczby pasażerów NIK ocenia pozytywnie fakt, że przychody z przewozów pasażerskich spadły jedynie o 5 %.

NIK zwraca ponadto uwagę na istotne pogorszenie się w 2009 r. stosunku faktycznej pracy przewozowej do oferowanej pracy przewozowej (wskazuje on stopień wypełnienia przez pasażerów pojazdów w czasie przewozów). Kształtował się on na poziomie 27 %, podczas gdy w latach 2007-2008 – ok. 74 %¹⁴. Taka tendencja wskazuje na nieprawidłowe organizowanie systemu przewozów i brak odpowiednich działań w sytuacji zmniejszającego się wypełnienia pojazdów podczas przewozów.

Analiza stosowanych przez PKS cenników wskazuje na relatywnie wysoki poziom cen w stosunku do konkurencyjnych przewoźników, wykonujących przewozy na tych samych liniach. Na żadnej z czterech linii o wysokim stopniu konkurencji (4-6 przewoźników), poddanych szczegółowej analizie, PKS nie miał najniższych cen. Przykładowo, na linii Poznań - Środa Wlkp. tylko jeden konkurencyjny przewoźnik stosował cenę wyższą (o 0,50 zł), natomiast trzej pozostali mieli niższe ceny (8,50 zł – 9 zł), przy cenie w PKS-ie 10,50 zł.

3.3. NIK nie zgłasza uwag co do sposobu rozliczania się PKS-u z Marszałkiem Województwa Wielkopolskiego w zakresie strat, ponoszonych w związku ze stosowaniem w regularnych przewozach ulg. Ocenia natomiast jako niecelowe nieuczestniczenie w przetargach na przewozy transportu publicznego organizowane przez organy samorządu terytorialnego. Zarząd Spółki wyjaśnił¹⁵ to tym, że przetargi te dotyczą przeważnie przewozów szkolnych, a takie przewozy odbywają się w tych samych godzinach, co szczyt przewozowy w rozkładzie jazdy PKS-u. PKS nie dysponował – według tych wyjaśnień – wolnym taborem i kierowcami i w tej sytuacji nie jest w stanie konkurować z innymi przewoźnikami. W ocenie NIK, wyjaśnienia te wskazują na brak właściwych działań restrukturyzacyjnych (niedostosowanie liczby kierowców do zadań przewozowych) oraz niewykorzystywanie potencjału posiadanego taboru. NIK zauważa, że umowy ze szkołami oraz jednostkami

¹⁴ Na podstawie danych z programu komputerowego *Veritum*.

¹⁵ Pismo Prezesa Zarządu Spółki z dnia 13 lipca 2010 r.

samorządu terytorialnego zapewniają stałe przychody w dłuższym czasie (na ogół w ciągu roku szkolnego) i wpływa to stabilizująco na poziom przychodów z przewozów.

3.4. Rozkład jazdy na dworcu autobusowym w Poznaniu nie zawierał informacji o drogach przejazdów poszczególnych kursów z uwzględnieniem odległości w kilometrach pomiędzy punktami odprawy osób, a ponadto nie dla wszystkich linii wskazano co najmniej jeden przystanek pośredni. Stanowiło to naruszenie przepisów § 1 ust. 1 pkt 3 i 6 *rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2006 r.* Konstrukcja rozkładu jazdy nie pozwalała na odczytanie danych o wszystkich połączeniach na wybranym przez podróżnego odcinku trasy. Dworzec nie posiadał też elektronicznego systemu informacji pasażerskiej (zbiorcze tablice odjazdów i przyjazdów, tablice informacyjne stanowiskach odjazdów, monitory z informacją zbiorczą), a informacja dla pasażerów była czynna w ograniczonym czasie (od poniedziałku do piątku w godz. 7-18, w soboty i święta w godz. 7-17). Taki system informacji pasażerskiej nie zapewniał rzetelnej obsługi pasażerów. Pełna informacja dotycząca rozkładu jazdy oraz cennika była natomiast dostępna na stronie internetowej Spółki. W hali dworca były dostępne narzędzia informatyczne (trzy punkty dostępu do Internetu), mogące służyć pozyskaniu informacji pasażerskiej, jednak były one płatne.

PKS nie zamieścił informacji o cenniku oraz wszystkich stosowanych ulgach we wszystkich autobusach, co było niezgodne z art. 18b ust. 1 pkt 6 *ustawy o transporcie drogowym*. Zarząd Spółki uzasadniał to brakiem miejsca w pojazdach. W części autobusów nie był też dostępny regulamin określający warunki obsługi podróżnych, mimo takiego wymogu określonego art. 18b ust. 1 pkt 5 *ww. ustawy*. Na stronie internetowej Spółki znajdowały się tabele określające ceny na poszczególnych dystansach (w km) wraz z wykazem obowiązujących ulg handlowych przy zakupie biletów, ale nie było informacji o cenie biletu na konkretny przejazd. W trakcie kontroli NIK (w lipcu 2010 r.) takie informacje udostępniono.

NIK pozytywnie ocenia zakres informacji pasażerskich dostępnych na stronie internetowej Spółki.

NIK zwraca ponadto uwagę na niespójność § 5 pkt 4 *Regulaminu usług przewozowych* z kwietnia 2007 r. z art. 62 *Prawa przewozowego*. Ww. przepis *Regulaminu* zawęził odpowiedzialność PKS-u za szkodę, jaką poniósł podróżny wskutek niewywiązania się PKS-u z określonego zobowiązania do przewozu, do winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r.¹⁶ stwierdził, że

¹⁶ Dz. U. Nr 219, poz.1408.

niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej jest ograniczenie odpowiedzialności jedynie do sytuacji, gdy szkoda wynikła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika.

W ocenie NIK zakres niektórych umów z innymi przewoźnikami o korzystanie z ich dworców nie zapewniał rzetelnej obsługi pasażerów. Z 30 umów jedynie 10 obejmowało współpracę w zakresie obsługi podróżnych. Pozostałe 20 umów ograniczało się do ustalenia opłat za korzystanie z dworców lub współpracy dotyczącej sprzedaży biletów. Umowy nie zapewniały pasażerom m.in. informacji o opóźnionych lub odwołanych kursach, a także wzajemnego honorowania biletów miesięcznych.

4. NIK negatywnie pod względem gospodarności ocenia zarządzanie majątkiem trwałym. Brak restrukturyzacji majątkowej dotyczącej nieruchomości, a także nieuzasadniony poziom kosztów remontów używanych autobusów i nieefektywne zarządzanie taborem, zwiększały koszty utrzymania majątku. NIK ocenia natomiast pozytywnie działania związane z odnowieniem taboru poprzez zakup nowych autobusów, choć przy braku strategii zarządzania taborem nie poprawiło to efektywności eksploatacji autobusów.

4.1. Na dzień 31 stycznia 2010 r. PKS posiadał 143 autobusy, z których połowa (72) miała więcej niż 15 lat, a 42 autobusy (prawie 30% wszystkich posiadanych pojazdów) – ponad 20 lat.

W okresie objętym kontrolą PKS zakupił 9 nowych autobusów za kwotę 6 355 tys. zł oraz trzy dwuletnie autobusy za kwotę 820 tys. zł. NIK wskazuje jednak na brak strategii wymiany taboru, która określałaby potrzeby w zakresie jego wielkości, kryteriów i sposobu wymiany taboru oraz plan finansowania tych działań. Zarząd Spółki uzasadniał to trwającymi procedurami prywatyzacji, w ramach których potencjalni inwestorzy mieli własne plany zakupów autobusów, a Wojewoda Wielkopolski nie udzielił zgody na zakupy. Według Zarządu Spółki w tej sytuacji brak było uzasadnienia opracowywania własnych wieloletnich planów zakupów autobusów¹⁷. NIK nie podziela tej argumentacji. PKS w latach 2007-2009 dokonywał bowiem zakupów, a przywołane pisma dotyczyły 2005 r. Ponadto, za zarządzanie przedsiębiorstwem odpowiadał tymczasowy kierownik przedsiębiorstwa, powołany na podstawie art. 33a ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹⁸. Po komercjalizacji analogiczne uprawnienia i obowiązki miał Zarząd Spółki. Deklaracje potencjalnych inwestorów nie mogły powodować wieloletniej bezczynności PKS-u w zakresie odnowy taboru. Potwierdza to wspomniany wyżej fakt zakupów autobusów.

¹⁷ Pismo Prezesa zarządu z dnia 13 lipca 2010 r.

¹⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.

NIK negatywnie ocenia pod względem gospodarności i celowości dokonywanie przez PKS remontów (tzw. naprawy główne) posiadanych autobusów po cenach znacznie wyższych niż wartość rynkowa takich samych modeli pojazdów. W badanym okresie PKS wyremontował 33 autobusy za kwotę 3 214,5 tys. zł, z czego koszty napraw 30 autobusów przewyższały ówczesną wartość rynkową takich samych lub porównywalnych modeli o co najmniej 19-425 %. Naprawy obejmowały jedynie remont nadwozi. Modernizowane autobusy były całkowicie zamortyzowane przed dniem rozpoczęcia naprawy. Naprawom poddano 28 autobusów Autosan (modele: H9-21 – 13 sztuk, H9-21.41 – 6 sztuk, H10-11 – 4 sztuki, H10-12.16 – 3 sztuki, H10-12.18 - 1 sztuka, A10-12T LIDER – 1 sztuka) oraz 5 autobusów Jelcz PR 110D. Z tego jedynie trzy autobusy były wyremontowane w cenach zbliżonych do ich wartości rynkowej (nie więcej niż 15 % drożej).

W momencie zawierania umów o naprawy autobusów¹⁹ wartość rynkowa Autosana H9-21 kształtowała się od 23,8 tys. zł (rocznik 1992) do 52,2 tys. zł (rocznik 1998)²⁰, a koszt naprawy jednego takiego autobusu wyniósł od 80,0 tys. zł do 103,2 tys. zł (roczniki od 1988 do 1998). Wartość rynkowa Autosana H9-21.41 kształtowała się od 41,5 tys. zł (rocznik 1995) do 54,2 tys. zł (rocznik 1997), a koszt naprawy jednego takiego autobusu wyniósł od 103,2 tys. zł do 137,0 tys. (roczniki od 1995 do 1997). Wartość rynkowa Autosana H10-11 oraz H10.12.16 i H10-12.18 kształtowała się od 16,0 tys. zł (rocznik 1992) do 74,6 tys. zł (rocznik 1997), a koszt naprawy jednego takiego autobusu wyniósł od 91,5 tys. zł do 101,1 tys. (roczniki od 1989 do 1997). Z kolei wartość rynkowa autobusów Jelcz T120M²¹ kształtowała się od 25,7 tys. zł (rocznik 1992) do 26,3 tys. zł (rocznik 1993), a koszt naprawy jednego takiego autobusu wyniósł od 39,4 tys. zł do 109,8 tys. (roczniki od 1989 do 1997). Ustalenia kontroli NIK w innych jednostkach także potwierdziły taką wartość rynkową używanych autobusów po tzw. odbudowie – Autosany H9-21 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 30 używanych autobusów zamiast dokonywać modernizacji takiej liczby własnych autobusów, wydatkowałaby na te zakupy szacunkowo 1 005 tys. zł, co spowodowałoby oszczędności

¹⁹ Umowa z Zakładem Remontowo-Lakierniczym Autobusów Samochodów Ciężarowych i Naczep „LEOBUS” z dnia 15 lutego 2007 r., umowy z POLO Przedsiębiorstwem Handlowo-Usługowym w Ciechocinku z dnia 15 lutego 2007 r., 3 lipca 2007 r. i z dnia 29 lutego 2008 r. oraz umowy z Zakładem Napraw Autobusów spółka jawna z dnia 29 lutego 2008 r. oraz z dnia 28 kwietnia 2009 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.

²¹ Jest to nowszy model wobec modelu Jelcz PR 110D.

w wysokości co najmniej 1 966 tys. zł (koszt naprawy 30 autobusów wyniósł 2 972 tys. zł). Suma kosztów napraw większa niż aktualna wartość rynkowa w pełni zamortyzowanych autobusów to przekroczenie tzw. dopuszczalnego progu eksploatacji i należy uznać to za działanie ekonomicznie nieuzasadnione. NIK ocenia takie działanie także jako niecelowe ze względu na to, że autobusy poddane naprawom były w większości bardzo zaawansowane wiekowo. NIK nie podziela argumentacji Zarządu Spółki²², że do modernizacji kierowano autobusy, co do których była pewność, że będą przydatne do wykonywania zadań przewozowych przez 8-10 lat. 21 autobusów miało 15 lub więcej lat, w tym 17 autobusów miało 18 lub więcej lat. Autobusy te w większości miały przebieg zbliżony lub przekraczający 1 mln km (powyżej 1 mln km przebiegu miało 17 autobusów). Gwarancja na prace mechaniczne wynosiła jedynie 12 miesięcy, a na zabezpieczenie antykorozyjne – 24 miesiące. Biorąc także pod uwagę fakt, że likwidowane w PKS-ie autobusy (głównie złomowane) były w wieku 20-24 lat, nie ma podstaw by zakładać, że wyremontowane autobusy będą sprawnie eksploatowane do wieku 26-30 lat, jak wynika z ww. wyjaśnień. Tak więc działania takie nie zabezpieczały użytkowania tak zaawansowanych wiekowo i wyeksploatowanych autobusów w dłuższym okresie. Ponadto, w cenie jednostkowej takiej modernizacji PKS mógł kupić nowocześniejsze, o lepszych parametrach technicznych modele. Przykładowo, w momencie zawarcia umów w lutym 2007 r. cena Autosana A0909 L.01 TRAMP rocznik 2000 w wersji dalekobieżnej z przebiegiem średnio ok. 240 tys. km, wynosiła 87 700 zł, a w wersji podmiejskiej z przebiegiem średnio ok. 180 tys. km – 93 600 zł. Z kolei w momencie zawarcia w lutym 2008 r. umów o naprawę trzech Jelczy (roczniki 1998 i 1990) za cenę brutto 109 800 zł za sztukę, w takiej cenie możliwy był zakup modelu Jelcz T120 z rocznika 2000 (średnia cena - 109 tys. zł dla autobusu z przebiegiem 940 tys. km). Tak więc za faktycznie wydatkowane środki, zamiast modernizacji autobusów w wieku głównie 15-19 lat, możliwy był zakup 7-8 letnich autobusów o podobnych parametrach, lecz nowocześniejszym wyposażeniu (np. nowszy typ silnika) – co umożliwiłoby o wiele dłuższą ich eksploatację i wyższy komfort dla pasażerów. Za zawarcie umów był odpowiedzialny ówczesny Tymczasowy Kierownik PKS-u Bogusław Sobczak oraz Zastępca Dyrektora ds. Technicznych [...] ²³, którzy podpisywali umowy.

Koszt takiej naprawy stanowił - zdaniem Członka Zarządu Spółki, Dyrektora ds. Technicznych Jacka Dalkowskiego – 20-25 % ceny nowego autobusu. W ocenie NIK,

²² Pismo Prezesa Zarządu Spółki z dnia 13 lipca 2010 r.

²³ 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.

niezasadne jest odnoszenie ceny naprawy głównej do wartości nowego autobusu, bowiem wyremontowany autobus nie osiągał po takiej naprawie parametrów i standardu nowego autobusu. Wyjaśnienia Pana Prezesa, że bardziej korzystnym dla Spółki jest wariant wykonywania remontów własnych autobusów, gdyż PKS dysponuje pełną wiedzą co do ich stanu technicznego i poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, niż zakupy na rynku autobusów używanych o podobnych parametrach technicznych i przewozowych, nie znajdują uzasadnienia w świetle ustaleń kontroli. W PKS-ie nie wykonywano szczegółowych analiz ekonomicznych uzasadniających modernizację autobusów w zakresie remontów nadwozi, a przy braku strategii wymiany taboru nie było rzetelnych podstaw do podejmowania decyzji.

Sposób zarządzania taborom nie spowodował poprawy efektywności jego eksploatacji. Wskaźnik średniego całkowitego przebiegu na 1 autobus pogorszył się (58 477 km w 2007 r., 54 977 km w 2009 r.). Świadczy to o zmniejszającym się wykorzystywaniu poszczególnych autobusów, co może wynikać z faktu posiadania przez PKS zbyt wielu autobusów w stosunku do wykonywanych przewozów, a także nieefektywnej organizacji zarządzania autobusami. Wskaźnik wozodni pracy autobusów także wskazuje na nieefektywne zarządzanie taborom – w 2009 r. każdy autobus średnio przez ok. 150 dni (5 miesięcy) nie wykonywał przewozów. Zarząd Spółki wyjaśnił²⁴, że nie jest możliwe znaczne zmniejszenie stanu ilościowego taboru ze względu na jednozmianową pracę kierowców (spowodowaną zbyt małą ich ilością), a także garażowanie przez ponad 40 % kierowców autobusów w miejscach zamieszkania i rozpoczynanie stamtąd pracy.

Do zadań przewozowych wykorzystywano w 2010 r. w szczytowym okresie (dzień powszedni w trakcie roku szkolnego) 116 autobusów²⁵. Tak więc, niezależnie od jednozmianowego wykorzystywania autobusów, liczba pojazdów i tak była większa o blisko 30 autobusów w porównaniu do szczytowego zapotrzebowania.

Pogarszające się wskaźniki wykorzystania taboru wskazują, zdaniem NIK, na potrzebę dokonania działań w kierunku optymalizacji eksploatacji posiadanego taboru. Prowadzony w Spółce rachunek kosztów nie stanowi wystarczającej informacji zarządczej, potrzebnej do podejmowania racjonalnych gospodarczo decyzji w zakresie prowadzonej działalności. Mimo posiadania możliwości technicznych (wdrożony system informatyczny *Veritum*), w Spółce nie była prowadzona ewidencja kosztów w podziale na poszczególne autobusy, a także nie obliczano i nie analizowano dla poszczególnych autobusów współczynników gotowości technicznej oraz wykorzystania autobusów sprawnych technicznie. W rozbiciu na

²⁴ Pismo Prezesa Zarządu Spółki z dnia 13 lipca 2010 r.

²⁵ Dane na dzień 21 maja 2010 r.

poszczególne autobusy ewidencjonowane było jedynie ilościowe zużycie paliwa oraz wartość pobranych z magazynu materiałów. Zarząd Spółki wyjaśnił²⁶, że wyliczanie tych wskaźników nie jest wymagane przez sprawozdawczość. NIK wskazuje jednak na przydatność takich analiz dla optymalizacji wykorzystania posiadanego taboru. Potrzebę zrationalizowania działań w tym zakresie potwierdzają niskie wskaźniki eksploatacji autobusów, dostępne w Spółce. Według NIK Spółka nieefektywnie wykorzystywała narzędzia służące informacji zarządczej.

Przyjęta w PKS-ie zasada, że ponoszone koszty eksploatacji przelicza się na jeden kilometr przebiegu taboru autobusowego, nie pozwalała na podejmowanie racjonalnych gospodarczo decyzji w odniesieniu do wykorzystania posiadanego taboru.

4.2. NIK ocenia negatywnie pod względem gospodarności i celowości niedokonanie przez PKS w latach 2007-2009 racjonalizacji gospodarowania nieruchomościami, a także brak przejrzystych zasad wdzierżawiania majątku.

Spółka nie wykorzystywała dworca autobusowego w Obornikach oraz zajezdni autobusowej w Nowym Tomysłu, a dworzec w Szamotułach był wykorzystywany w małym stopniu. Wartość rynkowa tych nieruchomości wynosiła w 2008 r. łącznie 3 118,5 tys. zł²⁷. Roczny koszt ich utrzymania wynosił 512,0 tys. zł (odpowiednio 26,4 tys. zł, 230,5 tys. zł oraz 255,1 tys. zł). Przychody uzyskiwane z dworca w Szamotułach wyniosły w 2009 r. 95,1 tys. zł, a dokonana przez Spółkę ocena generowania wpływów z wykorzystania pozostałych dwóch nieruchomości została oszacowana w wysokości 25,5 tys. zł. Wynika z tego, że roczne koszty utrzymania ww. nieruchomości były wyższe o ok. 390 tys. zł od możliwych wpływów.

Dopiero w *Planie rzeczowo-finansowym Spółki* na rok 2010 założono restrukturyzację majątku zbędnego poprzez sprzedaż lub nieodpłatne przekazanie dworców w Obornikach i Szamotułach oraz zajezdni w Nowym Tomysłu.

NIK nie podziela przywołanych wyżej wyjaśnień Zarządu Spółki, że nie podejmowano zadań związanych z restrukturyzacją majątku w związku z trwającym procesem prywatyzacji. Poza argumentacją, przedstawioną w pkt. 4.1. wystąpienia, NIK zauważa, że w 2008 r. zaniechano prywatyzacji PKS-u.

Spółka dzierżawiła innym podmiotom nieruchomości, miejsca parkingowe, nośniki reklamowe, a także pomieszczenia w budynkach dworcowych i zaplecza technicznego. Według stanu na dzień 1 lutego 2010 r. przychody z tego tytułu wynosiły 60 tys. zł

²⁶ Pismo Członka zarządu Jacka Dalkowskiego z dnia 6 lipca 2010 r.

²⁷ Na podstawie operatów szacunkowych z maja 2008 r.

miesięcznie. Z wykorzystania powierzchni reklamowych na autobusach Spółka osiągała wpływy w wysokości 9,7 – 14,4 tys. zł.

PKS nie opracował zasad wynajmu lokali i innych nieruchomości. Na stronie internetowej Spółki były zamieszczane ogłoszenia o wolnych pomieszczeniach, jednak brak było jakichkolwiek zasad wynajmu nieruchomości, określających sposób wyboru najkorzystniejszej oferty czy sposób ustalania stawek za wynajem. Ceny wynajmu powierzchni na terenie budynku dworca w Poznaniu były bardzo zróżnicowane (od 13,42 zł do 237,27 zł za 1 m²). Zarząd Spółki wyjaśnił²⁸, że w większości przypadków współpraca rozpoczęła się ponad 10 lat temu i w Spółce nie zachowały się dokumenty dotyczące wyboru najemców. Analiza umów o najwyższej stawce wskazuje, że były one ustalone w wyniku przeprowadzonego przetargu. Natomiast najniższa stawka dotyczyła bezumownego wynajmu na rzecz AWT-Teclaw A. Przedsiębiorstwo Mięso-Garmażeryjne. Zarząd Spółki wyjaśnił, że poprzednia umowa wygasła, a bezumowne kontynuowanie współpracy było spowodowane brakiem chętnych do prowadzenia baru z zapewnieniem niskich cen w stołówce dla pracowników PKS-u (według wyjaśnień, zapewnia to obecny najemca).

Nieprzejrzyste były też zasady dzierżawy miejsc parkingowych na dworcu w Poznaniu. Spółka dzierżawi miejsca parkingowe dwóm osobom fizycznym, jednak bez konkursu, przetargu lub innej formy zapewniającej przejrzyste zasady wyboru dzierżawców. Opłata za miejsca parkingowe jest zróżnicowana (odpowiednio 54 zł oraz 112 zł). Zarząd Spółki wyjaśnił²⁹, że ww. osoby fizyczne zwróciły się z zapytaniem, czy byłaby możliwość parkowania na terenie Spółki, przy czym jedna osoba prowadziła negocjacje dotyczące ceny, a druga przyjęła warunki Spółki, stąd dysproporcja cenowa.

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

- 1) Opracowanie wieloletniego planu strategicznego, zawierającego zadania w zakresie restrukturyzacji majątku oraz poprawy rentowności.
- 2) Opracowanie strategii zarządzania taborem autobusowym, z uwzględnieniem wymiany taboru, w celu zwiększenia efektywności jego wykorzystywania.
- 3) Podejmowanie decyzji o remontach autobusów na podstawie rzetelnej analizy ekonomicznej.

²⁸ Pismo PKS/ZO/698/10/10 z dnia 7 października 2010 r.

²⁹ Pismo PKS/ZO/698/10/10 z dnia 7 października 2010 r.

- 4) Doprowadzenie do zgodności między faktycznie wykonywanymi przewozami a zakresem udzielonych zezwoleń.
- 5) Rozważenie celowości udziału Spółki w przetargach na przewozy, organizowane przez jednostki samorządu terytorialnego lub inne jednostki samorządowe.
- 6) Wprowadzenie rzetelnego systemu monitoringu prawidłowości wykonywania przez pracowników Spółki zadań w zakresie przewozu osób, obejmującego ewidencję opóźnień poszczególnych kursów.
- 7) Podanie do publicznej wiadomości informacji o cennikach we wszystkich autobusach, a także udostępnienie w nich regulaminu określającego warunki obsługi podróżnych.
- 8) 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.
- 9) Dokonanie zmian w § 5 pkt 4 *Regulaminu usług przewozowych* w sposób uwzględniający wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r. odnoszący się do art. 62 ust. 2 *Prawa przewozowego*.
- 10) Rozważenie uzupełnienia umów z innymi przewoźnikami dotyczących wzajemnego korzystania z dworców o postanowienia, zapewniające pełną obsługę podróżnych.
- 11) Opracowanie zasad wydzierżawiania majątku Spółki podmiotom zewnętrznym.

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