



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

Warszawa, dnia 6 października 2010 r.

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

**Zarząd
Przedsiębiorstwa Komunikacji
Samochodowej w Słupsku SA**

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 3 *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 Słupsku SA³, kontrolę restrukturyzacji i prywatyzacji Spółki w latach 2007-2010 (I półr.).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 16 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Zarządowi Spółki niniejsze *Wystąpienie*.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania restrukturyzacyjne ze względu na nierzetelny sposób przygotowania strategii działania oraz niskie efekty realizowanych zadań w obszarze podstawowej działalności. W konsekwencji, mimo osiągnięcia w kontrolowanym okresie zysku netto, wyniki te w latach 2009-2010 (I połowa) istotnie pogorszyły się. NIK ocenia też negatywnie brak rzetelnych działań związanych z poprawą jakości obsługi podróży, a także naruszenie obowiązujących przepisów dotyczących wykonywania przewozów pasażerskich.

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

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej: PKS lub Spółka.

NIK ocenia natomiast pozytywnie działania związane z utrzymaniem pozycji na konkurencyjnym rynku przewozów, w tym politykę taryfową oraz pozyskiwanie zleceń na przewozy od jednostek samorządu terytorialnego.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację postępowania naprawczego w 2007 r., natomiast negatywnie ocenia działania restrukturyzacyjne po komercjalizacji⁴, zarówno pod względem planowania, jak i realizacji.

2.1. Postępowanie naprawcze w PKS-ie było prowadzone od września 2005 r. do końca 2007 r. Po osiągnięciu na koniec 2006 r. zysku netto w wysokości 638,0 tys. zł, w 2007 r. realizowano w PKS-ie *Plan zamierzeń Zarządcy Komisarycznego PPKS w Słupsku na 2007 r.*

PKS zrealizował większość założonych zadań (m.in. zmniejszenie zatrudnienia oraz kosztów rodzajowych) i uzyskał zbliżone do zakładanych wyniki działalności. Przekroczono jednak zakładane koszty zakupów taboru autobusowego o 819 tys. zł, w wyniku zakupu 11 zamiast 7 planowanych autobusów. Przychody ze sprzedaży usług przewozowych uzyskano mniejsze o 841 tys. zł od prognozowanych. Poziom zatrudnienia na koniec 2007 r. był niższy od planowanego (336 etatów wobec 355 planowanych), jednak NIK zwraca uwagę na niekorzystną tendencję zmniejszenia liczby kierowców (13 etatów poniżej planowanego stanu), przy jednoczesnym wzroście etatów na stanowiskach nierobotniczych (71 zamiast 68). W planie na 2007 r. przyjęto założenia poniżej poziomu z 2006 r. Przykładowo, przychody ze sprzedaży (29 108 tys. zł) były niższe o 9,4% od zaplanowanych w 2007 r. oraz o 30% od przychodów z 2006 r. Zysk netto (178 tys. zł) był wyższy o 60 tys. zł (51,5%) od planowanego, natomiast niższy o 62,1% od osiągniętego w 2006 r.

2.2. W ocenie NIK *Strategiczny wieloletni plan Spółki na lata 2008-2010*, opracowany przez Zarząd Spółki po komercjalizacji przedsiębiorstwa⁵, został przygotowany nierzetelnie. Nie zawierał on m.in. działań restrukturyzacyjnych określających konkretne przedsięwzięcia, źródeł finansowania procesów restrukturyzacji oraz sposobu kontroli realizacji założonych celów restrukturyzacji. Ponadto, cele strategiczne zostały określone bez wskazania mierników oceny, czy zostały one osiągnięte. Przykładowo, cel w postaci poprawy pozycji kosztowej w stosunku do konkurencji nie wskazywał parametrów, według których ma być analizowana relacja kosztów Spółki w stosunku do konkurencji. Podobnie przedstawiono jako cel maksymalizację wartości rynkowej oraz wzrastanie obrotów firmy. Członek Zarządu-Główna

⁴ 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.

⁵ Pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą w Uchwale nr 22/I/2008 z dnia 17 kwietnia 2008 r.

Księgowa Irena Borowiecka uzasadniła⁶ brak ww. elementów planu strategicznego tym, że Spółka nie otrzymała wytycznych z Ministerstwa Skarbu Państwa. W ocenie NIK, plan pozbawiony ww. elementów w ograniczonym zakresie spełniał funkcję strategicznego programu restrukturyzacji Spółki.

W ramach trzech powyższych celów strategicznych Spółka nie zrealizowała dotychczas w pełni żadnego z najistotniejszych celów szczegółowych. Przykładowo, nie obniżono kosztów stałych poprzez efektywniejsze wykorzystanie majątku trwałego oraz nie zwiększono przewozów osobowych. Część celów nie była możliwa do oceny ze względu na ich ogólnikowość, np. udoskonalenie procesu obsługi klienta czy utrzymanie właściwego poziomu wskaźnika rentowności kapitału własnego. Należy przy tym zauważyć, że Spółka nie przeznaczyła zysku za 2008 i 2009 r. na kapitał zapasowy. Wskutek tego wartość księgowa przypadająca na jedną akcję wynosiła w 2009 r. 15,19 zł i była zaledwie o 50 % wyższa od wartości nominalnej.

Spółka nie osiągnęła w 2009 r. zakładanych w planie strategicznym wyników. Na lata 2008-2010 założono osiągnięcie w każdym roku zysku netto, przy wzrastającej dynamice jego wielkości (350 tys. zł w 2008 r., w 2009 r. – 415 tys. zł, w 2010 r. – 475 tys. zł). Faktyczny zysk netto był mniejszy, a jego dynamika wskazuje na pogarszające się wyniki Spółki i rosnącą rozbieżność między prognozami a faktycznymi wynikami (w 2008 r. zysk wyniósł 462,3 tys. zł, jednak w 2009 r. już jedynie 38,9 tys. zł, a więc zaledwie 9% planowanego zysku). Było to spowodowane głównie zmniejszającymi się przychodami ze sprzedaży ogółem⁷ (32 808 tys. zł w 2008 r. oraz 28 344 tys. zł w 2009 r. – przy przychodach w 2007 r. na poziomie 33 884 tys. zł i planie na lata 2008-2009 odpowiednio 34 520 tys. zł oraz 35 200 tys. zł), w tym przede wszystkim przychodów z dwóch głównych rodzajów działalności – usług przewozowych i sprzedaży paliw. Założono wzrost przychodów bez analizy i wskazania źródeł tego wzrostu, w sytuacji zmniejszającej się corocznie skali przewozów oraz dużej konkurencji zarówno w obszarze przewozów, jak i sprzedaży paliw. Jednocześnie strategia nie uwzględniała, że od 2007 r. likwidowano sprzedaż indywidualną na stacji paliw w Lęborku, która ponosiła straty. Jednocześnie przy tak zmniejszających się przychodach, w niewystarczającym stopniu zmniejszały się koszty działalności operacyjnej. Były one co prawda niższe od planowanych (32 303 tys. zł w 2008 r. oraz 28 427 tys. zł w 2009 r. przy planowanych odpowiednio 33 670 tys. zł oraz 34 315 tys. zł), jednak

⁶ Pismo DN/1230/2010 z dnia 24 czerwca 2010 r.

⁷ Z uwzględnieniem dopłat z tytułu ustawowych ulg do biletów.

zmniejszyły się wolniej niż przychody. Na spadek kosztów miała ponadto wpływ mniejsza wartość zakupionych do odsprzedaży towarów i materiałów (w tym paliw).

Strategia na lata 2008-2010 przewidywała program inwestycyjny obejmujący wydatki na poziomie 7 500 tys. zł. W strategii brak było jakichkolwiek założeń co do rzeczowego zakresu tych inwestycji oraz źródeł ich finansowania. W latach 2008-2009 faktyczne nakłady na inwestycje i modernizacje wyniosły 4 734 tys. zł. W 2010 r. Spółka, ze względu na trudną sytuację finansową, nie realizowała w pełnym zakresie nakładów inwestycyjnych w poszczególnych obszarach działalności. Strata brutto 681 tys. zł za 5 miesięcy 2010 r. nie pozwalała na jakiegokolwiek inwestycje, bowiem Spółka musiała utrzymać bieżącą płynność finansową i zabezpieczyć działalność podstawową.

Ponadto, plan strategiczny nie określił założeń dotyczących struktury zatrudnienia, a faktyczne zatrudnienie charakteryzowało się dalszym wzrostem etatów na stanowiskach nierobotniczych przy zmniejszającej się liczbie pracowników produkcyjnych (głównie kierowców), co było tendencją odwrotną od zaplanowanej w rocznych planach rzeczowo-finansowych.

NIK zauważa, że w sprawozdaniach finansowych Spółki oraz sprawozdaniach Zarządu z działalności za lata 2008 i 2009 nie przedstawiono informacji o realizacji ogólnych celów i działań strategicznych założonych w *Strategicznym planie Spółki na lata 2008-2010*. Członek Zarządu-Główna Księgowa Irena Borowiecka wyjaśniła⁸ to brakiem wytycznych MSP zobowiązujących do tego i stwierdziła, że dane zawarte w sprawozdaniach były zgodne z wytycznymi MSP dla spółek Skarbu Państwa. NIK nie podziela tej argumentacji, ponieważ *Wytyczne dla jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek z większościami udziałem SP sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2009* (podobnie wytyczne za rok 2008) wskazywały, by sprawozdania z działalności Zarządu zawierały opis działań restrukturyzacyjnych wraz z danymi o kosztach ich wdrożenia.

2.3. Zmiany organizacyjne i komercjalizacja nie wpłynęły na efektywność działań restrukturyzacyjnych. Komercjalizacja PKS-u spowodowała zwiększenie kosztów wynagrodzeń dla organów zarządzających i nadzorujących. W 2007 r., gdy PKS działał w formie przedsiębiorstwa państwowego, koszty te wyniosły 96,0 tys. zł, natomiast po komercjalizacji koszty te wyniosły w 2008 r. 317,2 tys. zł, a w 2009 r. wzrosły do 357,1 tys. zł.

⁸ Pismo DN/1230/2010 z dnia 24 czerwca 2010 r.

2.4. W kontrolowanym okresie Spółka systematycznie notowała zmniejszenie przychodów z przewozów oraz sprzedaży paliw. Przychody z tych dwóch źródeł stanowiły ok. 93-95 % przychodów ogółem w kolejnych latach i taka tendencja miała decydujący wpływ na pogarszające się wyniki. Szczególnie niekorzystne tendencje miały miejsce od 2009 r., gdy Spółka poniosła stratę ze sprzedaży, a wynik działalności gospodarczej oraz zysk netto gwałtownie zmniejszył się, mimo że rozwiązano rezerwy na łączną kwotę 453,3 tys. zł (bez tego Spółka poniosłaby stratę).

W 2009 r. pogorszyły się też wskaźniki rentowności sprzedaży (0,14 wobec 0,62-2,00 w latach 2006-2008) oraz rentowności majątku (0,29 przy 1,12-4,27 w latach 2006-2008). Rentowność działalności przewozowej, po systematycznym spadku w latach 2007-2008, osiągnęła w 2009 r. wartość ujemną (-1,8).

3. NIK negatywnie ocenia wykonywanie regularnych przewozów pasażerskich ze względu na odstępstwa od zakresu tych przewozów określonych w odpowiednich zezwoleniach oraz niedopełnienie obowiązków prawnych i niedochowanie należytej staranności przy obsłudze pasażerów. Pozytywna ocena dotyczy natomiast działań związanych z analizowaniem rynku przewozów i dostosowywaniem się do nich przez PKS.

3.1. Spośród 222 zbadanych kursów⁹, rozpoczynających się z dworca autobusowego w Słupsku, w podanym do publicznej wiadomości rozkładzie odjazdów autobusów, nie uwzględniono 15 kursów (tj. 6,8%) z terenu powiatu słupskiego, które były objęte ważnymi zezwoleniami wydanymi przez odpowiednie organy samorządu terytorialnego. Od dnia 1 listopada 2009 r. pozostawało w zawieszeniu łącznie 30 kursów (po 15 odjazdów i przyjazdów). W dwóch kursach wystąpiły różnice (5 i 10 minut) pomiędzy godziną odjazdu w podanym do publicznej wiadomości rozkładzie jazdy a godziną według rozkładu jazdy załączonego do zezwoleń, udzielonych odpowiednio przez Marszałka Województwa Pomorskiego oraz Prezydenta Miasta Słupsk.

Kierownik Działu Przewozów i Marketingu wyjaśnił¹⁰, że zlikwidowanych kursów nie zgłaszano z uwagi na „czas niezbędny na przeprowadzenie komunikacji społecznej (...) w celu ewentualnego ich przywrócenia”. Według wyjaśnień, procedura zmian powodowałaby poniesienie dodatkowych kosztów związanych z kilkukrotną zmianą tego zezwolenia. W trakcie kontroli zostały zgłoszone do jednostek samorządowych wnioski o zmiany zezwoleń, uwzględniające ww. odstępstwa. NIK zauważa, że takie działanie stanowiło naruszenie przepisu §5 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia*

⁹ Według stanu na dzień 9 czerwca 2010 r.

¹⁰ Pismo z dnia 21 czerwca 2010 r.

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 wiadomości¹¹ (dalej: rozporządzenie z dnia 13 stycznia 2006 r.), zgodnie z którym - zmian w wykonywanym rozkładzie jazdy można dokonać dopiero po uprzedniej zmianie zezwolenia.

W ocenie NIK, sposób prowadzenia dzienników pracy dworca autobusowego w Słupsku wskazuje na nierzetelność systemu kontroli wykonywania przewozów. W dziennikach nie odnotowywano wszystkich faktycznych odjazdów autobusów Spółki obsługujących przewozy na terenie części województw pomorskiego i zachodniopomorskiego, a także przewozy dalekobieżne (np. do Warszawy i Łodzi).

W wyniku przeprowadzonej w dniu 4 marca 2010 r. kontroli Marszałek Województwa Pomorskiego stwierdził niewykonanie w tym dniu kursu relacji Słupsk-Lębork (godz. odjazdu 9:45), a w wykazie pojazdów brak było pojazdu o nr rej. GS346001. Prezes Zarządu PKS w Słupsku SA poinformował Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, że w wyniku awarii autobusu zadysponowanego do realizacji połączenia nie wykonano tego kursu, bowiem informacja o awarii dotarła zbyt późno do dyżurnego ruchu, by wysłać zastępczy pojazd. NIK wskazuje, że zgodnie z art. 18 ust.1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - *Prawo przewozowe*¹² przewoźnik jest obowiązany zapewnić w takiej sytuacji przewóz zastępczy, a przy posiadaniu w PKS-ie taborze niewykonanie tego obowiązku świadczy o nierzetelności działań.

3.2. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Spółkę w celu utrzymania pozycji na rynku, w tym dostosowywanie się do zdiagnozowanych warunków konkurencji.

W kontrolowanym okresie zmniejszyła się, choć nieznacznie, liczba obsługiwanych przez PKS linii (ze 184 w 2006 r. do 176 w 2009 r.), w tym przede wszystkim linii regionalnych. W efekcie w latach 2007-2009 roczne przewozy zmalały z 10 467 wozokilometrów do 8 978 wozokilometrów (o 14%). Spółka uzasadniała to wynikami ekonomicznymi poszczególnych połączeń. Taka tendencja wiązała się też z dużą konkurencją na rynku przewozów w części województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego, gdzie PKS prowadzi swą działalność przewozową.

W ocenie NIK, Spółka dostosowywała się do tych warunków pod względem kształtowania swojego cennika biletów. Ceny biletów jednorazowych, jak i miesięcznych

¹¹ Dz.U. Nr 12, poz. 79.

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

były w Spółce niższe niż w innych podmiotach wywodzących się z państwowych przedsiębiorstwach komunikacji samochodowej, natomiast były wyższe od cen stosowanych przez prywatnych przewoźników. Spółka dokonywała też comiesięcznej analizy sprzedaży biletów pod względem rentowności.

Liczba pasażerów zmniejszyła się z 7 049 490 osób w 2006 r. do 5 151 315 w 2009 r. (o 27 %), przy czym najmniejszy spadek nastąpił wśród pasażerów z biletami miesięcznymi szkolnymi (o 470,6 tys. osób, tj. o 15 %), a liczba pasażerów w ramach przewozów na podstawie umów wzrosła (o 13 tys. osób, tj. 11 %). NIK zauważa przy tym, że największy spadek nastąpił wśród pasażerów z biletami jednorazowymi (o 1 055,2 tys. osób, tj. 42 %), mimo że Spółka podnosiła ceny tych biletów w mniejszym stopniu niż biletów miesięcznych. W 2008 r. Spółka odnotowała w tych warunkach wzrost przychodów z przewozów, jednak ze względu na wzrost kosztów rentowność zmniejszyła się. Niekorzystne tendencje pogłębiły się w 2009 r., co spowodowało stratę z działalności przewozowej od lipca do końca roku (w poprzednich latach strata występowała tylko w lipcu i sierpniu).

3.3. NIK nie zgłasza uwag do sposobu rozliczania dopłat do przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich. Rozliczenia z zarządami województw pomorskiego i zachodniopomorskiego w tym zakresie były zgodne z umowami, zawartymi z organami samorządu terytorialnego.

NIK ocenia ponadto pozytywnie działania związane z pozyskiwaniem środków publicznych na dofinansowanie działalności przewozowej. W latach 2007-2009 Spółka zawierała umowy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz ze szkołami i placówkami wychowawczymi w sprawie wykonywania przewozów dzieci oraz sprzedaży biletów miesięcznych dla dzieci dojeżdżających do szkół. Według stanu na marzec 2010 r. Spółka realizowała 31 umów. Korzystnym zjawiskiem był wzrost w latach 2007-2009 wpływów z tytułu ww. umów, które wyniosły odpowiednio: 1 467 tys. zł, 1 652 tys. zł i 1 678 tys. zł. Jednocześnie NIK negatywnie ocenia wykonywanie przewozów w ramach umów na dowóz dzieci do szkół oraz na basen bez wymaganego – na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*¹³ – zezwolenia odpowiedniego organu wykonawczego samorządu terytorialnego. Przewozy wykonywane na podstawie tych umów są bowiem przewozami regularnymi specjalnymi. Tymczasem z danych przedstawionych przez Spółkę w toku kontroli wynika, że Spółka nie posiadała takich zezwoleń.

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

3.4. NIK ocenia negatywnie działania Spółki dotyczące obsługi pasażerów, ze względu na niewykonywanie określonych przepisami obowiązków informacyjnych oraz nierzetelność innych działań w zakresie podnoszenia jakości świadczonych usług przewozowych.

Rozkład jazdy na dworcu autobusowym w Słupsku nie zawierał informacji o nazwie przewoźnika, daty jego wejścia w życie, terminu ważności oraz informacji o drogach przejazdów poszczególnych kursów z uwzględnieniem odległości w kilometrach pomiędzy punktami odprawy osób (tego ostatniego elementu było brak także na skontrolowanych przystankach). Stanowiło to naruszenie § 1 ust. 1 *rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2006 r.* Na dworcu autobusowym w Słupsku nie było też rozkładu przyjazdów autobusów z określeniem dni, godzin i minut ich przyjazdów oraz wskazaniem miejsca przyjazdu każdego autobusu. Według wyjaśnień Kierownika Działu Przewozów i Marketingu¹⁴ tablica rozkładu przyjazdów autobusów była w aktualizacji, natomiast pozostałe braki w rozkładzie jazdy były spowodowane ciągłą aktualizacją rozkładu jazdy zgodnie z otrzymywanymi zmianami zezwoleń.

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. Informacje w rozkładzie i na stanowiskach dworcowych uniemożliwiały odnalezienie wszystkich połączeń na danej trasie. Dodatkowo na dworcu autobusowym w Słupsku nie były dostępne narzędzia informatyczne służące do pozyskania informacji pasażerskiej (np. wyszukiwarki połączeń, możliwości przesiadek oraz cen biletów na konkretnych kursach). Na dworcu nie było też, w trakcie oględzin, informacji o zawieszonych liniach. § 5 ust. 2 *rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2006 r.* wymaga, by zmiany w treści rozkładu jazdy przewoźnik podał do publicznej wiadomości co najmniej na 7 dni przed terminem ich obowiązywania, w sposób określony w § 2.

NIK ocenia negatywnie niewywiązywanie się Spółki z obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o cenniku oraz treści regulaminu przewozu osób. Informacje o cenniku oraz wszystkich stosowanych ulgach były podane do publicznej wiadomości przy kasach dworcowych dworca autobusowego w Słupsku, natomiast nie było ich na dworcu w Lęborku (wykazała to kontrola Marszałka Województwa Pomorskiego) oraz w jednym z trzech autobusów, poddanych w trakcie kontroli NIK oględzinom. Stanowiło to naruszenie zasad wykonywania przewozów regularnych, określonych w art. 18b ust. 1 pkt 6 *ustawy o transporcie drogowym* (cennik opłat winien być podany do publicznej wiadomości

¹⁴ Protokół oględzin z dnia 30 czerwca 2010 r.

przy kasach dworcowych oraz w każdym autobusie wykonującym regularne przewozy osób). Spółka naruszała też, określone w art. 18b ust. 1 pkt 5 ww. *ustawy*, zasady wykonywania przewozów regularnych poprzez nieudostępnienie w autobusach *Regulaminu zarobkowego przewozu osób i rzeczy w transporcie autobusowym*. Wykazała to zarówno kontrola NIK, jak i kontrola Marszałka Województwa Pomorskiego (w autobusie nr rej. GS39017 nie było cennika i regulaminu). Zarząd Spółki poinformował w marcu 2010 r. Marszałka Województwa Pomorskiego, że stwierdzone braki zostały natychmiast wyeliminowane. Jednak w ocenie NIK wnioski z tej kontroli zostały zrealizowane nierzetelnie, na co wskazują wyniki kontroli NIK.

NIK zwraca uwagę na niewystarczający zakres innych działań związanych z obsługą podróżnych. Na dworcu autobusowym w Słupsku system zapowiedzi odjazdów przez głośniki funkcjonował jedynie w godzinach od 6 do 21, a więc nie obejmował kursów rozpoczynających się poza tymi godzinami. Jednocześnie, ze względów ekonomicznych, na dworcu nie był zainstalowany wizualny system informacji pasażerskich lub inne narzędzia informatyczne udostępniające takie informacje. W autobusach wykonujących przewozy regularne nie było informacji o trasach przejazdu, przystankach pośrednich, godzinach odjazdów i przyjazdów. Kierownik Działu Przewozów i Marketingu wyjaśnił¹⁵, że informacje o trasach przejazdu posiadają kierowcy autobusu, którzy mogą w każdej chwili przekazać je na życzenie podróżnych.

NIK pozytywnie ocenia zakres informacji podanych na stronie internetowej Spółki, choć wskazuje, że brak tam komunikatów o likwidowanych kursach, cennika połączeń na liniach dalekobieżnych, a także informacji o miejscu składania skarg i wniosków.

W ocenie NIK, rzetelność i kompletność informacji podawanych do publicznej wiadomości jest ważnym czynnikiem pozyskiwania i obsługi klientów korzystających z usług przewozowych.

W PKS-ie obowiązywał od grudnia 2005 r. *Regulamin zarobkowego przewozu osób i rzeczy w transporcie autobusowym*. Do czerwca 2010 r. § 6 ust. 1 *Regulaminu*, opierający swą treść na art. 62 *Prawa przewozowego*, nie uwzględniał wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r.¹⁶, stwierdzającego iż niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej jest ograniczenie odpowiedzialności jedynie do sytuacji, gdy szkoda wynikła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika. W wyniku kontroli

¹⁵ Protokół oględzin z dnia 30 czerwca 2010 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 219, poz.1408.

NIK, § 6 ust. 1 *Regulaminu* został zaktualizowany zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego.

4. NIK negatywnie pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości ocenia sposób zarządzania taborom autobusowym. NIK nie zgłasza natomiast uwag do gospodarowania innymi składnikami majątku trwałego PKS-u.

4.1. NIK negatywnie ocenia działania Spółki związane z wymianą taboru. Zakupy autobusów były dokonywane bez rzetelnej analizy potrzeb oraz bez ustalenia kryteriów, jakie autobusy winny spełniać. Decyzje o zakupach autobusów były częściowo niezgodne ze strategią PKS-u, a liczba zakupionych autobusów oraz ich parametry wskazują na działania nieuzasadnione ekonomicznie. Mimo wyeksploatowanego taboru, kupowano w większości autobusy o wysokim stopniu zużycia, bez kompetentnego zbadania ich stanu technicznego i przydatności pod względem odnowienia taboru. Przy zakupach pomijano kryteria związane ze standardem wyposażenia autobusów, wpływającym na komfort podróżowania. Nie zadbano też o dostosowanie rodzaju autobusów i ich wyposażenia do wykonywanych przewozów dalekobieżnych. Odpowiedzialnym za te nieprawidłowości do końca 2007 r. był Zarządca Komisaryczny, a od 2008 r. Zarząd Spółki, który według § 6 pkt 2.5 *Regulaminu Organizacyjnego PKS w Słupsku SA* miał za zadanie podejmować działania w kierunku należytego wyposażenia Spółki w tabor.

Blisko połowa autobusów (47,9 %) była w trakcie kontroli w wieku ponad 15 lat, a co czwarty autobus miał ponad 20 lat. Jedynie niespełna 8 % autobusów miało poniżej 6 lat. W latach 2007-2009 zakupiono 33 autobusy (co stanowiło 22,4% taboru), z czego aż 19 zakupionych autobusów było w wieku 15 lat lub więcej.

Zakup 11 autobusów w 2007 r. za łączną kwotę 2 369 290,95 zł był niezgodny z *Planem zamierzeń zarządcy komisarycznego w PPKS w Słupsku na 2007 r.*, według którego planowano zakup 7 autobusów za łączną kwotę 1 550 000 zł. Zgodnie z tym planem zakupiono dwa autobusy marki Karosa oraz dwa wysokopodłogowe autobusy marki Bova, a także trzy autobusy używane na rynek lokalny. Natomiast zakup autobusu marki Karosa Arway za 584 890,95 zł oraz dwóch autobusów używanych nie był uwzględniony w tym planie (przyjmując dwa najtańsze autobusy używane, kupione w 2007 r., koszty zakupów niezgodnych z planem wyniosły 120 tys. zł).

Plan strategiczny Spółki na lata 2008-2010 nie wskazywał ani strategii wymiany taboru, ani konkretnych założeń co do ilości i wartości planowanych zakupów taboru oraz źródeł finansowania tych zakupów. Zakupy w latach 2008-2009 były dokonywane na podstawie

rocznych planów rzeczowo-finansowych, w których zakładano zmniejszenie ilości marek i typów użytkowanych autobusów, kasację wyeksploatowanych autobusów marki Jelcz i Autosan oraz zastąpienie ich używanymi autobusami marki Mercedes 0303 i Setra 215, co miało spowodować obniżenie kosztów. W PKS-ie nie opracowano żadnego planu określającego sposób finansowania zakupów autobusów. Biegły rewident w *Raporcie uzupełniającym opinię badania sprawozdania finansowego PKS w Słupsku SA za rok obrotowy 2009* uznał za konieczne znalezienie bardziej stabilnych źródeł finansowania zakupu taboru niż leasing operacyjny.

W latach 2007-2009 Spółka na zakup taboru autobusowego wydatkowała łącznie brutto 8 182,0 tys. zł, a na wykup z leasingu operacyjnego w roku 2007 i 2009 – 145,2 tys. zł brutto.

Na podstawie analizy zakupów 17 losowo wybranych autobusów (o wartości łącznej brutto 3 897,3 tys. zł, co stanowiło 48% wydatków ogółem w kontrolowanym okresie) NIK ocenia jako nierzetelne i niecelowe podejmowanie decyzji o zakupach niektórych autobusów bez zastosowania jakiegokolwiek trybu ofertowego oraz bez analiz warunków użytkowych i technicznych w porównaniu do innych producentów i dostawców autobusów. Dokumentacja 8 z 17 zakupów nie zawierała też żadnych ofert producentów i sprzedawców autobusów. Według wyjaśnień Zarządu Spółki¹⁷ autobusy były kupowane na podstawie przeglądu ofert (e-mail, aukcje w internecie), lecz Spółka nie posiadała ofert w swojej dokumentacji. W latach 2007-2009, z winy służb technicznych, wystąpiły przypadki zakupu autobusów bez kompletnej dokumentacji dotyczącej stanu technicznego. Spółka nie posiadała wewnętrznych regulacji dotyczących zakupów nie objętych *ustawą z dnia 4 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹⁸. Członek Zarządu Główna Księgowa Irena Borowiecka wyjaśniła¹⁹, że sprawy nabywania i zbywania aktywów trwałych (w tym autobusów) uregulowane są w statucie spółki i wynika z nich, że do wyłącznej kompetencji Zarządu Spółki należy zbywanie i nabywanie aktywów trwałych o wartości 10-30 tys. euro, zaś zbycie lub nabycie aktywów o wartości przekraczającej równowartość 30 tys. euro wymaga zgody Rady Nadzorczej, a powyżej 50 tys. euro – Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy. NIK wskazuje jednak, że regulacje te nie określają trybu zakupu. Ustalenia kontroli wskazują natomiast, że przy zakupach autobusów nie zachowano należytej staranności i nie zadbano o pozyskanie autobusów w warunkach konkurencji. Spółka nie posiadała też analiz, w których określone byłyby parametry, jakie winny posiadać kupowane autobusy.

¹⁷ Pismo Członka Zarządu Spółki Ireny Borowieckiej z dnia 1 lipca 2010 r.

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

¹⁹ Pismo znak DN/1172/2010 z dnia 7 lipca 2010 r.

Nierzetelne i niecelowe było też pomijanie w analizie ofert stanu wyposażenia oferowanych autobusów, co – jak wyjaśniła Członek Zarządu Główna Księgowa Irena Borowiecka²⁰ – było spowodowane tym, że „najważniejszy był stan techniczny pojazdów”. NIK zauważa, że rodzaj kupowanych autobusów oraz ich wyposażenie było nieadekwatne do wykonywanych przez nie kursów – np. autobusy Karosa Crossway oraz Irissbus SFR Crossway 12, służące do przewozów regionalnych (kursy do 160 km) były wykorzystywane m.in. na trasach ze Słupska do Jeleniej Góry, Zakopanego i Katowic (kursy długości od 500 do 700 km, przy czasie podróży od 11 do ponad 14 godzin, w tym niektóre kursy wykonywane w nocy). Autobusy te miały nierozsuwane fotele bez podglówek, składanych stolików i siateczek, nie było też podnóżków, indywidualnych nadmuchów i oświetlenia nad poszczególnymi siedzeniami, a także WC.

W latach 2007-2009 zakupiono jedynie 9 nowych autobusów. NIK wskazuje przy tym, że poza wyposażeniem nieadekwatnym do dalekobieżnych przewozów autobusy Karosa charakteryzowały się wysokimi normami zużycia paliwa (25 l/100 km) oraz znacznymi usterkami zarówno podczas gwarancji, jak i dalszej eksploatacji.

W latach 2007-2009 PKS nie dysponował ekspertyzami lub opiniami określającymi graniczny wiek eksploatacji autobusów. Według wyjaśnień Członka Zarządu Głównej Księgowej Ireny Borowieckiej²¹ stan techniczny autobusów oceniany był przez własne służby techniczne. Jednak Dział Zaplecza Technicznego (poza propozycją przedstawioną w piśmie z dnia 28 stycznia 2009 r.) nie przedkładał organom zarządzającym PKS-em rekomendacji w sprawie używanych autobusów. W dokumentach organizujących funkcjonowanie Spółki żadna komórka organizacyjna nie miała w zakresie swych obowiązków oceny stanu technicznego autobusów, przewidzianych do zakupu.

Według ww. wyjaśnień przy podejmowaniu w 2007 r. decyzji o zakupie dwóch używanych autobusów marki Bova analizowano ceny autobusów używanych na podstawie ofert otrzymywanych od firm zajmujących się sprzedażą autobusów oraz dokonywano analiz anonsów prasowych i stosownych portali internetowych. Zakupiono wówczas dwa autobusy marki Bova: typ FHD 12-380 (rok produkcji 1997, przebieg 673 tys. km) oraz typ FHD 12-370 (rok produkcji 1997, przebieg 623 tys. km) o wartościach brutto: 256,2 tys. zł oraz 244 tys. zł. Według analizy NIK ceny te były wyższe od średnich cen na rynku w tamtym czasie, bowiem ich poziom kształtował się dla autobusów Bova FHD 12-380 (rok produkcji

²⁰ Pismo znak DN/1172/2010 z dnia 7 lipca 2007 r.

²¹ Pismo znak DN/1172/2010 z dnia 7 lipca 2010 r.

1997, przebieg 480 tys. zł) w wysokości 244 tys. zł brutto, a FHD 12-370 (rok produkcji 1997, przebieg 487 tys. km) – 197,5 tys. zł²².

Zastępca Kierownika Działu Technicznego, niezgodnie z § 21 statutu Spółki, podpisał z firmą PETERBUS s.c. dwie umowy (z dnia 24 października 2008 r. oraz z dnia 9 marca 2009 r.) nabycia używanych autobusów Mercedes i Setra o wartości 169,0 tys. zł brutto (po 84,5 tys. zł za każdy), nie będąc uprawnionym do składania oświadczeń woli w imieniu Spółki. Wyjaśnił on²³, że były to tylko załączniki do faktur dla sprzedającego, a do zarejestrowania i przychodu autobusów były sporządzone faktury VAT, których nie podpisywał.

NIK ocenia także jako nieuzasadnioną ekonomicznie decyzję o zleceniu Przedsiębiorstwu Naprawy Taboru PKS Sp. z o.o. w Łańcucie modernizacji autobusu (tzw. naprawa główna nadwozia autobusu) Autosan H9-21 (rocznik 1988, przebieg do naprawy – 1 071 tys. km) za cenę 107 400 zł. Biorąc po uwagę cenę oraz zakres naprawy, który nie obejmował zespołów jezdných, zespołów napędowych, przekładni kierowniczej, resorów oraz amortyzatorów, NIK uznaje to działanie jako niegospodarne. W momencie podejmowania tej decyzji koszt zakupu takiego modelu używanego autobusu, o znacznie lepszych parametrach technicznych niż poddany naprawie, był znacznie niższy. Przykładowo, Autosan H9-21 rocznik 1992, z przebiegiem ok. 285 tys. km, kosztował 23 850 zł, a więc ok. 83,5 tys. zł mniej niż PKS wydatkował na modernizację ww. autobusu. Z kolei w cenie, jaką PKS wydatkował na modernizację 19-letniego autobusu, na rynku dostępny był dużo nowocześniejszy model Autosan A0909 L.01 TRAMP (rocznik 2001, a więc 6-letni autobus, o średnim przebiegu 240 tys. km, w średniej cenie 103 tys. zł).

4.2. Analiza taboru według podziału na typy pojazdów wskazuje, że w 2009 r. najdroższa była eksploatacja autobusów Karosa (2,97 zł na 1 km przebiegu), jednak głównie z powodu kosztów amortyzacji. Nie biorąc pod uwagę tych kosztów, koszty eksploatacji poszczególnych typów pojazdów kształtowały się od 2,14 zł za 1 km (mikrobusy Iveco C50 Daily) do 2,71 zł (autobusy Bova).

Z analizy danych eksploatacyjnych taboru Spółki wynika, że autobusy zakupione w kontrolowanym okresie były nie w pełni efektywnie wykorzystywane. 15 z nich (45 % ogółu zakupionych) miała średniomiesięczne przebiegi mniejsze od średniej w Spółce. Niskie wykorzystanie zakupionych autobusów potwierdza analiza danych dotyczących 5 autobusów

²² Na podstawie katalogu „Pojazdy samochodowe wartości rynkowe część B” - Wydawnictwo Rzeczoznawców Samochodowych – „EKSPERTMOT”.

²³ Pismo z dnia 2 lipca 2010 r.

zakupionych w 2007 r., wskazując iż przy zadowalających wskaźnikach gotowości technicznych (powyżej 0,90) niski był wskaźnik wykorzystania pojazdów sprawnych technicznie (0,68-0,71).

4.3. NIK ocenia negatywnie sprzedaż dwóch autobusów z naruszeniem przepisów *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*²⁴.

Zarząd Spółki podjął w dniu 5 marca 2009 r. decyzję²⁵ o sprzedaży dwóch autobusów marki Daily C 50, których wartość rynkowa została określona przez rzeczoznawcę na 49,2 tys. zł netto każdy. Po przeprowadzeniu bez rozstrzygnięcia przetargu, Spółka sprzedała jeden z autobusów za 45 tys. zł netto w dniu 11 maja 2009 r. na rzecz PKS w Wadowicach SA²⁶, a w dniu 23 października 2010 r. Zarząd Spółki podjął decyzję²⁷ w sprawie obniżenia ceny sprzedaży drugiego autobusu do kwoty 35 tys. zł i za taką kwotę sprzedał go w dniu 13 listopada 2009 r. na rzecz Urzędu Miasta i Gminy Radzyń Chełmiński.

Taki tryb sprzedaży był niezgodny z art.19 ust. 2 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* oraz z § 11 *rozporządzenia RM z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji*²⁸. Przepisy te dopuszczały sprzedaż składników aktywów trwałych²⁹ bez przeprowadzenia przetargu w przypadku, gdy na uprzednio ogłoszony przetarg nie wpłynęła żadna oferta, jednak w przypadku środków transportu za cenę nie niższą niż cena wywoławcza. Jednocześnie według § 10 ust. 1 ww. *rozporządzenia* cena wywoławcza nie może być niższa niż aktualna wartość rynkowa ustalona przez rzeczoznawców. Nie przestrzegając tych przepisów, Spółka zbyła ww. autobusy po cenie niższej o 18,4 tys. zł od dopuszczalnej.

Członek Zarządu Spółki Główna Księgowa Irena Borowiecka wyjaśniła³⁰, że zastosowano *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu*³¹, które w przypadku, gdy przetarg na jego sprzedaż nie doszedł do skutku dopuszczało obniżenie ceny środka trwałego oraz sprzedaż z wolnej ręki. W kwestii sprzedaży drugiego autobusu wyjaśniła także, że w momencie dokonywania wyceny i sprzedaży nie istniały przepisy określające zasady sprzedaży środków trwałych (za

²⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

²⁵ Uchwała Nr 18/2009 z dnia 5 marca 2009 r.

²⁶ Faktura VAT nr: KFP/1/5/2009 z dnia 11 maja 2009 r.

²⁷ Uchwała Nr 37/I/2009 z dnia 23 października 2009 r.

²⁸ Dz.U. Nr 27, poz. 177 ze zm.

²⁹ W rozumieniu przepisów o rachunkowości.

³⁰ Pismo znak DN/1355/2010 z dnia 12 lipca 2010 r.

³¹ Dz.U. Nr 97, poz. 443.

wyjątkiem nieruchomości) należących do spółek handlowych z większościami udziałem Skarbu Państwa.

NIK wskazuje, że w okresie przygotowywania i przeprowadzenia procedur sprzedaży ww. dwóch autobusów PKS obowiązywały jako jednoosobową spółkę Skarbu Państwa przepisy art. 19 ust. 2 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* oraz ww. *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r.*, które weszło w życie w dniu 20 lutego 2007 r.

4.4. PKS wykorzystuje dla swej działalności nieruchomości położone na pięciu działkach w Słupsku i Lęborku. Zarząd Spółki nie przewiduje zbycia tych nieruchomości. W latach 2007-2009 uzyskane przez Spółkę przychody z tytułu dzierżawy majątku wyniosły odpowiednio: 143,0 tys. zł, 180,2 tys. zł i 192,9 tys. zł. NIK zauważa zmniejszenie w 2009 r. przychodów z tytułu udostępniania powierzchni reklamowych. W latach 2007-2009 wyniosły one 60,2 tys. zł i 72,6 tys. zł, natomiast w 2009 r. 45,3 tys. zł.

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

- 1) Podjęcie działań dostosowujących poziom kosztów do osiągniętych przychodów.
- 2) Uzyskanie zezwoleń odpowiednich organów wykonawczych samorządu terytorialnego na wykonywanie przewozów, które ze względu na ich charakter są przewozami regularnymi specjalnymi.
- 3) Podniesienie jakości obsługi pasażerów, w szczególności zapewnienie im rzetelnej i pełnej informacji, w tym wypełnienie ustawowych obowiązków dotyczących podania do publicznej wiadomości informacji o rozkładzie jazdy, cennikach i regulaminie przewozów.
- 4) Opracowanie rzetelnej strategii wymiany taboru autobusowego, uwzględniającej m.in. pożądane parametry autobusów, standard ich wyposażenia oraz źródła finansowania.
- 5) Rozważenie wprowadzenia regulacji dotyczących trybu zakupów środków trwałych niewymagających stosowania *Prawa zamówień publicznych*, zapewniających zakupy w warunkach konkurencji.
- 6) Dokonywanie sprzedaży aktywów trwałych z uwzględnieniem wycen dokonanych przez rzeczoznawców.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Zarządu Spółki o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Zarządowi Spółki prawo zgłoszenia do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji
(-) Andrzej Otrębski