



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA-4112-05-01/2013

S/13/004

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/004 - Prawidłowość funkcjonowania Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” S.A. w Warszawie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	1. Małgorzata Keller-Boroszko specjalista kontroli państwowej upoważnienia do kontroli nr 84649 z dnia 20 marca 2013 r. oraz nr 87186 z dnia 25 czerwca 2013 r. 2. Katarzyna Szymańska st. inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 84648 z 20 marca 2013 r. oraz nr 87187 z dnia 25 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli: Tom I str.1-8)
Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A. ¹ , Aleje Jerozolimskie 144, 02-305 Warszawa (dalej: „Przedsiębiorstwo”, „PKS w Warszawie” lub „Spółka”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Grzegorzczak Prezes Zarządu Spółki. (dowód: akta kontroli: Tom I str. 12, 53-60a, 62-67)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2009-2012³.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

Uzasadnienie oceny ogólnej

- wykonywaniu działalności przewozowej bez wymaganego zezwolenia,
- niewywiązywaniu się z warunków organizowania przewozów wynikających z rozkładów jazdy,
- braku przejrzystych zasad udzielania zamówień na dostawy autobusów – z uwagi na brak stosownych uregulowań wewnętrznych, oraz nieprzestrzeganiu wewnętrznych regulacji przy zawieraniu umów na świadczenie usług prawnych,
- zwłoce w regulowaniu zobowiązań, skutkującej zapłatą karnych odsetek.

¹ Spółka powstała w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego pn. Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Tj. również okres przed 1 lutego 2011 r., w którym jednostka ta funkcjonowała jako przedsiębiorstwo państwowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Gospodarka finansowa Przedsiębiorstwa

1.1. Przedsiębiorstwo uzyskało dodatnie wyniki finansowe w latach 2009, 2011-2012, których wysokość kształtowała się odpowiednio (zysk netto): 67,0 tys. zł; 2 824,6 tys. zł; 1 644,1 tys. zł. W 2010 r. działalność PKS Warszawa przyniosła stratę netto w wysokości 1 129,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 153-156, 311, 370, 462)

Wskaźnik rentowności ogółem netto⁴ dla działalności prowadzonej przez Przedsiębiorstwo kształtował się na poziomie dodatnim w latach 2009, 2011 i 2012 (wynosił odpowiednio: 0,1%, 4,7% i 2,6%), natomiast w 2010 r. był ujemny (- 1,9%).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 153-156)

Istotny wpływ na uzyskanie przez PKS w Warszawie w latach 2011-2012 dodatnich wyników finansowych miały dochody uzyskane ze sprzedaży nieruchomości. W 2011 r. Przedsiębiorstwo sprzedało⁵ prawa do nieruchomości (w tym działki gruntu o pow. 361 m², wraz z budynkiem biurowym, położonej w Warszawie przy ul. Wolskiej 64a) za łączną kwotę 2 736,1 tys. zł. W 2012 r. sprzedano⁶ za kwotę 2 297,4 tys. zł prawa do zabudowanych nieruchomości gruntowych (o łącznej powierzchni 13 420 m²) położonych w Piasecznie przy ul. Okulickiego 4.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 141, 177, 469)

Według sprawozdania z działalności Przedsiębiorstwa za 2010 r. główną przyczyną uzyskania ujemnego wyniku finansowego w tym roku był wzrost kosztów zużycia paliw płynnych spowodowany znacznym wzrostem cen zakupu paliw.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 355)

Głównym przedmiotem działalności Przedsiębiorstwa było prowadzenie działalności przewozowej⁷. Udział kosztów tej działalności w kosztach ogółem PKS w Warszawie systematycznie wzrastał w badanym okresie z ok. 76% - w 2009 r. do ok. 79% - w 2012 r. Wolniej rósł w tym okresie udział przychodów z tej działalności w przychodach ogółem Przedsiębiorstwa z ok. 68% - w 2009 r. do ok. 70% - w 2012 r., przy czym w 2011 r. udział przychodów z przewozów w przychodach ogółem wynosił 72%.

Działalność przewozowa była w badanym okresie działalnością deficytową, wymagającą dofinansowania z innych rodzajów działalności prowadzonej przez Przedsiębiorstwo. Ujemne wyniki finansowe uzyskiwane na prowadzeniu tej działalności kształtowały się w kolejnych latach następująco⁸: 3 701,6 tys. zł; 5 310,0 tys. zł; 4 175,1 tys. zł; 5 481,7 tys. zł. Przyczyny tej sytuacji zostały omówione w dalszej części niniejszego wystąpienia.

⁴ Zysk netto w relacji do przychodów ogółem.

⁵ Na podstawie umowy sprzedaży z 28 grudnia 2011 r.

⁶ Na podstawie umowy sprzedaży z 6 sierpnia 2012 r.

⁷ W Przedsiębiorstwie analizowano prowadzoną działalność (m.in. w zakresie finansowym) w podziale na następujące rodzaje działalności: przewozową, Biura Podróży, dworcową, naprawczą, administracyjną (obejmującą m.in. najem i sprzedaż nieruchomości), hotelarską (hostel). Realizacją poszczególnych zadań w tym zakresie przypisano w kolejnych Regulaminach organizacyjnych do właściwości poszczególnych komórek organizacyjnych Przedsiębiorstwa.

⁸ Przy wyliczaniu wyników tej działalności uwzględniono wyniki działalności Biura Podróży POLONUS.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 153-156, 614; Tom XI str. 1-180)

W ramach pozostałych rodzajów prowadzonej działalności Przedsiębiorstwo uzyskiwało dodatnie wyniki finansowe, które w kolejnych latach kształtowały się następująco (przy uwzględnieniu przyjętego w Przedsiębiorstwie podziału na rodzaje działalności):

- działalność dworcowa - 1 461,2 tys. zł; 1 845,8 tys. zł; 2 599,2 tys. zł 1 837,0 tys. zł;
- działalność naprawcza - 336,0 tys. zł; 353,6 tys. zł; 266,5 tys. zł; 147,8 tys. zł;
- pozostała działalność (tj. łącznie działalność hotelowa oraz administracyjna) - 2 622,0 tys. zł; 2 430,5 tys. zł; 2 784,2 tys. zł; 4 956,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 153-156)

1.2. Zarząd PKS w Warszawie opracował programy (plany) dotyczące m.in. restrukturyzacji funkcjonowania tej jednostki, tj. m.in.: *Program zmian i usprawnień Przedsiębiorstwa na lata 2009-2011*⁹, *Plan Strategiczny na lata 2012-2014*¹⁰ oraz roczne plany rzeczowo-finansowe. Programy (plany) te zakładały podejmowanie różnorodnych działań w zakresie organizacji i funkcjonowania działalności przewozowej, mających na celu rozwój tej działalności i zwiększenie jej konkurencyjności. Określono w nich również planowane działania na rzecz poprawy efektywności wykorzystania posiadanych nieruchomości, poprzez m.in. [...] ¹¹.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 117-143, 178-191, 255-272; Tom II, str. 397-468; tom IV str. 292-338)

W ramach realizacji ww. programów (planów) Przedsiębiorstwo wdrażało w badanym okresie rozwiązania służące usprawnieniu funkcjonowanie tej jednostki, takie m.in. jak: [...] ¹²

(dowód: akta kontroli Tom I str. 292-297, 353-359; Tom II str. 126-202; Tom IV str. 1-14, 228-232)

Nie wszystkie planowane zadania restrukturyzacyjne (w szczególności w zakresie restrukturyzacji majątkowej) udało się Przedsiębiorstwu zrealizować. [...] ¹³.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 79-150; Tom II str. 397-470; Tom V str. 247-248, 249-267)

Przewodniczący Rady Nadzorczej Przedsiębiorstwa poinformował kontrolerów NIK (w piśmie z dnia 9 lipca 2013 r.), że na posiedzeniu w dniu 15 marca 2013 r. Rada Nadzorcza zaleciła Zarządowi Spółki przygotowanie aktualizacji *Planu Strategicznego na lata 2012-2014* w terminie do 31 sierpnia 2013 r. Uzasadnieniem

⁹ Opracowany przez Zarządcę Komisyjnego i zatwierdzony przez Wojewodę Mazowieckiego 20 lipca 2009 r.

¹⁰ Przyjęty uchwałą Zarządu Przedsiębiorstwa Nr 91/II/2012 z 15 lutego 2012 r.

¹¹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. Dalej, uodip) w związku z art. 11 ust 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm. Dalej, uoznk) Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

¹² Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

¹³ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

tej decyzji były poważne zmiany sytuacji na rynku przewozowym w 2012 r. oraz fakt, że z zaplanowanych do zbycia nieruchomości, wskazanych w tym Planie, udało się PKS w Warszawie sprzedać jedynie nieruchomość w Piasecznie.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 338-339)

1.3. Należności Przedsiębiorstwa utrzymywały się w badanym okresie na zbliżonym poziomie. Ich wysokość (wg stanu na koniec roku) kształtowała się następująco: 2009 r. – 2 797,1 tys. zł; 2010 r. – 2 270,5 tys. zł, 2011 r. – 2 138,4 tys. zł, 2012 r. – 2 710,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 328-329, 385-387, 430-431, 473-474)

W celu usprawnienia i uporządkowania podejmowanych w Przedsiębiorstwie działań na rzecz windykacji należności przeterminowanych Prezes Zarządu, zarządzeniem z dnia 9 maja 2012 r., wprowadził instrukcję windykacji należności, w której określono m.in. zadania poszczególnych komórek organizacyjnych PKS Warszawa w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. Tom II str. 162; Tom IV str. 228-232)

1.4. Przedsiębiorstwo w okresie objętym kontrolą wydatkowało łącznie kwotę 30,9 tys. zł¹⁴ z tytułu zapłaty odsetek za nieterminowe uregulowanie zobowiązań. Ok. 40% ww. kwoty, dotyczyło odsetek od przejętych przez tę jednostkę zaległych zobowiązań przedsiębiorstw PPKS Piaseczno i PPKS Nowy Dwór Mazowiecki¹⁵ (które to pomioty w 2008 r. zostały włączone do Przedsiębiorstwa) oraz odsetek od powstałych zobowiązań z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, wynikających ze złożonych w 2012 r. przez Przedsiębiorstwo korekt deklaracji CIT-8 za lata 2006-2011.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 293, 574-580; Tom II str. 59, 207, 218)

Wg. stanu na koniec 2009, 2011 i 2012 r. Przedsiębiorstwo nie posiadało zobowiązań wymagalnych. Zobowiązanie tego rodzaju, które wystąpiło na koniec 2010 r. w kwocie 3 tys. zł (z tytułu zaległej opłaty za usługi telefonii stacjonarnej), uregulowane zostało w dniu 5 stycznia 2011 r., tj. 13 dni po terminie (23 grudnia 2010 r.).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 606)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Ze wskazanej wyżej kwoty odsetek za zwłokę zapłaconych przez Przedsiębiorstwo (30,9 tys. zł) zapłata odsetek w kwocie ok. 18,9 tys. zł, spowodowana została nieuzasadnionymi opóźnieniami w zapłacie zobowiązań przez tę jednostkę. Dotyczyło to m.in. zapłaty zobowiązań z tytułu gospodarowania nieruchomościami (podatkowych i cywilnoprawnych), zobowiązań z tytułu rozliczeń z PKS Krosno sp. z o.o. oraz z tytułu zapłaty za różnego rodzaju usługi i dostawy.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 574-580; Tom II str. 59, 206-207; Tom XII str. 75)

¹⁴ Wysokość zapłaconych odsetek za zwłokę w poszczególnych latach kształtowała się następująco: 2009 r. - 10,6 tys. zł; 2010 r. - 2,6 tys. zł; 2011 r. - 9,4 tys. zł, w 2012 r. - 8,3 tys. zł.

¹⁵ Jednostki te połączone zostały z Przedsiębiorstwem z dniem 1 lipca 2008 r. na podstawie zarządzenia Wojewody Mazowieckiego z dnia 23 kwietnia 2008 r.

Opóźnienia w zapłacie skutkujące koniecznością zapłaty przez Przedsiębiorstwo odsetek za zwłokę nie były zdarzeniami jednostkowymi. Przykładowo w 2012 r. PKS w Warszawie w 31 przypadkach (bez uwzględnienia przypadków zapłaty odsetek w związku z korektami podatku CIT) zmuszone zostało do zapłaty odsetek za zwłokę (w kwotach od kilkudziesięciu groszy do kilkuset złotych) z uwagi na opóźnienia w zapłacie zobowiązań wynoszące od 1 do 66 dni.

(dowód: akta kontroli Tom I 579-580)

Główny Księgowy Przedsiębiorstwa pani M.Ż.¹⁶ zeznała, że kontrola terminowości płaconych zobowiązań w latach 2009-2012 dokonywana była na bieżąco, a przekroczenia terminów zapłaty wynikały m.in. z „późnego wpływu opracowanego dokumentu do Działu Księgowości oraz faktycznie posiadanych środków”.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 52-53)

Prezes Zarządu wyjaśniał m.in., że opóźnienia w realizacji płatności dotyczących mediów miały miejsce w sytuacji, gdy dokument księgowy przekazywany był przez pracowników Przedsiębiorstwa do Działu Księgowości po terminie płatności.

(dowód: akta kontroli Tom II 204-206)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przedsiębiorstwo uzyskało w prawie wszystkich latach objętych kontrolą dodatnie wyniki finansowe, NIK zwraca jednak uwagę, że uzyskanie takich wyników w latach 2011-2012 jednostka ta zawdzięcza w znacznym stopniu przychodom ze sprzedaży nieruchomości. Ponadto na podstawowej działalności przewozowej jednostka ta uzyskiwała we wszystkich latach ujemne wyniki finansowe.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 153-156, 311, 370, 462-463)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹⁷ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Organizacja i prowadzenie działalności w zakresie przewozu osób

2.1. Zakres prowadzonej działalności przewozowej oraz wyniki tej działalności

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Prowadzona przez Przedsiębiorstwo działalność przewozowa obejmowała w szczególności przewóz regularny (zwykły) na liniach krajowych (podmiejskich, regionalnych oraz dalekobieżnych). W znacznie mniejszym zakresie PKS w Warszawie realizowało zadania dotyczące innych form działalności przewozowej, tj. m.in. przewozu regularnego specjalnego (dotyczącego wyłącznie określonej grupy pasażerów, tj. np. uczniów, pracowników) oraz przewozu okazjonalnego. [...] ¹⁸.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 320-321)

¹⁶ Zatrudniona na tym stanowisku od 27 stycznia 2012 r.

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁸ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

W badanym okresie sukcesywnie malała liczba linii (połączeń) komunikacyjnych krajowych obsługiwanych przez Przedsiębiorstwo[...]¹⁹.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 320-321; Tom IV str. 289-290)

2.1.2. Działalność przewozowa, o czym była mowa wyżej, była w całym badanym okresie działalnością deficytową. Największe straty Przedsiębiorstwo na tej działalności poniosło w latach 2010 i 2012. Wskaźnik rentowności brutto tej działalności wynosił: - 10% (w 2009 r.); - 13% (w 2010 r.); - 10% (w 2011 r.); - 12% (w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 153-156)

W kolejnych latach zarówno przychody²⁰ jak i koszty działalności przewozowej²¹ w relacji rok do roku utrzymywały tendencję wzrostową, przy czym poza 2011 r. wzrost przychodów był wolniejszy od wzrostu kosztów²².

(dowód: akta kontroli Tom I str. 153-156; Tom II str. 473)

Największy udział w przychodach Przedsiębiorstwa z działalności przewozowej miały przychody z przewozu regularnego (od 90 do 93%). W przychodach tych największy udział stanowiły przychody z krajowej komunikacji dalekobieżnej (od 53% do 61% przychodów z przewozów zwykłych regularnych) i podmiejskiej (od 38% do 46%). O ile jednak wielkość przychodów uzyskiwanych z krajowej komunikacji dalekobieżnej systematycznie rosła w badanym okresie (z kwoty 18 923,5 tys. zł w 2009 r. do kwoty 25 137,1 tys. zł w 2012 r.) to wysokość przychodów z komunikacji podmiejskiej po ich wzroście w 2010 r. do kwoty 17 205,7 tys. zł (przy 15 845,8 tys. zł - w 2009 r.) w kolejnych latach stopniowo się zmniejszała i w 2012 r. wyniosła - 15 610,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 473)

Największe koszty ponoszone przez Przedsiębiorstwo w ramach przewozów pasażerskich dotyczyły zakupu materiałów pędnych i eksploatacyjnych. Udział tych kosztów w kosztach ogółem tej działalności wzrósł w badanym okresie z 26,2% - w 2009 r. do 34,9% - w 2012 r. Ich wysokość rosła systematycznie: z 12 655 tys. zł - w 2009 r. do 17 728 tys. zł - w 2012 r. (wzrost o 40,1%). W relacji rok do roku największy przyrost kosztów z tego tytułu miał miejsce w 2010 r. (wzrost o 17,3%), najmniejszy w 2012 r. (wzrost o 7,6%).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 153-156; Tom II str. 203)

2.1.3. W opracowanym przez Przedsiębiorstwo *Programie zmian i usprawnień Przedsiębiorstwa na lata 2009-2011*, jako podstawowe cele strategiczne wskazano m.in.: [...]²³.

¹⁹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

²⁰ Przychody Przedsiębiorstwa z działalności przewozowej w kolejnych latach badanego okresu wynosiły (w tys. zł): 38 907,4; 41 035,6; 43 410,7; 45 262,0.

²¹ Koszty Przedsiębiorstwa z zakresu prowadzonej działalności przewozowej w kolejnych latach badanego okresu wynosiły (w tys. zł): 42 609,1; 46 345,6; 47 586,3; 50 756,1.

²² Przychody działalności przewozowej wzrastały odpowiednio w stosunku do roku poprzedniego o 5,5% - w 2010 r., 5,8% - w 2011 r. i 4,3% - w 2012 r. natomiast koszty rosły w tym okresie odpowiednio o: 8,8%; 2,7% i 6,7%.

²³ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

Działania usprawniające działalność przewozową polegać miały m.in. na [...] ²⁴.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 125-138)

Przedsiębiorstwu nie udało się w badanym okresie zrealizować większości wskazanych wyżej celów strategicznych. [...] ²⁵.

Podejmowane działania w zakresie restrukturyzacji połączeń komunikacyjnych, nie przyniosły, poza 2011 r., poprawy rentowności działalności przewozowej.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 153-156, 292-297, 353-359; Tom II str. 126-202; Tom V str. 167-181)

Poprawy rentowności świadczonych usług przewozowych nie przyniosło uruchomienie nowych połączeń komunikacyjnych dalekobieżnych [...] ²⁶.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 127-129, 296, 357; Tom II str. 324-325; Tom III str. 44-49)

Wpływ na przejściową poprawę wyników finansowych Przedsiębiorstwa w 2011 r., w stosunku do 2010 r., zakresie działalności przewozowej (tj. spadek wysokości strat poniesionych na tej działalności) miało ograniczenie zakresu realizowanych zadań w komunikacji lokalnej, poprzez m.in. rezygnację z najbardziej nierentownych połączeń, wyrazem czego było zmniejszenie przebiegów zrealizowanych przez autobusy z baz w Nowym Dworze Mazowieckim i Piasecznie łącznie o 1209,1 tys. km (odpowiednio o 676,8 i 532,3 tys. km). Przyczyniło się to do zmniejszenia wysokości strat poniesionych w 2011 r. (w stosunku do 2010 r.) na połączeniach obsługiwanych przez te bazy odpowiednio o 14% ²⁷ i o 29% ²⁸. Działania te podjęto m.in. na podstawie analiz wykonanych na zlecenie Przedsiębiorstwa [...] ²⁹ dotyczących optymalizacji sfery podaży usług komunikacji regionalnej, jak i na podstawie własnych badań dotyczących przewozów lokalnych ³⁰. Poprawiły się również wyniki działalności przewozowej prowadzonych na połączeniach obsługiwanych przez bazę w Warszawie (komunikacja krajowa dalekobieżna), w przypadku której wysokość poniesionej straty zmniejszyła się w 2011 r. o ok. 21% ³¹. Na poprawę tych wyników wpływ miała m.in. rezygnacja z najbardziej deficytowych połączeń w komunikacji dalekobieżnej uruchomionych w 2009 r.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 176, 265-269, 614; Tom IV str. 16-17, 27-120, 168-217)

²⁴ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

²⁵ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

²⁶ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

²⁷ Z 1 555,2 tys. zł w 2010 r. do 1 337,2 tys. zł w 2011 r.

²⁸ Z 1 576,5 tys. zł w 2010 r. do 1 117,2 tys. zł w 2011 r.

²⁹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

³⁰ Badania przepływu potoku pasażerów wykonywanych przeprowadzonych przez Przedsiębiorstwo.

³¹ Z 2 178,2 tys. zł w 2010 r. do 1 721,1 tys. zł w 2011 r.

Planowane działania dotyczące usprawnienia i zwiększenia działalności przewozowej ujęte w *Planie strategicznym Spółki na lata 2012-2014*, obejmować miały m.in.: [...] ³².

Działania te służyć miały utrzymaniu udziału Przedsiębiorstwa w rynku przewozów pasażerskich, wzrostowi przychodów i poprawie rentowności z tej działalności.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 391-468)

Jak wynika z przedstawionych wyżej ustaleń kontroli NIK, podejmowane przez Przedsiębiorstwo działania nie doprowadziły w 2012 r. do poprawy rentowności działalności przewozowej, pomimo, że był to kolejny rok, w którym zmniejszyła się wysokość strat ponoszonych na działalności przewozowej prowadzonej w oparciu o bazy w Nowym Dworze Mazowieckim i Piasecznie odpowiednio o 30% ³³ i 10% ³⁴ (m.in. na skutek prowadzenia dalszych działań racjonalizujących zakres przewozów). Pogorszenie się rentowności tej działalności w 2012 r. spowodowane było głównie pogorszeniem się wyników finansowych uzyskanych z przewozów krajowych dalekobieżnych prowadzonych w oparciu o bazę w Warszawie. Wysokość straty poniesionej na działalności prowadzonej w tej bazie w 2012 r. wyniosła 3 564,1 tys. zł, podczas gdy strata za 2011 r. wyniosła 1 721,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 153-156, 187-189, 614)

Zarząd Przedsiębiorstwa wyjaśniał m.in., że wprowadzone w 2009 r. w ramach realizacji Programu zmiany w komunikacji dalekobieżnej [...] ³⁵ nie przyniosły zakładanego efektu i bezpośrednio były przyczyną spadku efektywności działalności przewozowej w 2010 r. w stosunku do 2009 r. Główną przyczyną poprawy efektywności w komunikacji w 2011 r. była modyfikacja wykonywanych połączeń polegająca na ich skróceniu (na odcinkach, gdzie przepływ potoków pasażerskich był niski) lub likwidacji nierentownych połączeń. Największy wpływ na spadek rentowności tej działalności w 2012 r. (w stosunku do 2011 r.) było pojawienie się na polskim rynku nowego przewoźnika PolskiBus. Po wprowadzeniu przez tego przewoźnika kursów m.in. do Gdańska, Zakopanego, Olsztyna, Wrocławia, Przedsiębiorstwo odnotowało duży spadek ilości pasażerów przewożonych do tych miejscowości.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 322-325)

Członek Rady Nadzorczej w sprawie reakcji Rady na generowanie przez Spółkę strat na działalności przewozowej, wyjaśnił m.in. że analiza bieżących wyników finansowych jest dokonywana praktycznie podczas każdego posiedzenia Rady Nadzorczej. Wskazano jako przyczyny generowania strat w roku 2012 wejście na rynek bardzo silnego konkurenta PolskiBus, który stosuje agresywną politykę cenową wykorzystując finansowania pozyskiwane od właścicieli. Na wyniki roku 2012 wpływ miało również nieprawidłowe przygotowanie do sezonu wakacyjnego.

³² Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

³³ Z 1 337,2 tys. zł - w 2011 r. do 932,7 tys. zł - w 2012 r.

³⁴ Z 1 117,2 tys. zł - w 2011 r. do 1 006,4 tys. zł - w 2012 r.

³⁵ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

(dowód: akta kontroli Tom V str. 337-339)

2.1.4. Opłacalność poszczególnych obsługiwanych połączeń komunikacyjnych zwykłych Przedsiębiorstwo oceniał w badanym okresie poprzez porównanie średniego kosztu „wozokilometra”³⁶ ponoszonego na prowadzonej działalności przewozowej z przychodem uzyskanym z obsługi danego połączenia w przeliczeniu na wozokilometr³⁷. Nie prowadzono ewidencji i wyliczeń dotyczących rzeczywistych kosztów ponoszonych na obsługę poszczególnych połączeń.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 15-17, 43-49)

Zarząd Przedsiębiorstwa wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą podstawowym parametrem oceny rentowności przewozów był uzyskiwany na poszczególnych trasach przychód na km, a nie rachunek kosztów działalności przewozowej. Natomiast rentowność wykonywanych przez Przedsiębiorstwo przewozów oceniano konfrontując uzyskiwany na poszczególnych liniach przychód³⁸ z uśrednionym kosztem wozokilometra³⁹. Przedsiębiorstwo nie ma przypisanych konkretnych autobusów ani kierowców do poszczególnych linii, w którym to przypadku byłaby możliwość bezpośredniego przypisywania do niej kosztów wykorzystywanych zasobów.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 16-17)

Średni przychód na wozokilometr kształtował się w poszczególnych latach badanego okresu następująco: [...] ⁴⁰. Według prowadzonych przez Przedsiębiorstwo analiz przychód z wozokilometra w komunikacji krajowej dalekobieżnej nie mniejszy od średniego kosztu wozokilometra jednostka ta uzyskiwała, w przypadku [...] ⁴¹ przychód uzyskany przez Przedsiębiorstwo z ich obsługi w przeliczeniu na wozokilometr był mniejszy niż połowa średniego kosztu wozokilometra.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 470; Tom III str. 44-48)

W październiku 2012 r. przyjęto założenia do nowego modelu identyfikacji kosztów w podziale na miejsca ich powstawania, którego wdrożenie ma umożliwić określanie w sposób bardziej dokładny kosztów i rentowności poszczególnych połączeń⁴².

(dowód: akta kontroli Tom III str.16-17; Tom IV str. 1-14)

Były Członek Zarządu Przedsiębiorstwa J.O. wyjaśnił, że przyczyną wdrożenia tych działań była przeprowadzona w II kwartale 2012 r. ocena systemu planowania

³⁶ Wyliczony jako iloraz kwoty kosztów poniesionych na prowadzenie działalności przewozowej i liczby kilometrów przebiegów wykonanych w ramach tej działalności.

³⁷ Wyliczony jako iloraz kwoty przychodów uzyskanych z przewozów i liczby kilometrów przebiegów wykonanych w ramach tej działalności.

³⁸ Wykorzystywane w Przedsiębiorstwie systemy informatyczne, pozwalały na ustalenie przychodów uzyskiwanych z realizowanej komunikacji na poszczególnych liniach. Przychód na km określano jako iloraz przychodów uzyskiwanych z działalności przewozowej do wykonanych przebiegów.

³⁹ Koszt wozokilometra określano jako iloraz kosztów tej działalności do wykonanych przebiegów.

⁴⁰ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁴¹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁴² Uchwała Nr 123/II/2012 Zarządu Spółki PKS „Polonus” w Warszawie S.A. z dnia 8 października 2012 r. w sprawie przyjęcia procedury budżetowania przychodów i kosztów, harmonogramu prac realizacji budżetu na rok 2013 oraz procedury aktualizacji zapasów z długim okresem zalegania oraz zidentyfikowanych do zbycia bądź fizycznej likwidacji.

kontroli oraz analizy przychodów i kosztów, która wskazała na konieczność wprowadzenia efektywnego i wspomagającego bieżące zarządzanie nowego modelu controllingowego, celem poprawy rentowności, płynności oraz efektywności gospodarowania zasobami.

(dowód: akta kontroli Tom IV str.1-3)

Zarząd Przedsiębiorstwa, odnosząc się do pytania kontrolujących o przyczyny wprowadzenia tego nowego modelu wyliczania kosztów dopiero w 2012 r. wyjaśnił, że jednostka nie jest aktualnie w stanie odpowiedzieć, czy jest to model najbardziej efektywny i pozwalający zapewnić najlepsze korzyści z punktu widzenia planowania i zarządzania przewozami. Wcześniej stosowane narzędzia informatyczno-analityczne również pozwalały na identyfikację analityczną kosztów, ustalanie rzeczywistych kosztów świadczonych usług przewozowych i służyły do działań zarządczych, w postaci m.in. zmian na liniach o niskiej rentowności.

(dowód: akta kontroli Tom IV str.282, 285)

W odniesieniu do tych wyjaśnień NIK zauważa, że stosowany w badanym okresie sposób liczenia kosztów nie pozwalał na precyzyjne określenie rentowności poszczególnych połączeń.

2.2. Wykonywanie przewozów regularnych specjalnych i okazjonalnych

Opis stanu
faktycznego

Przedsiębiorstwo uzyskało w badanym okresie przychody w kwocie ogółem [...] ⁴³ z tytułu realizacji wykonywania usług przewozowych na rzecz innych podmiotów [...] ⁴⁴ lub wynajmu autobusów [...] ⁴⁵.

W poszczególnych latach badanego okresu przychody z tej działalności systematycznie rosły i kształtowały się następująco: [...] ⁴⁶.

Było to spowodowane m.in. wzrostem liczby zawieranych przez Przedsiębiorstwo umów na świadczenie tego rodzaju usług. Liczba realizowanych umów na świadczenie usług przewozowych na rzecz innych podmiotów zwiększyła się w badanym okresie [...] ⁴⁷.

(dowód: akta kontroli Tom VII str. 296-297)

2.2.2. W wyniku kontroli realizacji czterech umów na wynajem autokarów i mikrobusów wraz z kierowcą, w tym dwóch ⁴⁸ zawartych [...] ⁴⁹.

⁴³ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁴⁴ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁴⁵ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁴⁶ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁴⁷ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁴⁸ Umowy z 8 sierpnia 2009 r. i 14 września 2010 r., zawarte na okres jednego roku lub do wyczerpania określonej w umowie kwoty przeznaczonej na realizację umowy.

(dowód: akta kontroli Tom VII str. str. 1-18, 252-295, 302-303, 338-342)

W ocenie NIK, przyczyną poniesienia strat przy realizacji tych zleceń było ustalenie w umowach podpisanych [...] ⁵⁰ stawek opłat w formie ceny za jeden kilometr, bez uwzględnienia czasu trwania realizacji danego zlecenia. Ustalono przy tym, że określone w umowach z tymi podmiotami stawki opłat za wynajem autobusów różniły się od stawek określonych w stosowanych w Przedsiębiorstwie w badanym okresie cennikach. Zgodnie z cennikami stawka kilometrowa stosowana miała być tylko w przypadku zleconych przewozów o przebiegu powyżej 300 km dziennie. Przy przewozach na krótszych trasach stosowane miały być opłaty ryczałtowe. Wprawdzie stawki za jeden kilometr ustalone w umowie [...] ⁵¹ były wyższe od stawek za kilometr określonych w cennikach obowiązujących w latach 2010-2011 (skalkulowanych dla przewozów powyżej 300 km dziennie), jednak we wskazanych wyżej przypadkach okazało się to niewystarczające dla zapewnienia opłacalności wykonanych przewozów.

Należy dodać, że określone w umowach zawartych z [...] ⁵² zasady realizacji zleceń przewozowych odbiegały również od zasad ustalonych w cennikach wynajmu autobusów, w zakresie zapisów określających zasady finansowania kosztów zakwaterowania kierowców i zapłaty za parkingi. Podczas gdy, zgodnie z cennikami, tego rodzaju koszty pozostawać miały w gestii wynajmującego, to w zawartych umowach koszty te obciążały Przedsiębiorstwo. W konsekwencji powyższych zapisów umownych, w dwóch przypadkach Przedsiębiorstwo sfinansowało koszty noclegu kierowców, na ogółem dziewięć zrealizowanych zleceń na rzecz [...] ⁵³ dotyczących wyjazdów zagranicznych.

(dowód: akta kontroli Tom VII str. 1-18, 303, 321, 329-330, 338-344)

Zarząd Przedsiębiorstwa wyjaśniał, że składając ofertę w przetargu na wynajem autokarów i mikrobusów dla [...] ⁵⁴ przyjmowano stawki kalkulowane, tak jak w przewozach okazjonalnych. Oznacza to, że brano pod uwagę koszty zużycia paliwa i noclegi kierowców. Rzeczywisty czas wykorzystania autobusu nie jest w kalkulacji kilometrowej stawki z przewozu okazjonalnego parametrem kosztowym, parametrem takim jest amortyzacja.

(dowód: akta kontroli Tom VII str. 323-324)

⁴⁹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁵⁰ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁵¹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁵² Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁵³ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁵⁴ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

W odniesieniu do ww. wyjaśnień, należy zauważyć, że wpływ na rentowność poszczególnych zleceń realizowanych w tym zakresie przez Przedsiębiorstwo mają nie tylko koszty amortyzacji, ale również koszty wynagrodzeń kierowców. Ponadto im dłużej autobus jest wynajmowany, tym dłużej Przedsiębiorstwo nie ma możliwości innego jego wykorzystania i uzyskania dodatkowych przychodów z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli Tom VII str. 302-303)

Zgodnie z postanowieniami umów zawartych z [...] ⁵⁵ należności za poszczególne usługi miały być realizowane w terminie 21 dni od daty doręczenia tej jednostce oryginału faktury wystawionej przez Przedsiębiorstwo, tymczasem w 15 przypadkach (na ogółem 32 zbadane) stwierdzono, że na fakturach widnieje inny termin zapłaty (w przedziale od 7 do 37 dni od daty wystawienia faktury),

(dowód: akta kontroli Tom VII str. 3-247)

Zarząd Przedsiębiorstwa wyjaśnił, że niewłaściwe terminy zapłat na fakturach wystawianych dla [...] ⁵⁶ powstały z powodu oczywistych omyłek osoby wystawiającej te faktury.

(dowód: akta kontroli Tom VII str. 323-324)

2.2. Prawidłowość wykonywania przewozów.

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. PKS w Warszawie posiadał wymagane licencje na wykonywanie transportu drogowego krajowego i międzynarodowego, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym ⁵⁷.

(dowód: akta kontroli Tom IX, str.1-10)

Według stanu na koniec 2012 r. PKS w Warszawie posiadał łącznie 189 zezwoleń na wykonywanie przewozów w transporcie drogowym, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, w tym 182 zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym oraz 7 zezwoleń na wykonywanie przewozów w międzynarodowym transporcie drogowym.

(dowód: akta kontroli: Tom IX str.10-25; Tom XII str. 10-14)

W wyniku kontroli stwierdzono trzy przypadki wykonywania przez Przedsiębiorstwo przewozów bez stosownego zezwolenia, przejętych od stycznia 2010 r. po firmie R. [...] ⁵⁸ W okresie styczeń-kwiecień (do 21 kwietnia) 2010 r. bez zezwolenia Przedsiębiorstwo wykonywało przewozy na trasie Warszawa (Metro Wilanowska)-Prażmów (linia 204). Zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych osób na tej trasie Przedsiębiorstwo uzyskało w dniu 22 kwietnia 2010 r.

⁵⁵ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁵⁶ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁵⁷ Dz. U. z 2012, poz. 1265 ze zm.

⁵⁸ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

(dowód: akta kontroli: Tom IX str. 103-111, 121-191, 274; Tom X str. 227-230)

Przedsiębiorstwo posiadało na wykonywanie ww. przewozów zlecenie przewozowe z 17 grudnia 2009 r., w którym firma R. [...] ⁵⁹, na podstawie art. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe ⁶⁰, powierzyła Przedsiębiorstwu wykonywanie w okresie od 2 stycznia do 31 marca 2010 r. kursów relacji: Jeziórko – Warszawa Metro Wilanowska, przez Zalesie Górne, Piaseczno na podstawie zezwolenia z dnia 20 września 2007 r. wydanego tej firmie przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz załączonego do niego rozkładu jazdy. W zleceniu określono, że Przedsiębiorstwo przyjmuje na siebie koszty wykonywania tych przewozów, wynikające z opłat za korzystanie z przystanków i dworców wskazanych w rozkładzie jazdy.

(dowód: akta kontroli Tom X str. 129, 229)

Przedmiotowe zlecenie przewozowe wystawione zostało w ramach realizacji postanowienia umowy sprzedaży z dnia 10 grudnia 2009 r., na podstawie której Przedsiębiorstwo nabyło od firmy R. [...] ⁶¹ 9 używanych autobusów. [...] ⁶².

(dowód: akta kontroli Tom X str. 99-129)

Ustalono również, że bez zezwolenia Przedsiębiorstwo wykonywało następujące usługi w zakresie przewozów regularnych specjalnych:

- w styczniu i lutym (do 11 lutego) 2010 r., w zakresie przewozu pracowników firmy G. [...] ⁶³;
- w styczniu i lutym (do 17 lutego) 2010 r. w zakresie przewozu uczniów do szkół – [...] ⁶⁴.

Stosowne zezwolenia na wykonywanie tych przewozów Przedsiębiorstwo uzyskało odpowiednio w dniach 12 i 18 lutego 2010 r.

(dowód: akta kontroli Tom X str. 43-46, 239, 243, 256-266)

2.2.2. Stwierdzono występowanie przypadków odwoływania przez Przedsiębiorstwo zaplanowanych kursów autobusów bądź ich wykonywania niezgodnie z rozkładem jazdy, stanowiącym załącznik do zezwolenia na wykonywanie przewozów. W ramach badania (na podstawie m.in. raportów dyspozytorów) terminowości wykonywania przewozów regularnych przez Bazę Warszawa w dniach 2 i 6 lipca, 20-21 sierpnia 2012 r., stwierdzono że w tych dniach 7 kursów rozpoczęło się z opóźnieniem (od 15 do 45 minut). Ponadto w dniach 2 i 6 lipca 2012 r. z powodu

⁵⁹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁶⁰ Dz. U. z 2012, poz. 1173 ze zm.

⁶¹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁶² Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁶³ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁶⁴ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

braku kierowców odwołane zostało ogółem 5 kursów⁶⁵. Najczęstszą przyczyną opóźnienia rozpoczęcia tych kursów wskazywaną w raportach dyspozytorów był brak kierowcy.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 233-241; Tom IX str. 32-47, 229-230, 245)

Porównanie danych z tarcz tachografów z rozkładami jazdy wykazało ponadto, że w przypadku siedmiu spośród ośmiu wybranych do kontroli kursów⁶⁶ wystąpiły w trakcie przejazdu przypadki opóźnień (od 2 do 38 minut) w stosunku do podanych w rozkładach jazdy terminów odjazdu autobusów na poszczególnych przystankach na trasie przejazdu. W jednym przypadku, kurs Warszawa – Dąbki z dnia 15 sierpnia 2012 r., stwierdzono natomiast, że odjazd autobusu z dwóch przystanków na trasie (w Gdańsku i Władysławowie), nastąpił przed czasem określonym w rozkładzie jazdy (odpowiednio o 22 i 16 minut).

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 48-51, 55-57, 61-66, 71-76, 81-87, 82-94)

W notatce służbowej z 9 lipca 2012 r. były Z-ca Kierownika Działu Przewozów poinformował Prezesa Zarządu Przedsiębiorstwa o problemach z obsadą poszczególnych kursów w rozpoczętym sezonie wakacyjnym. Zwrócił się w niej do Prezesa z prośbą o podjęcie decyzji, czy w związku z brakiem kierowców do pełnej obsługi zadań w Bazie w Warszawie, zawieszane mają być kursy informując, że od dnia rozpoczęcia kursów sezonowych, tj. 30 czerwca brakuje kierowców do obsługi zadań, co skutkuje przekroczeniami czasu pracy kierowców. Wskazał, że do pełnego obsadzenia zadań potrzebuje dodatkowo 20 kierowców. Niemożliwym w tej sytuacji jest planowanie grafiku na najbliższe dni, nie mówiąc o ustawowym czasie dwóch tygodni. Grafiki rozpisywane są na bieżąco. Kursy odjeżdżają opóźnione, kierowcy w ostatniej chwili dowiadują się gdzie jada, a często na chwilę przed odjazdem.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 219-220, 223)

Prezes Zarządu Przedsiębiorstwa wyjaśnił m.in., że po otrzymaniu w dniu 9 lipca 2012 r. powyższej notatki, zorganizował w dniu 10 lipca 2012 r. spotkanie celem omówienia spraw w niej poruszonych. W wyniku ustaleń spotkania wydał ustne polecenia służbowe dotyczące m.in. zweryfikowania informacji o liczbie potrzebnych kierowców, sporządzenia analizy sprzedanych biletów na wszystkie linie, opracowania wykazu opóźnień w wykonywaniu komunikacji i ustaleniu ich przyczyn oraz sporządzenia informacji o przypadkach przekroczenia przepisów o czasie pracy kierowców. Podał, że w wyniku przeprowadzonych prac analitycznych, biorąc pod uwagę aspekt ekonomiczny (rentowność poszczególnych kursów) oraz posiadane zasoby kierowców, zostały podjęte decyzje o zawieszeniu części połączeń.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 242, 244-245)

⁶⁵ W dniu 2 lipca 2012 r. odwołano kursy Warszawa-Ostrołęka (z godz. 7.00, Warszawa –Karwia (z godz. 21.30) oraz opóźnione były kursy z Warszawy do Bartoszy, Giżycka, Krynicy Morskiej i Polańczyka. W dniu 6 lipca 2012 r. odwołano kursy Warszawa – Zakopane -Władysławowo (z godz. 0.15), Warszawa-Ostrołęka (z godz. 7.00), Warszawa-Karwia (z godz.21.30) oraz opóźnione były kursy z Warszawy do Giżycka, Dębek i Gdańska. W dniu 20 sierpnia 2010 r. opóźniony był kurs z Warszawy do Mikołajek.

⁶⁶Kontrolą objęto następujące kursy: Warszawa-Ostróda - z 3 lipca 2010 r.; Warszawa-Nałęczów - z 9 października 2010 r.; Warszawa-Bartoszyce - z 11 marca 2012 r. Warszawa-Dębki - z 15 sierpnia 2012 r. Warszawa-Polańczyk - z 2 lipca 2012 r. Warszawa-Giżycko - z 2 lipca 2012 r. Warszawa-Gdańsk - z 6 lipca 2012 r., Warszawa-Hel - z 20 sierpnia 2012 r.

2.2.3. W latach 2009-2012 w trakcie kursów prowadzonych przez Bazę Warszawa wystąpiły łącznie 473 awarie autobusów⁶⁷ z czego 79 skutkowało koniecznością wysłania autobusu zastępczego lub skorzystania z usługi przewozowej innego wynajętego przewoźnika w celu dowiezienia pasażerów do miejsca przeznaczenia.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 267, 284-293)

W wyniku kontroli nie stwierdzono występowania przypadków nieprawidłowego postępowania Przedsiębiorstwa przy usuwaniu zgłoszonych awarii autobusów. Kontrola trzech wybranych przypadków, w których w krótkich odstępach czasu wystąpiła ponowna awaria tych samych autobusów⁶⁸, wykazała, że przyczyną ponownej awarii nie było nierzetelne postępowanie Przedsiębiorstwa przy usuwaniu przyczyn, które spowodowały wystąpienie pierwszej awarii. W dwóch przypadkach kolejne awarie dotyczyły innych elementów autobusu. W trzecim przypadku autobusu marki Scania (numer rejestracyjny WU 53591) przyczyną kolejnych awarii w dniach 12 i 14 września 2011 r., była taka sama usterka (dotycząca nieprawidłowego działania pneumatycznego zawieszenia), która wystąpiła pomimo wcześniej wykonanej naprawy tego zawieszenia w autoryzowanym punkcie serwisowym. W związku z powyższym kolejną naprawę przedmiotowego zawieszenia Przedsiębiorstwo zleciło do wykonania innemu autoryzowanemu punktowi serwisowemu (została ona wykonana w dniu 14 września 2011 r.). Firma, która pierwotnie wykonywała przedmiotową usługę serwisową, z uwagi na jej złe wykonanie, wystawiła na rzecz Przedsiębiorstwa fakturę korygującą.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 285, 290-292, 294-397)

2.2.4. Wpływające w badanym okresie do Przedsiębiorstwa skargi pasażerów na organizację i przeprowadzanie przewozów pasażerskich dotyczyły w szczególności przypadków:

- opóźnień w realizowanych kursach autobusów, oraz odjazdów autobusów z przystanków przed czasem określonym w rozkładzie jazdy (12 skarg, z których 10 uznanych zostało za zasadne - jak wynika z odpowiedzi na skargę);
- ominięcia przez kierowcę jednego z przystanków ujętych w rozkładzie jazdy (10 skarg, z których 8 uznanych zostało za zasadne);
- niewłaściwego zachowania kierowców (38 skarg, z których 33 uznane zostały za zasadne).

W odpowiedziach Przedsiębiorstwo informowało skarżących m.in. o przyczynach wystąpienia opóźnień w przewozach (korki, problemy techniczne autobusów), zwróceniu kierowcom uwagi lub o wyciągnięciu wobec nich konsekwencji służbowych (w przypadku poważniejszych nieprawidłowości) - w sprawach dotyczących ominięcia przystanków lub niewłaściwego zachowania kierowców wobec pasażerów.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 282-303)

⁶⁷ W tym 135 - w 2009 r., 124 - w 2010 r., 98 - w 2011 r. oraz 116 - w 2012 r.

⁶⁸ Skontrolowano następujące przypadki: autobus marki Scania Nr rej. WU 53591 awarie z 12 i 14 września 2011 r., autobus marki Mercedes Nr rej. WU 60807 awarie z 13 i 17 stycznia 2012 r., marki Solbus WU 47685 awarie z 16 i 28 lipca 2010 r.

2.2.5. W latach 2009-2012, zgodnie z Książką kontroli PKS w Warszawie, Przedsiębiorstwo nie było kontrolowane przez organy, które wydały tej jednostce zezwolenia na wykonywanie przewozów w transporcie drogowym.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 319-323)

W 2012 r. Inspektorzy Transportu Drogowego w Warszawie przeprowadzili kontrolę⁶⁹ w zakresie regulacji związanych z przestrzeganiem przepisów dotyczących okresów prowadzenia pojazdu i obowiązkowych przerw oraz czasu odpoczynku kierowcy. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości (wskazane w protokole kontroli) w zakresie pracy kierowców obejmowały m.in. występowanie przypadków: skrócenia wymaganego dziennego i tygodniowego czasu odpoczynku; przekroczeń maksymalnego dziennego czasu prowadzenia pojazdu.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 304-318)

2.3. Podejmowane działania na rzecz poprawy jakości świadczonych usług przewozowych.

Opis stanu
faktycznego

[...] ⁷⁰ w rocznych planach rzeczowo-finansowych tej jednostki na lata 2011-2012 wśród planowanych działań ujmowano każdorazowo działania dotyczące wymiany posiadanego taboru autobusowego. [...] ⁷¹.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 137, 184, 187, 191, 250, 257-258, 262-263;
Tom II str. 442-445)

Nowe autobusy, w wieku do dwóch lat, wykorzystane były głównie, poza trzema przypadkami, do obsługi przewozów dalekobieżnych. Poza trzema przypadkami, nabyte przez Przedsiębiorstwo autobusy używane w wieku powyżej 10 lat wykorzystane zostały do obsługi komunikacji lokalnej. [...] ⁷²

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 166; Tom VI str. 1-6)

Zarząd Przedsiębiorstwa wyjaśnili m.in., że przekroczenie wykonania planu zakupów autobusów w 2009 r. związane było z katastrofalnym stanem technicznym autobusów w przejętych przedsiębiorstwach, tj. PKS Nowy Dwór Mazowiecki, a w szczególności w PKS Piaseczno. W związku ze zwiększoną ilością sprzedanych autobusów, które ze względu na stan techniczny (zaawansowana korozja i załamanie konstrukcji nośnej kratownic) oraz wiek nie nadawały się do dalszej eksploatacji, aby utrzymać linie przewozowe zwiększono liczbę zakupionych w tym roku autobusów. Planowany (a niezrealizowany) zakup autobusów nowych w 2011 r. był uzależniony od specyfikacji technicznych autobusów w ogłaszanych przez ZTM przetargach i dalszego planowanego rozwoju komunikacji „L”. Długotrwałe procedury związane z uzyskaniem zgody Rady Nadzorczej oraz Walnego Zgromadzenia uniemożliwiły Przedsiębiorstwu udział w postępowaniach

⁶⁹ Kontrola przeprowadzona w okresie od 28 lutego do 4 kwietnia 2012 r.

⁷⁰ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁷¹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁷² Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

przetargowych ZTM na obsługę przedmiotowej komunikacji. Brak realizacji planu w 2012 r. wynikał z braku autobusów na rynku wtórnym, które odpowiadałyby pod względem technicznym PKS w Warszawie.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 161-167)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przedsiębiorstwo naruszyło postanowienia art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, wykonując bez stosownego zezwolenia następujące usługi przewozowe:

- w okresie styczeń-kwiecień (do 21 kwietnia) 2010 r. - w zakresie przewozów regularnych na trasie Warszawa (Metro Wilanowska)-Prażmów (linia 204);
- w styczniu i lutym (do 11 lutego) 2010 r. - w zakresie przewozu regularnego specjalnego pracowników firmy G. do pracy i z pracy [...] ⁷³;
- w styczniu i lutym (do 17 lutego) 2010 r. - w zakresie przewozu regularnego specjalnego uczniów do szkół [...] ⁷⁴

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 103-111, 121-191, 274; Tom X str. 43-46, 227-230, 239, 243, 256-266)

Prezes Zarządu, wyjaśnił m.in., że przed złożeniem wniosku i przed uzyskaniem własnego zezwolenia Przedsiębiorstwo wykonywało przewozy na linii 204 na podstawie zlecenia od firmy R. [...] ⁷⁵ Zgodnie z podpisaną umową Przedsiębiorstwo przejmowało zezwolenia komunikacyjne firmy R. [...] ⁷⁶ i realizowało dotychczasową komunikację na własne ryzyko. Uregulowania w zakresie przewozów, zmian w komunikacji i zmian cen zostały mocą zawartej umowy scedowane na Przedsiębiorstwo z zobowiązaniem kontrahenta do powstrzymania się od działalności przewozowej. Przedsiębiorstwo zapewniało ciągłość realizowanej komunikacji według przejętych zezwoleń. Wszystkie koszty i przychody z eksploatowanych linii były przyporządkowane Przedsiębiorstwu, a firma R. [...] ⁷⁷ nie otrzymywała ani nie przekazywała żadnych kwot w związku z realizacją tej komunikacji.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 220-221; Tom X str. 11-13, 17)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że biorąc pod uwagę treść art. 24 ust. 4 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym, udzielonego zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych nie można odstępować pod rygorem jego cofnięcia. Przepis art. 5 ustawy - Prawo przewozowe dopuszcza wprawdzie

⁷³ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁷⁴ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁷⁵ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁷⁶ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁷⁷ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

możliwość (nawet wielokrotnego) powierzenia przewozu przez podmiot uprawniony do jego wykonywania innym przewoźnikom, nie oznacza to jednak uprawnienia do przekazania tym podmiotom całości organizacji przewozów, tak jak to miało miejsce w przedmiotowym przypadku. Przedsiębiorstwo nie wykonywało bowiem ww. przewozów w formie usługi dla firmy R. [...] ⁷⁸, w ramach posiadanego przez tę firmę zezwolenia, ale prowadziło *de facto* swoją działalność w zakresie regularnych przewozów.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 220-221; Tom X str. 11-13, 17)

2. Przypadki niewywiązywania się przez Przedsiębiorstwo z warunków organizowania przewozów regularnych wynikających z uzyskanych zezwoleń (do których załącznikami były rozkłady jazdy).

Z uwagi na niezabezpieczenie odpowiedniej liczby kierowców do wykonywania zaplanowanych zadań przewozowych na początku lipca 2012 r. Przedsiębiorstwo zmuszone zostało (o czym była mowa wyżej) do odwołania, części zaplanowanych kursów, a część kursów rozpoczynała się w tym okresie z opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 32-47, 245)

O występujących nieprawidłowościach przy realizacji przewozów regularnych (dotyczących m.in. opóźnień w realizowanych kursach autobusów, odjazdów autobusów z przystanków przed czasem określonym w rozkładzie jazdy, opuszczania przez kierowców przystanków ujętych w rozkładzie jazdy) świadczą również przedstawione wyżej w wystąpieniu pokontrolnym wyniki badania ośmiu wybranych kursów oraz wyniki analizy skarg wpływających w tym zakresie do Przedsiębiorstwa.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 48-51, 55-57, 61-66, 71-76, 81-87, 82-94, 282-303)

Prezes Zarządu Przedsiębiorstwa wyjaśnił m.in., że: opóźnienia w komunikacji wynikają z bieżącego nasilenia ruchu drogowego oraz możliwości trakcyjnych autobusów w zakresie rozwijanych prędkości, przewoźnik nie może przekraczać maksymalnej prędkości dla autobusu 100 km/h. Opóźnienia wynikłe z warunków drogowych nie mogą być w ciągu realizacji kursu niwelowane, a nasilenie ruchu przy wyjeździe z Warszawy na początku kursu determinuje o dalszych opóźnieniach na trasie. Braki kierowców w Bazie Warszawa występowały 2012 r. w pierwszych dwóch tygodniach sezonu wakacyjnego i skutkowały przesuwaniem planowanych wcześniej urlopów wypoczynkowych dla tej grupy pracowników. Sytuacja ta nie występowała już po 15 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 229-232)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. Uwagi NIK dotyczą działań Przedsiębiorstwa w zakresie wymiany posiadanego taboru autobusowego. [...] ⁷⁹.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 166, 288-289; Tom VI str. 1-6, 137)

⁷⁸ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁷⁹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

2. Uwagi NIK dotyczą ponadto stosowanych przez Przedsiębiorstwo stawek opłat za wyjazdy na krótkich trasach w przypadku umów zawieranych na wynajem autobusów wraz z kierowcą. Zastosowanie w takich przypadkach wyłącznie stawki opłat w formie ceny za jeden kilometr przebiegu, jest mniej korzystne niż ustalony w cennikach Przedsiębiorstwa ryczałt, gdyż nie uwzględnia czasu trwania zlecenia. Potencjalnie niekorzystne dla Przedsiębiorstwa mogły być również postanowienia przedmiotowych umów przewidujące ponoszenie przez tę jednostkę kosztów zakwaterowania kierowców. W przypadku wynajmu autobusów z kierowcami na wyjazdy kilkudniowe (w tym zagraniczne), przyczynić się mogły do powstania strat z realizacji tego rodzaju zleceń.

(dowód: akta kontroli Tom VII str. 1-18; 252-295, 302-303, 329-330, 338-344)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

III. Wydatki Przedsiębiorstwa na zakup autobusów, paliwa oraz usług prawnych i konsultingowych

1. Zakupy autobusów

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Przedsiębiorstwo wydatkowało na zakup 97 autobusów łącznie kwotę [...] ⁸⁰.

(dowód: akta kontroli str. Tom VI str. 1-6)

W poszczególnych latach badanego okresu wydatki poniesione przez Przedsiębiorstwo na ten cel kształtowały się następująco: [...] ⁸¹. Zarząd Przedsiębiorstwa nie wprowadził w badanym okresie wewnętrznych pisemnych uregulowań określających zasady i procedury postępowania przy udzielaniu zamówień na dostawy autobusów nowych i używanych. Stosowane w Przedsiębiorstwie procedury nabywania usług, dostaw i robót budowlanych wprowadzone zarządzeniem Nr 1 Zarządcy Komisarycznego z dnia 17 stycznia 2008 r., zgodnie z § 3 ust. 1 lit. a przedmiotowego zarządzenia, nie miały zastosowania do zamówień na zakup autobusów.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 322, 386-387; Tom VI str. 7-8)

Zarząd Przedsiębiorstwa wyjaśnił m.in., że procedura taka, choć nieformalna, funkcjonuje w Spółce od stycznia 2011 r. Aby zapewnić wybór najkorzystniejszej oferty i konkurencję, zapytania zakupowe dotyczące pojazdów używanych kierowane są do minimum 6 dostawców, a w przypadku pojazdów nowych ogłaszane są przetargi.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 386-387)

Ustalono, że nowe autobusy nabywane były w badanym okresie na podstawie umów leasingowych, po przeprowadzeniu przetargów nieograniczonych, przy czym,

⁸⁰ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁸¹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

w części przypadków postępowanie przetargowe dotyczyło wyłącznie wyboru firmy, z którą została zawarta umowa na leasing autobusu wytypowanego do nabycia w trybie bezprzetargowym (z wolnej ręki). Używane autobusy nabywane były głównie bez przetargu (z wolnej ręki).

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 1-6; 20-24)

1.2. W wyniku badania wybranych transakcji dotyczących nabycia 20 autobusów (5 nowych i 15 używanych)⁸² [...] ⁸³ stwierdzono m.in., że:

- nabycie trzech nowych autobusów (marki Solbus) nastąpiło od wybranego przez Przedsiębiorstwo dostawcy w trybie z wolnej ręki, przeprowadzony w tym przypadku przetarg nieograniczony dotyczył wyboru leasingodawcy;
- nabycie czterech autobusów, w tym dwóch nowych (marki SOR) oraz dwóch używanych jednorocznych (marki Scania), nastąpiło w wyniku przeprowadzonych przetargów nieograniczonych;
- nabycie pozostałych 13 autobusów używanych w wieku 10 i więcej lat (marek: Van Hool - szt. 1; Setra szt. 1; Mercedes - szt. 2, Scania szt. 2, Volvo szt. 7), nastąpiło w trybie z wolnej ręki, w tym 9 autobusów (marek Scania i Volvo) nabytych zostało od firmy R. [...] ⁸⁴ w ramach realizacji umowy sprzedaży z dnia 10 grudnia 2009 r., o której była mowa wcześniej w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym;
- w czterech przypadkach⁸⁵ zakupy autobusów używanych starszych niż jeden rok (na 13 badanych) nastąpiły bez wyceny dokonanej przez uprawnionego rzeczoznawcę;
- dokonane w 9 przypadkach wyceny wartości, dotyczyły autobusów kupowanych w 2009 r. od firmy R. [...] ⁸⁶ - wszystkie te autobusy zostały zakupione przez Przedsiębiorstwo po cenie niższej niż wartość autobusu wskazana w wycenie.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 1-6; 20-24, 44; Tom X str. 103-115; Tom XII str. 71-72)

W wybranych do kontroli sprawach wskazanych wyżej (w tym również w przypadku zakupu używanych autobusów od firmy R. [...] ⁸⁷), brak stosownej dokumentacji, nie pozwalał na ustalenie przesłanek, którymi kierowano się podejmując decyzję o wyborze poszczególnych używanych autobusów do nabycia i ich dostawcy oraz, jak przebiegał proces decyzyjny w tym zakresie do etapu złożenia wniosku do kierownictwa Przedsiębiorstwa o zaakceptowanie zakupu konkretnych autobusów a także, czy i na ile przy podejmowaniu poszczególnych decyzji w tym

⁸²W tym 9 autobusów firmy R.

⁸³ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁸⁴ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁸⁵Dotyczy to zakupionych w 2011 r. dwóch autobusów marki Van Hool (w wieku 14 lat) i Setra (w wieku 11 lat) oraz kupionych w 2012 r. dwóch autobusów marki Mercedes (w wieku 10 i 11 lat).

⁸⁶ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁸⁷ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

zakresie uwzględniano założenia dotyczące wymiany taboru autobusowego przyjęte w planach i programach wieloletnich.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 20, 28-105, Tom XII str. 75)

W wyjaśnieniach w tej sprawie Zarząd Przedsiębiorstwa wskazywał m.in., że zakup autobusów był realizacją polityki zmierzającej do unifikacji i standaryzacji pojazdów. Autobusy marek Solbus, SOR, Irisbus zakupione przez Spółkę opierają się na jednostkach napędowych tego samego producenta oraz na tych samych podzespołach. Plany zakupowe Spółki oprócz ww. taboru zakładały również zakupy pojazdów klasy wyższej, takich jak Scania. Każde nabycie używanego autobusu, poprzedzone jest wykonaniem analizy rynku polegającej na badaniu dostępności w danym okresie czasu środków transportu na rynku wtórnym krajowym i zagranicznym, w skutek czego wysyłane są oferty z zapytaniem do minimum 5 dostawców. W przypadkach zakup pojazdów marki Van Hool i Setra (objętych badaniami kontrolnymi) zapytania ofertowe nie zostały zastosowane, gdyż w związku z zakupem hurtowym tych autobusów od firmy belgijskiej ich cena była znacznie niższa od cen rynkowych. Wybór pojazdów marki Solbus poprzedzony był analizami dotyczącymi kosztów eksploatacyjnych, które wykazały, że koszt paliwa w autobusach tej marki był o 0,14 gr niższy, a koszt eksploatacji (części, oleje, płyny) o 0,12 gr niższy w porównaniu do innych autobusów. W negocjacjach dotyczących zakupu używanych autobusów każdorazowo uczestniczą osoby, które ze względu na swoje doświadczenie i wykształcenie mają odpowiednie kwalifikacje. Każdorazowo zespół negocjujący ocenia stan techniczny pojazdu i przeprowadza jazdę testową.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 14-19, 22-24; Tom X str. 1-17)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że dokonany w grudniu 2009 r. zakup od firmy R. [...] ⁸⁸ dziewięciu autobusów marki Volvo oraz Scania (na podstawie umowy z 10 grudnia 2009 r.), biorąc po uwagę w szczególności wiek kupowanych autobusów (12 do 17 lat), był niezgodny z ogólnymi założeniami dotyczącymi planowanych inwestycji w tabor autobusowy określonymi [...] ⁸⁹.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 137; Tom X str. 103-115; Tom XII str. 71-72)

2. Zakup paliwa do autobusów

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie stałe dostawy oleju napędowego do stacji paliw należących do Przedsiębiorstwa znajdujących się w bazach w Warszawie, Piasecznie i Nowym Dworze Mazowieckim realizowane były w oparciu o cztery umowy zawierane z dostawcami na okres jednego roku. W wyniku realizacji tych umów dostawcy dostarczyli do Przedsiębiorstwa ogółem 1043,7 tys. litrów oleju napędowego za kwotę 56 782,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom VIII str. 1, 50-54, 164-167, 197-201)

⁸⁸ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁸⁹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

Do udzielania przez Przedsiębiorstwo zamówień na różnego rodzaju dostawy zastosowanie miało przywołane wyżej zarządzenie Nr 1 Zarządcy Komisarycznego z 17 stycznia 2008 r. w sprawie procedur nabywania usług, dostaw i robót budowlanych, zgodnie z którym udzielanie zamówień o przewidywanej wartości:

- nieprzekraczającej 10 tys. zł następować mogło po negocjacjach z jednym wykonawcą (zamówienie z wolnej ręki);
- nieprzekraczającej 50 tys. zł mogło następować w wyniku wyboru najkorzystniejszej oferty, przysłanej w oparciu o zapytania ofertowe wysłane przez Przedsiębiorstwo do (jeżeli to możliwe) minimum pięciu wybranych wykonawców;
- przekraczającej 50 tys. zł, następować mogło w trybie przetargu nieograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem, negocjacji bez ogłoszenia oraz zapytania o cenę.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 7-13)

W wyniku badania dokumentacji postępowań w sprawie zawarcia trzech umów na dostawę oleju napędowego do Przedsiębiorstwa w latach 2010-2012, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie trybu wyboru dostawców do realizacji tych zamówień. Ustalono m.in., że:

- umowa z 21 października 2009 r. (zawarta na okres od 27 października 2009 r. do 27 października 2010 r.) oraz umowa z 12 stycznia 2012 r. (zawarta na okres od 13 stycznia 2012 r. do 13 stycznia 2013 r.), podpisane zostały z dostawcami wybranymi w ramach postępowań w trybie przetargu nieograniczonego;
- umowa z 31 grudnia 2010 r. (zawarta na okres od 1 stycznia 2010 r. do 1 stycznia 2011 r.) podpisana została z dostawcą wybranym w ramach negocjacji bez ogłoszenia⁹⁰;
- we wszystkich zbadanych przypadkach do realizacji zamówienia wybrano oferenta, który zaproponował najniższą cenę dostawy oleju napędowego (w poszczególnych badanych postępowaniach złożonych zostało od 3 do 5 ważnych ofert);
- w zawartych umowach zamieszczono zapisy zabezpieczające właściwą ich realizację, dotyczące m.in. terminu realizacji zamówienia, gwarancji jakości na dostarczony przedmiot zamówienia, ustanowienia zabezpieczeń i kar umownych z tytułu niewłaściwej, w tym nieterminowej, realizacji umowy, trybu zgłaszania i dokonywania odbiorów (oraz rozliczeń).

(dowód: akta kontroli Tom VIII str. 3-201, 280-288, 359-360)

W dokumentacji z tych postępowań stwierdzono występowanie różnego rodzaju braków, niemających wpływu na wybór ofert, takich m.in. jak brak w protokołach z postępowań kompletu wymaganych podpisów członków komisji przetargowej lub kierownika zamawiającego.

(dowód: akta kontroli Tom VIII str. 34-38, 82-118, 143-152, 187-193, 259-262)

⁹⁰ Przyczyną przeprowadzenia w tym przypadku postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia, było unieważnienie zorganizowanego przetargu nieograniczonego w tym zakresie, z uwagi na fakt złożenia przez dwóch dostawców oleju napędowego jednakowych ofert cenowych zarówno w ofercie podstawowej jak i dodatkowej (cena były w przypadku wszystkich ww. postępowań jedynym kryterium oceny ofert).

Zarząd PKS w Warszawie wyjaśniając przyczyny powyższego podał m.in., że uchybienia powstały przez błąd (przeoczenie) pracownika sporządzającego protokoły.

(dowód: akta kontroli Tom VIII str.264-277)

2.2. Dostawcy oleju napędowego przedstawili Przedsiębiorstwu dokumentację (z badań laboratoryjnych) potwierdzającą, że dostarczane przez nich paliwo spełnia wymagania określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, tj. w stosownych Polskich Normach i przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych⁹¹. Określona w tej dokumentacji temperatura zablokowania zimnego filtra (CFPP) wynosząca od -18 do -29 odpowiadała wymaganiom jakościowym określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia z dnia 9 grudnia 2008 r., dotyczącym oleju napędowego standardowego, mającego zastosowanie dla okresu zimowego.

(dowód: akta kontroli Tom VIII str. 4, 48, 56, 162, 169, 195, 203, 235, 350-353)

Zgodnie z instrukcjami obsługi autobusów marki SOLBUS, Scania, Jelcz do napędu silnika należy stosować jedynie olej napędowy. Oleje napędowe należy dobierać na podstawie warunków otoczenia. Szczególną uwagę należy zwrócić na dobór oleju napędowego w okresie zimowym, tak by stosowany olej posiadał odpowiednio niską temperaturę krzepnięcia. Wskazywano również, że nie wolno mieszać benzyny lub alkoholu z olejem napędowym, że długotrwałe użycie benzyny i alkoholu powoduje zużycie pompy wtryskowej, a w skrajnych przypadkach nawet uszkodzenie silnika.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 143-144, 153, 156, 160, 163)

Pomimo powyższych zaleceń w latach 2009-2010 w okresie zimowym w 24 przypadkach kierowcy zatankowali do 13 autobusów Przedsiębiorstwa (marki SOLBUS, Scania, Irizar, Jelcz) benzynę (Pb95 lub Pb98) w ilościach od dwóch do 22 litrów. Na zatankowanie benzyny do autobusów kierowcy uzyskiwali zgodę ze strony dyspozytorów. Należy zaznaczyć, że trzy z tych autobusów (SOLBUS-y WE 9346S i WE 9348S oraz Scania WE 2321W), były objęte ochroną gwarancyjną w tym okresie.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 164-165, 213-216, 259-265)

W skierowanym do Prezesa Zarządu Przedsiębiorstwa piśmie z dnia 5 lipca 2013 r. Z-ca Dyrektora ds. Rozwoju z Instytutu Transportu Samochodowego poinformował, że Instytut nie zajmował się w ostatnich latach problematyką dolewania benzyny do oleju napędowego. Może jednak stwierdzić, że dolewanie małych dawek benzyny jest powszechnie znaną praktyką radzenia sobie w stanach awaryjnych. Aczkolwiek producenci nie zalecają stosowania tej metody, jej sporadyczne używanie rzadko kiedy doprowadza do uszkodzenia silnika lub aparatury wtryskowej.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 399)

⁹¹ Dz. U. Nr 221, poz. 1441.

Zarząd Przedsiębiorstwa wyjaśnił, że co prawda nabywany olej napędowy jest zgodny z Polską Normą dla okresu zimowego, to niedostateczna temperatura mętnienia (CP) powoduje, że dostarczane paliwo jest mniej odporne na działanie niskich temperatur niż wynika to z dokumentów. Alternatywą jest zakup oleju napędowego arktycznego, który jednak jest znacznie droższy od zwykłego oleju napędowego. Temperatury poniżej minus 15 st. C w okresie zimowym rzadko utrzymują się w dłuższym okresie czasu i nie można przewidzieć zapotrzebowania na olej napędowy arktyczny, co jest niezbędne do wynegocjowania odpowiednich warunków cenowych. W skrajnych przypadkach, w oparciu o doświadczenie, w przypadku unieruchomienia autobusu z powodu niskich temperatur, kiedy dochodziło do strat mocy lub zatrzymania pracy silnika, dolewana była benzyna. Zgodę na dotankowywanie benzyny wydawał Dział Eksploatacji odpowiedzialny za usunięcie usterki na trasie. Dolewki benzyny stanowiły od 2,5% do 5% objętości zbiorników w autobusach. Tak znikoma ilość benzyny nie mogła wpłynąć negatywnie na pracę pompy paliwowej, ani tym bardziej spowodować zatarcia silnika, nie było to też długotrwałe użycie benzyny. Od czasu incydentalnych dotankowań benzyny bezołowiowej minęło 2,5 roku i w żadnym przypadku we wskazanych autobusach nie wystąpiła awaria czy uszkodzenie układu zasilania spowodowane zastosowaniem benzyny.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 219-225)

2.3. Stwierdzono cztery przypadki ujęcia w ewidencji księgowej Przedsiębiorstwa operacji związanych z zakupami paliwa w dniach 25 i 26 stycznia 2010 r. (na łączną kwotę ok. 90 zł brutto) na podstawie dowodów zakupu (faktur), w których jako nabywcę paliwa, zamiast Przedsiębiorstwa, wskazano inny podmiot.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 168, 172, 174, 176)

Zarząd Przedsiębiorstwa wyjaśnił, że faktury te wystawione były za zakup paliwa dla autobusu, z którego jednostka ta korzystała na zasadach leasingu. Kierowcy tankując paliwo wskazali dane z dowodu rejestracyjnego autobusu, w którym jako jego właściciel wskazany był leasingodawca. Osoby zatwierdzające te dokumenty do ujęcia w ewidencji księgowej przeoczyły fakt złych danych dotyczących nabywcy paliwa na fakturach.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 224)

3. Zakup usług consultingowych i prawnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Koszty Przedsiębiorstwa z tytułu korzystania z usług doradczych, audytów, opinii prawnych zleconych do realizacji podmiotom zewnętrznym w poszczególnych latach badanego okresu kształtowały się następująco: 2009 r.- 179,3 tys. zł; 2010 r. - 153,9 tys. zł; 2011 r. - 301,9 tys. zł; 2012 r. - 265,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom X str. 276)

Od dnia 7 lipca 2011 r. zgodnie ze zmianami wprowadzonymi do Regulaminu organizacyjnego w strukturze organizacyjnej Przedsiębiorstwa uwzględniono stanowisko Radcy Prawnego, do którego obowiązków należeć miało m.in. świadczenie pomocy prawnej na rzecz Przedsiębiorstwa, a w szczególności

udzielanie porad i konsultacji prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie w imieniu PKS w Warszawie przed sądami i urzędami.

(dowód: akta kontroli Tom XI str. 94, 96, 106, 109-110, 150)

W Przedsiębiorstwie nie zatrudniono żadnego pracownika na stanowisku Radcy Prawnego. Wykonywanie tych zadań zlecano podmiotom zewnętrznym. W wyniku kontroli wydatków poniesionych na ten cel w 2012 r. stwierdzono, że największe wydatki poniesione zostały w tym zakresie w ramach realizacji następujących umów podpisanych z kancelariami prawnymi:

- z 12 grudnia 2011 r. (zawartej na czas nieokreślony), w której Zarząd Przedsiębiorstwa zlecił kancelarii radcy prawnego (osoba fizyczna), za określoną w umowie kwotę miesięcznego wynagrodzenia, świadczenie usług prawnych obejmujących udzielanie porad prawnych i konsultacji, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych, występowanie przed sądami i urzędami, prowadzenie spraw egzekucyjnych;
- z 10 lutego 2012 r. (zawartej na czas nieokreślony), w której przedmiotem było świadczenie przez kancelarię prawną usług na rzecz PKS w Warszawie w zakresie obsługi prawnej i doradztwa podatkowego.

Za usługi pierwszej z tych kancelarii Przedsiębiorstwo zapłaciło w 2012 r. kwotę ogółem 156,7 tys. zł brutto, w skład której to kwoty wchodziła zarówno zapłata umownego ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego, jak i zapłata za wystawiane przez kancelarię faktury dotyczące zwrotu kosztów z tytułu zastępstwa procesowego w postępowaniach sądowych. Za prace zlecone drugiej z tych kancelarii zapłacono w 2012 r. kwotę 75,1 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli Tom XI str. 186-237, 381-400; Tom XII str. 76-82)

Zarząd PKS w Warszawie wyjaśnił, że przyczyną zawarcia drugiej z tych umów był fakt, że zakres czynności kancelarii radcy prawnego (z którym podpisano umowę z dnia 12 grudnia 2011 r.) nie wypełniał licznych i złożonych porad dotyczących natury podatkowej, prawnej, a w szczególności z zakresu prawa gospodarczego w tym dotyczących nieruchomości, co było powodem zawarcia umowy z drugą kancelarią. Nie bez znaczenia pozostawała ilość spraw prowadzonych przez obsługującego Przedsiębiorstwo radcę prawnego, co uniemożliwiało dodatkowo sporządzanie opinii w szybkim terminie.

(dowód: akta kontroli Tom XI str. 418-419)

Przy udzielaniu przez Przedsiębiorstwo zamówień na różnego rodzaju usługi, w tym usługi prawne, zastosowanie miały identyczne zasady jak w przypadku zamówień na dostawy, określone przywołanym wyżej zarządzeniem Nr 1 Zarządcy Komisyjnego z 17 stycznia 2008 r. w sprawie procedur nabywania usług, dostaw i robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 7-13)

Wyboru powyższych podmiotów do realizacji zadań dokonano po negocjacjach z jednym podmiotem, tj. nie stosowano trybów udzielania zamówień określonych w ww. zarządzeniu, dotyczących zamówień o wartości powyżej 10 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 211, 218; Tom XII str. 75-76)

Zarząd Przedsiębiorstwa wyjaśnił m.in., że zlecenie wykonania opinii prawnych tej kancelarii odbywało się podczas bezpośrednich rozmów jednego lub obydwu członków Zarządu z którymś ze współników kancelarii. Podczas rozmowy omawiano stan faktyczny opiniowanej sprawy oraz zakres żądanej oceny jej stanu prawnego. Podczas rozmów prawnicy informowali o szacunkowej ilości godzin poświęconych na jej sporządzenie.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 210, 215, 218)

3.2. Kontrolą objęto również usługi zlecone przez Przedsiębiorstwo firmie A.C. (osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą), na podstawie umowy z 6 lutego 2012 r. zawartej na okres do końca kwietnia 2012 r. Przedmiotem tej umowy było wykonywanie przez zleceniobiorcę zadań dotyczących finansów, kontroli i administracji takich m.in. jak: opiniowanie pod względem ekonomiczno-finansowym umów zawieranych przez PKS Warszawa; nadzór nad kosztami i przychodami; pozyskiwanie źródeł finansowania działalności; nadzór finansowy nad gospodarką materiałową i inwestycyjną, kontrola prawidłowości obiegu dokumentów odzwierciedlających procesy gospodarcze w Przedsiębiorstwie; tworzenie raportów ujmujących zjawiska gospodarcze w PKS Warszawa; opracowywanie w porozumieniu z Głównym Księgowym projektów wewnętrznych regulacji dotyczących m.in. zakładowego planu kont, obiegu dokumentów księgowych, zasad prowadzenia i rozliczania inwentaryzacji, polityki rachunkowości. Wynagrodzenie za powyższe usługi określono w formie miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego płatnego na podstawie wystawianych faktur przez zleceniobiorcę. Z tytułu realizacji przedmiotowej umowy Przedsiębiorstwo zapłaciło firmie A.C. kwotę ogółem ok. 53,5 tys. zł (brutto).

(dowód: akta kontroli Tom XI str. 405-411)

Ustalono, że w przypadku wyboru wykonawcy tego zamówienia również nie stosowano trybów postępowania określonych w zarządzeniu Nr 1 Zarządcy Komisarycznego z 17 stycznia 2008 r. w sprawie procedur nabywania usług, dostaw i robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 7-13; Tom XII str. 76)

Prezes PKS w Warszawie wyjaśnił, że ww. zleceniobiorcę wybrano w trybie wyboru oferty dostępnej na rynku w sytuacji wyższej konieczności. Spółka była w procesie sporządzania sprawozdania finansowego za 2011 r. a 23 stycznia Członek Zarządu, dyrektor finansowo-administracyjny, zarazem główny księgowy złożył rezygnację. Nowa Główna Księgowa nie posiadała doświadczenia w zakresie samodzielnego sporządzenia sprawozdania finansowego, stąd zasadne było w opinii Zarządu przydzielenie wsparcia w tym zakresie ze strony bardziej kompetentnej osoby/organizacji.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 16-18, 22-23)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarząd Przedsiębiorstwa nie wprowadził w badanym okresie pisemnych wewnętrznych uregulowań określających zasady postępowania przy udzielaniu zamówień na dostawy autobusów nowych i używanych, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Powodowało to bowiem nieprzejrzystość (uznaniowość) postępowania przy udzielaniu tego rodzaju zamówień w sytuacji ponoszenia przez Przedsiębiorstwo znaczących wydatków na ten cel.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 322, 386-387; Tom VI str. 7-8, 20, 28-105)

Należy zaznaczyć, że w odpowiedzi z dnia 19 stycznia 2011 r. na wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 31 grudnia 2010 r., w którym NIK wskazała m.in. brak wewnętrznych regulacji określających tryb zakupów autobusów i wynikającą z tego niejednorodną praktykę postępowania, Dyrektor Przedsiębiorstwa (zajmujący obecnie stanowisko Prezesa Zarządu Przedsiębiorstwa) poinformował NIK, że akceptuje wniosek pokontrolny dotyczący rozważenia wprowadzenia stosownych uregulowań wewnętrznych w tym zakresie i zamierza w 2011 r. opracować i wdrożyć procedurę zakupu autobusów.

(dowód: akta kontroli Tom XII str. 51, 58)

Przedmiotowe uregulowania wprowadzone zostały przez Zarząd Przedsiębiorstwa dopiero w dniu 5 lipca 2013 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 337-343)

2. Przedsiębiorstwo przy udzielaniu zamówień na usługi prawne świadczone przez kancelarie prawne nie przestrzegało uregulowań wewnętrznych, tj. zarządzenia Nr 1 Zarządcy Komisarycznego z 17 stycznia 2008 r. w sprawie procedur nabywania usług, dostaw i robót budowlanych, co NIK ocenia negatywnie. Jak wskazano wyżej Zarząd Przedsiębiorstwa zawarł bez stosowania tych uregulowań umowy z kancelariami prawnymi z dnia 12 grudnia 2011 r. oraz 10 lutego 2012 r., na których realizację Przedsiębiorstwo wydatkowało w 2012 r. kwotę ogółem 231,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 211, 218; Tom XII str. 75-76)

Zarząd Przedsiębiorstwa wyjaśnił m.in., że przy wyborze kancelarii, z którą zawarto umowę z 10 lutego 2012 r., stosowano zarządzenie Nr 1 Zarządcy Komisarycznego z dnia 17 stycznia 2008 r. Umowa miała charakter ramowy i określała wysokość stawki godzinowej oraz wynagrodzenie za pierwsze zlecenie w wysokości 12 tys. zł. Dopuszczalny więc był wybór w drodze negocjacji z jednym oferentem. Przy wyborze tej konkretnej kancelarii wpływ miało doświadczenie wspólników i przedstawiane przez nich spraw jakimi zajmowali się w swojej wcześniejszej praktyce.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 211, 218; Tom XII str. 83)

W ocenie NIK, argumenty podniesione w ww. wyjaśnieniach nie są zasadne. Zgodnie z przywołanym wyżej zarządzeniem Nr 1 Zarządcy Komisarycznego, udzielanie zamówień w drodze negocjacji prowadzonych z jednym wykonawcą (tj. zamówień w trybie z wolnej ręki) dopuszczalne było dla zamówień o wartości poniżej 10 tys. zł. Dla zamówień o wyższej wartości przewidywano inne tryby postępowania. Ponadto w przypadku przedmiotowego zamówienia nie zachodziły

okoliczności wskazane w § 3 ust. 1 powyższego zarządzenia, określające sytuacje, w których nie stosuje się procedur postępowania przewidzianych dla zamówień o wartości powyżej 10 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 7-10; Tom XII str. 83)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Uwagi NIK dotyczą transakcji nabycia 9 autobusów używanych od firmy R. [...] ⁹²na łączną kwotę 346, 6 tys. zł (brutto) na podstawie umowy z 10 grudnia 2009 r. Jak wskazano wyżej dokonany w grudniu 2009 r. zakup od firmy R. [...] ⁹³dziwięciu autobusów marki Volvo oraz Scania biorąc po uwagę w szczególności wiek kupowanych autobusów (12 do 17 lat), był niezgodny z ogólnymi założeniami dotyczącymi planowanych inwestycji w tabor [...] ⁹⁴.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 137; Tom X str. 103-213; Tom XII str. 71-74)

Wszystkie autobusy zakupione od firmy R. [...] ⁹⁵ zostały przez Przedsiębiorstwo stopniowo wycofane z użytkowania w ciągu 26 miesięcy od daty ich zakupu (do lutego 2012 r.) i sprzedane (ostatni w dniu 12 listopada 2012 r.). Przyczynami zaprzestania użytkowania oraz dokonania ich sprzedaży były głównie (jak wynika z dokumentacji znajdującej się w Przedsiębiorstwie) wysokie koszty ich eksploatacji oraz wysoki stopień ich zużycia. Przebieg wykonany na poszczególnych autobusach w okresie ich użytkowania w Przedsiębiorstwie wynosił od 10,1 do 90,0 tys. km. W grudniu 2010 r. użytkowanych było osiem z tych autobusów, w grudniu 2011 r. – pięć, a w lutym 2012 r. – jeden.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 137; Tom X str. 41, 103-115, 291-293; Tom XII str. 71-74)

Dyrektor ds. Technicznych oświadczył m.in., że o zakup tych autobusów wnioskował Dyrektor ds. Przewozów. Jego zadaniem była ocena ich stanu technicznego. W ramach wykonywania tego zadania zlecił wykonanie oceny technicznej autobusów oraz ustalenie ich wartości rynkowej przez niezależnych rzeczoznawców. Wynegocjowane ceny zakupu były znacznie niższe od wycen rzeczoznawcy jak również propozycji właściciela firmy R. [...] ⁹⁶

(dowód: akta kontroli str. Tom X str. 277)

Prezes Zarządu Przedsiębiorstwa, który podpisał umowę z firmą R. [...] ⁹⁷ w sprawie zakupu przedmiotowych autobusów (w okresie sprawowania funkcji dyrektora tej jednostki) wyjaśnił, że podejmowane w tym okresie decyzje, m.in. decyzja dotycząca zakupu autobusów od firmy R. [...] ⁹⁸, zmierzały do zabezpieczenia ciągłości

⁹² Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁹³ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁹⁴ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Polonus” w Warszawie S.A.

⁹⁵ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁹⁶ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁹⁷ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

⁹⁸ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

wykonywania działalności przewozowej na istniejących w tamtym okresie liniach oraz liniach planowanych do uruchomienia, w tym w ramach rozbudowywanej liczby linii w Piasecznie. Zakup przedmiotowych pojazdów wraz z przejęciem kursów obsługiwanych przez R. [...] ⁹⁹ stanowił ofertę znacznie atrakcyjniejszą niż wejście określoną ilością kursów na obsługiwaną przez PKS w Warszawie linię Prażmów-Piaseczno-Warszawa, na których Przedsiębiorstwo m.in. zamierzało zwiększyć pracę przewozową. Celem powyższego miała być poprawa pozycji Przedsiębiorstwa na rynku poprzez zwiększenie wygody podróżowania oraz odtworzenie parku taborowego w bazie Piaseczno, który w tamtym czasie zagrażał bezpieczeństwu pasażerów, tak więc zużycie paliwa kupowanych autobusów nie było brane pod uwagę jako priorytetowe.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 220-221; Tom X str. 10-17)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że w wyniku realizacji umowy z dnia z 10 grudnia 2009 r. PKS w Warszawie nabyło jedynie zużyte autobusy, które w przeciągu dwóch lat Przedsiębiorstwo zmuszone było wycofać z eksploatacji.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 137; Tom X str. 41, 103-115, 291-293; Tom XII str. 71-74)

Nie spełniły się również oczekiwania kierownictwa Przedsiębiorstwa, dotyczące spodziewanych korzyści wynikających z przejęcia od firmy R. [...] ¹⁰⁰, w ramach realizacji przedmiotowej umowy, obsługi połączenia na trasie Warszawa-Prażmów. Przebiegi wykonywane przez autobusy Przedsiębiorstwa przy obsłudze tego połączenia (linia 204), stopniowo zmniejszały się w poszczególnych latach badanego okresu: z 314,3 tys. km - w 2010 r. do 72,1 tys. km - w 2012 r., z uwagi na jego nierentowność. Przychody uzyskiwane przy jego obsłudze w badanym okresie w przeliczeniu na jeden km wynosiły w 2010 r. – 2,24 zł; w 2011 r. – 2,61 zł, w 2012 r. – 2,58 zł i były niższe od średnich przychodów na jeden km uzyskiwanych ze wszystkich połączeń komunikacyjnych obsługiwanych przez autobusy z bazy Piaseczno (odpowiednio: 2,84 zł; 3,26 zł i 3,61 zł).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 220-221; Tom X str. 10-17, 95-96, 243, 322-329)

2. Brak uregulowań wewnętrznych określających zasady postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych na dostawy autobusów, jak i nieprzestrzeganie wewnętrznych uregulowań określających zasady udzielania zamówień na usługi, w przypadku zamówień dotyczących usług prawnych, sprzyjały uznaniowości i nieprzejrzystości postępowania przy udzielaniu zamówień w tym zakresie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Przedsiębiorstwa w badanym obszarze.

⁹⁹ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

¹⁰⁰ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 uodip. w związku z art. 11 ust 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie firmy R.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰¹, wnosi o:

1. prowadzenie przewozów regularnych po uzyskaniu stosownych zezwoleń;
2. wykonywanie przewozów zgodnie z rozkładami jazdy stanowiącymi załącznik do zezwoleń na prowadzenie tej działalności;
3. udzielanie zamówień na usługi prawne na zasadach określonych w uregulowaniach wewnętrznych;
4. terminowe regulowanie zobowiązań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 20 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

.....
podpis

¹⁰¹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

D.W.