



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.08.2019

Krzysztof Balawejder
Prezes Zarządu
Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o.
z siedzibą we Wrocławiu
ul. Bolesława Prusa 75-79
50-316 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.192.2019
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 12 grudnia 2019 r.

P/19/108 – Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu
województwa dolnośląskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, zwane dalej: „MPK” lub „Spółka”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Balawejder, Prezes Zarządu MPK, od 6 maja 2019 r. i nadal. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Jolanta Szczepańska, Prezes Zarządu MPK, od 16 stycznia 2015 r. do 5 maja 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja inwestycji dotyczących transportu zbiorowego2. Stan techniczny taboru komunikacji miejskiej3. Wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Siekierka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/64/2019 z 15 kwietnia 2019 r.2. Magdalena Barzęc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/89/2019 z 14 maja 2019 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Realizowane przez Spółkę zadania związane ze świadczeniem przewozów komunikacji miejskiej zapewniały funkcjonowanie transportu publicznego na terenie Wrocławia. Działania Spółki przyczyniły się do podwyższenia standardów obsługi przewozów pasażerskich, w szczególności poprzez wprowadzanie nowoczesnego taboru, dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz posiadającego rozwiązania służące ograniczeniu emisji szkodliwych składników spalin. Niemniej, trudna sytuacja finansowa Spółki ograniczała możliwości jej rozwoju, co nie pozostawało bez wpływu na funkcjonowanie transportu publicznego na terenie miasta.

Powyższą ocenę uzasadniają m.in. następujące ustalenia kontroli:

[1] Zaakceptowana i realizowana przez Spółkę metoda rekompensowania przez Miasto Wrocław (dalej: „Miasto”) poniesionych kosztów świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego nie zapewniała stabilności finansowej, rozwoju, systemu skutecznego zarządzania Spółką oraz świadczenia tych usług o odpowiednio wysokiej jakości³. W konsekwencji niedopłata rekompensaty za lata 2016-2018 wyniosła ogółem 13 195,65 tys. zł netto, a według szacunków dokonanych przez Spółkę niedopłata rekompensaty za lata 2010-2018 wyniosła ogółem 140 679,97 tys. zł netto. Takie ukształtowanie wzajemnych praw i obowiązków między stronami umowy transportowej nie było zgodne z rozporządzeniem WE 1370/2007⁴ (pkt 7 załącznika).

[2] Spółka nieprawidłowo, bo w kwotach nieodpowiadających wysokości faktycznie poniesionych kosztów, wystawiała faktury z tytułu sprzedaży usług związanych ze świadczeniem przewozów komunikacji miejskiej. Istotnie wpływało to na sytuację finansową MPK. We wszystkich latach badanego okresu MPK uzyskiwało ujemne wyniki finansowe, tj. w 2016 r. strata netto wyniosła - 12 870 tys. zł, w 2017 r. - 26 175 tys. zł, a w 2018 r. - 51 122 tys. zł. Co więcej, na koniec 2018 r. MPK spełniało przesłanki przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji⁵, w zakresie kryterium stanowiącym, że więcej niż połowę subskrybowanego kapitału podstawowego i rezerwowego utracono w wyniku poniesionych strat. Taki status przedsiębiorstwa utrudniał Spółce ubieganie się o dofinansowanie planowanych działań inwestycyjnych środkami Unii Europejskiej.

[3] Przyjęcie przez MPK powyższego sposobu rozliczeń z Miastem wpłynęło na decyzję o korzystaniu przez Spółkę z innych instrumentów finansowych mających na celu bieżącą poprawę płynności, tj. z emisji obligacji i forfaitingu wierzytelności. Skutkowało to jednak poniesieniem przez Spółkę dodatkowych kosztów obsługi tych umów w wysokości 12 704,5 tys. zł. Podkreślić należy, że przed zawarciem umowy na emisję obligacji MPK nie przeprowadziło analizy opłacalności tej umowy w porównaniu do innych dostępnych form finansowania.

[4] Spółka uczestniczyła we wdrażaniu założeń planu transportowego Wrocławia⁶ w zakresie podwyższenia standardu taboru używanego w przewozach komunikacji

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Uregulowania przyjęte w zawartej w dniu 26 marca 2010 r. pomiędzy Miastem a MPK umowie nr 84/NZ/10 o wieloletnie wykonywanie zadań powierzonych Spółce przez Miasto Wrocław na podstawie aktu założycielskiego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i aktów wykonawczych (dalej: „umowa transportowa” lub „umowa 84/NZ/10”) umożliwiały bowiem Miastu wpłaty kwot rekompensaty z tytułu świadczonych usług transportowych w wysokości mniejszej niż wskazywały kalkulacje kosztów przedkładane przez Spółkę.

⁴ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. nr 1370/2007 dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 - Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, ze zm.; dalej: „rozporządzenie (WE) nr 1370/2007”.

⁵ W rozumieniu prawa UE.

⁶ Uchwała Nr XXXIV/713/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Wrocławia na lata 2016-2022” (dalej: „plan transportowy Wrocławia”).

miejskiej. Zrealizowane inwestycje⁷ nie w pełni pozwoliły jednak na obniżenie średniego wieku eksploatowanych pojazdów. I tak, w przypadku autobusów średni wiek wynosił niezmiennie 9,5 lat, a tramwajów 24 lata. Ponad 55% tramwajów wyprodukowanych zostało w latach 1975-2008, a najstarszy miał aż 44 lata. Podobną tendencję odnotowano w przypadku autobusów, gdzie aż 170 z nich (52,8%) wyprodukowanych było przeszło 10 lat temu, a 17 najstarszych miało 18 lat. [5] Pomimo znaczącej poprawy dotyczącej zwiększenia liczby tramwajów przystosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, bo o 52,2%, w dalszym ciągu aż 104 pociągi tramwajowe (44,0%) nie spełniały powyższego warunku.

[6] W wyniku niewystarczającej współpracy i stosownych uzgodnień MPK z Miastem, Spółka ogłosiła i rozstrzygnęła przetarg na dzierżawę 60 autobusów, w ramach którego przewidziano zamówienie m.in. systemu kasowników ibiletomatów, z którego MPK w ostateczności musiało zrezygnować. W tym samym czasie bowiem Miasto zakupiło inny system do obsługi dystrybucji biletów i kasowników z przeznaczeniem dla taboru MPK.

Ponadto, realizując to zamówienie MPK niezgodnie z przepisami art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁸ (dalej: „Pzp”) zawarło aneks do umowy, dokonując nieuprawnionej zmiany jej postanowień w stosunku do treści oferty. Skutkiem tego zakupiono oprogramowanie komputerowe, którego nie przewidziano w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia i specyfikacji istotnych jego warunków.

[7] Spółka przeprowadzała wymagane badania techniczne autobusów. Niemniej NIK ocenia jako nie w pełni skuteczny nadzór nad dopuszczaniem tych pojazdów do ruchu. W wyniku bowiem 155 kontroli autobusów MPK przeprowadzonych na zlecenie NIK⁹ przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego we Wrocławiu, w 19 przypadkach, stwierdzono na tyle poważne usterki w stanie technicznym, że nie dopuszczono pojazdów do dalszej jazdy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja inwestycji dotyczących transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 26 marca 2010 r. pomiędzy Miastem a MPK została zawarta umowa nr 84/NZ/10, której przedmiotem było szczegółowe określenie warunków organizacyjnych, proceduralnych, finansowych oraz prawnych wykonywanych przez Spółkę na rzecz Miasta – zadań przewozowych w lokalnym transporcie zbiorowym. Okres obowiązywania umowy wynosił: [1] w zakresie usług autobusowych 15 lat licząc od dnia zawarcia umowy; [2] w zakresie usług tramwajowych 22 lat i 6 miesięcy licząc od dnia zawarcia umowy.

W latach 2016-2019 (I półrocze) Spółka dokonała zakupu/dzierżawy ogółem 166 środków transportu miejskiego¹¹ o wartości ogółem 441 880,4 tys. zł (w tym środki UE 231 149,8 tys. zł oraz środki własne w kwocie 210 730,6 tys. zł), i tak:

- zakupu 56 tramwajów (46 zostało dostarczone)¹² dokonano w ramach projektu „Modernizacja floty taboru tramwajowego we Wrocławiu pod względem polepszenia

⁷ W zakresie zakupu/dzierżawy środków transportu.

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁹ na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w lipcu i sierpniu 2019 r.,

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Z zakupionych/dzierżawionych 166 środków transportowych do 30 czerwca 2019 r. dostarczonych zostało 106 pojazdów.

efektywności energetycznej oraz zapewnienia dostępności dla osób o ograniczonej sprawności poruszania się – Etap IA” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 o wartości netto 225 936,5 tys. zł (w tym środki UE 177 141,6 tys. zł oraz środki własne w kwocie 48 794,9 tys. zł);

- zakupu 50 autobusów EURO6 marki Mercedes¹³ dokonano w ramach projektu „Modernizacja taboru autobusowego transportu publicznego we Wrocławiu pod względem redukcji emisji spalin” – RPO WD 2014-2020 o wartości netto 79 140,0 tys. zł (w tym środki UE 54 008,2 tys. zł oraz środki własne w kwocie 25 131,8 tys. zł).

- dzierżawy 60 nowych autobusów marki Mercedes Citaro¹⁴ o wartości netto 136 803,9 tys. zł.

Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że Spółka zdecydowała się na nabycie nowych pojazdów w formie dzierżawy ze względu na ograniczone środki finansowe i brak możliwości poniesienia jednorazowego wydatku w wysokości 87 mln zł netto.

Powyższe zakupy ujęte były w opracowanych przez Spółkę w latach 2016-2019 (I półrocze) planach zakupów inwestycyjnych stanowiących część Planu działalności Spółki na dany rok kalendarzowy. Realizacja tych zadań przedstawiana była natomiast w rocznych sprawozdaniach Zarządu oraz w dokumentach pn. Monitoring MPK Sp. z o.o. we Wrocławiu¹⁵. Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że w latach 2016-2019 zakup środków transportu miejskiego miał charakter odtworzeniowy majątku i zabezpieczał bieżące potrzeby Spółki.

Wartość poniesionych wydatków związanych z zakupem/dzierżawą środków transportu miejskiego wyniosła ogółem 229 235,8 tys. zł, z tego: w 2016 r. - 4 151,2 tys. zł, w 2017 r. - 69 648,7 tys. zł, w 2018 r. - 148 228,3 tys. zł i w 2019 r. (I półrocze) - 7 207,6 tys. zł.

Wszystkie zakupy środków transportu miejskiego dokonane zostały w ramach postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. Nie stwierdzono przypadków przetargów nierozstrzygniętych oraz przypadków, w których nie doszło do zawarcia umowy z wybranym wykonawcą.

Dla zakupów dofinansowanych ze środków UE opracowano studium wykonalności w związku z wymogiem dokumentacji aplikacyjnej ww. projektów unijnych.

(akta kontroli str. 1911-1947, 2175-2213, 2878-2919)

1.2. W MPK nie opracowano dokumentu określającego standardy dla środków transportu używanych w komunikacji miejskiej.

Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że nie opracowano takiego dokumentu, z uwagi iż podstawowymi dokumentami, które określają standardy dla środków transportu, na których Spółka wzoruje się przy opracowywaniu różnego typu dokumentacji były powszechnie obowiązujące przepisy prawa, np.: rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia¹⁶.

W planie transportowym Wrocławia wskazano m.in. standardy związane z konstrukcją i wyposażeniem pojazdów transportu miejskiego, i tak:

¹² [1] 16 tramwajów w związku z wykonaniem umowy nr 324/IR/2015 z dnia 7 lipca 2015 r. o wartości 82 677,0 tys. zł, z czego środki UE 65 076,7 tys. zł oraz 17 600,3 tys. zł środki własne (postępowanie przetargowe nr PN/18/2015). W ramach tej umowy sześć tramwajów dostarczono w 2015 r.; [2] 40 tramwajów w związku z wykonaniem umowy nr 295/NT/202017 z dnia 13 października 2017 r. o wartości 143 259,5 tys. zł, z czego środki UE 112 064,9 tys. zł oraz 31 194,6 tys. zł środki własne (postępowanie przetargowe nr PN/24/2017), z tym że 10 tramwajów dostarczone będą po I półroczu 2019 r.

¹³ Zgodnie z umową nr NT.243-48/2019 z dnia 21 marca 2019 r. (postępowanie przetargowe nr PN/2/2018). Dostawy autobusów przewidziane są po I półroczu 2019 r.

¹⁴ Zgodnie z umową nr 239/NT/2017 z dnia 31 lipca 2017 r. z konsorcjum (postępowanie przetargowe nr PN/18/2017). Dostawa autobusów nastąpiła w 2018 r.

¹⁵ W 2016 r. - załącznik do uchwały nr 89/17 Zarządu MPK, z dnia 23 lutego 2017 r.; w 2017 r. - załącznik do uchwały nr 27/18 Zarządu MPK, z dnia 14 marca 2018 r.; w 2018 r. - załącznik do uchwały nr 40/19 Zarządu MPK z dnia 25 marca 2019 r.; w 2019 r. (I półrocze) - załącznik do uchwały nr 83/19 Zarządu MPK, z dnia 14 maja 2019 r.

¹⁶ Dz.U. poz. 2022, ze zm.

[1] niskopodłogowe - dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, [2] wyposażone w klimatyzację, [3] z minimalnym udziałem miejsc siedzących w pojazdach, [4] z fonicznym zapowiadaniem przystanków, [5] z wizualnym zapowiadaniem przystanków, [6] spełniające, co najmniej wymagania normy EURO 6 (i wyżej, jeśli będzie) w zakresie emisji szkodliwych składników spalin w przypadku autobusów, [7] inne - podświetlenie progów każdych drzwi, zabezpieczenie przed przytraśnięciem drzwiami (rewersowanie, fotokomórki), monitoring wewnętrzny.

(akta kontroli str. 1935-1947, 2132-2139)

1.3. Spółka na zakup/dzierżawę środków transportowych przeprowadziła ogółem trzy postępowania przetargowe:

- postępowanie nr PN/24/2017 na zakup tramwajów w ramach projektu „Modernizacja floty taboru tramwajowego we Wrocławiu pod względem polepszenia efektywności energetycznej oraz zapewnienia dostępności dla osób o ograniczonej sprawności poruszania się – Etap IA”¹⁷,
- postępowanie nr PN/2/2018 na zakup 50 autobusów marki Mercedes,
- postępowanie nr 18/2017 na dzierżawę 60 sztuk fabrycznie nowych, miejskich autobusów niskopodłogowych.

Z uwagi na fakt, że dostawy 50 autobusów w ramach przetargu nr PN/2/2018 nastąpią zgodnie z zawartą umową po I półroczu 2019 r. kontrolą objęto postępowanie przetargowe nr 18/2017 dotyczące dzierżawy 60 fabrycznie nowych miejskich autobusów niskopodłogowych.

W wyniku przeprowadzonego postępowania w dniu 31 lipca 2017 r. zawarto umowę nr 239/NT/2017 pomiędzy MPK a konsorcjum wykonawców.

Cena całkowita za wykonanie wszystkich obowiązków spoczywających na Wykonawcy i przewidzianych w umowie wynosiła: brutto 168 268,8 tys. zł, netto 136 803,9 tys. zł.

Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że źródłem finansowania przedmiotowej umowy była umowa nr 84/NZ/10.

W związku z faktem, że zakres zamówienia publicznego uległ zmianie z uwagi na zakup kasowników przez Miasto, MPK zawarło do przedmiotowej umowy dwa aneksy: aneks nr 1 z dnia 25 stycznia 2018 r. – dotyczył zmiany postanowień umowy w zakresie kasowników i biletomatów; aneks nr 2 z dnia 23 maja 2018 r. – w aneksie tym uzupełniono bądź wydłużono terminy realizacji poszczególnych zadań wyszczególnionych w aneksie nr 1, co opisano w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

W umowie w sposób odpowiedni zabezpieczono interesy MPK poprzez postanowienia dotyczące w szczególności naliczania kar umownych, wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, serwisu, gwarancji oraz szkoleń pracowników.

Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z zawartej umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.

MPK prawidłowo dokonywało rozliczeń finansowych z wykonawcą umowy dzierżawy 60 autobusów. W latach 2018-2019 (I półrocze) koszty te wyniosły ogółem 23 881,2 tys. zł, z tego 16 673,6 tys. zł w 2018 r. oraz 7 207,6 tys. zł w 2019 r. (I półrocze). Wszystkie wystawione przez kontrahenta faktury zostały przez MPK zapłacone w terminie. Wszystkie autobusy zostały włączone do eksploatacji w dniu 8 marca 2018 r.

¹⁷ Postępowanie to objęte zostało kontrolą Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w okresie od 5 maja 2019 r. do 30 maja 2019 r. W protokole z dnia 30 maja 2019 r. nie odnotowano nieprawidłowości zarówno w zakresie przeprowadzonego postępowania przetargowego jak i wydatkowania środków finansowych na zakup tramwajów.

W związku z opóźnieniami w dostawie autobusów obciążono ich dostawcę karami umownymi (§ 8 ust. 5 pkt 2 umowy dzierżawy) w kwocie ogółem 166,0 tys. zł¹⁸, które potrącone zostały z płatności z tytułu czynszu dzierżawnego.

(akta kontroli str. 1948-1987, 2140-2166, 2311-2444, 2459-2492, 2496-2715, 2878-2919)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. MPK zawierając aneks nr 1 z dnia 25 stycznia 2018 r. do umowy nr 239/NT/2017 z dnia 31 lipca 2017 r. na dzierżawę 60 autobusów dokonało zmiany postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której wybrano wykonawcę, co było niezgodne z art. 144 ust. 1 Pzp, który stanowi, że niedopuszczalna jest zmiana umowy w sposób rozszerzający przedmiot w stosunku do przedmiotu świadczenia opisanego w ofercie.

W aneksie tym odnotowano m.in., że wprowadzone zmiany mają charakter istotny i dokonane zostały na podstawie §9 ust. 2 pkt 5 umowy, który przewidywał możliwość dokonania istotnych zmian postanowień umowy w stosunku do treści oferty w przypadku zmiany systemu funkcjonowania kasowników i biletomatów w sytuacji dokonania przez organizatora zmian w systemie pobierania opłat za przejazd środkami komunikacji miejskiej. Wartość zaniechanego zamówienia, tj. rezygnacja przez MPK z montażu systemu kasowników i biletomatów elektronicznych wyceniona została w kwocie 253,0 tys. zł netto.¹⁹ W aneksie odnotowano również, że wartość świadczenia, którego nie wykona wykonawca na rzecz zamawiającego w związku ze zmniejszeniem zakresu przedmiotu umowy, nie spowoduje zmniejszenia wysokości ceny dzierżawy określonej w umowie, pod warunkiem spełnienia przez wykonawcę na rzecz zamawiającego następujących świadczeń m.in.: [1] dostarczenia oprogramowania EasyWay; [2] wdrożenia i modyfikacji oprogramowania EasyWay; [3] modyfikację oprogramowania Panel Administratora; [4] modyfikację systemu SiMS Reports.

MPK sporządzając dokumentację przetargową na dzierżawę autobusów w załączniku nr 4 do opisu przedmiotu zamówienia pn. „Wyposażenie techniczne - Kasowniki elektroniczne” zawarło w nim m.in. wymagania ogólne oraz wymagania szczegółowe dotyczące kasowników dostarczanych w ramach przedmiotowej umowy. Ponadto w pkt. 3.10. tego załącznika odnotowano, że „Zamawiający informuje, iż z uwagi na rozstrzygnięte przez Miasto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług dystrybucji biletów komunikacji miejskiej, w trakcie trwania umowy będzie konieczne zabudowanie dodatkowych kasowników wg wymagań nowego systemu poboru opłat w pojazdach komunikacji miejskiej, równoległe do istniejących kasowników, dostarczonych wraz z autobusami. Po docelowym uruchomieniu systemu opłat w pojazdach komunikacji miejskiej konieczne będzie zdemontowanie kasowników starego systemu. W takiej sytuacji Zamawiający oczekuje, iż Wykonawca zdemontuje kasowniki znajdujące w pojazdach na własny koszt. Wykonawca zobowiązany będzie do udostępnienia pojazdów z celu montażu nowych kasowników.”

Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że powodem zawarcia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”) postanowień dotyczących kasowników elektronicznych był fakt, że MPK realizuje usługi przewozowe pojazdami komunikacji miejskiej na rzecz ich organizatora (Miasta), przy jednoczesnym uwzględnieniu, że to organizator odpowiada za dostawę i wdrożenie systemu poboru opłat za przejazd środkami komunikacji miejskiej we Wrocławiu. Jednocześnie zgodnie z treścią SIWZ wykonawca zobowiązany został do

¹⁸ MPK wystawiło łącznie trzy noty księgowe: nr 26/2018 z dnia 11.04.2018 r. w kwocie 72,0 tys. zł; nr 36/2018 z dnia 25.05.2018 r. – 86,0 tys. zł; nr 56/2018 z dnia 30.08.2018 r. – 8,0 tys. zł.

¹⁹ Kwota ta wynika z pisma Zakładu Elektronicznego SIMS w Bydgoszczy.

przygotowania miejsc montażu z wyprowadzeniem zasilania nowych kasowników, w ilości wskazanej w SIWZ. Tym samym, zamawiający dokonując stosownych zapisów w SIWZ w zakresie kasowników elektrycznych, działał zgodnie z dyspozycją art. 29 Pzp, tj. opisał przedmiot zamówienia w sposób uwzględniający wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sposób wykonania zamówienia i tym samym sporządzenia przez wykonawcę oferty. Umowa Miasta z dostawcą systemu poboru opłat została zawarta w dniu 8 marca 2017 r., a przedmiotowe postępowanie zostało wszczęte przez MPK w dniu 5 kwietnia 2017 r. Kopia zawartej umowy przez Miasto z dostawcą systemu, została przekazana MPK w dniu 24 marca 2017 r. Należy jednak zauważyć, że same postanowienia zawartej i przekazanej MPK umowy nie określały szczegółowych rozwiązań w zakresie nowego systemu poboru opłat, który na mocy zawartej umowy miał być wdrożony we Wrocławiu. Przepisy te nie były też znane do czasu rozstrzygnięcia przedmiotowego postępowania (30 czerwca 2017 r.), a ich docelowy kształt (sposób funkcjonowania nowego systemu poboru opłat) wykrystalizował się w momencie wdrażania ww. umowy (jesień 2017 r.).

Wyjaśnił również, że zakupione systemy informatyczne nie mają nic wspólnego z kasownikami i biletomatami elektronicznymi. Kasowniki i biletomaty nie są zależne od wspomnianych programów i są instalowane w pojazdach niezależnie od tych programów. Również brak kasowników i biletomatów, nie ma żadnego wpływu na pracę wymienionych programów.

Zdaniem NIK wyjaśnienia Prezesa Zarządu MPK nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ zakup dodatkowego oprogramowania nie był objęty zakresem przedmiotowym postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a jego cena nie była ustalona w wyniku przetargu. Ponadto zawarcie aneksu jest konsekwencją braku komunikacji pomiędzy MPK a Miastem w zakresie prowadzonych postępowań przetargowych dotyczących funkcjonowania komunikacji miejskiej we Wrocławiu. Brak wewnętrznych uzgodnień w powyższej sprawie nie powinien w żaden sposób wpływać na prowadzone postępowania przetargowe.

(akta kontroli str. 2459-2466, 2583-2715)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka zrealizowała zadania inwestycyjne polegające na zakupie nowych pojazdów i sprawowała skuteczny nadzór nad realizacją dostaw autobusów w ramach badanego zamówienia. Niemniej, MPK zawierając aneks do umowy z wykonawcą, dokonało zmiany postanowień w niej zawartych w stosunku do treści oferty, co było niezgodne z przepisami art. 144 ust. 1 Pzp.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Stan techniczny taboru komunikacji miejskiej

2.1. MPK na dzień 30 czerwca 2019 r. posiadało ogółem 560 pojazdów transportu miejskiego, z tego 238 pociągów tramwajowych oraz 322 autobusów. Powyższa ilość pojazdów transportu miejskiego spełniała wymogi odnotowane w planie transportowym Wrocławia w części dotyczącej prognozowanej minimalnej wielkości taboru ruchu, w której podano, że w 2019 r. będzie ogółem 556 pojazdów transportu, z tego 216 tramwajów oraz 340 autobusów. Charakterystyka ww. pojazdów transportu miejskiego przedstawia się następująco:

a) tramwaje:

- na dzień 30 czerwca 2019 r. było ogółem 238 pociągów tramwajowych²⁰, tj. o jeden mniej od stanu na koniec 2018 r. i o siedem więcej od stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. Liczba taboru przystosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami na dzień 30 czerwca 2019 r wyniosła 134 pociągi (56,3%) i była wyższa o 46 pociągów (52,3%) od stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. Liczba

²⁰ 104 pociągi, tzn. tramwaje dwuwagonowe oraz 134 pociągi (tramwaje jednowagonowe)

pojazdów objętych systemem informacji pasażerskiej wyniosła odpowiednio 230 (96,6%) oraz 193 (83,5%), tj. wzrosła o 37 pojazdów (19,2%). W badanym okresie we wszystkich pociągach zastosowano rozwiązania konstrukcyjne służące ograniczeniu (eliminacji) emisji szkodliwych składników spalin.

Średni wiek tramwajów wynosił na dzień 30 czerwca 2019 r. 24 lata i był niższy o 2,6 lat od stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. Najstarszy pociąg tramwajowy (dwa wagony) typ 105 był z 1975 r. (44 lata). Pociągów wyprodukowanych w ostatnich 10 latach było odpowiednio 107 (44,9 %) oraz 92 (39,8 %), tj. więcej o 15 (16,3%).

b) autobusy:

- na dzień 30 czerwca 2019 r. było ogółem 322 autobusów, tj. o trzy mniej od stanu na koniec 2018 r. i o 10 więcej od stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. Wszystkie autobusy w badanym okresie były przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz wyposażone były w systemem informacji pasażerskiej. Liczba pojazdów, w których zastosowano rozwiązania konstrukcyjne służące ograniczeniu (eliminacji) emisji szkodliwych składników spalin wynosiła na dzień 30 czerwca 2019 r. – 117 (36 %) i była wyższa o 60 autobusów od stanu na dzień 1 stycznia 2016 r.

Średni wiek pojazdów w badanym okresie wynosił 9,5 roku. Najstarsze pojazdy Volvo 7000A (17 autobusów) były z 2001 r. (18 lat). Pojazdów wyprodukowanych w ostatnich 10 latach było odpowiednio 152 (47,2%) oraz 171 (54,8), tj. mniej o 19 (11,1%).

Z porównania ww. charakterystyki pojazdów transportu miejskiego z wymaganymi wskaźnikami wynikającymi z planu transportowego Wrocławia wynika, że na koniec I półrocza 2019 r. nie osiągnięto zaplanowanego na 2015 r. wskaźnika udziału autobusów spełniających normy EURO 6 w zakresie emisji szkodliwych składników spalin wynoszącego 41% (był w wysokości 36%).

Oględzinami objęto trzy środki transportu publicznego zakupione/wydzierżawione w badanym okresie, tj. tramwaj Moderus Beta oraz dwa autobusy Mercedes Benz (pojedynczy i przegubowy). Wyposażenie wszystkich ww. pojazdów było zgodne z wymogami zawartymi w SIWZ na zakup/dzierżawę tych pojazdów.

W ww. pojazdach brak było dwóch informacji - głównych możliwości przesiadki oraz planu sieci komunikacyjnej. Dodać przy tym należy, że braki te występują we wszystkich środkach transportu publicznego.

(akta kontroli str. 1911-1933, 2302-2311, 2445-2450, 2863-2864)

2.2. MPK wywiązywało się z obowiązku przeprowadzania przeglądów technicznych środków transportu komunikacji miejskiej, i tak:

a) autobusy - przeglądy techniczne w znaczeniu okresowych badań technicznych pojazdów realizowano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (dalej: „Prawo o ruchu drogowym”)²¹.

Badanie techniczne autobusów (okresowe i dodatkowe) przeprowadzały uprawnione stacje kontroli pojazdów.

b) tramwaje - przeglądy techniczne w znaczeniu okresowych badań technicznych pojazdów realizowano na podstawie art. 85 Prawa o ruchu drogowym. Czas i jednostki wykonujące badania techniczne tramwajów zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie zakresu, warunków, terminów i sposobu przeprowadzania badań technicznych tramwajów i trolejbusów oraz jednostek wykonujących te badania²².

Wszystkie badania były wykonywane przez Zakład Komunikacji Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów.

²¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

²² Dz. U. Nr 65, poz. 343, ze zm.

Kontrola terminowości przeprowadzanych w latach 2016-2019 (I półrocze) badań technicznych 65 losowo wybranych środków transportu publicznego (tj. 11,6% taboru ogółem), z tego 30 autobusów (9,3% autobusów ogółem) oraz 25 tramwajów (10,5% tramwajów ogółem) nie wykazała nieprawidłowości.

Autobusy komunikacji miejskiej we Wrocławiu były przedmiotem kontroli Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego we Wrocławiu (dalej: „ITD”).

Na zlecenie NIK²³, ITD przeprowadziła w lipcu i sierpniu 2019 r. kontrolę stanu technicznego łącznie 241²⁴ autobusów komunikacji miejskiej we Wrocławiu²⁵.

W wyniku tych kontroli zatrzymano ogółem 46 dowodów rejestracyjnych (19 należących do MPK i 27 podwykonawcy), tj. 19 % skontrolowanych pojazdów. Przyczynami zatrzymania dowodów rejestracyjnych były m.in.: [1] wyciek płynów eksploatacyjnych, [2] przekroczona dopuszczalna wartość zadymienia, [3] nieszczelny układ pneumatyczny, [4] pęknięta tylna opona, wyciek z amortyzatora, [5] zbyt duża różnica sił hamowania na kołach tej samej osi.

Natomiast wyniki wcześniejszych kontroli ITD, tj. przeprowadzonych w latach 2016 – 2019 (I połowa), wskazują na pogorszenie stanu technicznego taboru. Świadczy o tym zakres i skala stwierdzonych nieprawidłowości, w tym zatrzymanie dowodu rejestracyjnego i zakaz dalszej jazdy²⁶.

Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że przyczyną powyższych usterek był wiek pojazdów poddanych kontroli.

(akta kontroli str. 1935-1947, 1988-2139, 2254-2255, 2451-2458, 2493-2495, 2968-2972)

2.3. W latach 2016-2019 (I półrocze) wydatki na przeglądy techniczne środków transportu publicznego wyniosły ogółem 162,7 tys. zł, z tego 87,5 tys. zł w 2016 r.; 7,8 tys. zł w 2017 r.; 64,4 tys. zł w 2018 r. i 3,0 tys. zł w 2019 r. (I półrocze). Z kwoty tej 151,6 tys. wydatkowano na badania tramwajów (93,2%)²⁷ oraz 11,1 tys. zł na przeglądy rejestracyjne autobusów (6,8%)²⁸. Spośród poniesionych kosztów na przedmiotowe badania koszty poniesione przez własną stację diagnostyczną Spółki²⁹ wyniosły ogółem 2,1 tys. zł (tj. 1,3%), z czego 0,6 tys. zł w 2016 r.; 0,5 tys. zł w 2017 r.; 0,6 tys. zł w 2018 r. i 0,4 tys. zł w 2019 r. (I półrocze).

(akta kontroli str. 1935-1947, 2167-2174, 2299-2301)

2.4. Spółka nie była zobowiązana do wyłonienia wykonawcy badań technicznych środków transportu publicznego w formie postępowania przetargowego na podstawie Pzp, z uwagi na fakt, że wartość udzielonych zamówień, nie przekroczyła progu, od którego stosuje się ten wymóg. Stosowano regulacje wynikające z uregulowań wewnętrznych, tj. regulaminu udzielania zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane przez MPK.

Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że w sytuacji awarii stacji kontroli pojazdów na terenie Zakładu Autobusowego o wykonaniu badań technicznych na zewnątrz decydowała przede wszystkim możliwość przyjęcia autobusu o długości około 18 metrów oraz bliska odległość od Zakładu Autobusowego (ze względu na koszty dojazdu, w tym zużycia paliwa i pracy kierowcy) i możliwość płatności bezgotówkowej, tj. przelewem.

²³ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

²⁴ 155 kontroli autobusów MPK, z czego 19 przypadkach zatrzymano dowody rejestracyjne oraz 86 kontroli autobusów przeprowadzonych u podwykonawcy, z czego w 27 przypadkach zatrzymano dowody rejestracyjne.

²⁵ W zakresie kompetencji Inspekcji, ze szczególnym uwzględnieniem stanu technicznego pojazdów oraz związanego z nim bezpieczeństwa pasażerów

²⁶ W 2016 r. przeprowadzono 265 kontroli, w wyniku których zatrzymano 10 dowodów rejestracyjnych; w 2017 r. – 335 kontroli, zatrzymano 10 dowodów rejestracyjnych; w 2018 r. – 311 kontroli, zatrzymano 10 dowodów rejestracyjnych; w okresie od 1.01.2019 r. do 30.06.2019 r. – 231 kontroli, zatrzymano dziewięć dowodów rejestracyjnych.

²⁷ W 2016 r. – 81,4 tys. zł; w 2017 r. – 7,3 tys. zł; w 2018 r. – 60,3 tys. zł i w 2019 r. (I półrocze) – 2,6 tys. zł.

²⁸ W 2016 r. – 6,1 tys. zł; w 2017 r. – 0,5 tys. zł; w 2018 r. – 4,1 tys. zł i w 2019 r. (I półrocze) – 0,4 tys. zł.

²⁹ Były to koszty związane z opłatą ewidencyjną do CEPIK w wysokości 1 zł za badanie 1 pojazdu.

W przypadku tramwajów badania od samego początku wykonuje ww. Instytut z uwagi na fakt, że żadna z nowych jednostek posiadająca upoważnienie do wykonywania okresowych badań nie znajduje się we Wrocławiu, a cena badania jest urzędowa³⁰. Tak więc zmiana podmiotu dopuszczającego do ruchu tramwaje nie wpływałaby na wyniki i koszt badań.

(akta kontroli str. 1935-1947, 2167-2174, 2299-2301)

2.5. Zadania przewozowe zarówno w komunikacji tramwajowej jak i autobusowej były przekazywane Spółce przez Miasto dokumentem pn. „Wskazanie do realizacji”.

Rozkłady jazdy były opracowywane przez Dział Planowania Ruchu zgodnie z wytycznymi otrzymanymi od Miasta.

Na etapie tworzenia rozkładów jazdy planowano typ taboru, a przydział konkretnych wozów realizowały poszczególne zajezdnie. W przypadku autobusów był to podział na pojazdy solo oraz przegubowe. Najstarsze autobusy przegubowe eksploatowane były tylko w dni robocze, a autobusy solo w weekendy z racji zmniejszonej ilości pasażerów korzystających z komunikacji miejskiej. W przypadku tramwajów nie było przydziału taboru do poszczególnych linii chyba, że wynikało to z infrastruktury torowej (wymagany tabor dwukierunkowy lub brak przejezdności niektórych torowisk dla taboru typu Skoda i Pesa) lub z wymagań projektów unijnych. Dodatkowo zgodnie z zaleceniem zamawiającego stosowano zasadę, że część kursów na każdej linii tramwajowej realizowana była taborem niskopodłogowym. Przy przydziale taboru nie brano pod uwagę ani rocznika produkcji pojazdu ani jego wyposażenia.

Istotnym ograniczeniem przydziału taboru tramwajowego był brak przejezdności niektórych torowisk dla ogółem 56 tramwajów (tj. 23,5% tramwajów ogółem), z czego 48 typu Skoda i ośmiu typu Pesa, gdzie pojazdy te mogą ulec uszkodzeniu. Takie torowiska były wskazywane przez Dział Infrastruktury, który na bieżąco je monitoruje.

Na 22 linii tramwajowe obsługiwane przez MPK tramwaje Skoda obsługiwały dwie linie, tj. nr 9 i nr 15 (tj. 9,1%), natomiast Pesa 14 linii, tj. nr: OP, OL, 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 17 i 24 (tj. 63,6%).

W badanym okresie wpłynęły do MPK ogółem 16 272 skargi³¹ na działalność MPK (liczba skarg w poszczególnych latach wykazywała tendencję wzrostową), z tego skarg zasadnych było 2 178 (tj. 13,4%). Dotyczyły one następujących zagadnień:

- brak kursów – ogółem 1 877 skarg, z tego 60 zasadnych (3,2%),
- odjazdów przed czasem – ogółem 1 478, z tego 455 zasadnych (30,9%),
- spóźnień – ogółem 7 782, z tego 65 zasadnych (0,8%),
- zachowania kierujących – ogółem 5 135, z tego 1 598 zasadnych (31,1%).

Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że Spółka obecnie nie ma doświadczenia w korzystaniu z autobusów elektrycznych w komunikacji miejskiej. W 2020 r. Spółka ma w planie zelektryfikować linię K. W tym celu Spółka złożyła w konkursie ogłoszonym przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych dokumentację aplikacyjną na zakup 10 szt. autobusów elektrycznych w ramach programu POLiS 2014-2020 projekt pn. „Dostawa autobusów elektrycznych wraz z wykonaniem niezbędnej infrastruktury technicznej dla MPK Sp. z o.o. we Wrocławiu”.

(akta kontroli str. 2175-2181, 2214-2253, 2256-2298)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

³⁰ Zgodnie z tabelą opłat za badania techniczne stanowiącą załącznik do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 września 2004 r. w sprawie wysokości opłat związanych z prowadzeniem stacji kontroli pojazdów oraz przeprowadzaniem badań technicznych (Dz.U. Nr 223, poz. 2261, ze zm.).

³¹ W 2016 r. – 4.464 skargi, w 2017 r. – 4.821 skarg, w 2018 r. – 5.081 skarg i w 2019 r. (31 maja) – 1.906 skarg.

1. W planie transportowym Wrocławia w tabeli 12 pn. „Standardy obsługi związane z konstrukcją i wyposażeniem pojazdów” podano m.in., że w 2015 r. wskaźnik udziału autobusów spełniających normy EURO 6 w zakresie emisji szkodliwych składników spalin wynosił 41%. Kontrola wykazała natomiast, że na koniec 2016 r. wskaźnik ten wynosił 18%, a na koniec I półrocza 2019 r. zwiększył się do wysokości 36%, tj. poniżej wskazania w przedmiotowym planie.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że MPK planuje do końca 2019 r. odebrać 50 nowych autobusów z normą EURO 6. Spółka wprowadzając nowe pojazdy do ruchu wycofa 50 najstarszych z normą EURO 2 i EURO 3, a to oznacza, że na koniec 2019 r. wskaźnik dla pojazdów MPK wyniesie 52%, a po uwzględnieniu podwykonawców ok. 61%.

(akta kontroli str. 2445-2450)

2. W tramwajach i w autobusach brak było informacji o głównych możliwościach przesiadki, której zamieszczenie było wymogiem wynikającym z planu transportowego Wrocławia (tabela nr 20).

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że MPK na bieżąco przedstawia przedmiotowe informacje na portalu internetowym MPK. Dodał również, że informacje te umieszczone zostały w ciągach pieszych i w obszarach przesiadkowych.

(akta kontroli str. 2306-2310, 2863-2864)

3. W wyniku niewystarczającej współpracy i braku stosownych uzgodnień MPK z innymi jednostkami organizacyjnymi Miasta przy opracowywaniu dokumentacji przetargowej na dzierżawę 60 autobusów zamówiono m.in. system funkcjonowania kasowników i biletomatów, z którego MPK w ostateczności musiało zrezygnować. W tym samym czasie bowiem Urząd Miejski Wrocławia zakupił od innego wykonawcy usługi dystrybucji biletów komunikacji miejskiej i kasowników, z przeznaczeniem dla taboru MPK.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że przy realizowanych zamówieniach Spółki nie funkcjonuje sformalizowany system uzgadniania dokumentacji postępowania z innymi jednostkami Miasta. Niemniej, na bieżąco dochodzi do takich roboczych uzgodnień. Przykładem jest uzgadnianie SIWZ na świadczenie usług przewozowych przez nowego podwykonawcę, jakiego dokonano z przedstawicielami Miasta. Działanie to miało charakter konsultacyjny.

(akta kontroli str. 2175-2180, 2214-2253, 2256)

OCENA CZĄSTKOWA

Zrealizowane inwestycje nie w pełni pozwoliły na obniżenie średniego wieku eksploatowanych pojazdów, osiągnięcie wskaźnika w zakresie emisji szkodliwych składników spalin oraz zapewnienie ułatwionego dostępu do wszystkich tramwajów dla osób z niepełnosprawnościami. NIK ocenia ponadto jako nie w pełni skuteczny nadzór nad dopuszczaniem autobusów Spółki do ruchu, na co wskazują wyniki kontroli przeprowadzonej przez ITD.

OBSZAR

3. Wydatkowanie środków na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego

Opis stanu faktycznego

3.1. Na podstawie umowy nr 84/N2/10³² Miasto zobowiązało się przekazywać Spółce w każdym roku rozliczeniowym rekompensatę (§ 10a umowy) na pokrycie strat poniesionych w związku ze świadczeniem usług w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

³² Umowa została zawarta na ponadstandardowy okres określony w art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, tj. w zakresie usług tramwajowych na okres 22 lat i 6 miesięcy, licząc od dnia zawarcia umowy (okres standardowy 15 lat) oraz w zakresie usług autobusowych na okres 15 lat od dnia zawarcia umowy (okres standardowy 10 lat), w związku z zakupem nowego taboru i jego amortyzacji. Było to zgodne z artykułem 4 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Łączne koszty świadczonych usług przez MPK w latach 2016-2018 z tytułu usług w zakresie przewozów komunikacji miejskiej realizowanych w ramach umowy transportowej i źródła ich finansowania kształtowały się następująco:

- w 2016 r. – 345 241,8 tys. zł³³, z czego z wynagrodzenia otrzymanego od Miasta pokryto kwotę 291 947,1 tys. zł, a pozostałe koszty w wysokości 53 294,7 tys. zł sfinansowano: przychodami z kontroli biletowej – linie obsługiwane przez podwykonawcę; przychodami z usług reklamowych, dotacjami ze środków UE oraz poprzez podwyższenie kapitału zakładowego;
- w 2017 r. – 347 348,9 tys. zł, z czego z wynagrodzenia otrzymanego od Miasta pokryto 303 496,8 tys. zł, a pozostałe koszty w kwocie 43 852,1 tys. zł sfinansowano z takich samych źródeł jak w 2016 r.;
- w 2018 r. – 377 438,1 tys. zł, z czego z wynagrodzenia pokryto 303 497,0 tys. zł, a pozostałe koszty w kwocie 73 941,1 tys. zł sfinansowano z takich samych źródeł jak w 2016 r. oraz z emisji obligacji;
- planowane koszty na 2019 r kształtowały się na poziomie 441 844,1 tys. zł. Koszty planowano pokryć wynagrodzeniem w kwocie 320 329,0 tys. zł, a pozostałe koszty w wysokości 121 515,1 tys. zł zostaną sfinansowane z takich samych źródeł jak w 2018 r.

(akta kontroli str., 165-242, 989-9921049-1050, 1303-1461, 2920-2925)

3.2. Spółka określiła zasady rachunkowości³⁴ w zakresie obliczania przychodów i kosztów przewozów w komunikacji miejskiej realizowanych na rzecz Miasta. Wprowadzone zasady (polityka) rachunkowości w MPK uwzględniały przejrzystość ich rozliczania, o których mowa w punkcie 3, 4 i 5 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007³⁵.

W celu uniknięcia subsydiowania usług niepublicznych z przychodów osiąganych na usługach publicznych, w tym z rekompensaty, dokonano kalkulacji kosztu własnego świadczonych usług zgodnie z powszechnie stosowanymi zasadami rachunku kosztów. Koszt własny usług publicznych i niepublicznych obejmował: koszt wytworzenia³⁶ tych usług oraz rozliczone koszty ogólnozakładowe.

(akta kontroli str.18-127, 1136-1168, 1172-1212, 1637-1649)

Przyjęte w MPK zasady rachunkowości były przedmiotem kontroli biegłego rewidenta (w ramach oceny sprawozdania rocznego). Zgodnie z jego opinią sprawozdania finansowe za lata 2016-2018 przedstawiały rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej Spółki na dzień 31 grudnia lat 2016-2018 oraz jej wyniku finansowego i przepływów pieniężnych.

(akta kontroli str.128-164, 830-872, 905-986, 1136-1168, 1172-1212)

3.3. Spółka nie obliczała utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym na obszarze Miasta.

3.4. Wartość wynagrodzenia prognozowana z tytułu realizacji na rzecz Miasta „zadania przewozowego”³⁷ w zakresie komunikacji liniowej i okresowej, na

³³ Wartość netto, bez podatku VAT

³⁴ Analizie poddano postanowienia obowiązujące w MPK polityki rachunkowości w latach 2016-2019 (I półrocze) oraz raporty audytora zawierające ocenę polityki rachunkowości i sprawozdania finansowego pod kątem zgodności z zasadami określonymi w pkt 3, 4 i 5 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

³⁵ Do prowadzenia odrębnej ewidencji działalności przewozowej MPK było ponadto zobowiązane postanowieniami umowy transportowej, tj. § 9 ust. 11, który stanowił że dla potrzeb weryfikacji otrzymanego wynagrodzenia MPK było zobowiązane i prowadziło odrębną ewidencję kosztów związaną z realizacją zadania przewozowego tramwajowego i autobusowego w zakresie objętym umową.

³⁶ Koszt wytworzenia poszczególnych usług obejmował koszty bezpośrednie świadczonych usług oraz rozliczone koszty pośrednie produkcyjne.

³⁷ Zadanie przewozowe – świadczenie na rzecz Miasta usług przewozowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, których szczegółowy zakres na dany rok rozliczeniowy określony jest we wskazaniu do realizacji, którego wzór stanowił załącznik nr 3 do umowy transportowej na liniach komunikacyjnych określonych w załączniku nr 1 do Wskazania „Komunikacja miejska” – układ stały linii” oraz na liniach komunikacji okresowej. Zadanie przewozowe stanowiło również świadczenie usług przewozowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego powierzonych przez Miasto na podstawie zarządzenia nr 2346/07

podstawie umowy transportowej miała potwierdzenie w dokumentacji źródłowej Spółki (kalkulacja wynagrodzenia). Rozliczenie wykonanych kosztów oraz wysokość otrzymanego od Miasta wynagrodzenia wynikała z ewidencji księgowej. Otrzymane przez Spółkę wynagrodzenie wynikało z dokumentu pn. „Wskazanie do realizacji”.

3.4.1. Koszty oraz otrzymane wynagrodzenie w trakcji tramwajowej³⁸ ogółem (zmienne³⁹ i stałe⁴⁰) przedstawiały się następująco:

- w 2016 r.: koszty prognozowane - 156 086 tys. zł⁴¹ (11,82 zł/pckm⁴²), koszty wykonane - 139 345 tys. zł (10,75 zł/pckm), otrzymane wynagrodzenie - 107 335 tys. zł (8,28 zł/pckm), tj. 77,0 % poniesionych kosztów ogółem;

- w 2017 r.: koszty prognozowane - 157 163 tys. zł (11,93 zł/pckm), koszty wykonane - 137 262 tys. zł (10,36 zł/pckm), otrzymane wynagrodzenie - 112 279 tys. zł (8,48 zł/pckm), tj. 81,9 % kosztów ogółem;

- w 2018 r.: koszty prognozowane - 159 742 tys. zł (11,71 zł/pckm), koszty wykonane - 145 711 tys. zł (11,04 zł/pckm), otrzymane wynagrodzenie - 129 212 tys. zł (9,80 zł/pckm), tj. 88,7 % kosztów ogółem;

- w 2019 r.: koszty prognozowane - 182 027 tys. zł (13,00 zł/pckm), koszty wykonane (I kwartał) - 41 588 tys. zł (12,29 zł/pckm), otrzymane wynagrodzenie (I kwartał) - 32 446 tys. zł (9,59 zł/pckm), tj. 78,0 % kosztów ogółem.

(akta kontroli str. 2920-2925)

3.4.2. Koszty oraz otrzymane wynagrodzenie w komunikacji autobusowej⁴³ ogółem przedstawiały się następująco:

- w 2016 r.: koszty prognozowane - 154 504 tys. zł (7,73 zł/pckm), koszty wykonane - 151 396 tys. zł (7,52 zł/pckm), otrzymane wynagrodzenie - 147 296 tys. zł (7,32 zł/pckm), tj. 97,3 % poniesionych kosztów ogółem;

- w 2017 r.: koszty prognozowane - 158 610 tys. zł (7,83 zł/pckm), koszty wykonane - 153 797 tys. zł (7,72 zł/pckm), otrzymane wynagrodzenie - 151 656 tys. zł (7,61 zł/pckm), tj. 98,6 % kosztów ogółem;

- w 2018 r.: koszty prognozowane - 172 404 tys. zł (8,15 zł/pckm), koszty wykonane - 170 731 tys. zł (8,22 zł/pckm), otrzymane wynagrodzenie - 136 538 tys. zł (6,58 zł/pckm), tj. 80,0 % kosztów ogółem;

- w 2019 r.: koszty prognozowane - 191 644 tys. zł (8,93 zł/pckm), koszty wykonane (I kwartał) - 45 746 tys. zł (8,50 zł/pckm), otrzymane wynagrodzenie (I kwartał) - 35 589 tys. zł (6,61 zł/pckm), tj. 77,8 % kosztów ogółem.

(akta kontroli str. 2920-2925)

Z powyższej analizy kosztów wykonanych oraz otrzymanego wynagrodzenia przez Spółkę wynika, że we wszystkich latach objętych kontrolą MPK otrzymywało wynagrodzenie w kwocie niższej od poniesionych kosztów ogółem. Wynagrodzenie kształtowało się na poziomie od 77,0 % w przypadku komunikacji tramwajowej za 2016 r. do 98,6 % w przypadku komunikacji autobusowej w 2017 r. Spowodowane to było przede wszystkim niedoszacowaniem we „Wskazaniu do realizacji” miesięcznej opłaty stałej w obu rodzajach komunikacji w stosunku do kalkulacji wynagrodzenia za zadania przewozowe na lata 2016-2019.

(akta kontroli str. 165-242, 989-992, 1026-1038, 1122-1125, 1131-1215, 2920-2925, 2934-2956)

z dnia 27 grudnia 2007 r. Prezydenta Wrocławia w sprawie zlecenia i rozliczenia realizacji zadań powierzonych do wykonania aktem założycielskim spółce MPK.

³⁸ Przewozy liniowe i okresowe.

³⁹ Wynagrodzenia i świadczenia na rzecz motorniczych, energia trakcyjna, konserwacje i naprawy taboru.

⁴⁰ Amortyzacja, amortyzacja stacji prostownikowych, amortyzacja pozostałych środków trwałych, ubezpieczenie taboru, utrzymanie ruchu, utrzymanie stacji prostownikowych Centralnej Dyspozytorni Mocy, koszty pozostałe (sprzątanie, ochrona taboru i obiektów zajezdniowych, utrzymanie zajezdni tramwajowych), koszty ogólne, koszty finansowe, rozsądny zysk, podatek dochodowy - 19 % rozsądnego zysku.

⁴¹ Wartość netto

⁴² Pociągokilometr.

⁴³ Przewozy liniowe i okresowe.

3.5. Zasady przyznawania i wypłaty Spółce rekompensaty⁴⁴ kosztów będącej wynagrodzeniem z tytułu realizacji umowy transportowej określone w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁴⁵ oraz w umowie transportowej 84/NZ/10.⁴⁶

W § 10 ust. 1 umowy transportowej postanowiono, że w związku z realizacją przez Spółkę na rzecz Miasta zadania przewozowego, Miasto przekaże Spółce środki finansowe niezbędne do realizacji zadania przewozowego, których wysokość zostanie określona we „Wskazaniu do realizacji”, z jednoczesnym określeniem: [1] wysokości miesięcznej opłaty stałej dla komunikacji tramwajowej i autobusowej; [2] stawki za jeden pociągokilometr w komunikacji tramwajowej i wozokilometr w komunikacji autobusowej stałej i okresowej z podziałem na typy pojazdów.

Rozliczenie otrzymanego wynagrodzenia i należnej rekompensaty za lata 2016-2018 dokonane zostało na podstawie procedury określonej w umowie transportowej⁴⁷. I tak, nadwyżka rekompensaty otrzymana za 2016 r. wyniosła 14 144,02 tys. zł⁴⁸, niedopłata rekompensaty w 2017 r. wyniosła – 13 238,44 tys. zł⁴⁹, niedopłata rekompensaty w 2018 r. wyniosła – 14 242,94 tys. zł.

Ogółem szacunkowa skumulowana wartość niedopłaty rekompensaty od początku obowiązywania umowy, według danych uzyskanych z MPK wyniosła - 140 679,97 tys. zł⁵⁰.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że począwszy od 2011 r. i zgodnie z treścią umowy transportowej Spółka przekazywała do Wydziału Transportu oraz Biura Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miejskiego Wrocławia rozliczenie wynagrodzenia z tytułu wykonanego zadania przewozowego za dany rok rozliczeniowy. Przedłożone rozliczenia nie zostały do tej pory zakwestionowane przez ww. jednostki Urzędu.

(akta kontroli str. 165-242, 989-992, 1026-1038, 1122-1125, 1131-1215, 2920-2925, 2934-2956)

3.5.1. Szczegółowym badaniem objęto poprawność wyliczenia wynagrodzenia i należnej rekompensaty wypłaconej MPK przez Miasto z tytułu realizacji umowy transportowej w 2018 r.

Spółka przedstawiła terminowo, na podstawie § 10a ust. 5 umowy roczne rozliczenie wynagrodzenia z tytułu wykonanego zadania przewozowego oraz raport cząstkowy sporządzony na podstawie §10a ust. 8 umowy wraz ze sporządzonym przez audytora raportem z weryfikacji wysokości rekompensaty za 2018 r., wskazującym prawidłowość alokacji kosztów, przychodów, podatku dochodowego i rozsądnego zysku w 2018 r., zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007. W wyniku przeprowadzonego audytu rekompensaty należnej MPK z tytułu świadczenia usług w publicznym transporcie zbiorowym wysokość należnej rekompensaty za 2018 r. określono na kwotę 14 242,94 tys. zł.

Ponadto ustalono, że:

- Miasto nie skorzystało z prawa wskazanego w § 10a ust. 9 umowy, na podstawie którego w terminie 14 dni po otrzymaniu opinii audytora, Miasto mogło wnieść uwagi

⁴⁴ Zgodnie z postanowieniami umowy transportowej rekompensata oznaczała każdą korzyść, zwłaszcza finansową, przyznaną bezpośrednio lub pośrednio z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w szczególności: a) wynagrodzenie z tytułu opłaty stałej i opłaty za zrealizowane kilometry, b) wynagrodzenia za pozostałe usługi przewozowe powierzone przez Miasto Wrocław na podstawie Zarządzenia nr 2346/07 z dnia 27 grudnia 2007 r. Prezydenta Wrocławia w sprawie zlecania i rozliczania realizacji zadań powierzonych do wykonania aktem założycielskim spółce MPK, c) inne korzyści i przysporzenia, w szczególności dokapitalizowania, dopłaty do kapitału oraz dotacje, w tym ze środków z budżetu UE.

⁴⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 2016, ze zm., dalej: „ustawa o publicznym transporcie zbiorowym”.

⁴⁶ Wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który równoważny jest sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne. Wpływ ten oceniany jest przez porównanie stanu, w którym zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych jest wypełniane, ze stanem, jaki istniałby w przypadku niewypełniania zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych.

⁴⁷ Tj. § 9 ust. 12 umowy za 2016 r. i § 10a ust. 5 umowy za 2017 i 2018 r.

⁴⁸ Natomiast niedopłata rekompensaty ogółem za lata 2010-2016 wyniosła – 113 064,51 tys. zł

⁴⁹ Niedopłata rekompensaty ogółem za lata 2010-2017 wyniosła - 126 437,03 tys. zł

⁵⁰ Wartość uzyskana na podstawie wyjaśnień otrzymanych z MPK

do raportu cząstkowego wraz z opinią i zlecić ponowne zbadanie rozliczenia rekompensaty audytorowi w terminie do dnia 30 czerwca. Wydana powtórnie opinia byłaby po ponownym audycie wiążąca dla obu stron – nie zlecano ponownego zbadania rozliczenia rekompensaty;

- Miasto nie wypowiedziało się w sprawie zatwierdzenia lub odrzucenia raportu cząstkowego w terminie 15 dni roboczych od otrzymania raportu cząstkowego za 2018 r., do czego zobowiązywał § 10a ust. 10 umowy, a MPK nie występowało o przedłożenie stanowiska w przedmiocie zatwierdzenia lub odrzucenia raportu cząstkowego⁵¹;

- w ramach rozliczania rekompensaty kosztów MPK zawarło tzw. „rozsądny zysk” na poziomie 0,2 %, tj. w wysokości nie przekraczającej wielkości określonej w § 1 ust. 2 pkt. 10 umowy transportowej⁵²;

- wysokość rozliczonej rekompensaty nie przekroczyła kwoty wyniku finansowego netto, tj. zasady określonej w punkcie 2 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007;

- rozliczenie wynagrodzenia było przedmiotem opinii audytora zewnętrznego. Na podstawie przeprowadzonej analizy w ramach audytu, wykazano, że łączna rekompensata uzyskana przez Spółkę za wykonywanie zadań powierzonych umową transportową, nie prowadziła do uzyskania nadmiernej rekompensaty, mając na uwadze regulacje pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 165-242, 989-992, 1026-1038, 1122-1125, 1131-1215, 2920-2925)

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, Spółka nie wystąpiła z zapytaniem do Miasta w przedmiocie zatwierdzenia ww. raportu cząstkowego wraz z opinią audytora bądź wniesienia do niego uwag w terminach przewidzianych w umowie, gdyż umowa nie nakładała takich obowiązków na Spółkę.

(akta kontroli str. 2934-2957)

Na wskazaną kwotę rekompensaty w 2018 r. decydujący wpływ miało niedoszacowanie miesięcznej opłaty stałej w komunikacji tramwajowej i autobusowej. Ustalono, że w 2018 r. Spółka zgodnie przedstawioną Miastu z kalkulacją wynagrodzenia (rekompensaty) za zadanie przewozowe w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., wskazała koszty stałe w komunikacji tramwajowej w kwocie 60 735 tys. zł rocznie, w komunikacji autobusowej w kwocie 67 754 tys. zł rocznie. Natomiast według „Wskazania do realizacji” Miasto ustaliło znacząco niższe stawki w zakresie opłaty stałej tj.: w komunikacji tramwajowej 20 868,0 tys. zł rocznie (1 739,0 tys. zł miesięcznie) i w komunikacji autobusowej 20 868,0 tys. zł rocznie (1 739,0 tys. zł miesięcznie).

MPK wystawiało faktury VAT w 2018 r. zgodnie ze „Wskazaniem do realizacji”, nie zaś w wysokości faktycznie poniesionych kosztów, co opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 165-242, 989-992, 1026-1038, 1122-1125, 1131-1215, 2920-2925, 2959-2967, 2973-2983)

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu MPK, Miasto nie wskazało Spółce przyczyny określenia we „Wskazaniach do realizacji” niższych miesięcznych opłat stałych niż w przedstawionej przez MPK kalkulacji. O trudnej sytuacji finansowej Spółki wynikającej z przekazywania przez Miasto opłaty stałej w kwocie niższej niż zawarta w kalkulacji kosztów, MPK informowało radę nadzorczą w kwartalnych monitoringach.

⁵¹ Zgodnie z ww. regulacją Miasto zatwierdzi raport cząstkowy w terminie 15 dni roboczych od otrzymania raportu cząstkowego lub 7 dni roboczych od dnia otrzymania raportu cząstkowego uwzględniającego stanowisko audytora, o którym mowa w § 10a ust. 9 umowy.

⁵² Zgodnie z pismem BNW-0719-470/10 z dnia 8 listopada 2010 r. i ustaleń ze spotkania przedstawicieli Wydziału Transportu i Biura Nadzoru Właścicielskiego, w szczególności zgodnie z pkt 7 tych ustaleń, przedstawiciele Miasta polecieli, aby Spółka w kalkulacji obniżyła rozsądny zysk do wysokości nie większej niż 0,2 % dla każdej z trakcji oraz podatek od rozsądnego zysku.

(akta kontroli str. 873-967, 2934-2958, 2959-2967, 2968-2972, 2973-2983)

3.5.2. W latach 2016-2018 przychody ze sprzedaży usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego nie pokrywały poniesionych kosztów na realizację tego zadania. W 2016 r. przychody ze sprzedaży pokryły jedynie 90,0 % poniesionych kosztów, w 2017 r. - 88,6 %, w 2018 r. - 82,7 %.

W 2016 r. strata netto wyniosła 12 870 tys. zł, w 2017 r. - 26 175 tys. zł, w 2018 r. - 51 122 tys. zł., na co największy wpływ miała strata na sprzedaży usług przewozowych w latach 2016-2018.

Poziom strat w 2018 r. przekroczył połowę subskrybowanego kapitału i osiągnął poziom 57,5%⁵³, co oznaczało, że MPK należało traktować jako przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji w rozumieniu prawa UE.

W 2018 r. na poziom wskaźników finansowych znaczący wpływ miały takie czynniki jak: emisja obligacji, wpływ dotacji ze środków UE oraz podwyższenia kapitału zakładowego. Dzięki tym czynnikom Spółka zachowała płynność finansową w ciągu całego 2018 r. Pogorszyły się natomiast wskaźniki związane z osiąganym wynikiem finansowym.

Do mogących wystąpić ryzyk negatywnie rzutujących na przyszłą sytuację finansową Spółki należy zaliczyć:

- ryzyko zadłużenia: Spółka w okresie sprawozdawczym korzystała z zewnętrznych źródeł finansowania w postaci emisji obligacji;
- ryzyko związane ze zmianami cen: specyfiką działalności Spółki było duże zapotrzebowanie na paliwo i energię elektryczną. Znaczące zmiany cen tych źródeł energii mają duże przełożenie na zmiany kosztów świadczonych usług przewozowych;
- ryzyko związane ze stopą procentową: Spółka posiadała zobowiązania w postaci emisji obligacji, z oprocentowaniem opartym o stawki bazowe dla danej waluty powiększone o marżę banku. Znaczny wzrost rynkowych stóp procentowych może mieć negatywny wpływ na osiągnięte wyniki finansowe.

(akta kontroli str. 873-967)

3.5.3. Dla poprawy płynności finansowej Spółka w okresie 2016-2019 (I półrocze) korzystała z programu emisji obligacji i forfaitingu wierzytelności.

Emisja obligacji wynikała z warunków umowy o obsługę i gwarantowanie emisji obligacji z dnia 21 grudnia 2017 r. zawartej pomiędzy MPK a dwoma bankami. Umowa dotyczyła obligacji zwykłych zabezpieczonych, niemających formy dokumentu, na okaziciela w łącznej kwocie 293 800,0 tys. zł w seriach.

Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że uzasadnieniem decyzji dotyczącej emisji obligacji była potrzeba restrukturyzacji zadłużenia Spółki w postaci kredytu inwestycyjnego oraz zapewnienie bieżącej płynności finansowej. Ponadto zgodnie z wymaganiami banku Spółka opracowała biznesplan na lata 2017-2032. Dodał również, że przed zawarciem umowy obligacji MPK nie opracowała analizy opłacalności tej umowy w porównaniu do innych dostępnych form finansowania, ponieważ bank wyraził zgodę na przyznanie finansowania tylko i wyłącznie w formie obligacji. Według informacji pozyskanych z banku, finansowanie w postaci kredytu nie było możliwe ze względu na sytuację finansową Spółki.

Koszty jakie poniosło MPK do dnia 30 czerwca 2019 r. w związku z wydaniem obligacji wyniosły ogółem 12 276,1 tys. zł, z tego: [1] zapłacone prowizje w związku z przygotowaniem i uruchomieniem programu emisji obligacji (kwota prowizji rozliczana jest w koszty w czasie do roku 2032 poprzez czynne rozliczenia międzyokresowe kosztów) – 3 296,8 tys. zł, [2] zapłacone prowizje administracyjne z tytułu obsługi emisji obligacji – 120,0 tys. zł, [3] zapłacone odsetki od zadłużenia z tytułu emisji obligacji – 8 486,0 tys. zł, [4] usługi prawne i doradcze dotyczące

⁵³ W 2017 r. poziom strat zbliżał się do 46,85 %, to jest do poziomu połowy subskrybowanego kapitału.

emisji obligacji – 278,8 tys. zł, [5] wyceny nieruchomości, aktywów rzeczowych, rachunków bankowych oraz polis ubezpieczeniowych, na których ustanowiono hipotekę lub zastaw – 91,5 tys. zł, [6] usługi notarialne – 0,6 tys. zł, [7] opłaty skarbowe i sądowe – 2,4 tys. zł.

Środki uzyskane z obligacji przeznaczone zostały bądź będą przeznaczone m.in. na refinansowanie zadłużenia finansowego z tytułu kredytu, finansowanie bieżącej działalności Spółki oraz finansowanie i refinansowanie prowizji, finansowanie wkładu własnego na zakup 50 szt. autobusów współfinansowanych ze środków UE.

Zabezpieczeniem umowy obligacji był majątek Spółki, tj. jej aktywa trwałe i obrotowe. Według stanu na koniec 2018 r. procent majątku objęty zastawem lub hipoteką wynosił 82,2% i był ponad dwukrotnie wyższy od stanu na koniec 2016 r. (39,6%).

(akta kontroli str. 1539-1636, 2716-2862, 2865-2877)

Ponadto MPK w celu zachowania płynności finansowej zawarło w latach 2015-2017 trzy umowy cesji wierzytelności⁵⁴ oraz trzy umowy forfaitingowe⁵⁵.

Wartość, o jaką wierzytelności MPK z tytułu wykonania ww. umów zostały pomniejszone przez banki (odsetki dyskontowe, prowizje, podatek VAT od sumy odsetek itp.), wyniosła 315,3 tys. zł (pełny koszt operacji brutto). Ponadto kwota zapłaconych prowizji na rzecz banków wyniosła 113,1 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 1216-1299, 1655-1752, 1777-1853)

3.5.3. W Spółce systematycznie wzrastał poziom kosztów działalności operacyjnej:

- w 2016 r. – koszty te kształtowały się na poziomie 350 116 tys. zł (wzrost w porównaniu do 2015 r. o 4,3 %, tj. o 14,4 mln. zł)⁵⁶;

- w 2017 r. – wyniosły 356 925 tys. zł, tj. wzrost o 1,9 % (6,8 mln. zł) w stosunku do 2016 r.⁵⁷;

- w 2018 r. – wyniosły 385 343 tys. zł. Porównując poniesione koszty do 2017 r. odnotowano wzrost o 8 % (tj. 28,4 mln zł).

Największe odchylenia wystąpiły m.in. w następujących grupach kosztów działalności:

1) materiały i energia - wzrost o 8,4% w efekcie:

- wyższych cen oleju napędowego (2017 r. - 3,33 zł/l, 2018 r. — 3,74zł/l - wzrost o 12,3%) i energii trakcyjnej (2017 r.- 0,3198 zł/kWh, 2018 r. - 0,3297 zł/kWh - wzrost o 3,1%);

- wyższych nakładów na utrzymanie taboru tramwajowego w należytym stanie technicznym (2017 r. -16 min zł; 2018 r. —18,4 min zł — wzrost o 15%);

2) usługi obce, np. sprzątanie - wzrost o 6,6% wynikał z zawartych umów dotyczących sprzątania obiektów (nowe umowy obowiązują od lipca i września 2018 r.) oraz podniesienia stawek za mycie taboru tramwajowego w związku ze wzrostem płacy minimalnej od 1 stycznia 2018 r.;

3) koszty pracy - wzrost o 6,7% — w związku z podniesieniem wartości płacy

⁵⁴ Umowy: nr 471/FG/2015 z dnia 9 listopada 2015 r., nr 449/FG/2016 z dnia 15 listopada 2016 r. i nr 311/FG/2016 z dnia 6 listopada 2017 r.

⁵⁵ Umowy: nr 472/FG/2015 z dnia 10 listopada 2015 r., nr 450/FG/2016 z dnia 15 listopada 2016 r. i nr 310/FG/2017 z dnia 6 listopada 2017 r.

⁵⁶ Wzrost w następujących pozycjach: amortyzacja, usługi obce – transportowe (realizacja usług przez podwykonawcę.), usługi obce – pozostałe: zawarcie nowych umów na ochronę mienia, niezbędną opiekę serwisową programów informatycznych, a także dokumentację aplikacyjną dla projektu zgłoszonego do dofinansowania ze środków UE (zakup 56 tramwajów) oraz koszty wynagrodzenia – wprowadzenie z początkiem 2016 r. nowych regulacji dotyczących wynagradzania pracowników Spółki

⁵⁷ Na wzrost poziomu kosztów operacyjnych wpływ miały między innymi: cena oleju napędowego, wzrost nakładów na utrzymanie taboru tramwajowego i autobusowego w należytym stanie technicznym, większy zakres pracy przewozowej zlecony podwykonawcy, leasing pojazdów zaplecza technicznego – 2017 r. był pierwszym rokiem użytkowania pojazdów, wzrost zatrudnienia o 39 etatów (wyższy odpis na PFRON, ZFSS, wzrost świadczeń na rzecz pracowników, wzrost płacy minimalnej od 1 stycznia 2017 r. co przedłożyło się na wzrost cen niektórych usług, np. sprzątania, dozoru mienia, wzrost ilości osób skierowanych na kurs prawa jazdy kategorii D.

minimalnej;

(akta kontroli str. 873-967)

Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że w związku ze zmianą na przestrzeni lat 2016-2019 (I półrocze) otoczenia rynkowego w jakim funkcjonuje Spółka mających wpływ na zmianę kosztów przewozów komunikacji miejskiej w badanym okresie, w 2019 r. Spółka wystosowała do Miasta dwa wnioski o dodatkowe środki finansowe w związku ze znaczną podwyżką cen energii elektrycznej. Wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie i na sesjach Rady Miejskiej w dniu 16 maja 2019 r. i 4 lipca 2019 r. środki finansowe w kwocie 5 301,7 tys. zł i 6 104,1 tys. zł zostały ujęte w budżecie Miasta z przeznaczeniem na pokrycie wzrostu kosztów energii elektrycznej dla MPK.

(akta kontroli str. 1539-1636)

3.5.4. W Spółce w latach objętych kontrolą utrzymywały się wakaty i występowały problemy z pozyskaniem pracowników do pracy w grupie kierowców autobusów i motorniczych. Sytuacja ta wynikała m.in. z niedoboru na rynku pracy osób z uprawnieniami do prowadzenia tramwajów oraz czasochłonnego procesu szkolenia. Przykładowo czas trwania kursu na motorniczych, organizowanego przez Spółkę, dla jednej osoby wynosił około cztery miesiące (szkolenie trwa 155 godzin, w tym: 61 h teoria i 94 h zajęcia praktyczne), a od rozpoczęcia kursu do podjęcia pracy miało około pięć miesięcy.

Przeciętny stan zatrudnienia w grupie motorniczych, kierowców i pracowników zaplecza w poszczególnych latach kształtował się następująco:

- za 2016 r. - wyniósł 2 290 etatów i był niższy od planu średniorocznego o 30 etatów;
- za 2017 r. - wyniósł 2 329 etatów i był niższy od planu średniorocznego o 96 etatów;
- za 2018 r. - wyniósł 2 354 etaty i był niższy od planu średniorocznego o 87 etatów.

(akta kontroli str. 905-986)

Spółka podejmowała działania w celu pozyskania kierowców i motorniczych m.in. poprzez organizowanie regularnych bezpłatnych szkoleń dla motorniczych i kierowców autobusów⁵⁸ oraz ogłaszanie ofert pracy w Intranecie, na stronie internetowej Spółki, a także w autobusach i tramwajach.

(akta kontroli str. 873-967)

W wyniku braków w zatrudnieniu w 2016 r. zrealizowano ogółem 72 335,49 nadgodzin, w 2017 r. - 82 774,82, tj. wzrost o 14,3 %, w 2018 r. - 97 459,26, tj. wzrost o 17,7 %, w 2019 r. (I półrocze) - 46 374,29 nadgodzin. Tendencja wzrostowa spowodowana była przede wszystkim brakami kadrowymi, które występowały pomimo podejmowanych przez MPK działań mających na celu zatrudnienie nowych pracowników.

Poniesione przez MPK koszty nadgodzin kierujących wraz z narzutami pracodawcy wyniosły w latach 2016-2019 (I półrocze) ogółem 17 591,0 tys. zł, a w poszczególnych latach odpowiednio w 2016 r. - 3 859,22 tys. zł, w 2017 r. - 4 620,7 tys. zł, w 2018 r. - 6 034,2 tys. zł, w 2019 r. (I półrocze) - 3 076,9 tys. zł.

⁵⁸ Na przykład w 2018 r., podobnie jak w 2016 r. i 2017 r. zorganizowano 5 kursów dla 77 kandydatów na motorniczych. Według danych na dzień 31.12.2018 roku: 49 osób zostało zatrudnionych, 6 osoby ukończyły kurs, ale nie zostały jeszcze zatrudnione, 15 osób z piątego kursu było w trakcie szkolenia, 7 osób zrezygnowało w trakcie kursu. Od początku roku zatrudniono z kursów łącznie 62 motorniczych (kursy rozpoczęte w 2017 i 2018 roku).

W celu pozyskania pracowników z tej grupy zawodowej, Zarząd Spółki, podobnie jak w 2017 r., kierował kandydatów na kierowców na nieodpłatne kursy prawa jazdy kat. D. W 2018 r. skierowano na kursy łącznie 76 osób, według danych na dzień 31.12.2018 roku: 49 osób zostało zatrudnionych, 12 osoby ukończyły kurs, ale nie zostały jeszcze zatrudnione, 14 osób było w trakcie szkolenia, 1 osoba zrezygnowała w trakcie kursu. Od początku roku zostało zatrudnionych łącznie 80 kierowców (kursy rozpoczęte w 2017 r. i 2018 r.).

W rozliczeniach dotyczących działalności publicznego transportu zbiorowego Spółka dokonywała stosownych korekt wynikających z § 1 pkt 2 uchwały nr 27/2008 nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników Spółki, w tym w szczególności dotyczących nieuwzględniania kosztów nadgodzin do kosztów wozokilometrów i pociągokilometrów dla zadań przekazanych do realizacji w zakresie komunikacji liniowej.

W związku z powyższym, MPK finansowało nadgodziny ze środków pochodzących ze zwiększenia kapitału własnego, z obligacji, a także przychodami z usług reklamowych.

(akta kontroli str. 905-987, 1539-1571, 2920-2925)

3.5.4. W badanym okresie usługi świadczone przez Spółkę na rzecz Miasta w części finansowanej rekompensatą były opodatkowane podatkiem od towarów i usług (VAT). MPK nie występowało do organów Krajowej Administracji Skarbowej o wydanie opinii dotyczącej opodatkowania tych usług podatkiem VAT, tym niemniej kwestie te rozpatrywane były wewnątrz Spółki lub ze wsparciem doradców zewnętrznych, i tak:

- rekompensata otrzymywana w latach 2016-2019 (I półrocze) przez Spółkę w formie wynagrodzenia za świadczone usługi podlegała opodatkowaniu podatkiem VAT. Podatek VAT należny z tytułu sprzedaży nie miał wpływu na wynik finansowy Spółki;
- rekompensata otrzymywana w latach 2016-2019 (I półrocze) w formie dokapitalizowania nie podlegała opodatkowaniu podatkiem VAT;
- rekompensata otrzymana w 2016 r. w formie aportu części nakładów inwestycyjnych poniesionych przez Miasto na rozbudowę Zajezdni Autobusowej przy ul. Obornickiej, nie podlegała opodatkowaniu podatkiem VAT przez Spółkę. Przeniesienie własności przedmiotowych nakładów podlegało opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług przez Miasto;
- rekompensata otrzymywana w latach 2016-2019 (I półrocze) w formie dotacji unijnych dotyczących projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach programów POLiŚ i RPO WD nie podlegała opodatkowaniu podatkiem VAT;

(akta kontroli str. 1539-1636)

3.6. MPK zawarła dwie umowy na świadczenie usług przewozu osób w autobusowym transporcie zbiorowym z wyłonionym w drodze przetargu nieograniczonego podwykonawcą:

- umowa nr 533/IR/2014 na świadczenie usług transportu zbiorowego – została zawarta w dniu 16 grudnia 2014 r. na podstawie Pzp w trybie przetargu nieograniczonego na okres od dnia 15 czerwca 2015 r. do dnia 15 czerwca 2025 r. Wartość umowy brutto 338 128,0 tys. zł (kwota netto 313 081,5 tys. zł, podatek VAT 25 046,5 tys. zł). Za przewozy wykonywane w okresie rozliczeniowym wykonawcy przysługiwało wynagrodzenie umowne. Było ono sumą iloczynów liczby wykonanych w tym okresie wozokilometrów przez poszczególne typy autobusów oraz stawek netto za 1 wozokilometr. Stawki te wynosiły zgodnie z ofertą wykonawcy: dla autobusu przegubowego - 8,31 zł, dla autobusu jednoczłonowego - 6,78 zł, dla busa - 6,28 zł powiększonych o wartość podatku VAT. Ww. stawki netto za 1 wozokilometr podlegały waloryzacji zgodnie z § 5 ust. 9 pkt 2 i 3 tej umowy.

Na mocy niniejszej umowy podwykonawca podjął się realizacji przedmiotu umowy, na 17 liniach autobusowych⁵⁹.

- umowa nr 263/FR/2017 – została zawarta w dniu 28 sierpnia 2017 r. w oparciu o regulamin udzielania zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane przez MPK na okres od dnia 28 sierpnia 2017 r. do dnia 28 lutego 2018 r. Za świadczone w okresie rozliczeniowym usługi wykonawcy przysługiwało

⁵⁹ A, 100, 110, 113, 114, 119, 120, 125, 128, 140, 145, 146, 147, 149, 406, 409, 612.

wynagrodzenie umowne, będące iloczynem liczby wykonanych w danym miesiącu wozokilometrów wykonanych autobusami typu solo oraz ceny brutto za 1 wozokilometr, wynoszącej zgodnie z ofertą 7,71 zł brutto. Na podstawie tej umowy wykonawca obsługiwał linię autobusową nr 114.

(akta kontroli str.243-829)

3.7. Zlecenie przewozów podwykonawcy w okresie objętym kontrolą odbywało się z zachowaniem wymogów określonych w umowie transportowej. Ogółem wielkość zleconej pracy przewozowej na podstawie umów nr 533/IR/2014 i nr 263/FR/2017 w żadnym roku nie przekraczała, stosownie do postanowień umowy transportowej 30 % pracy przewozowej, określonej w § 5 ust. 4 umowy nr 84/NZ/10⁶⁰.

(akta kontroli str. 243-829)

3.7.1. W wyniku badania ww. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono, że MPK odpowiednio przygotowało i przeprowadziło procedurę przetargową na wybór podwykonawcy. W postępowaniu znak PN/38/2014 najkorzystniejsza oferta została wybrana w oparciu o ustalone wcześniej kryteria oraz była zgodna z SIWZ (art. 82 ust. 3 i art. 91 ust. 1 Pzp). W wyniku przeprowadzonego postępowania zawarto umowę nr 533/IR/2014. Natomiast w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (znak FR-2/2017) na świadczenie usług w zakresie przewozu osób i bagażu podręcznego w autobusowym transporcie zbiorowym organizowanym przez Miasto na terenie Miasta⁶¹, wartość szacunkowa zamówienia to 1 570,0 tys. zł. Postępowanie zostało przeprowadzone, zgodnie z art. 133 ust. 1 Pzp⁶², na podstawie § 9 regulaminu udzielania zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane przez MPK⁶³. W wyniku przeprowadzonego zamówienia zawarto umowę nr 263/FR/2017, wartość netto według zawartej umowy: 1 570,0 tys. zł netto, a bez prawa opcji 947,4 tys. zł netto⁶⁴.

(akta kontroli str. 243-829)

3.8 Przewozy wykonywane przez podwykonawcę realizowane były w standardzie nie gorszym jak przewozy realizowane w ramach taboru MPK, biorąc pod uwagę zamontowane w pojazdach urządzenia, np. biletomaty, monitoring, zapowiedzi głosowe, tablice informacyjne. Standaryzacją objęta była również jednakowa kolorystyka pojazdów, układ drzwi dla każdego typu autobusu, jak również niskopodłogowy przedział pasażerski.

(akta kontroli str. 777-822, 989-992, 1302-1313, 1929-1932)

Wartość wynagrodzenia wypłacona podwykonawcy dla wszystkich typów autobusów za 1 wzkm w 2016 r. była wyższa od wynagrodzenia wypłaconego MPK o kwotę 0,28 zł/wzkm, w 2017 r. była niższa o 0,24 zł/wzkm od wynagrodzenia wypłaconego MPK, w 2018 r. wartość wynagrodzenia wypłacona podwykonawcy była wyższa o 0,76 zł/wzkm, w 2019 r. również była wyższa o 0,74 zł/wzkm. Z powyższego wynika, że w latach 2016 oraz 2018-2019 MPK otrzymywało wynagrodzenie niższe za 1 wzkm od wynagrodzenia wypłaconego podwykonawcy.

(akta kontroli str. 303-304, 310-494, 829, 989-992, 1302-1313)

⁶⁰ W 2016 r. podwykonawca wykonał 3,8 mln wzkm, co stanowiło 16 % ogółu zadań komunikacji autobusowej, w 2017 r. 4,3 mln wzkm, co stanowiło 17,7 % ogółu zrealizowanych zadań w komunikacji autobusowej, w 2018 r. 4,5 mln wzkm, co stanowiło 17,9 % ogółu zrealizowanych zadań w komunikacji autobusowej, w I kwartale 2019 r. 1,1 mln wzkm, co stanowiło 16,8 % ogółu zrealizowanych zadań w komunikacji autobusowej.

⁶¹ Zamówienie zostało przeprowadzone z uwagi na wycofanie z eksploatacji kilku autobusów ze względu na ich trwałe uszkodzenie, a ich naprawa była nieopłacalna w kontekście zakupu nowego taboru.

⁶² Do udzielania zamówień sektorowych ustawę stosuje się, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp. Oznacza to, że do zakupów, których wartość szacunkowa nie przekracza progów unijnych, zamawiający nie ma obowiązku stosować Pzp.

⁶³ Zarządzenie nr 15/16 Prezesa Zarządu MPK.

⁶⁴ Wynagrodzenie umowne będące iloczynem liczby wykonanych w danym miesiącu wozokilometrów wykonanych autobusami typu solo oraz ceny brutto za 1 wozokilometr, wynoszącej zgodnie z ofertą 7,71 zł brutto.

Wyjaśniając przyczyny ww. różnic, Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że przyczyną zaistniałej sytuacji było niedoszacowanie przez Miasto kosztów stałych w komunikacji autobusowej realizowanej przez MPK.

(akta kontroli str. 2924-2947)

3.9. MPK wykorzystywało do gromadzenia danych przede wszystkim systemy PIXEL i SIMS Reports. System ITS⁶⁵ był wykorzystywany jedynie doraźnie⁶⁶.

Ponadto MPK monitorowało wskaźniki oceny (np. punktualność) doraźnie - na podstawie złożonych skarg pasażerów, uwag kierujących i obserwacji własnych.

W zakresie potokowości pasażerów, Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że decyzję o rodzaju (pojemności) taboru obsługującego poszczególne linie podejmuje i wskazuje organizator komunikacji zbiorowej. W związku z tym przepełnienia autobusów i tramwajów były monitorowane i weryfikowane w przypadku zlecenia tej czynności przez organizatora, skierowanych uwag kierujących i wystąpienia skarg złożonych przez pasażerów. W tym celu wykorzystywany był system zliczania pasażerów zainstalowany w wybranych pojazdach.

(akta kontroli str. 1462-1465, 1539-1636)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W zawartej przez Spółkę umowie transportowej znajdowały się postanowienia, które nie w pełni zabezpieczały interes prawny i ekonomiczny MPK:

a) W umowie transportowej strony nie wskazały dokumentów, na podstawie których powinno opierać się jej ostateczne końcowe rozliczenie. Umowa ta została zawarta na czas określony, w zakresie usług tramwajowych na okres 22 lat i 6 miesięcy (tj. do 26 września 2032 r.) oraz w zakresie usług autobusowych na okres 15 lat (tj. do 26 marca 2025 r.). Zgodnie z §10a ust 13 tej umowy, raport końcowy wraz z opinią audytora w przedmiocie jego zatwierdzenia zostanie przekazany do Miasta najpóźniej do 30 czerwca roku następującego po ostatnim roku obowiązywania umowy. Natomiast, zgodnie z art.74 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁷, dokumentacja finansowo-księgowa, w tym sprawozdanie finansowe i księgi rachunkowe, przechowywana jest przez okres pięciu lat.

Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że za lata 2010-2017 Spółka posiada kopie elektroniczne zapisów księgowych księgi głównej i będzie przechowywać dowody księgowe za lata kolejne do końca obowiązywania umowy transportowej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak określenia w umowie transportowej, na podstawie jakich dokumentów źródłowych należy sporządzić ostateczny raport końcowy oraz obowiązku przechowywania tej dokumentacji przez okres dłuższy niż wynikający z ustawy o rachunkowości, stwarza ryzyko w zakresie obowiązku rzetelnego rozliczenia rekompensaty, jak i zapewnienia przejrzystości końcowych rozliczeń z tego tytułu.

(akta kontroli str. 165-242, 2934-2956)

b) W umowie transportowej zawarto postanowienia (wprowadzone w aneksie nr 9), z których wynikało że zatwierdzenie raportu cząstkowego nie oznacza powstania należności lub zobowiązań dla Miasta (§ 10a ust. 1), a rekompensata rozliczana jest przez Miasto na podstawie raportu końcowego (§ 10a ust. 12), który to raport końcowy wraz z opinią audytora zostanie przekazany do Miasta najpóźniej do 30 czerwca roku następującego po ostatnim roku obowiązywania umowy (§ 10a ust. 13). W świetle ww. postanowień umownych, przyjęć należy, że rekompensata

⁶⁵ Tzw. inteligentny system transportowy.

⁶⁶ ITS wykorzystywany był jedynie do odczytów. MPK nie posiadało dokumentacji źródłowej w tym zakresie.

⁶⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

powinna zostać rozliczona w 2033 r. w zakresie usług tramwajowych i 2026 r. w zakresie usług autobusowych, względnie w obu zakresach w 2033 r.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że postanowienie zawarte w § 10a ust. 11 umowy odnosi się jedynie do zatwierdzenia raportu cząstkowego, który jest raportem sporządzonym przez Spółkę zatwierdzonym przez audytora za dany rok rozliczeniowy, wskazującym na prawidłowość alokacji kosztów, przychodów, podatku dochodowego i rozsądnego zysku zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 oraz postanowieniami umowy transportowej (§ 1 ust. 2 pkt 12 tejże umowy). Strony w umowie transportowej postanowiły również, że dopiero raport końcowy, zawiera wyliczenie rekompensaty należnej Spółce za okres obowiązywania niniejszej umowy i wówczas rekompensata zostanie rozliczona przez Miasto. Prezes Zarządu Spółki dodał, że umowa zabezpiecza interes Spółki, bowiem jeżeli z raportu końcowego będzie wynikało, że przewoźnik otrzymał od Miasta rekompensatę niższą niż wynika z raportu końcowego, Miasto zapłaci Spółce różnicę na podstawie noty księgowej wystawionej przez Spółkę (§ 10a ust. 18 lit. b). Równocześnie należy stwierdzić, że przyjęta w umowie metoda rekompensowania kosztów nie uniemożliwia Spółce skutecznego zarządzania, rozwoju i realizowania inwestycji w nowy tabor z zadbanie o jakość świadczonych usług włącznie, co pokazują ostatnie lata jej funkcjonowania (zakup i dzierżawa nowych pojazdów).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęta w umowie transportowej konstrukcja ostatecznego rozliczenia rekompensaty po zakończeniu realizacji umowy transportowej miała istotny wpływ na sytuację finansową MPK, w tym m.in. wymusiła na Spółce poniesienie dodatkowych kosztów w związku z emisją obligacji, zbycie części wierzytelności Miasta na rzecz banku, co również skutkowało poniesieniem dodatkowych kosztów finansowych. Ponadto NIK wskazuje, że przyjęty sposób rozliczania rekompensaty wygenerował, według stanu na 31 grudnia 2018 r., stratę za 2018 r. w wysokości 51 121,6 tys. zł, a narastająco od początku działalności Spółki 131 735,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 165-242, 989-992, 1026-1038, 1122-1125, 1131-1215, 2920-2925, 2934-2956, 2959-2983, 3008-3009)

2. Z rozliczenia wynagrodzenia dokonanego w oparciu o procedurę określoną w umowie transportowej, tj. § 9 ust. 12 umowy za 2016 r. i § 10a ust. 5 umowy za 2017 i 2018 r. wynika, że niedopłata rekompensaty za lata 2016-2018 wyniosła ogółem 13 195,65 tys. zł, z czego w 2016 r. otrzymano nadwyżkę rekompensaty w wysokości 14 144,02 tys. zł, w 2017 r. niedopłata rekompensaty wyniosła – 13 238,44 tys. zł, a w 2018 r. niedopłata wyniosła – 14 101,23 tys. zł. Według szacunków dokonanych przez Spółkę niedopłata rekompensaty ogółem za lata 2010-2018 wyniosła 140 679,97 tys. zł. Spowodowane to było przede wszystkim przyjęciem przez Spółkę decyzji Miasta polegającej na obniżaniu we „Wskazaniu do realizacji” miesięcznej opłaty stałej zarówno w komunikacji autobusowej, jak i tramwajowej w stosunku do kalkulacji wynagrodzenia za zadania przewozowe na lata 2016-2019, co naruszało postanowienia zawarte w umowie transportowej, gdzie w § 9 ust 4 wskazano, że przy wyliczaniu wysokości należnego wynagrodzenia uwzględniane są wszystkie niezbędne koszty związane z realizowanym zadaniem przewozowym, zarówno koszty stałe jak i koszty zmienne.

W 2018 r. MPK wystawiało faktury z tytułu sprzedaży usług związanych ze świadczeniem przewozów komunikacji miejskiej zgodnie ze „Wskazaniem do realizacji”, nie zaś w wysokości faktycznie poniesionych kosztów.

W badanym okresie przychody ze sprzedaży usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego nie pokrywały poniesionych kosztów stałych na realizację tego zadania. W 2016 r. przychody ze sprzedaży pokryły jedynie 90,0 % poniesionych kosztów, w 2017 r. - 88,6 %, w 2018 r. - 82,7 %. Konsekwencją

powyższego były ujemne wyniki finansowe Spółki uzyskane w poszczególnych latach, tj. w 2016 r. strata netto wyniosła 12 870 tys. zł, w 2017 r. - 26 175 tys. zł, a w 2018 r. - 51 122 tys. zł.

Poziom straty w 2018 roku przekroczył połowę subskrybowanego kapitału i wynosił 57,5%⁶⁸, co oznacza, że MPK należy traktować jako przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji, w rozumieniu prawa UE⁶⁹. Dodać również należy, że według stanu na koniec 2018 r. procent majątku objęty zastawem i hipoteką wynosił 82,2% i był ponad dwukrotnie wyższy od stanu na koniec 2016 r. (39,6%).

Prezes Zarządu MPK wyjaśnił, że podstawą do wystawienia faktury za wykonane usługi było „Wskazanie do realizacji” wraz z aneksami. Kalkulacja nie była podstawą do wystawiania faktur. Prezes dodał, że Miasto nie wskazało Spółce przyczyny określenia w ww. Wskazaniu niższych miesięcznych opłat stałych niż w przedstawionej przez MPK kalkulacji wynagrodzenia

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ zgodnie z pkt 7 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 metoda rekompensowania musi promować utrzymanie lub rozwój: [1] systemu skutecznego zarządzania podmiotu świadczącego usługi publiczne, który to system może zostać podany obiektywniej ocenie, oraz [2] usług transportu pasażerskiego o odpowiednio wysokiej jakości. W przypadku MPK ww. warunek nie był spełniony ze względu na trudną sytuację finansową Spółki, co znajdowało odzwierciedlenie w sprawozdaniach finansowych MPK.

(akta kontroli str. 165-242, 989-992, 1026-1038, 1122-1125, 1131-1215, 2920-2925, 2934-2956, 2959-2983)

OCENA CZĄSTKOWA

Zaakceptowana i realizowana przez Spółkę metoda rekompensowania przez Miasto poniesionych kosztów świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego nie zapewniała stabilności finansowej, rozwoju, systemu skutecznego zarządzania Spółką oraz świadczenia tych usług o odpowiednio wysokiej jakości. Ponadto na sytuację finansową Spółki istotnie wpływało wystawianie faktur z tytułu sprzedaży usług związanych ze świadczeniem przewozów komunikacji miejskiej w kwotach nieodpowiadających wysokości faktycznie poniesionych kosztów.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających utrzymanie, rozwój i stabilność finansową świadczenia usług publicznych przez Spółkę o odpowiednio wysokiej jakości, w szczególności poprzez:
 - a. doprowadzenie do zawarcia w umowie transportowej metody rekompensowania gwarantującej bieżące refundowanie uzasadnionych, rzeczywistych kosztów usług komunikacji publicznej świadczonych przez Spółkę;
 - b. zwiększenie udziału w taborze nowych pojazdów o odpowiednim standardzie, w szczególności w zakresie ich dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i ograniczania emisji szkodliwych składników spalin;

⁶⁸ W 2017 r. poziom strat zbliżał się do 46,85 %, to jest do poziomu połowy subskrybowanego kapitału.

⁶⁹ W dniu 5 września 2019 r. na sesji Rady Miejskiej przeznaczono środki na pokrycie kosztów przewozów świadczonych przez MPK, co oznacza, że po zamknięciu III kwartału 2019 r. łączna wartość niepokrytych strat nie przewyższa sumy kapitału zapasowego i rezerwowego oraz połowy kapitału zakładowego.

- c. dopuszczanie do ruchu wyłącznie w pełni sprawnych technicznie pojazdów.
2. Pełne dostosowanie systemu informacji pasażerskiej do założeń planu transportowego Wrocławia.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Wrocław, września 2019 r.

Kontrolerzy
Andrzej Siekierka
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
podpis

.....
podpis

Magdalena Barzęc
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Dyrektor Delegatury NIK
we Wrocławiu

Radosław Kujawiński

.....
podpis