



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 8 lutego 2011 r.

tekst dokumentu ujednoczony po rozpatrzeniu  
przez Kolegium NIK zastrzeżeń zgłoszonych do  
wystąpienia pokontrolnego

**Pan  
Aleksander Grad  
Minister Skarbu Państwa**

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

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup> zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli<sup>2</sup> przeprowadziła w Ministerstwie Skarbu Państwa<sup>3</sup>, kontrolę restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego w latach 2007-2010.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 24 listopada 2010 r., a także na podstawie ustaleń kontroli w spółkach i urzędach wojewódzkich, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie.

**1.** Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia restrukturyzację spółek branży transportu autobusowego<sup>4</sup> w latach 2007-2010 oraz nadzór właścicielski Ministra Skarbu Państwa<sup>5</sup> nad tymi spółkami. Działania wobec tych spółek były podejmowane bez merytorycznego przygotowania koncepcji przekształceń całej branży, jak i poszczególnych spółek. Powodowało to zmienność decyzji i nieskuteczność niektórych przedsięwzięć.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

<sup>2</sup> Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

<sup>3</sup> Dalej: MSP.

<sup>4</sup> Dalej: spółki PKS.

<sup>5</sup> Dalej: Minister SP.

W ocenie NIK działania Ministra SP zmierzały do jak najszybszego przeniesienia własności akcji i udziałów spółek PKS na rzecz inwestorów lub jednostek samorządu terytorialnego, pomijając niezbędne działania restrukturyzacyjne. Minister SP jako właściciel 79 spółek PKS nienależycie dbał o ich rozwój zapewniający utrzymanie pozycji rynkowej. Nadzór właścicielski był wykonywany niezgodnie z przyjętymi zasadami, co powodowało jego nieskuteczność.

**2.** NIK negatywnie ocenia nieprzygotowanie przez Ministra SP strategicznych kierunków polityki właścicielskiej wobec spółek PKS, co spowodowało podejmowanie decyzji o przekształceniach własnościowych i organizacyjnych bez rzetelnych podstaw merytorycznych.

Minister SP sprawował w kontrolowanym okresie nadzór właścicielski nad 79 jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa<sup>6</sup>. W ocenie NIK, przy tak dużej liczbie spółek, znajdujących się w większości w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej, celowe było zdiagnozowanie sytuacji poszczególnych spółek oraz uwarunkowań całej branży, a następnie opracowanie programu restrukturyzacji i prywatyzacji. W konsekwencji braku takich działań w MSP podejmowano nieuzasadnione merytorycznie decyzje, prowadzono równocześnie procesy prywatyzacji i komunalizacji wobec tych samych spółek, kilkakrotnie zmieniając sposób działania. Negatywnie wpływało to na realizowanie w spółkach koniecznych zadań restrukturyzacyjnych. Brak było działań konsolidacyjnych dotyczących spółek działających na tym samym lokalnym rynku przewozów i konkurujących ze sobą.

**2.1.** Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy analizy sektora transportu, zainicjowane w styczniu 2007 r., zostało unieważnione decyzją Podsekretarza Stanu w MSP Krzysztofa Żuka w dniu 14 grudnia 2007 r., gdyż wszystkie oferty przewyższały kilkakrotnie kwotę, przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia. Niepodjęcie decyzji o ponownym uruchomieniu zamówienia publicznego w tym zakresie Minister SP Aleksander Grad argumentował rozpoczęciem prac nad opracowaniem planu prywatyzacji spółek z udziałem Skarbu Państwa, w tym spółek PKS<sup>7</sup>. Jednak *Plan prywatyzacji na lata 2008- 2011*<sup>8</sup> nie zawierał strategii działania wobec branży transportu autobusowego, ograniczając się do ramowego harmonogramu przekształceń poszczególnych spółek, bez wskazania nawet konkretnej formy przekształceń (poza czterema spółkami, przewidziano „zbycie akcji w trybie publicznym lub komunalizacja”). Podobne zapisy zawarto

---

<sup>6</sup> Liczba ta zmieniała się w kontrolowanym okresie w związku z komercjalizacją kolejnych przedsiębiorstw, a jednocześnie zbywaniem przez Ministra SP akcji i udziałów spółek PKS.

<sup>7</sup> Pismo znak: DKiMNSP-AM-0910-2/10 (MSP/DKiMNSP/1183/10) z dnia 30 kwietnia 2010 r.

<sup>8</sup> Przyjęty *Uchwałą Rady Ministrów Nr 83/2008* z dnia 22 kwietnia 2008 r.

w zaktualizowanym *Planie prywatyzacji na lata 2009-2011*<sup>9</sup> dla pozostających w momencie jego uchwalenia 74 spółek PKS. Plany prywatyzacji nie mogły więc zastąpić analizy sektorowej, która w założeniu decyzji o jej opracowaniu miała zawierać m.in. analizę każdej spółki PKS oraz strategię działań restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych.

**2.2.** Minister SP nie określił kryteriów dla podejmowania decyzji o komunalizacji bądź prywatyzacji spółek, a działania z tym związane były prowadzone bez wypracowania koncepcji dla poszczególnych spółek.

Według wyjaśnień Ministra SP Aleksandra Grada<sup>10</sup>, wybór formy przekształceń uzależniono od sytuacji ekonomicznej danej spółki oraz decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie komunalizacji spółek PKS. Pozytywne odpowiedzi – według wyjaśnień – wstrzymywały dalsze działania prywatyzacyjne, co umożliwiło uniknięcie kosztów sporządzenia analiz przedprywatyzacyjnych. Negatywna decyzja w sprawie komunalizacji powodowała podjęcie przez MSP działań prowadzących do wyboru doradcy odpowiedzialnego za sporządzenie analiz przedprywatyzacyjnych, na podstawie których podejmowana była decyzja o trybie prywatyzacji.

Ustalenia kontroli nie potwierdzają tych wyjaśnień. Pomimo zainteresowania organów jednostek samorządu terytorialnego komunalizacją 9 PKS-ów<sup>11</sup>, Ministerstwo podjęło decyzję o rozpoczęciu lub kontynuowaniu prywatyzacji i dopiero po wykonaniu analiz tych spółek wyłączono je z procesu prywatyzacji (pięć spółek skomunalizowano, a cztery do zakończenia kontroli pozostały spółkami Skarbu Państwa).

I tak, pomimo wniosku powiatu brodnickiego (z 18 grudnia 2008 r.) o komunalizację PKS w Brodnicy SA, Minister SP kontynuował rozpoczęty w dniu 29 lipca 2008 r. proces prywatyzacji w trybie rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Po poniesieniu kosztów tych działań (110 500 zł za analizę spółki) i przy zainteresowaniu potencjalnego inwestora nabyciem akcji spółki, Minister SP w dniu 30 września 2009 r. skierował do marszałka województwa kujawsko-pomorskiego pismo informujące o możliwości komunalizacji wszystkich spółek PKS z tego województwa (w tym PKS w Brodnicy SA) na rzecz samorządu województwa. Dopiero po odbiorze analiz spółki (w listopadzie 2009 r.) wstrzymano działania prywatyzacyjne. Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu Mikołaja Budzanowskiego proces prywatyzacji zawieszono z uwagi na

---

<sup>9</sup> Przyjęty *Uchwałą Rady Ministrów Nr 22/2009* z dnia 10 lutego 2009 r.

<sup>10</sup> Pismo znak: DKiMNSP-AM-0910-2/10 (MSP/DKiMNSP/2339/10) z dnia 31 sierpnia 2010 r.

<sup>11</sup> PKS w Brodnicy SA, PKS w Łosicach Sp. z o.o., PKS w Siedlcach SA i PKS „Sokołów” w Sokołowie Podlaskim SA, PKS w Rzeszowie SA, PKS w Stalowej Woli SA, PKS w Jarosławiu SA, PKS w Krośnie SA i PKS w Dębicy SA.

wyrażenie przez marszałka województwa kujawsko-pomorskiego wstępnego zainteresowania nieodpłatnym nabyciem akcji/udziałów PKS-ów z terenu województwa, a proces komunalizacji na rzecz samorządu województwa został uznany jako priorytetowy<sup>12</sup>. NIK zauważa jednak, że proces prywatyzacji był kontynuowany przez blisko rok mimo złożonego przez powiat brodnicki wniosku o komunalizację, a po wstrzymaniu procesu prywatyzacji Minister SP nadal nie rozpatrywał wniosku powiatu brodnickiego, mimo że marszałek województwa kujawsko-pomorskiego nie złożył formalnego wniosku o komunalizację PKS w Brodnicy SA. Taki wniosek został złożony dopiero w sierpniu 2010 r., a przez blisko 10 miesięcy nie podejmowano w MSP żadnych decyzji dotyczących PKS w Brodnicy SA.

Dla PKS w Łosicach Sp.z o.o., PKS w Siedlcach SA i PKS „Sokołów” w Sokołowie Podlaskim SA zainicjowano proces prywatyzacji, uzasadniając to trudną sytuacją ekonomiczno-finansową spółek. Komunalizacja miała być kontynuowana tylko w przypadku niepowodzenia prywatyzacji. Po wykonaniu za kwotę 231 800 zł analiz spółek i w sytuacji zainteresowania inwestorów pakietową prywatyzacją spółek PKS z województwa mazowieckiego (łącznie 10 podmiotami), te trzy spółki wyłączone z procesu prywatyzacji. Uzasadnieniem było złożenie wniosków o komunalizację, jednak były one złożone już znacznie wcześniej (np. wobec PKS w Łosicach Sp. z o.o. wniosek złożono w maju 2008 r., a wyłączenie spółki z procesu prywatyzacji nastąpiło w grudniu 2009 r.). NIK wskazuje, że do ww. trzech spółek DNWiPI wystosował pisma, uzależniające proces komunalizacji od zwrotu przez spółki kosztów poniesionych przez MSP na wykonanie analiz przedprywatyzacyjnych. PKS w Siedlcach SA i PKS „Sokołów” w Sokołowie Podlaskim SA zwróciły łącznie 153 720 zł. NIK negatywnie ocenia przeniesienie przez Ministra SP na spółki, znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej, finansowych skutków swoich działań. W marcu 2010 r. skomunalizowano PKS w Łosicach Sp. z o.o., natomiast dwie pozostałe spółki nadal pozostawały jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa.

Wobec pięciu spółek PKS z województwa podkarpackiego, po wstępnej akceptacji przez Ministra SP w maju 2007 r. koncepcji komunalizacji spółek na rzecz samorządu tego województwa, w dniu 9 kwietnia 2009 r. Podsekretarz Stanu w MSP Krzysztof Żuk zaakceptował rozpoczęcie prywatyzacji. Po ogłoszeniu w dniu 1 września 2009 r. przetargu na doradztwo w zbyciu akcji, Minister SP w dniu 6 października 2009 r. zawiesił prywatyzację do czasu rozpatrzenia wniosków o komunalizację.

---

<sup>12</sup> Pismo znak: DNWiPI-HZ-555-211/10 (MSP/DNWiPI/3366/10) z dnia 25 czerwca 2010 r.

3. NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności i celowości realizację procesu komunalizacji spółek PKS. Nie był on przygotowany pod względem prawnym i organizacyjnym. Nie wypracowano przejrzystych zasad określających kryteria oceny poszczególnych wniosków. Przyjęte dopiero w grudniu 2009 r. ogólne założenia komunalizacji nie były przestrzegane. Spowodowało to dowolność w podejmowaniu decyzji o komunalizacji, przedłużanie procedur przekazania akcji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a niekiedy zaniechanie komunalizacji. Komunalizacja spółek PKS była w konsekwencji dokonywana bez uwzględnienia przesłanek merytorycznych: interesu spółek oraz interesu publicznego wynikającego z charakteru usług przewozowych komunikacji zbiorowej.

W okresie objętym kontrolą do MSP wpłynęło 55 wniosków o komunalizację, dotyczące 42 PKS-ów<sup>13</sup>. Umowy komunalizacyjne zawarto dla 23 z tych spółek<sup>14</sup>.

3.1. Minister SP nie wypracował wytycznych dla urzędników MSP dotyczących rozpatrywania wniosków o komunalizację spółek PKS. Procesy komunalizacyjne dotyczące spółek PKS rozpoczęto bez przygotowania wykładni przepisów *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*<sup>15</sup>, dotyczących komunalizacji, w celu jednolitego stosowania tych przepisów przez urzędników MSP zajmujących się analizą wniosków o komunalizację i przygotowaniem rekomendacji dla Ministra SP. Spowodowało to dowolność w przedstawianiu Ministrowi SP rekomendacji co do decyzji dotyczących poszczególnych wniosków. Nie opracowano też wskazówek dla jednostek samorządu terytorialnego, które służyłyby usprawnieniu procedur komunalizacji oraz ujednoczeniu interpretacji przepisów. W ocenie NIK przygotowanie takiej wykładni było celowe ze względu na nieprecyzyjność niektórych przepisów, np. warunku określonego w art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy<sup>16</sup>, by spółka wykonywała działalność gospodarczą na obszarze składającej wniosek jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego. Dopiero w dniu 17 listopada 2009 r. Minister SP polecił Departamentowi Prawnemu opracowanie jednolitej opinii prawnej dotyczącej warunków nieodpłatnego przekazania akcji lub udziałów Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Opinia taka została przekazana odpowiednim departamentom MSP w dniu 3 grudnia 2009 r.

W rezultacie, w tym samym stanie prawnym i faktycznym Minister SP podejmował odmienne decyzje w sprawie komunalizacji PKS-ów. Odmownie potraktowano wniosek

---

<sup>13</sup> Do końca kwietnia 2010 r.

<sup>14</sup> Według stanu na koniec czerwca 2010 r.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, dalej: *ustawa o kip*.

<sup>16</sup> Przed 12 lutego 2009 r. – art. 4a ust. 3 pkt 1 *ustawy o kip*.

starosty powiatu lipnowskiego (PKS w Lipnie Sp. z o.o.) z powodu niespełnienia przesłanki określonej w art. 4b ust. 1 pkt 2 *ustawy o kip*. W uzasadnieniu podano fakt prowadzenia działalności wykraczającej poza obszar powiatu oraz brak porozumienia z sąsiednimi powiatami. Jednocześnie, w analogicznych sytuacjach wyrażono zgodę i przekazano samorządom nieodpłatnie akcje spółek PKS (np. PKS w Starogardzie Gdańskim SA na rzecz powiatu starogardzkiego, choć spółka działała także w powiecie kościerskim, akcje PKS w Szczecinku Sp. z o.o. na rzecz powiatu szczecineckiego, choć spółka działała też w powiecie drawskim). Wnioski prezydenta Siedlec (PKS w Siedlcach SA) oraz burmistrzów Łosic (PKS w Łosicach Sp. z o.o.), Sokołowa Podlaskiego (PKS Sokołów SA), Dębicy (PKS w Dębicy SA) oraz Brodnicy (PKS w Brodnicy SA) zostały odrzucone, a analogiczne wnioski prezydentów Poznania i Kalisza zostały zaakceptowane. Z kolei wniosek prezydenta Krosna (PKS w Krośnie SA) z dnia 19 grudnia 2008 r. został potraktowany odmownie w sierpniu 2009 r. z uzasadnieniem niespełnienia warunku określonego w art. 4b ust. 1 pkt 2 *ustawy o kip*, a w dniu 29 kwietnia 2010 r. Minister SP poinformował prezydenta Krosna o możliwości jego rozpatrzenia, mimo że stan prawny ani faktyczny w tym zakresie nie uległ zmianie. Komunalizację spółek PKS na rzecz miast Poznań, Kalisz i Krosno, Sekretarz Stanu w MSP Jan Bury uzasadnił<sup>17</sup> m.in. tym, że miasta te działają na prawach powiatu i ich obszaru nie obejmują odpowiednie powiaty ziemskie (krośnieński, kaliski i poznański). Argument ten dotyczył jednak także wniosku prezydenta Siedlec, a mimo to nie został on zaakceptowany. Podsekretarz Stanu w MSP Krzysztof Łaszkiwicz wyjaśnił<sup>18</sup>, że uznanie, czy dana przesłanka jest spełniona, należy do wyłącznej kompetencji Ministra SP, który analizując indywidualnie każdy przypadek, ocenia jakie rozwiązanie w danej sytuacji jest najlepsze. NIK wskazuje, że *ustawa o kip* pozostawia Ministrowi SP swobodę decyzji o komunalizacji poszczególnych spółek, ale nie uprawnia to do podejmowania decyzji w warunkach dowolności interpretowania przesłanek ustawowych. Kontrola wykazała odmienne decyzje w takim samym stanie faktycznym i prawnym, przy odwołaniu się do argumentu niespełnienia ustawowych przesłanek.

Brak wytycznych dotyczących zasad komunalizacji powodował, że samorzady terytorialne nie miały wiedzy o stanowisku Ministra SP w kwestii interpretacji warunków dotyczących komunalizacji określonych w *ustawie o kip*. Powodowało to sytuacje, gdy dwie lub trzy jednostki samorządu terytorialnego składały wnioski o komunalizację tego samego

---

<sup>17</sup> Pismo znak: DKiMNSP-AM-0910-2/10 z dnia 5 sierpnia 2010 r.

<sup>18</sup> Pismo znak: DKiMNSP-AM-0910-2/10 z dnia 8 września 2010 r.

podmiotu, a Minister SP nie informował, jakie warunki winny być spełnione dla pozytywnego rozpatrzenia wniosków (dotyczyło to np. PKS w Siedlcach SA czy PKS w Rzeszowie SA).

Na nieprzygotowanie procesu komunalizacji wskazuje także sposób rozpatrywania wniosku o komunalizację PKS w Słupsku SA, złożonego przez Związek Celowy Powiatu Lęborskiego i Słupskiego w dniu 21 lipca 2009 r. DNWiP I w notatce z dnia 11 sierpnia 2009 r., skierowanej do Departamentu Ewidencji, Reprywatyzacji i Rekompensat (Departament ERR), stwierdził, że nie występują przeszkody formalnoprawne do nieodpłatnego przekazania akcji PKS w Słupsku SA na rzecz wnioskodawcy. Na dzień sporządzania tej notatki siedziba spółki znajdowała się poza obszarem Związku Celowego Powiatu Lęborskiego i Słupskiego, a więc nie był spełniony wymóg określony w art. 4b ust. 1 *ustawy o kip*. Dyrektor DNWiP I Mariusz Dąbrowski wyjaśnił, że do listopada 2009 r. za komunalizację spółek odpowiadał Departament ERR, a opinia zawarta w notatce „*była oparta na posiadanej przez DNWiP I wiedzy nt. stosownych wniosków komunalizacyjnych*”<sup>19</sup>.

**3.2.** W badanym okresie MSP dwukrotnie (w lutym 2007 r. i we wrześniu 2009 r.) wystąpiło do samorządów województw z informacją o możliwości komunalizacji spółek PKS. Wnioski o komunalizację złożyły tylko cztery województwa<sup>20</sup>. Do samorządów niższych szczebli informacje o możliwości komunalizacji spółek PKS wysyłano dopiero od IV kwartału 2009 r. W dniu 4 grudnia 2009 r. Kolegium MSP przyjęło założenie, że propozycje komunalizacji spółek PKS w pierwszej kolejności będą kierowane do samorządów województw, a w przypadku braku ich zainteresowania do samorządów niższych szczebli.

MSP nie w pełni realizowało założenie pierwszeństwa komunalizacji PKS-ów na rzecz województw. W pismach z dnia 30 września 2009 r. do marszałków województw poinformowano, że założeniem jest jednoczesne przekazanie wszystkich spółek PKS z danego województwa jako rozwiązanie korzystne dla samorządu wojewódzkiego, umożliwiające w pełni realizację zadań w zakresie organizacji transportu publicznego w regionie. Tymczasem wniosek zarządu województwa podkarpackiego z dnia 23 września 2009 r.<sup>21</sup> o komunalizację pięciu spółek PKS (w Dębicy, Jarosławiu, Krośnie, Rzeszowie i Stalowej Woli) Minister SP w styczniu 2010 r. zaakceptował, na podstawie rekomendacji DNWiP I, jedynie w odniesieniu do trzech spółek (PKS w Dębicy SA, PKS w Krośnie SA oraz PKS w Stalowej Woli SA). Informując o tym marszałka województwa podkarpackiego w piśmie z dnia 25 lutego 2010 r., nie przedstawiono stanowiska w sprawie komunalizacji spółek PKS w Jarosławiu i Rzeszowie. Wniosek o komunalizację

<sup>19</sup> Pismo znak: MSP/DNWiP1/4938/10 z dnia 2 września 2010 r.

<sup>20</sup> Zarządy województw małopolskiego, lubelskiego, podkarpackiego i kujawsko-pomorskiego.

<sup>21</sup> Uzupelniony w dniu 2 listopada 2009 r. o brakujący podpis drugiego członka zarządu województwa.

PKS w Rzeszowie SA złożył również Związek Gmin Podkarpacka Komunikacja Samochodowa w piśmie z dnia 31 marca 2009 r., lecz nie spełniał on warunku określonego w art. 4b *ustawy o kip* (siedziba spółki znajdowała się poza obszarem tego związku). Warunek ten został spełniony w styczniu 2010 r. wraz z podjęciem przez WZA uchwały o przeniesieniu jej siedziby z Rzeszowa do Chmielnika. Minister SP na podstawie notatki rekomendującej DNWiP I z dnia 23 lutego 2010 r. zaakceptował komunalizację PKS w Rzeszowie SA na rzecz ww. związku gmin, którego ponowny wniosek o komunalizację PKS w Rzeszowie SA, spełniający wszystkie kryteria ustawowe, wpłynął do MSP w dniu 23 lutego 2010 r. W notatce poinformowano o wniosku zarządu województwa podkarpackiego o komunalizację spółki, nie przedstawiono jednak uzasadnienia rekomendacji na rzecz związku gmin. Umowa dotycząca komunalizacji PKS w Rzeszowie SA na rzecz Związku Gmin Podkarpacka Komunikacja Samochodowa została zawarta w dniu 17 marca 2010 r. Dokonany wybór jednostki samorządu terytorialnego był więc sprzeczny z przyjętym przez Kolegium MSP założeniem, by preferować komunalizację na rzecz samorządów województw, a także z praktyką stosowaną w innych przypadkach, by nie rozpatrywać wniosków niespełniających wymogów określonych w *ustawie o kip*. Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DNWiP I Rafała Wardzińskiego<sup>22</sup> wskazujące, że wniosek samorządu województwa podkarpackiego nie był rozpatrywany z uwagi na fakt pozytywnego rozpatrzenia wniosku Związku Gmin Podkarpacka Komunikacja Samochodowa, są sprzeczne z ustaleniami kontroli. Takie wyjaśnienie pomija fakt ustaleń Kolegium MSP z grudnia 2009 r. o pierwszeństwie wniosków samorządów województw, a także fakt, że od września 2009 r. do stycznia 2010 r. jedynym wnioskiem spełniającym ustawowe przesłanki był wniosek samorządu województwa podkarpackiego. Ponieważ samorząd województwa był zainteresowany jedynie wszystkimi spółkami PKS z obszaru województwa podkarpackiego, to zrezygnował z przejęcia jedynie trzech. W konsekwencji, z pięciu spółek udało się skomunalizować jedynie trzy na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego (PKS w Rzeszowie SA, PKS w Stalowej Woli SA oraz PKS w Jarosławiu SA).

**3.3.** NIK ocenia negatywnie pod względem rzetelności i celowości uzależnienie przez Ministra SP komunalizacji PKS w Krakowie SA na rzecz samorządu województwa małopolskiego od jednoczesnego przejęcia przez ten samorząd akcji PKS w Nowym Sączu SA i PKS w Wadowicach SA.

Taki warunek Minister SP sformułował w odpowiedzi z dnia 11 stycznia 2008 r. na deklarację samorządu województwa małopolskiego nabycia akcji PKS w Krakowie SA. MSP

---

<sup>22</sup> Pismo znak: DNWiPI-HZ-555-241/10 (MSP/DNWiPI/4180/10) z dnia 21 lipca 2010 r.

nie wzięło pod uwagę bardzo trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej tych dwóch spółek i dokonał przekazania akcji na rzecz samorządu województwa małopolskiego bez zabezpieczenia ich interesu. Uchwały sejmiku województwa małopolskiego nie wskazywały w uzasadnieniu zamierzeń co do restrukturyzacji tych spółek, natomiast wskazywały iż celem jest objęcie pakietu kontrolnego akcji PKS w Krakowie SA, by w ten sposób uzyskać większość (pośrednio) nad spółką Regionalny Dworzec Autobusowy SA (RDA SA) oraz wyegzekwować na organach PKS w Krakowie SA wniesienie wkładu niepieniężnego do RDA SA. Mimo takich intencji wnioskodawcy, nie został on zobowiązany do żadnych konkretnych działań restrukturyzacyjnych lub naprawczych, a jedynie do opracowania planu rozwoju spółek i przedstawienia Ministrowi SP do zaopiniowania. Plan ten wpłynął do MSP w lutym 2009 r., jednak nie był poddany analizie i opiniowaniu, wbrew zapisom umowy oraz dekretacji Podsekretarza Stanu Krzysztofa Żuka skierowanej do DNWiP I. W przedmiotowym planie zarząd województwa małopolskiego założył sprzedaż spółek w Wadowicach i Nowym Sączu oraz restrukturyzację PKS w Krakowie SA. Wskutek braku działań naprawczych w dniu 15 marca 2010 r. ogłoszono upadłość PKS w Wadowicach SA. Sytuacja ekonomiczna PKS w Nowym Sączu SA również pogarszała się, a biegły rewident w opinii z dnia 26 lutego 2010 r. stwierdził wystąpienie przesłanek do postawienia jednostki w stan upadłości.

**3.4.** Działania związane z komunalizacją PKS w Radomiu Sp. z o.o. były prowadzone przewlekłe i do zakończenia kontroli nie zakończyły się.

Spółka została utworzona w dniu 19 stycznia 2010 r. na wniosek prezydenta Radomia z dnia 5 maja 2008 r. o komercjalizację w celu komunalizacji. W związku ze stanowiskiem MSP, że powyższy wniosek nie jest tożsamy ze złożeniem wniosku o komunalizację tego przedsiębiorstwa i wymagane jest złożenie po 1 kwietnia 2010 r. (dniu rozpoczęcia działalności w formie spółki) wniosku o nieodpłatne zbycie udziałów spółki w trybie art. 4b ust. 1 *ustawy o kip*, prezydent Radomia pismem z dnia 2 czerwca 2010 r. złożył taki wniosek. Według wyjaśnień Dyrektora DNWiPI Mariusza Dąbrowskiego<sup>23</sup>, wniosek ten był w dalszym ciągu analizowany przez Departament. W ocenie NIK, nie było uzasadnienia opóźniania decyzji w sprawie komunalizacji. Komunalizacja spółki na rzecz miasta Radomia była przedmiotem analizy w MSP już przy rozpatrywaniu wniosku o komercjalizację w celu komunalizacji. Tak więc w momencie złożenia wniosku w czerwcu 2010 r. stan faktyczny i prawny był w pełni rozpoznany i nie było okoliczności wymagających długotrwałych analiz. Należy też dodać, że wniosek prezydenta Radomia był jedynym spełniającym ustawowe

---

<sup>23</sup> Pismo znak: MSP/DNWiP1/4938/10 z dnia 2 września 2010 r.

przesłanki komunalizacji, a zainteresowanie nabyciem akcji spółki prezydent Radomia wyrażał od marca 2008 r. Mimo to od czerwca 2010 r. nie podjęto żadnej decyzji, pomimo bardzo trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki, jak i stan zaawansowania procedury komunalizacji. Oceniając to jako zaniechanie i nieuzasadnioną zwłokę NIK wzięła pod uwagę, że w innych komunalizacjach spółek, skomercjalizowanych w tym celu na wniosek jednostek samorządu terytorialnego, czas od ponownego wniosku o komunalizację spółki do decyzji Ministra SP wynosił ok. 2 miesiące, a w przypadku PKS w Radomiu Sp. z o.o. jedynie do zakończenia kontroli NIK upłynęło już 6 miesięcy.

**4.** NIK negatywnie ocenia działania Ministra SP związane z prywatyzacją spółek PKS. Procesy prywatyzacyjne były podejmowane bez rzetelnego przygotowania, a ich wykonanie również nie było rzetelne. Niektóre analizy opracowane przez firmy doradcze nie odpowiadały przepisom. W procesach prywatyzacji nienależycie zabezpieczono potrzeby rozwojowe spółek. NIK pozytywnie ocenia natomiast efekty finansowe zrealizowanych procesów prywatyzacji.

*Plan prywatyzacji na lata 2008-2011 i jego aktualizacja na lata 2009-2011* przewidywały zakończenie w okresie objętym planem, prywatyzacji lub komunalizacji wszystkich spółek PKS. Z 79 przedsiębiorstw ujętych w powyższych planach do końca I poł. 2010 r. zakończono proces przekształceń własnościowych w 32 podmiotach (41 %), w tym 9 sprywatyzowano, a 23 skomunalizowano.

Mimo podjęcia w okresie objętym kontrolą decyzji o prywatyzacji 47 spółek PKS, sfinalizowano jedynie 9 procesów. Przychody ze sprzedaży akcji i udziałów powyższych spółek wyniosły łącznie 82 927 609 zł, a koszty poniesione przez MSP w związku z prywatyzacją wyniosły 583 827 zł. Przyczynami tak niskiej skuteczności procesów prywatyzacyjnych był głównie brak ofert inwestorów. Wynikał on – w ocenie NIK – z małej atrakcyjności rynkowej spółek, a także dużej liczby ofert prywatyzacyjnych w tym samym czasie (na co wskazywał doradca Ministra SP w procesie prywatyzacji PKS w Strzelcach Opolskich SA).

**4.1.** NIK nie wnosi uwag do procedur prywatyzacji 9 skontrolowanych procesów. Wynegocjowane ceny transakcji przekraczały rekomendowany przedział wyceny<sup>24</sup>, a zastosowane procedury były zgodne z obowiązującymi przepisami. NIK negatywnie ocenia natomiast niezabezpieczenie interesu 8 spółek w zakresie zobowiązań inwestycyjnych.

---

<sup>24</sup> Wynegocjowana cena sprzedaży jednego udziału w podwyższonym kapitale zakładowym PKS w Żywcu Sp. z o.o. była o 8,45 zł niższa od dolnej granicy rekomendowanego przez doradcę przedziału wyceny spółki.

Umowy sprzedaży akcji 6 spółek PKS z województwa mazowieckiego, zawarte w dniu 24 czerwca 2010 r. nie zapewniały prywatyzowanym spółkom dokapitalizowania oraz zawierały zobowiązania inwestycyjne niezabezpieczające potrzeb spółek. Programy Gwarantowanych Inwestycji, stanowiące załączniki do każdej z umów, nie określały choćby ogólnych parametrów fabrycznie nowych autobusów, mających być przedmiotem inwestycji, a wartość zobowiązań inwestycyjnych w odniesieniu do wymaganej liczby nowych autobusów była niewspółmiernie niska. Biorąc pod uwagę wartość zobowiązań inwestycyjnych oraz wskazaną w poszczególnych umowach liczbę autobusów, średnia cena jednego nowego autobusu wynosiłaby od 150 tys. zł<sup>25</sup> do 295 tys. zł<sup>26</sup>. W takiej kwocie nie jest możliwe nabycie fabrycznie nowego autobusu. Minister SP zaakceptował takie zapisy umów, mimo wiedzy o ich nierealności. W *Ocenie realizacji obowiązków wynikających z wymagań ochrony środowiska* doradca stwierdził, że koszt zakupu nowego autobusu spełniającego normę emisji spalin Euro 5 wynosił około 700 tys. zł. Również wyceny wartości poszczególnych spółek przeznaczonych do prywatyzacji zawierały oszacowanie wartości autobusów, wskazujące na brak możliwości zakupu nowego autobusu w przedziale cenowym wynikającym z Programu Gwarantowanych Inwestycji. Kupujący zobowiązał się także do wymiany obecnie eksploatowanych 12-metrowych autobusów na odnowione autobusy, przy czym nie określono konkretnych warunków, jakie miały być spełnione przy takiej wymianie. W umowach nie zawarto zobowiązań inwestycyjnych dotyczących innych składników majątku niż środki transportu, wbrew potrzebom spółek. Plan inwestycyjny zawarty w *Analizie stanu i rozwoju PKS w Ostrołęce SA*, oprócz inwestycji w środki transportu, zakładał w latach 2009-2013 nakłady inwestycyjne na budowę zajezdni, stacji paliw oraz innych obiektów za łączną kwotę 9 mln zł. NIK nie podziela argumentacji Dyrektora DNWiP I Mariusza Dąbrowskiego, który wyjaśnił<sup>27</sup>, że MSP przyjęło pakiet inwestycyjny zaproponowany przez inwestora, bowiem zmiany tych warunków wiązałyby się z obniżeniem ceny za akcje. NIK zauważa, że w zaproszeniu do negocjacji w sprawie nabycia akcji/udziałów spółek z województwa mazowieckiego wskazano jako przedmiot negocjacji w szczególności cenę za nabywany pakiet akcji/udziałów spółki, a także proponowany przez potencjalnego inwestora program rozwoju spółki obejmujący m.in. zobowiązanie do podwyższenia kapitału lub inne zobowiązania inwestycyjne. Przyjęcie bez negocjacji zobowiązań inwestycyjnych na warunkach zaproponowanych przez oferenta, które nie przewidywały podwyższenia kapitałów spółek i nie odpowiadały potrzebom

---

<sup>25</sup> Cena fabrycznie nowego autobusu określona w umowie sprzedaży 85% akcji PKS w Mławie SA.

<sup>26</sup> Cena fabrycznie nowego autobusu określona w umowie sprzedaży 85% akcji PKS w Płocku SA.

<sup>27</sup> Protokół ustnych wyjaśnień z dnia 14 września 2010 r.

prywatyzowanych spółek, nawet bez weryfikacji poprawności parametrów tych zadań inwestycyjnych (wartość deklarowanych nakładów w stosunku do liczby wymagających zakupu autobusów), NIK ocenia jako zaniedbanie interesów spółek i zagrożenie dla osiągnięcia celów prywatyzacji określonych w analizach przedprywatyzacyjnych.

Potrzeby inwestycyjne nie były też należycie zabezpieczone w umowach sprzedaży udziałów PKS Radomsko Sp. z o.o. oraz PKS w Pszczynie Sp. z o.o. W pierwszej z nich zobowiązania inwestycyjne dotyczące modernizacji i wymiany taboru autobusowego określono w wysokości 1,3 mln zł, podczas gdy *Analiza stanu i perspektyw rozwoju* wskazywała na potrzebę zakupu nowego taboru za kwotę 6,6 mln zł, a w drugiej nie określono konkretnego zakresu przedmiotu inwestycji, a jedynie zagwarantowano zakup środków trwałych w kwocie nie niższej niż 600 tys. zł. Analizy PKS w Pszczynie Sp. z o.o. wskazywały, że niezbędne nakłady na lata 2008–2010 powinny wynieść 3,6 mln zł.

**4.2.** Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem gospodarności, rzetelności i celowości prowadzenie przez Ministra SP w latach 2007 – 2010 (I połowa) procesów prywatyzacyjnych 3 spółek: PKS w Zawierciu SA, PKS w Żyrardowie SA i PKS w Kielcach SA bez uwzględnienia ich trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej. W ocenie NIK, spółki te nie były przygotowane do prywatyzacji i wymagały działań naprawczych. W konsekwencji zaniechano restrukturyzacji tych spółek, a procesy prywatyzacji zakończyły się niepowodzeniem z powodu braku ofert. Wszystkie 3 spółki zostały postawione w stan likwidacji.

MSP nie podjęło działań rekomendowanych przez doradcę, wykonującego dla Ministra SP analizy przedprywatyzacyjne PKS w Zawierciu SA. W strategii prywatyzacji<sup>28</sup> doradca rekomendował objęcie akcji spółki przez inwestora branżowego w drodze podwyższenia kapitału zakładowego spółki. Sugerował też rozważenie fuzji PKS w Zawierciu SA z PKS w Lublińcu Sp. z o.o. w celu optymalizacji wykorzystania potencjałów tych spółek, a następnie sprzedaż akcji/udziałów nowopowstałego podmiotu lub objęcie akcji/działów powstałych w drodze podwyższenia kapitału zakładowego. Na spotkaniu w MSP w dniu 7 kwietnia 2009 r. spółka z branży transportowej Arrvia Polska Sp. z o.o., wyraziła zainteresowanie ofertą nabycia akcji PKS w Zawierciu SA jedynie w przypadku połączenia z PKS w Lublińcu Sp. z o.o. Na koniec sierpnia 2009 r. spółka miała stratę netto 494 tys. zł, nie regulowała bieżących zobowiązań publiczno-prawnych, a część zobowiązań była zabezpieczona na nieruchomościach spółki hipotekami przymusowymi kaucyjnymi na rzecz ZUS. Podsekretarz Stanu w MSP Mikołaj Budzanowski w dniu 19 października 2009 r.

---

<sup>28</sup> Zarówno wersja z maja 2009 r., jak i późniejsze wersje z lipca i sierpnia 2009 r.

podjął decyzję o zmianie trybu prywatyzacji spółki z negocjacji na podstawie publicznego zaproszenia na aukcję ogłoszoną publicznie. W wyznaczonym terminie nie wpłynęło żadne zgłoszenie. W styczniu 2010 r. ponownie ogłoszono zaproszenie do negocjacji, co DNWiP I w rekomendacji takiej decyzji uzasadniał informacją prezydenta Zawiercia o liście intencyjnym od MPK Łódź Sp. z o.o. MSP nie dysponowało jednak listem intencyjnym, a na publiczne zaproszenie do negocjacji nie wpłynęła żadna oferta. Z powodu pogarszających się wyników z dniem 1 marca 2010 r. spółka została postawiona w stan likwidacji. Podsekretarz Stanu Mikołaj Budzanowski wyjaśnił<sup>29</sup>, że połączenie spółek z Zawiercia i Lublińca nie przyniosłoby spodziewanych korzyści, a mogłoby spowodować znaczne pogorszenie i tak niekorzystnej sytuacji ekonomicznej PKS w Lublińcu Sp. z o.o. Ogłoszenie aukcji wyjaśnił pozyskaniem od zarządu spółki informacji o rozważaniu złożenia wniosku o upadłość. W opinii MSP najważniejszym wydawało się znalezienie inwestora gwarantującego zapewnienie spółce długotrwałego rozwoju oraz środków finansowych na modernizację posiadanego taboru samochodowego, a także gwarantującego stabilność zatrudnienia. W ocenie NIK, kwestia skutków połączenia ww. spółek nie była rzetelnie przeanalizowana w MSP, a ogłoszenie aukcji było działaniem sprzecznym z przywołanym w analizach i wyjaśnieniach Podsekretarza Stanu Mikołaja Budzanowskiego celem prywatyzacji.

NIK ocenia również jako nieuzasadnione odstąpienie od negocjacji w sprawie nabycia akcji spółki PKS w Żyrardowie SA w sytuacji braku programu naprawczego dla spółki wykazującej od 2007 r. ujemny kapitał własny. Na publiczne zaproszenie do negocjacji z dnia 24 lutego 2009 r. wpłynęły oferty dwóch podmiotów, jednak w dniu 15 lipca 2009 r. Minister SP podjął decyzję o odstąpieniu od negocjacji gdyż zaproponowane ceny nie spełniały oczekiwań Ministra. Ogłoszona jednocześnie aukcja nie odbyła się z powodu braku zgłoszeń. Z dniem 15 lutego 2010 r. PKS w Żyrardowie SA został postawiony w stan likwidacji. W ocenie NIK, odrzucenie ofert nabycia akcji miałoby uzasadnienie wyłącznie w sytuacji posiadania przez MSP alternatywnego planu restrukturyzacji spółki.

Wszczęta w dniu 13 stycznia 2009 r. prywatyzacja PKS w Kielcach SA w trybie negocjacji zakończyła się w maju 2010 r. niepowodzeniem ze względu na brak ofert. Następnie Minister SP w sposób nieuzasadniony 3-krotnie podejmował próby sprzedaży akcji spółki w trybie aukcji. Aukcje (wyznaczone na dzień 30 czerwca 2010 r., 30 lipca 2010 r. oraz 8 września 2010 r.) nie odbyły się z powodu braku zgłoszeń. Decyzje o kolejnych aukcjach nie uwzględniały sytuacji spółki, wymagającej niezwłocznych działań ratunkowych.

---

<sup>29</sup> Pisma znak: MSP/DNWiPI/3924/10 z dnia 9 lipca 2010 r. oraz znak MSP/DNWiPI/4880/10 z dnia 6 września 2010 r.

Nie zapewniały bowiem pozyskania dla spółki środków na restrukturyzację. Ponadto, NIK uznaje za nierzetelne i niecelowe pominięcie w umowie z doradcą z maja 2009 r. postanowienia o wykonaniu strategii prywatyzacji. Zgadzając się z Podsekretarzem Stanu w MSP Mikołajem Budzanowskim, że taka strategia nie była wymagana przez art. 32 *ustawy o kip*, trudno podzielić argument, że w przypadku prywatyzacji PKS w Kielcach SA taka strategia była zbędna<sup>30</sup>. W sytuacji nieskutecznych działań naprawczych w spółce i potrzeby niezwłocznych działań ratunkowych strategia ułatwiłaby podjęcie decyzji zmniejszających ryzyko niepowodzenia procesu prywatyzacji.

Dyrektor DNWiPI Mariusz Dąbrowski, wyjaśniając przyczyny decyzji o sprzedaży akcji PKS w Zawierciu SA, PKS w Żyrardowie SA i PKS w Kielcach SA w trybie aukcji ogłoszonej publicznie, stwierdził<sup>31</sup>, że w przypadku braku możliwości wyłonienia inwestora w trybie negocjacji, ten sposób daje możliwość pozyskania inwestora dla spółki oraz wpływy do budżetu państwa. W ocenie NIK, przyjęty tryb prywatyzacji uniemożliwił negocjowanie pakietu działań inwestycyjnych, zobowiązań do dokapitalizowania spółek czy innych zobowiązań zapewniających ich rozwój. Takie działania były niezbędne ze względu na pogarszającą się sytuację ekonomiczno-finansową tych spółek. Próby prywatyzacji w przyjętym trybie opóźniły jedynie podjęcie realnych i skutecznych działań naprawczych, co w konsekwencji doprowadziło do postawienia wszystkich 3 spółek w stan likwidacji. Działania Ministra SP wskazują, że przy podejmowanych działaniach decydowały przede wszystkim cele finansowe (wpływy do budżetu z prywatyzacji), z całkowitym pominięciem interesu spółek.

**4.3.** NIK ocenia negatywnie pod względem legalności, rzetelności i celowości działania związane z odbiorem analiz prywatyzacyjnych spółek PKS w Brodnicy, Lublińcu, Zawierciu, Strzelcach Opolskich, Kielcach oraz 10 spółek z województwa mazowieckiego. MSP zaakceptowało analizy dotyczące tych spółek mimo, że były wadliwie wykonane (nie zawierały niektórych elementów wymaganych przepisami lub opracowane na podstawie niewiarygodnych dokumentów).

Analizy stanu i perspektyw rozwoju czterech spółek<sup>32</sup> nie zawierały porównania wykorzystywanych technologii z konkurentami. Nie był więc spełniony wymóg § 3 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania*

---

<sup>30</sup> Pismo znak: MSP/DNWiP1/4880/10 z dnia 6 września 2010 r.

<sup>31</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 14 września 2010 r.

<sup>32</sup> PKS w Brodnicy SA, PKS w Lublińcu Sp. z o.o., PKS w Zawierciu SA i PKS w Strzelcach Opolskich SA.

analizy<sup>33</sup>, a po 18 marca 2009 r. – § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy spółki, przeprowadzanej przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa<sup>34</sup>. Analizy te zawierały co prawda rozdział *Ocena wykorzystania technologii*, jednak przedstawiono tam dane o wartości i strukturze środków trwałych, charakterystykę głównych grup środków trwałych, inwestycji i remontów oraz planowanych inwestycji. Nie była to więc treść odpowiadająca przepisom.

Wobec 13 spółek<sup>35</sup> w kierunkach restrukturyzacji nie określono szacunkowych wielkości środków finansowych na restrukturyzację, czego wymagały odpowiednio § 3 ust. 2 pkt 3 oraz § 4 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzeń. We wszystkich analizach przedstawiono *Perspektywy planów rozwoju wraz z prognozą wyników*, jednak były to powtórzone dokumenty opracowane przez zarządy spółek dotyczące strategii rozwoju. W ocenie NIK, celem zatrudnienia doradcy w procesie prywatyzacji jest pozyskanie profesjonalnej pomocy w opracowaniu wymaganych analiz. MSP dysponowało planami strategicznymi, opracowanymi przez spółki, więc nie miało uzasadnienia zlecenie doradcom prac polegających na powtórzeniu analiz i prognoz przygotowanych przez spółki. Natomiast analizę stanu i perspektyw rozwoju PKS w Kielcach SA oparto o negatywnie zaopiniowane przez radę nadzorczą spółki biznesplan na lata 2009-2013 oraz plan rzeczowo-finansowy na 2009 r.

NIK wskazuje też na nierzetelność niektórych analiz. W *Analizie realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska oraz ochrony zabytków* 4 spółek<sup>36</sup> wskazano wymianę starych autobusów na nowe pojazdy spełniające co najmniej normy emisji spalin Euro 3 jako niezbędne inwestycje w zakresie ochrony środowiska. Oszacowano przy tym koszt zakupu jednego autobusu na 250 tys. zł jako średnia cena rynkowa. W ocenie NIK, taka cena w II połowie 2009 r. (moment opracowania analiz) znacznie odbiegała od wartości rynkowej nowego autobusu, wynoszącej wówczas od 367 tys. zł do 1 514 tys. zł<sup>37</sup>.

MSP wydatkowała na analizy stanu i perspektyw rozwoju 15 spółek oraz na analizy realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska oraz ochrony zabytków 4 spółek<sup>38</sup> łącznie kwotę 228,5 tys. zł.

---

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 37, poz. 288.

<sup>35</sup> Wszystkich z wyjątkiem PKS w Ciechanowie SA i PKS w Mińsku Mazowieckim SA.

<sup>36</sup> PKS w Brodnicy SA, PKS w Lublińcu Sp. z o.o., PKS w Zawierciu SA i PKS w Strzelcach Opolskich SA.

<sup>37</sup> Na podstawie katalogu „Pojazdy samochodowe wartości rynkowe część B” - Wydawnictwo Rzeczoznawców Samochodowych – „EKSPERTMOT”.

<sup>38</sup> PKS w Zawierciu SA, PKS w Lublińcu Sp. z o.o., PKS w Brodnicy SA i PKS w Strzelcach Opolskich SA.

5. NIK negatywnie ocenia wykonywanie przez Dyrektorów Delegatur Ministra SP kompetencji w zakresie wyrażania zgody na prywatyzację bezpośrednią przedsiębiorstw państwowych transportu autobusowego. W skontrolowanych trzech Delegaturach Ministra SP nieprawidłowości stwierdzono w Delegaturach w Poznaniu i w Krakowie.

NIK wskazuje, że w MSP nie wypracowano jednolitej praktyki postępowania przez poszczególne Delegatury wobec wniosków organów założycielskich przedsiębiorstw państwowych, a jednolita interpretacja prawna przepisów została przygotowana dopiero w 2008 r.

5.1. Delegatura Ministra SP w Poznaniu podejmowała decyzje dotyczące wniosków wojewody wielkopolskiego w sprawie prywatyzacji Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Poznaniu<sup>39</sup> bez wypracowania jednolitej praktyki stosowania prawa. Spowodowało to nierzetelne przedstawianie stanu prawnego i faktycznego wnioskodawcy, co mogło wojewodę wielkopolskiego wprowadzić w błąd.

Dyrektor Delegatury dwukrotnie (w dniach 14 lutego i 21 marca 2007 r.) nie wyraził zgody na sprzedaż PPKS w Poznaniu, wskazując, że sytuację dotyczącą prywatyzacji tego podmiotu zmienił „*list intencyjny*” firmy ECHO Investment SA. Proponowana przez firmę cena (nie niższa niż 115 mln zł) była zdaniem Dyrektora na tyle atrakcyjna i odbiegająca od ceny określonej w poprzednich ofertach, iż należało ją poddać „*konfrontacji formalnej*” w wznowionym procesie prywatyzacyjnym. Sugestia wszczęcia nowego procesu prywatyzacji nie uwzględniała ówczesnego stanu prawnego. Na podstawie art. 6 *ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw*<sup>40</sup> (dalej: *ustawa z dnia 12 maja 2006 r.*) wojewoda wielkopolski jako organ założycielski PPKS w Poznaniu był zobowiązany w terminie do dnia 30 czerwca 2007 r. złożyć Ministrowi SP wniosek o dokonanie komercjalizacji, chyba że istniałyby przesłanki wstrzymujące ten obowiązek, określone w art. 3 *ustawy o kip*. Wśród nich wymieniono m.in. złożenie wniosku o dokonanie prywatyzacji bezpośredniej przez uprawnione organy przedsiębiorstwa lub wydanie zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej. Tak więc możliwe było dokończenie wcześniej rozpoczętego procesu prywatyzacji, lecz nie było podstaw do wszczęcia nowej procedury. Dyrektor Delegatury nie wskazał wojewodzie wielkopolskiemu tych okoliczności. Pełniący wówczas funkcję Dyrektora Delegatury w Poznaniu Piotr Koczorowski zeznał, że o ile pamięta, Delegatura nie dysponowała wykładnią dotyczącą postępowania w sytuacjach, gdy na dzień wejścia w życie *ustawy z dnia 12 maja 2006 r.*

---

<sup>39</sup> dalej: PPKS w Poznaniu.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 107, poz. 721.

wobec przedsiębiorstwa państwowego prowadzona była prywatyzacja bezpośrednia, która następnie zakończyła się niepowodzeniem. Według tych wyjaśnień Delegatura nie dysponowała też wykładnią wskazującą na obowiązek złożenia przez organ założycielski wniosku o komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego w przypadku zakończenia niepowodzeniem procesu prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstwa po dniu 12 lipca 2006 r. NIK zauważa, że departament odpowiedzialny za komercjalizację przedsiębiorstw państwowych nie podjął działań, aby uzyskać odpowiednią opinię prawną i przekazać ją wszystkim delegaturom Ministra SP w celu stosowania jednolitej wykładni prawa i praktyki postępowania. Dopiero we wrześniu 2008 r. MSP dysponowało opinią Departamentu Prawnego<sup>41</sup>, według której począwszy od dnia 12 lipca 2006 r. organy założycielskie przedsiębiorstw państwowych nie mogły wszczynać nowych procesów prywatyzacji bezpośredniej.

Po odwołaniu się wojewody wielkopolskiego do Ministra SP od odmownej decyzji Dyrektora Delegatury Ministra SP w Poznaniu z marca 2007 r., Minister SP zgodnie z rekomendacją DNWiPI poinformował w dniu 7 lutego 2008 r. wojewodę wielkopolskiego o niewyrażeniu zgody na wydanie zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej PPKS w Poznaniu. W piśmie nie poinformowano o braku prawnej możliwości wszczęcia nowego postępowania prywatyzacyjnego i o konieczności wystąpienia do Ministra SP z wnioskiem o komercjalizację przedsiębiorstwa. W dniu 28 lutego 2008 r. wojewoda wielkopolski wszczął nowy proces prywatyzacji bezpośredniej PPKS w Poznaniu i dopiero na jego pytanie w piśmie z dnia 3 grudnia 2008 r. Delegatura Ministra SP w Poznaniu wskazała, że jedynym możliwym sposobem postępowania jest wystąpienie do Ministra SP o dokonanie komercjalizacji PPKS w Poznaniu.

Minister SP Aleksander Grad wyjaśnił<sup>42</sup>, że obowiązek złożenia wniosku o komercjalizację wynikał z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, znanych również wojewodzie wielkopolskiemu, a żaden akt prawny nie nakładał na Ministra SP zadania informowania organu założycielskiego o tym obowiązku. NIK wskazuje na nieprawidłowości w rozpatrywaniu przez Delegaturę Ministra SP w Poznaniu wniosków o prywatyzację bezpośrednią, składanych po wejściu w życie *ustawy z dnia 12 maja 2006 r.*, świadczących o trudnościach w interpretowaniu przepisów prawa oraz brak przygotowania w tym zakresie jednostek organizacyjnych MSP. Potwierdziła to kontrola NIK w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim. Według ustaleń tej kontroli, Delegatura Ministra SP w Lublinie w odpowiedzi

---

<sup>41</sup> Opinia z dnia MSP z 26 września 2008 r.

<sup>42</sup> Pismo znak: DKiMNSP-AM-0910-2/10 z dnia 31 sierpnia 2010 r.

na pytanie wojewody lubelskiego z lipca 2008 r. stwierdziła, że „*brak jest przeszkód formalno-prawnych do wszczęcia przez organ założycielski procedury prywatyzacyjnej*”. W ocenie NIK, jednolitość i sprawność postępowania po wejściu w życie ustawy z dnia 12 maja 2006 r. byłaby zapewniona, gdyby MSP niezwłocznie opracowało wytyczne w tym zakresie dla delegatur Ministra SP oraz poinformowało o tym organy założycielskie przedsiębiorstw.

**5.2.** Dyrektor Delegatury Ministra SP w Krakowie wyraził zgodę na wydanie zarządzenia w sprawie prywatyzacji bezpośredniej PPKS w Zakopanem mimo, że warunki prywatyzacji nie odpowiadały kryteriom określonym w *Stanie i perspektywach rozwoju PPKS w Zakopanym*.

Sporządzona na potrzeby prywatyzacji analiza PKS w Zakopanem<sup>43</sup> zawierała rekomendację prywatyzacji na rzecz inwestora branżowego poprzez bezpośrednią sprzedaż przedsiębiorstwa lub wniesienie go do spółki z jego udziałem. Wbrew tym rekomendacjom, wyłoniono inwestora z branży deweloperskiej (MK Projekt Sp. z o.o.). Z ustaleń kontroli NIK w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim wynika, że wybrana przez wojewodę małopolskiego oferta nie była najkorzystniejsza. Konkurencyjna oferta Connex Polska Sp. z o.o. lepiej zabezpieczała interes prywatyzowanego przedsiębiorstwa, a dla Skarbu Państwa była co najmniej równoważna. Spółka Connex (w przeciwieństwie do MK Projekt) była inwestorem branżowym. Jej oferta dotyczyła wniesienia przedsiębiorstwa do spółki, w której Skarb Państwa posiadałby 49,44 % udziałów o wartości księgowej 4 450 tys. zł, a jednocześnie nowo powstała spółka byłaby zasilona środkami niezbędnymi na inwestycje poprzez wniesienie do spółki przez inwestora wkładu gotówkowego w wysokości 4 500 tys. zł (oferta MK Projekt dotyczyła sprzedaży przedsiębiorstwa za 4 500 tys. zł).

Postanowienia projektu umowy sprzedaży PKS-u w Zakopanem także nie spełniały celów prywatyzacji, wynikających z analizy przedsiębiorstwa. W umowie zawarto zapisy dotyczące „*dotożenia wszelkich starań*” przez inwestora, że w okresie 5 lat od dnia zakupu nie dokona zbycia żadnej nieruchomości oraz zobowiązanie do modernizacji majątku i rozszerzania zakresu świadczonych usług transportowych. Jednak przestrzeganie przez inwestora tych postanowień nie zostało w żaden sposób zabezpieczone, a zakres inwestycji w środki trwałe określono bez rzeczowego wyszczególnienia inwestycji niezbędnych do wykonania. Negatywna ocena NIK dotyczy w szczególności postanowienia § 11 pkt 2 umowy sprzedaży PKS w Zakopanem na rzecz MK Projekt Sp. z o.o.: „*Kupujący zobowiązał się do przeznaczenia na nakłady inwestycyjne na rzecz przedmiotu umowy środków*

---

<sup>43</sup> Wykonana we wrześniu 2004 r.

*finansowych w wysokości 10 000 000 zł na nabycie (w tym gruntów), wybudowanie środków trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości*". Taki zapis nie odnosił się do głównych potrzeb prywatyzowanego przedsiębiorstwa, jakim była potrzeba odnowienia taboru autobusowego. Wyróżnienie kwestii nabycia gruntów, mimo że nie było takiej potrzeby z punktu widzenia podstawowej działalności PKS-u, naruszało interes prywatyzowanego podmiotu i nie znajdowało uzasadnienia w przebiegu negocjacji. Biorąc pod uwagę, że wyłonionym inwestorem był deweloper, wbrew wnioskowi i rekomendacjom zawartym w analizie przedprywatyzacyjnej, a także przygotowującemu tę prywatyzację Zespołowi ds. Prywatyzacji w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim, ukierunkowanie w umowie prywatyzacyjnej inwestycji na zakup gruntów było działaniem w interesie inwestora z jednoczesnym nieuwzględnieniem interesu prywatyzowanego przedsiębiorstwa.

Dyrektor Delegatury Ministra SP w Krakowie w dniu 23 marca 2005 r. wyraził zgodę na prywatyzację PKS w Zakopanem w kształcie wynegocjowanym przez wojewodę małopolskiego. W konsekwencji, inwestor nienależycie wykonywał zobowiązania wynikające z umowy prywatyzacyjnej, a w dniu 29 października 2010 r. ogłoszono upadłość powstałej w wyniku prywatyzacji spółki PKS Zakopane Sp. z o.o. obejmującą likwidację majątku.

**6.** W ocenie NIK, Minister SP prawidłowo wykonywał zadania z zakresu monitorowania realizacji pozacenowych zobowiązań inwestycyjnych zapisanych w umowach prywatyzacyjnych.

W latach 2007-2010 zobowiązania inwestycyjne były realizowane w 72 sprywatyzowanych podmiotach kontrolowanej branży. Na podstawie skontrolowanych działań dotyczących 15 umów prywatyzacyjnych (łącznie wartość zobowiązań inwestycyjnych w nich zawartych wynosiła 119,85 mln zł) stwierdzono wykonanie zobowiązań w łącznej kwocie 67,5 mln zł. Spośród 9 zamkniętych umów, w czterech inwestorzy wykonali zobowiązania przed upływem terminu.

Sprawujące nadzór nad wykonaniem zobowiązań inwestycyjnych Delegatury Ministra SP stwierdziły nieprawidłowości dotyczące spółek PKS w Zakopanem i Skarżysku-Kamiennej. Po bezskutecznych wezwaniach do zapłaty sprawy skierowano do Departamentu Zastępstwa Procesowego, a następnie do Prokuratury Generalnej. Spór o część roszczeń Skarbu Państwa trafił na drogę sądową. Łączna wartość roszczeń Skarbu Państwa z tego tytułu wynosi 5 500 632,92 zł wraz z ustawowymi odsetkami.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że umowy prywatyzacyjne, sporządzane przez wojewodów, zawierały nieprecyzyjne zapisy co do sposobu rozliczania zobowiązań, np. sposobu rozliczania rat leasingu finansowego, uznawania kwot w wartościach netto czy

brutto. Umożliwiło to inwestorom uchylanie się od realizacji zadań bądź zapłaty kar umownych oraz zaangażowało Skarb Państwa w długotrwałe procedury administracyjne i sądowe z zakresie windykacji.

7. NIK negatywnie ocenia nadzór właścicielski Ministra SP nad spółkami PKS. Nie realizowano istotnej części zadań określonych w *Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi*<sup>44</sup> (Rozdział 7 pkt 2 i 5) oraz wymagań określonych w zarządzeniu nr 12 Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie zasad postępowania przy wykonywaniu czynności nadzorczych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Skarbu Państwa realizujące zadania Ministra Skarbu Państwa związane ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego. Regulacje te obowiązywały do 18 marca 2010 r., gdy weszło w życie Zarządzenie Nr 19 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Niewłaściwy nadzór nad spółkami PKS spowodował w kontrolowanym okresie brak reakcji na istotne nieprawidłowości w zarządzaniu spółkami. Kolejni ministrowie SP nie reagowali na bierność organów zarządzających podmiotami sektora w podejmowaniu niezbędnych działań restrukturyzacyjnych, służących sprostaniu wymaganiom konkurencyjnego rynku. Konsekwencją braku działań w tym zakresie było nieprzygotowanie nadzorowanych przez Ministra SP podmiotów do planowanej prywatyzacji.

Zaniechania dotyczyły wszystkich szczebli struktury organizacyjnej MSP. DNWiP I nie ustalał parametrów ekonomicznych do osiągnięcia w danym roku obrotowym przez nadzorowane spółki, docelowych wyników ekonomiczno-finansowych oraz konkretnych zadań do wykonania przez zarządy spółek sektora transportu autobusowego. Nie opracowywano również kwartalnych informacji dotyczących sytuacji w nadzorowanych podmiotach sektora transportu autobusowego, a Kierownictwo MSP nie egzekwowało wykonania i przedstawienia tych informacji.

Wprowadzone z dniem 19 marca 2010 r. zmiany w zasadach nadzoru właścicielskiego, na podstawie ww. *Zarządzenia Nr 19* Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 marca 2010 r., zlikwidowały obowiązki dotyczące ww. nierealizowanych wcześniej zadań. Wyjaśniono to m.in. wynikami kontroli NIK w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez MSP. NIK wskazuje jednak, że podjęte w MSP działania były sprzeczne z wnioskami sformułowanymi przez NIK po przywołanej kontroli nadzoru właścicielskiego. NIK wnioskowała bowiem, by zapewnić bieżące monitorowanie działalności spółek oraz określić dla spółek Skarbu Państwa długoterminowe cele, m.in.

---

<sup>44</sup> Obowiązujące na podstawie Zarządzenia Ministra Skarbu Państwa Nr 41 z dnia 19 października 2005 r.

parametry ekonomiczne do osiągnięcia oraz mierniki ich realizacji<sup>45</sup>. Ponadto, uchylenie zapisów nakładających konkretne zadania na komórki nadzoru MSP było sprzeczne z rekomendacjami zawartymi w *Wytycznych OECD dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*<sup>46</sup>. W rozdziale *Państwo działające jako właściciel* wytyczne te stanowią m.in.: „Aby państwo mogło zająć wyraźne stanowisko jako właściciel, powinno ono jasno sprecyzować cele, jakie mają zostać osiągnięte, i nadać ich realizacji odpowiednie priorytety. Celami takimi może być unikanie zniekształcania rynku oraz dążenie do rentowności, wyrażone w formie konkretnych zadań”. W ocenie NIK, powyższego obowiązku nie realizują wskazane w wyjaśnieniach inne akty prawa wewnętrznego, jak i akty prawa powszechnie obowiązującego.

**7.1.** MSP nie podjęło działań wobec PKS w Kielcach SA, mimo nieprawidłowości w przygotowaniu oraz realizacji programów restrukturyzacyjnych oraz nieefektywnego zarządzania spółką. Program restrukturyzacji z czerwca 2007 r. opierał się na założeniu sprzedaży majątku przy ul. Zagnańskiej w Kielcach i dokonanie, z uzyskanych wpływów, inwestycji w zakup autobusów, budowę stacji diagnostyki i stacji benzynowej ze sklepem, modernizację dworca. Część działań było nieprzygotowanych i niewłaściwie skalkulowanych, np. brak sprzedaży działek z budynkami stacji diagnostycznej i stacji benzynowej spowodowałby zmniejszenie wpływów o ok. 2 mln zł, natomiast planowane wybudowanie na terenie dworca nowej stacji diagnostyki i stacji benzynowej (na które nie było jeszcze pozwolenia) wymagało nakładów ok. 5,4 mln zł. Mimo to, WZA spółki wyraziło zgodę na sprzedaż nieruchomości. W konsekwencji nie zrealizowano podstawowych założeń Programu restrukturyzacji. Środki finansowe ze sprzedaży nieruchomości w istotnej części przeznaczono na spłatę zobowiązań, a zakupy taboru autobusowego były dokonywane niegospodarnie<sup>47</sup>. W ocenie NIK, MSP niewłaściwie reagowało na zastrzeżenia składane przez członka rady nadzorczej, bowiem w reakcji na sprzeciw wobec ww. programu restrukturyzacji odwołano tę osobę ze składu rady (co ograniczyło jej skład do trzech osób i umożliwiło przegłosowanie akceptacji dla programu).

Kolejne zmiany w składach rady nadzorczej i zarządzie spółki nie powodowały poprawy jakości zarządzania spółką. MSP nie podejmowało działań mimo posiadania informacji o jej pogarszającej się sytuacji ekonomicznej i finansowej i nieprawidłowościach w zarządzaniu. Zarząd spółki nie przedłożył radzie nadzorczej planu rzeczowo-finansowego na 2008 r., a plan rzeczowo-finansowy na 2009 r. i biznesplan na lata 2009-2013 były

<sup>45</sup> Pismo nr KGP/41021-1/08 z dnia 23 lipca 2009 r.

<sup>46</sup> Przyjętych w dniu 28 kwietnia 2005 r. przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

<sup>47</sup> Poza dokumentacją znajdującą się w MSP, potwierdziła to kontrola NIK w PKS w Kielcach SA.

negatywnie zaopiniowane przez radę nadzorczą. Mimo tego, WZA udzieliło absolutorium zarządowi za okres od 1 października do 31 grudnia 2008 r. oraz za 2009 r. Absolutorium uzyskał też Marek Wołoch Prezes Zarządu Spółki, po pozytywnej rekomendacji rady nadzorczej, choć wcześniej oceniła ona negatywnie jego działania w zakresie ustalenia wysokości kosztów jej obsługi prawnej. Podsekretarz Stanu Krzysztof Łaszkiewicz wyjaśnił<sup>48</sup>, że pozytywna opinia rady nadzorczej nie jest warunkiem realizacji przyjętego przez zarząd planu, a w 2008 r. charakter planu rocznego miał dokument *Uzasadnienie komunalizacji Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej SA*, pozytywnie zaopiniowany przez radę nadzorczą z uwagi na to, że zawierał planowane dane na rok 2008. Według wyjaśnień, decyzja WZA w sprawie udzielenia członkom organów spółki absolutorium uzależniona jest od oceny całokształtu ich działalności. Ustalenia kontroli NIK w PKS w Kielcach SA wykazały, że przywołany w wyjaśnieniach dokument nie mógł stanowić planu rzeczowo-finansowego na 2008 r. Zawierał bowiem jedynie wieloletni plan inwestycyjny oraz uproszczony plan bilansu na 2008 r. Nie było natomiast w tym dokumencie planu przychodów i kosztów, wyniku finansowego i rentowności, a także planu przepływów środków pieniężnych. WZA nie udzieliło co prawda absolutorium Grzegorzowi Kowalczykowi, który pełnił funkcję Prezesa Zarządu do 30 września 2008 r., oraz trzem członkom rady nadzorczej (pełniącym funkcje do 24 czerwca 2008 r.). Jednak później, mimo dalszego pogarszania się sytuacji spółki i dalszego nieefektywnego nią zarządzania, nie było negatywnej oceny działań zarządu. Spółce brakowało środków finansowych w wysokości ok. 3 mln zł na spłatę wymagalnych zobowiązań, miała zablokowany rachunek bankowy i wpisaną hipotekę przymusową zwykłą przez Urząd Skarbowy w Kielcach. NIK negatywnie ocenia realizowanie w tej sytuacji przez Ministra SP procesu prywatyzacji. Spółka wymagała bowiem radykalnych działań naprawczych, bez których sprzedaż jej akcji nie była atrakcyjną ofertą. W efekcie spółka została postawiona w stan likwidacji.

NIK ocenia ponadto negatywnie pod względem legalności niepowiadomienie przez MSP odpowiednich organów (prokuratury lub policji) – mimo posiadanej wiedzy – o niezłożeniu przez zarząd spółki do ogłoszenia sprawozdania finansowego za lata 2004, 2005 i 2006. Tym samym Minister SP nie wypełnił obowiązku wynikającego z art. 304 § 2 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego*<sup>49</sup>. MSP w związku ze swoją działalnością w zakresie nadzoru właścicielskiego weszło w posiadanie informacji o tym, że zarząd PKS w Kielcach SA naruszył art. 70 ust. 1 *ustawy z dnia 29 września 1994 r.*

---

<sup>48</sup> Pismo znak: DKiMNSP-AM-0910-2/10 z dnia 8 września 2010 r.

<sup>49</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

o rachunkowości<sup>50</sup>. Popełniono więc czyn określony w art. 79 pkt 3 *ustawy o rachunkowości*. Niedopełnienie obowiązku przez funkcjonariusza publicznego stanowi przestępstwo określone w art. 231 §1 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*<sup>51</sup>. DNWiP I w notatce dla reprezentanta Skarbu Państwa na WZA, zatwierdzającej sprawozdanie finansowe za 2006 r., nie zawarł wzmianki o uwagach biegłego rewidenta dotyczących braku ogłoszenia sprawozdania za 2005 r. W podobnej notatce za 2007 r. informacja o braku publikacji sprawozdania za 2006 r. była zawarta, jednak MSP nie podjęło żadnych działań w związku z tym faktem. DNWiP I wystąpił do spółki z zapytaniami w niniejszych kwestiach, dopiero w trakcie kontroli NIK. Należy zauważyć, że WZA udzieliło absolutorium wszystkim członkom zarządu i rady nadzorczej za działalność w 2006 i 2007 r. W ocenie NIK, w świetle wymienionych nieprawidłowości, udzielanie absolutorium nie miało uzasadnienia, gdyż według *Wytycznych w sprawie zasad nadzoru* absolutorium powinno być wyrazem pozytywnej oceny wykonania obowiązków.

**7.2.** NIK negatywnie pod względem rzetelności ocenia podjęcie decyzji o udzieleniu absolutorium z wykonywania obowiązków przez członków zarządu PKS Białystok SA w 2008 r. Decyzja taka została podjęta, pomimo negatywnej oceny rady nadzorczej współpracy z dwoma prezesami zarządu, a także wbrew wnioskowi DNWiPI o nieudzielenie absolutorium. Według planu rzeczowo-finansowego na 2008 r. prognozowany wynik finansowy miał wykazywać zysk w kwocie 198 tys. zł, tymczasem spółka poniosła stratę w kwocie 2 293 tys. zł.

**7.3.** MSP nałożyło w grudniu 2008 r. na spółki PKS obowiązek przygotowania i przesłania wiarygodnych programów restrukturyzacji. NIK, dostrzegając potrzebę takich działań, negatywnie ocenia nieegzekwowanie od spółek realizacji przyjętych programów. MSP gromadziło dane o tych programach głównie w celach informacyjnych, a wobec PKS w Gostyninie Sp. z o.o. oraz „POLBUS-PKS” Sp. z o.o. we Wrocławiu zaniechało wyegzekwowania przedłożenia i realizacji takich programów.

**7.4.** Na podstawie ustaleń kontroli w spółkach PKS, NIK zwraca uwagę na nierzetelny nadzór WZA i rad nadzorczych spółek PKS nad działaniami zarządów związanymi z odnowieniem środków transportu.

W PKS w Białymstoku SA dokonywano bez ekonomicznego uzasadnienia odbudowy i modernizacji używanych autobusów marki Autosan H9-21. W latach 2007-2009 poddano takiej odbudowie 14 autobusów, w wieku od 11 do 22 lat. Naprawa jednego z tych autobusów

---

<sup>50</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

<sup>51</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

wyniosła 43,5 tys. zł, a pozostałych – od 167,2 tys. zł do 189,6 tys. zł. Odbudowa i modernizacja polegały na wymianie poszczególnych elementów nadwozia i podwozia na nowe oraz zmianie nadwozia i ramy, natomiast silnik podlegał jedynie remontowi. Wartość rynkowa tego modelu Autosana w momencie przyjęcia planu inwestycyjnego przewidującego odbudowę (koniec 2006 r.) wynosiła od 23,9 tys. zł (rocznik 1992, ze średnim przebiegiem ok. 290 tys. km) do 75,2 tys. zł (rocznik 1998, ze średnim przebiegiem ok. 240 tys. km)<sup>52</sup>. Ustalenia kontroli w MSP także potwierdziły taką wartość rynkową używanych autobusów po tzw. odbudowie – autobusy z rocznika 1993 z przebiegiem 730-800 tys. km, poddane odbudowie w latach 2007-2008, były oszacowane przez rzeczoznawców w wysokości 16-31 tys. zł. Gdyby PKS dokonał zakupów używanych autobusów zamiast dokonywać modernizacji posiadanych Autosanów, wydatkowałby na te zakupy szacunkowo 518 tys. zł, co spowodowałoby oszczędności w wysokości co najmniej 1 916 tys. zł. Suma kosztów napraw większa niż aktualna wartość rynkowa autobusu w pełni zamortyzowanego to przekroczenie tzw. dopuszczalnego progu eksploatacji, co należy uznać za działanie ekonomicznie nieuzasadnione. W cenie jednostkowej takiej odbudowy PKS mógł zakupić nowocześniejsze, o lepszych parametrach technicznych modele Autosana [np. w styczniu 2007 r. cena Autosana A0909 L.01 TRAMP rocznik 2004, z przebiegiem średnio ok. 128 tys. km oraz nowszym typem silnika (Cummins B215-20, z normą emisji spalin Euro 2), wynosiła 181 500 zł]. Tak więc za faktycznie wydatkowane środki, zamiast modernizacji autobusów w wieku 11-22 lat, możliwy był zakup 3-5-letnich autobusów o lepszych parametrach i nowocześniejszym wyposażeniu, co umożliwiłoby o wiele dłuższą ich eksploatację. Zarząd spółki składał wnioski do rady nadzorczej i uzyskiwał pozytywną opinię na odbudowę poszczególnych autobusów. Wnioski te były jednak nierzetelnie przygotowane. Nie zawierały danych o parametrach technicznych autobusu przewidzianego do odbudowy, a także informacji o stopniu jego zużycia. Ponadto, wszystkie wnioski miały identyczną treść i bez względu na wiek autobusu zawierały stwierdzenie, że „*odbudowany autobus zapewni właściwe warunki podróżowania przez okres 7-8 lat*”.

W PKS w Koninie SA nabyto 6 autobusów (20 % wszystkich zakupów) bez uchwały zarządu, wymaganej przy takiej wartości zakupów przez § 22 ust. 2 pkt 8 statutu. Wartość zakupów wyniosła łącznie 876 tys. zł. Przy pozostałych zakupach autobusów dochowano wymogu uzyskania odpowiednich zgód organów spółki, jednak wnioski do rady nadzorczej

---

<sup>52</sup> Na podstawie danych o cenach rynkowych pojazdów, zamieszczonych w miesięczniku *Pojazdy samochodowe. Wartości rynkowe. Część B. Notowania ogólnopolskie*, wydawanym przez INFO-EKSPERT (wydawnictwo Stowarzyszenia Rzeczoznawców Samochodowych – EKSPERTMOT i spółki Eksperti Techniczno-Modernizacyjni „Rzeczoznawcy-PZM” SA).

i WZA były nierzetelnie przygotowane. Określały wartość planowanych zakupów oraz zawierały argumentację wskazującą, że efektem zakupów będzie obniżenie wieku oraz przebiegu eksploatowanych pojazdów. We wnioskach nie przedstawiono konkretnych modeli autobusów przewidzianych do zakupu, a także jakichkolwiek parametrów zakładanych przy zakupie autobusów używanych (maksymalny wiek, przebieg, standard). Nierzetelne było też sprawozdanie za okres 2006-2008 z wykonania uchwał WZA dotyczących wyrażenia zgody na zakup autobusów. Obejmowało ono realizację trzech uchwał<sup>53</sup> i zawierało jedynie wykaz zakupionych autobusów wraz z cenami. Nie wykazano jednak w nim, czy i w jaki sposób zrealizowano warunki określone w uchwałach WZA (np. ile zakupiono autobusów nowych, a ile używanych, czy osiągnięto cele określone w uzasadnieniu wniosków o zgodę na zakupy).

NIK zwraca też uwagę na nieprecyzyjne postanowienia statutów spółek dotyczące obowiązku uzyskiwania zgody organów nadzorczych na nabycie aktywów trwałych. Według statutów jednoosobowych spółek SP taka zgoda jest wymagana „na nabycie składników aktywów trwałych” o określonej wartości (powyżej 30 tys. euro wymagana jest zgoda rady nadzorczej, a powyżej 50 tys. euro – WZA). Takie postanowienia powodują, że wielokrotne zakupy pojedynczych autobusów były dokonywane bez potrzeby uzyskiwania zgód organów nadzorczych, mimo że były przypadki uchwał zarządu o zakupie autobusów w odstępie tygodnia. Również zawarcie umów leasingu nie wymagało przy takich regulacjach zgód. W ocenie NIK, skutkowało to zbyt dużą dowolnością w dysponowaniu przez zarządy spółek PKS środkami finansowymi na zakup taboru. NIK wskazuje przykładowo poprawne regulacje umowy spółki PKS w Chojnicach Sp. z o.o. (z udziałem Skarbu Państwa), gdzie wyrażenie zgody dotyczy zawierania umów leasingu oraz zakupów środków trwałych o określonej wartości w jednej transakcji lub serii powiązanych ze sobą transakcji.

Środki transportu stanowią bardzo istotną część majątku trwałego spółek PKS pod względem ich wartości, jak i roli w wykonywaniu podstawowej działalności. Liczba transakcji zakupów w ciągu roku oraz wartość wydatków na ten cel wymaga – w ocenie NIK – lepszego nadzoru nad działaniami spółek.

**7.5.** NIK negatywnie pod względem rzetelności ocenia nadzór nad postępowaniami kwalifikacyjnymi na członków zarządów przeprowadzanych przez rady nadzorcze w dwóch spółkach PKS.

Nie wygezwano sporządzenia i przekazania protokołu z przeprowadzonych postępowań kwalifikacyjnych prowadzonych w 2008 r. w PKS w Białymstoku SA na

---

<sup>53</sup> Uchwały z dnia 4 października 2006 r., z dnia 27 lipca 2007 r. oraz z dnia 11 kwietnia 2008 r.

stanowiska członka zarządu i prezesa zarządu. Rada nadzorcza zakończyła postępowanie bez wyłonienia kandydatów, pomimo dopuszczenia do dalszego postępowania po dwie oferty na te stanowiska. Z postępowania nie sporządzono i nie przekazano do MSP protokołu zawierającego treść rozmów kwalifikacyjnych, czym naruszono § 10 ust. 2 pkt 5 i § 12 ust. 3 *Rozporządzenia RM z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych*<sup>54</sup>. NIK zwraca uwagę, że ww. przepis nie zwalniał z obowiązku sporządzenia i przesłania protokołu w sytuacji zakończenia postępowania bez wyłonienia kandydata. W ocenie NIK, brak wymaganego protokołu utrudniał ocenę przez urzędników MSP rzetelności i przejrzystości działań komisji przeprowadzającej nabór. Należy zauważyć, że do DNWiP I wpłynęły informacje o ewentualnych nieprawidłowościach w przeprowadzonych postępowaniach. Nie wyegzekwowano też rzetelnie opracowanych protokołów od komisji kwalifikacyjnych na stanowiska członków zarządu w PKS w Białymstoku SA w innych postępowaniach w latach 2007-2009 oraz w PKS w Kielcach SA. Komisje te przekazały wprawdzie protokoły z postępowań kwalifikacyjnych, jednak nie zawierały one treści rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami. Przykładowo, protokoły ograniczały się do zapisów: „na pytania rady nadzorczej nie udzielił wyczerpujących odpowiedzi. Wiedza tego kandydata na temat funkcjonowania jssp, w ocenie rady nadzorczej jest dosyć słaba”.

Szczegółowe uregulowanie przebiegu postępowań kwalifikacyjnych na stanowiska członka zarządu w ww. rozporządzeniu miało służyć właścicielowi do kontroli działań w tym zakresie oraz zapewnienie przejrzystości postępowań kwalifikacyjnych.

**7.6.** NIK zauważa, że WZA niektórych spółek PKS podejmowały decyzje o wypłacie dywidendy z zysku odmiennie od planu dochodów z tytułu dywidend. Należy też zauważyć przypadki nieuwzględnienia niektórych wniosków zarządów spółek o pozostawienie całego lub części zysku w spółkach<sup>55</sup>. W ocenie NIK, sytuacja całej branży, jak i poszczególnych spółek wymaga istotnych nakładów na rozwój (zwłaszcza wymianę taboru autobusowego).

Stwierdzono różnicę między propozycjami organów PKS w Rzeszowie SA odnośnie rozdysponowania zysku a decyzją WZA. Zarząd zaproponował wypłatę dywidendy z zysku za 2008 r. w wysokości 235 690,00 zł, na kapitał zapasowy – 52 375 zł, a na nagrody dla pracowników – 235 684 zł. Rada nadzorcza zaproponowała dywidendę w wysokości 149 640 zł, na kapitał zapasowy – 224 470 zł, a na nagrody dla pracowników – 149 639 zł. WZA podjęło uchwałę o przeznaczeniu z zysku na dywidendę 314 249 zł, a na nagrody dla

<sup>54</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 55, poz. 476 ze zm.

<sup>55</sup> Analizę taką przeprowadzono w 13 spółkach PKS.

pracowników – 209 500 zł. DNWiP I w piśmie kierowanym do Zespołu ds. poboru dywidendy wskazał, że propozycja zarządu spółki jest niezgodna z *Wytycznymi dla jsSP i spółek z większościami udziałem SP sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2008* z dnia 14 listopada 2008 r., ponieważ nie uwzględniła przeznaczenia minimum 60% kwoty zysku netto po odliczeniu dywidendy na kapitał zapasowy, a kwota przeznaczona na nagrody dla pracowników stanowi 82% zysku netto po odliczeniu dywidendy (powinno być maksimum 40%). Natomiast propozycję rady nadzorczej DNWiP I uznał za zgodną z wytycznymi, jednak z uwagi na stan kapitału zapasowego na koniec 2008 r. wynoszący 62%, niewystępowania potrzeby pokrycia strat z lat ubiegłych oraz wynagrodzeń w spółce w 2008 r. poniżej średniej płacy w kraju, w branży i w województwie podkarpackim, zaproponował podział w kształcie przyjętym przez WZA.

Ponadto, kontrola NIK w PKS w Słupsku SA wykazała wypłatę dywidendy za 2008 r. odmiennie od wniosku zarządu spółki i planu dochodów z tytułu dywidend. WZA spółki dokonało podziału zysku za 2008 r. w kwocie 373 329,98 zł na dywidendę 298 330 zł oraz na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych 75 000 zł. W sprawozdaniu finansowym zarząd spółki proponował przeznaczenie całego zysku na kapitał zapasowy. Należy zauważyć, że plan dochodów z tytułu dywidend za 2008 r. nie przewidywał wypłaty dywidendy z zysku PKS w Słupsku SA.

**7.7.** NIK zwraca uwagę Pana Ministra na nieprawidłowości w zarządzaniu Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Radomiu Sp. z o.o.<sup>56</sup>, stwierdzone w wyniku kontroli NIK. Przed komercjalizacją zarządca nie realizował założeń *Programu zmian i usprawnień*, nie wykonał też zalecenia rady nadzorczej przedsiębiorstwa z dnia 3 listopada 2009 r. sporządzenia w trybie pilnym planu naprawczego ze szczególnym uwzględnieniem redukcji kosztów. Nieprawidłowo gospodarowano też majątkiem spółki, m.in. dokonywano zakupów pojazdów bez planu finansowego, a zakupione autobusy o wysokim stopniu zużycia zwiększały koszty zarządzania taborem. NIK zwraca uwagę na powiększającą się stratę netto – w 2007 r. wyniosła 337 tys. zł, a w 2009 r. – 1 532 tys. zł. W I kw. 2010 r. strata wyniosła 881,5 tys. zł i była ponad dwukrotnie wyższa od straty w analogicznym okresie 2009 r. W wyniku ponoszonych strat, kapitały własne w ciągu 3 lat zmniejszyły się o 2 420 tys. zł. Z winy zarządcy została opóźniona komercjalizacja przedsiębiorstwa, bowiem nie wypełnił on obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 4 *ustawy o kip* złożenia w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o zamiarze komercjalizacji od Ministra SP, kwestionariusza przedsiębiorstwa wraz z wymaganymi

---

<sup>56</sup> Minister SP wykonuje prawa z akcji od dnia 1 kwietnia 2010 r.

dokumentami. Kompletowanie wymaganych dokumentów zakończono dopiero w kwietniu 2009 r., a więc 7 miesięcy od daty pisma Ministra SP z dnia 23 września 2008 r. wnioskującego o przedłożenie przedmiotowej dokumentacji. NIK wskazuje przy tym, że przekazana przez zarządcę do MSP informacja o tym, że „w porozumieniu z (...) Wojewodą Mazowieckim firma przygotowywana jest do prywatyzacji bezpośredniej”<sup>57</sup>, wprowadzała w błąd Ministra SP i sugerowała, że przedsiębiorstwo jest wyłączone z obowiązku komercjalizacji na podstawie art. 3 ust. 3 pkt 8 lub 9 *ustawy o kip*. Osobą odpowiedzialną za zarządzanie spółką jest pan Leszek Ruszczyk, pełniący od 1 maja 2008 r. funkcję zarządcy przedsiębiorstwa, a od 1 kwietnia 2010 r. prezesa zarządu spółki.

**8.** Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Opracowanie programu przekształceń spółek transportu samochodowego, uwzględniającego uwarunkowania poszczególnych spółek i określającego kierunki działań.
2. Zapewnienie jednolitej wykładni prawa oraz przejrzystości stosowanych kryteriów przy rozpatrywaniu wniosków jednostek samorządu terytorialnego o komunalizację spółek.
3. Podjęcie działań zapewniających rzetelny nadzór właścicielski w spółkach PKS nad decyzjami majątkowymi oraz zarządzaniem.
4. Rozważenie zmian w statutach spółek PKS z udziałem Skarbu Państwa, dotyczących wymogu uzyskiwania zgód organów nadzorczych na zawarcie umów leasingu oraz zakupu autobusów w jednej transakcji lub serii powiązanych ze sobą transakcji.
5. Podjęcie działań związanych z wypełnieniem obowiązku niezwłocznego zawiadomienia o popełnieniu przez zarząd PKS w Kielcach SA czynu określonego w art. 79 pkt 3 *ustawy o rachunkowości*.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Ministra o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

---

<sup>57</sup> Pismo Dyrektora Przedsiębiorstwa do MSP z dnia 2 października 2010 r. w związku z pismem z dnia 15 września 2008 r., znak MSP/DNW i PI/3473/08.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

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

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
( - ) Stanisław Jarosz