



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

Warszawa, dnia 24 września 2010 r.

**Pan
Stanisław Kracik
Wojewoda Małopolski**

P/10/043
KGP-4101-01-03/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim³, kontrolę restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 20 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze *Wystąpienie*.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem celowości oraz rzetelności działania związane z restrukturyzacją i prywatyzacją przedsiębiorstw komunikacji samochodowej⁴, prowadzone w latach 2004-2008.

Kontrola obejmowała procesy restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowej komunikacji samochodowej w Zakopanem, Myślenicach oraz Nowym Targu. W dwóch z trzech skontrolowanych procesów prywatyzacji nie zabezpieczono interesów prywatyzowanych przedsiębiorstw (PKS w Zakopanem i PKS w Myślenicach), a wybór inwestorów był niezgodny z celami prywatyzacji, określonymi w analizach

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

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej - MUW.

⁴ Dalej - PKS.

przedprywatyzacyjnych tych przedsiębiorstw. Ponadto, Wojewoda Małopolski⁵ nierzetelnie wykonywał nadzór nad realizacją umowy o zarządzanie w PKS w Nowym Targu.

2. Mimo iż Wojewoda w grudniu 1999 r. powierzył zarządzanie PKS-em w Nowym Targu osobie fizycznej⁶, przez ponad 8 lat nie zostały zrealizowane cele kolejnych dwóch umów o zarządzanie, a w sytuacji pogłębiających się strat Wojewoda nie podejmował działań nadzorczych przewidzianych w tych umowach.

Już umowa z 14 grudnia 1999 r. określiła jako cel poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa poprzez zmianę formy zarządzania, co miało umożliwić jego restrukturyzację i przygotowanie do prywatyzacji. Druga umowa, zawarta w dniu 30 kwietnia 2004 r., jako cel jej zawarcia wskazała poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa poprzez zmianę formy zarządzania, a cel ten miał być realizowany poprzez bieżące zarządzanie oraz przygotowanie i realizację programu restrukturyzacji. Na podstawie aneksu z dnia 6 lipca 2006 r. do tej umowy dodano ponownie przygotowanie przedsiębiorstwa do prywatyzacji.

Do zakończenia prywatyzacji w kwietniu 2008 r., realizacja kolejnych *Programów Rozwoju Przedsiębiorstwa* (na lata 2003-2004 oraz 2004-2007) nie spowodowała poprawy efektywności. Od 2001 r. do zakończenia procesu prywatyzacji PKS corocznie ponosił straty, a kolejni zarządcy nie realizowali zadań i wskaźników przyjętych w zatwierdzanych przez Wojewodę programach oraz corocznych planach operatywnych. Przykładowo, mimo iż na 2006 r. zakładano zysk netto w wysokości 201 tys. zł, faktycznie poniesiono stratę w wysokości 1 182 tys. zł. W 2007 r. najpierw zaplanowano stratę w wysokości 606 tys. zł⁷, następnie w czerwcu skorygowano ten plan⁸ zakładając stratę w wysokości 915 tys. zł, a faktycznie strata wyniosła 1 132 tys. zł. Podobnie było z innymi prognozowanymi wynikami i wskaźnikami. Głównymi przyczynami złej sytuacji ekonomiczno-finansowej było niepodjęcie przez zarządzających przedsiębiorstwem skutecznych działań zmierzających do likwidacji nierentownych kursów w przewozach pasażerskich, brak modernizacji majątku przedsiębiorstwa oraz zbycia zbędnych składników generujących koszty dla PKS-u.

NIK negatywnie ocenia akceptowanie przez Wojewodę corocznych *Planów operatywnych*, opracowywanych przez kolejnych zarządców, mimo że nie określały

⁵ Dalej: Wojewoda.

⁶ Na podstawie art. 45a ust.1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.).

⁷ Plan operatywny na rok 2007 z listopada 2006 r.

⁸ Plan operatywny na okres od 1.06.2007 r. do 31.12.2007 r. z czerwca 2007 r.

konkretnych zadań rzeczowych i ograniczały się jedynie do tabel z prognozowanymi wynikami i wskaźnikami działalności. Tak opracowane dokumenty nie mogły stanowić rzetelnego planu działań restrukturyzacyjnych w kolejnych latach. Podstawę oceny działalności zarządców stanowiło jedynie porównanie faktycznych wyników z wartością określoną w planach. Jednak mimo istotnych rozbieżności, Wojewoda nie skorzystał z prawa rozwiązania umowy o zarządzanie, mimo że niezrealizowanie zadań i nieosiągnięcie wskaźników przyjętych w zatwierdzonym planie operatywnym, zgodnie z § 16 pkt 2 umowy, uprawniało Wojewodę do takiego działania.

3. NIK negatywnie pod względem celowości i rzetelności ocenia procesy prywatyzacji PKS w Zakopanem oraz PKS w Myślenicach. Wybór inwestorów był sprzeczny z założeniami prywatyzacji tych podmiotów, a w przypadku PKS w Zakopanem nie zapewniono wyboru najlepszej oferty.

Ponadto w MUW nie sformułowano strategii i kierunków prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego, choć Wojewoda w 2004 r. był organem założycielskim dla 5 PKS-ów. Działania prywatyzacyjne wobec PKS-ów były więc realizowane bez określenia generalnej strategii, która zapewniłaby utrzymanie pozycji rynkowej tych przedsiębiorstw.

3.1. Sporządzone na potrzeby prywatyzacji analizy PKS w Zakopanem⁹ oraz PKS w Myślenicach¹⁰ zawierały rekomendacje prywatyzacji poprzez bezpośrednią sprzedaż przedsiębiorstw inwestorowi branżowemu lub wniesienie ich do spółek z udziałem inwestora branżowego. Wbrew tym rekomendacjom, Wojewoda dokonał sprzedaży PKS w Zakopanem inwestorowi z branży deweloperskiej (MK Projekt Sp. z o.o.) oraz oddał do odpłatnego korzystania PKS w Myślenicach spółce Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Myślenicach Sp. z o.o., w której dominującym udziałowcem był burmistrz Miasta i Gminy Myślenice. W złożonych zeznaniach Przewodniczący Komisji ds. Rokowań, ówczesny Dyrektor Wydziału Skarbu Państwa i Przekształceń Własnościowych MUW¹¹ oraz ówczesny Kierownik Oddziału Nadzoru Właścicielskiego¹² stwierdzili, że rekomendacje wynikające z analiz przedprywatyzacyjnych mają charakter jedynie pomocniczy, natomiast obowiązkiem powołanej do tego celu Komisji był wybór oferty najkorzystniejszej w obszarze podpisanego pakietu socjalnego oraz zaproponowanej za przedsiębiorstwo ceny. W ocenie NIK, istotny był też interes prywatyzowanych przedsiębiorstw oraz osiągnięcie celu prywatyzacji. Celem tym

⁹ Analiza wykonana przez NICOM Consulting Sp. z o.o. we wrześniu 2004 r.

¹⁰ Analiza wykonana przez NICOM Consulting Sp. z o.o. w sierpniu 2003 r.

¹¹ Zeznanie złożone przez Alfreda Szylo w dniu 1 lipca 2010 r.

¹² Zeznanie złożone przez Tomasza Szansera w dniu 5 lipca 2010 r.

było dokapitalizowanie prywatyzowanych PKS-ów oraz zapewnienie rozwoju na rynku transportu autobusowego poprzez branżowego inwestora. Należy też zauważyć, że według § 3 ust. 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży przedsiębiorstwa*¹³ wyboru trybu sprzedaży przedsiębiorstwa dokonuje się, uwzględniając w szczególności specyfikę danej branży oraz wielkość, kondycję ekonomiczno-finansową i potrzeby inwestycyjne podmiotu będącego przedmiotem zbycia. Kryteria te były szczególnie istotne w przypadkach PKS-ów, które prowadziły działalność w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb transportowych.

3.2. W procesie prywatyzacji PKS w Zakopanem nie zapewniono dokonania wyboru – w ocenie NIK – najkorzystniejszej oferty. Pominięto bowiem cel prywatyzacji oraz interes prywatyzowanego przedsiębiorstwa.

Ostateczne oferty złożyło dwóch inwestorów: Connex Polska Sp. z o.o. oraz MK Projekt Sp. z o.o. Czynnikiem decydującym o wyborze oferty spółki MK Projekt były: wyższa oferowana cena, większe nakłady inwestycyjne, a także fakt podpisania z pracownikami przedsiębiorstwa pakietu socjalnego gwarantującego dłuższy o rok od oferty konkurencyjnej okres gwarancji zatrudnienia. Jednak oferta tej firmy – w ocenie NIK – nie spełniała kryterium, by był to inwestor branżowy i nie zapewniała dokapitalizowania PKS-u (była to oferta zakupu przedsiębiorstwa, bez zobowiązań sfinansowania inwestycji ze środków inwestora lub podwyższenia kapitału zakładowego spółki powstałej w wyniku prywatyzacji). Ponadto, 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, gwarantującym rozwój podstawowej działalności PKS-u w Zakopanem, a także wykorzystanie majątku prywatyzowanego PKS-u w Zakopanem do kontynuowania i rozwoju działalności przewozowej. Oferta Connex Polska Sp. z o.o. 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 (oferta MK Projekt dotyczyła sprzedaży przedsiębiorstwa za 4 500 tys. zł). Osoby odpowiedzialne za tę transakcję wyjaśniły, że pozostawienie w rękach Skarbu Państwa pakietu mniejszościowego, niedającego wpływu na zarządzanie¹⁴ i oddanie władztwa nad spółką, przy odroczeniu w czasie zysku z tytułu sprzedaży pakietu mniejszościowego, przy

¹³ Dz.U. Nr 277, poz. 2744

¹⁴ Protokół przesłuchania w charakterze świadka ówczesnego Wojewody Małopolskiego – Jerzego Adamika z dnia 2 lipca 2010 r.

trudnej sytuacji PKS-u w Zakopanem, było niecelowe i mogło doprowadzić do braku możliwości zdyskontowania tego zysku w przyszłości¹⁵. Nie negując tych argumentów, NIK zauważa jednak, że kwestia odsprzedaży w przyszłości udziałów należących do Skarbu Państwa na warunkach zabezpieczających interes Skarbu Państwa mogła być uregulowana w umowie prywatyzacyjnej, lecz nie była nawet przedmiotem rokowań. Należy też zauważyć, że negocjacje pakietu socjalnego przedstawicieli związków zawodowych PKS-u w Zakopanem ze spółką Connex nie zostały zakończone, a ich przerwanie nastąpiło po sformułowaniu protokołu rozbieżności.

Istotnym argumentem na rzecz oferty Connex Polska sp. z o.o. były też *Ramowe założenia rokowań*¹⁶, ustalone przez Wojewodę. Według tych założeń miała być preferowana prywatyzacja w trybie wniesienia do spółki, a oferenci mieli gwarantować m.in. zapewnienie realizacji inwestycji modernizacyjno-rozwojowych dla prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Komisja ds. Rokowań nie uwzględniła tych założeń, jak również wcześniejszych analiz wskazujących na zasadność wyboru inwestora branżowego.

Jak wynika z treści złożonych zeznań¹⁷ ówczesny Wojewoda Małopolski zaakceptował spółkę MK Projekt jako inwestora¹⁸ nie znając ostatecznych propozycji pozostałych oferentów.

3.3. NIK ocenia również negatywnie postanowienia umów prywatyzacyjnych dotyczących PKS-ów w Zakopanem i Myślenicach. W umowie sprzedaży PKS-u w Zakopanem zawarto zapisy dotyczące „dołożenia 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. Zawarcie tych zapisów w umowie miało charakter deklaratoryjny i zgodnie z zeznaniami złożonymi przez ówczesnego Kierownika Oddziału Nadzoru Właścicielskiego¹⁹ znalazły się w tym kształcie w treści umowy prywatyzacyjnej po zaakceptowaniu przez Wojewodę Małopolskiego projektu umowy, przy udziale radcy prawnego obsługującego Wydział. Ówczesny Wojewoda Małopolski w złożonych zeznaniach²⁰ stwierdził, że ponieważ do jego zadań nie należało przygotowywanie projektów aktów prawnych, nie posiada wiedzy na temat powodów umieszczenia w umowie takich zapisów.

¹⁵ Protokół przesłuchania w charakterze świadka Tomasza Szansera z dnia 5 lipca 2010 r.

¹⁶ Zarządzenie nr 55 Wojewody Małopolskiego z dnia 16 marca 2004 r.

¹⁷ Protokół przesłuchania w charakterze świadka Jerzego Adamika z dnia 2 lipca 2010 r.

¹⁸ Notatka Dyrektora Wydziału Skarbu Państwa i Przekształceń Własnościowych MUW, z dnia 31.08.2004 r.

¹⁹ Zeznania złożone przez Tomasza Szansera j.w.

²⁰ Zeznania Jerzego Adamika z dnia 02.07.2010 r.

W obu umowach prywatyzacyjnych nie sprecyzowano zakresu zobowiązań inwestorów do inwestycji w środki trwałe. Zakres inwestycji w środki trwałe określony został w sposób kwotowy, 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 finansowych w wysokości 10 000 000 zł na nabycie (w tym gruntów), wybudowanie środków trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29.09.2994 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 Wojewoda sprzedał PKS w Zakopanem deweloperowi, wbrew wnioskowi i rekomendacjom zawartym w analizie przedprywatyzacyjnej, a także przygotowującemu tę prywatyzację Zespołowi ds. Prywatyzacji²¹, ukierunkowanie w umowie prywatyzacyjnej inwestycji na zakup gruntów było działaniem w interesie inwestora z jednoczesnym nieuwzględnieniem interesu prywatyzowanego przedsiębiorstwa. NIK ocenia taką dowolność w podejmowaniu decyzji jako działanie nieuzasadnione wobec celu prywatyzacji.

3.4. NIK nie zgłasza uwag do wyboru inwestora w procesie prywatyzacji PKS w Nowym Targu, jak również do warunków umowy prywatyzacyjnej. Wskazuje natomiast na nierzetelność przygotowania umowy, powodującą problemy interpretacyjne przyjętych przez inwestora zobowiązań.

W § 32 pkt 8 *Umowy zobowiązaniowej*, zawartej w dniu 24 kwietnia 2008r. między Wojewodą a spółką MPK-Łódź Sp. z o.o., inwestor zobowiązał się do inwestycji w środki trwałe w wysokości 5 mln zł, w tym do końca 2008 r. – 1 mln zł oraz po 1 mln zł w kolejnych latach (do 2012 r.). Wcześniej w tej samej kwestii w dniu 17 października 2007 r. MPK-Łódź Sp. z o.o. zawarł z organizacjami związkowymi działającymi w PKS w Nowym Targu *Pakiet socjalny*, w którym zobowiązał się do przeznaczyć w pierwszych 12 miesiącach od dnia dokonania czynności rozporządzającej przedsiębiorstwem co najmniej 3 mln zł na odnowę taboru. Biorąc pod uwagę datę *Umowy przeniesienia przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ kodeksu cywilnego* (30 kwietnia 2008 r.), inwestor na podstawie zobowiązania z *Pakietu socjalnego* winien do końca kwietnia 2009 r. spowodować inwestycje w tabor w wysokości 3 mln zł, podczas gdy *Umowa zobowiązaniowa* wymagała na ten moment inwestycje

²¹ Na podstawie *Postanowienia Wojewody Małopolskiego Nr PN.I.7023-2-4* z dnia 27 stycznia 2004 r.

w wysokości 1 mln zł. Według wyjaśnień Wojewody²², zobowiązanie zawarte w *Pakiecie socjalnym* wiąże strony tego pakietu, a więc inwestora i organizacje związkowe, i nie jest tożsamy z zobowiązaniami inwestycyjnymi wobec Skarbu Państwa. NIK nie podziela tej argumentacji, bowiem *Umowa zobowiązaniowa*, zawarta po podpisaniu *Pakietu socjalnego*, stanowiła w § 32 pkt. 6, że *Pakiet socjalny* stanowi integralną część *Umowy zobowiązaniowej*, a Skarb Państwa jest uprawniony do kontroli realizacji tych zobowiązań.

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

- 1) Formułowanie zakresu zobowiązań inwestycyjnych w umowach prywatyzacyjnych w sposób zabezpieczający cele prywatyzacji oraz interes prywatyzowanego przedsiębiorstwa.
- 2) Rzetelne wykorzystywanie analiz i rekomendacji przedkładanych przez doradców w procesie prywatyzacji.

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

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

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

Wicedyrektor
Departamentu Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji
(-) Elżbieta Sikorska

²² Pismo znak SN.IV.ML.7023-1-10 z dnia 1 lipca 2010 r.