



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4101-03-02/2013
P/13/056

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/056 – Komunalizacja spółek Skarbu Państwa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Piotr Piątkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86883 z dnia 25 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Związek Gmin „Podradomska Komunikacja Samochodowa” ¹ w Radomiu ul. 1905 Roku 47 (kod pocztowy 26-610). Numer statystyczny REGON 145803614. (dowód: akta kontroli str. 76)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Domagała – Przewodniczący Zarządu Związku Gmin. (dowód: akta kontroli str. 164-168)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² realizację przez Związek Gmin koncepcji wykorzystania mienia PKS Radom sp. z o.o.³ oraz nadzór nad spółką po jej komunalizacji.

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Związek Gmin w terminie przedłożył Ministrowi Skarbu Państwa plan rozwoju PKS Radom sp. z o.o., w którym zawarto koncepcję jej działania po komunalizacji, a następnie rzetelnie nadzorował działania wykonywane przez spółkę. W badanym okresie uległy poprawie wskaźniki ekonomiczno-finansowe spółki. Organy Związku systematycznie dokonywały analizy i oceny funkcjonowania spółki. Nieprawidłowość polegająca na niezgodności ze stanem faktycznym zapisami w Statucie Związku Gmin dotyczącymi zakresu działania Zarządu Związku oraz braku podstaw prawnych dla funkcjonowania Biura Związku nie miała wpływu na realizację przez Związek koncepcji wykorzystania nabytego mienia Skarbu Państwa.

¹ Dalej Związek Gmin lub Związek

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

³ Dalej PKS Radom lub spółka

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja proponowanej koncepcji wykorzystania mienia spółki.

1.1 Utworzenie Związku Gmin.

Opis stanu
faktycznego

W dniu 10 listopada 2010 r. wpisano do rejestru związków międzygminnych pod pozycją 299 Związek Gmin „Podradomska Komunikacja Samochodowa” z siedzibą w Radomiu utworzony przez gminy: Gózd, Jastrzębia, Jedlnia-Letnisko, Kowala, Orońsko, Skaryszew i Zwoleń. Związek nabył osobowość prawną po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia Statutu przez wojewodę w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego⁴. Związek wykonuje zadania publiczne obejmujące ogół spraw dotyczących lokalnego transportu zbiorowego. W szczególności do zadań Związku należy zapewnienie funkcjonowania pasażerskiej komunikacji zbiorowej na obszarach gmin objętych działaniem Związku. Zadanie to wykonuje PKS Radom. Organami Związku są Zgromadzenie Związku oraz Zarząd Związku.

(dowód: akta kontroli str. 3-13)

1.2 Działania dotyczące wniosku o komunalizację

Opis stanu
faktycznego

W dniu 4 lipca 2011 r. Zarząd Związku, jako organ wykonawczy związku jednostek samorządu terytorialnego na obszarze którego mieści się siedziba spółki⁵, złożył do Ministra Skarbu Państwa wniosek o nieodpłatne zbycie na rzecz Związku wszystkich udziałów w jednoosobowej spółce Skarbu Państwa PKS w Radomiu sp. z o.o. Wniosek zawierał uzasadnienie oraz stosowną uchwałę Zgromadzenia Związku⁶.

W uzupełnieniu wniosku⁷ Zarząd Związku przedstawił opis zamierzeń związanych z funkcjonowaniem spółki w ramach Związku Gmin. Przedstawiona koncepcja działania przewidywała zapewnienie przez spółkę PKS Radom komunikacji w skoordynowanych rozkładach jazdy linii przebiegających przez obszar gmin – członków Związku. W koncepcji przewidziano ponadto m.in.: możliwość korzystania przez mieszkańców z ulg ustalonych przez Związek, utrzymanie połączeń i kursów niedochodowych, które objęte zostaną rekompensatą kosztów ich utrzymania oraz występowanie o środki unijne na odnowę taboru i nowoczesne systemy komunikacji publicznej.

Wniosek Związku Gmin został rozpatrzony pozytywnie gdyż zaistniały przesłanki ustawowe komunalizacji, w tym istnienie związku między przedmiotem działalności spółki (określonym w § 6 umowy spółki PKS w Radomiu), a zadaniami własnymi Związku Gmin, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁸. Umową z dnia 21 września 2011 r.⁹ w Warszawie, na

⁴ Dnia 22 listopada 2010 r.

⁵ W Skaryszewie tj. na obszarze jednej z gmin będącej członkiem Związku.

⁶ Z dnia 27 maja 2011 r. nr I/4/11.

⁷ Pismo z dnia 21 lipca 2011 r.

⁸ Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁹ Dalej umowa z MSP

podstawie art. 4b ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁰, Skarb Państwa przeniósł nieodpłatnie na rzecz Związku Gmin prawo własności 100% udziałów w spółce PKS w Radomiu (180 000 udziałów po 50 zł każdy, o łącznej wartości nominalnej 9 000 000 zł).

(dowód: akta kontroli str. 14-34, 39-41)

1.3 Działania Związku Gmin po komunalizacji spółki.

Zgodnie z umową z ministrem Związek zobowiązał się w terminie sześciu miesięcy od dnia podpisania umowy opracować pięcioletni Plan Rozwoju Spółki. Sporządził go w oparciu o politykę transportową Związku, uwzględniając zapotrzebowanie na świadczenie przez Spółkę usług w tym zakresie. Związek zobowiązał się też do przekazania do Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP) kopii zatwierdzonego Planu, w terminie ośmiu miesięcy od dnia podpisania umowy.

W lutym 2012 r. (zgodnie z założonym terminem) Zarząd Związku zaakceptował, opracowany przez spółkę *Plan Rozwoju PKS w Radomiu na lata 2012 – 2016*. W dokumencie tym określono główne cele strategiczne, takie jak: zwiększenie zakresu wykonywania przewozów, racjonalizację przewozów dalekobieżnych, sprzedaż zbędnego majątku, racjonalizację kosztów funkcjonowania spółki oraz generowanie dodatkowych przychodów. Program restrukturyzacji oraz plany rozwojowe zawierały szczegółowy harmonogram i oczekiwane rezultaty realizacji zaplanowanych działań.

Kopię Planu przekazano do MSP w dniu 21 maja 2012 r. tj. w wyznaczonym umową terminie.

W ramach restrukturyzacji majątku spółki w latach 2012 i 2013 planowano sprzedaż nieruchomości za kwotę około 1 100 tys. zł. Faktycznie uzyskano (do końca października 2013) 734,4 tys. zł, które przeznaczono na zakup autobusów. W latach 2012 i 2013, w ramach inwestycji w tabor autobusowy, planowano zakup dwóch nowych mikrobusów turystycznych oraz ośmiu autobusów używanych. Wskutek poprawy sytuacji finansowej spółki¹¹ zakupiono dwa mikrobusy oraz 11 używanych autobusów. W celu zwiększenia przychodów z przewozów pasażerskich w latach 2012 i 2013 zaplanowano uruchomienie komunikacji podmiejskiej do siedzib gmin będących członkami Związku, dostosowanie rozkładów jazdy do potrzeb mieszkańców gmin, zapewnienie dopłat ze strony urzędów gmin w przypadku kursów nierentownych, na które występuje zapotrzebowanie społeczności lokalnych oraz systematyczne badanie frekwencji w autobusach wraz z analizą rentowności wszystkich kursów. W rezultacie w 2012 r. spółka odnotowała wzrost przychodów ze sprzedaży o 297,9 tys. zł tj. o 1,8% w porównaniu z 2011 r., podczas gdy prognoza na 2012 r. przewidywała spadek przychodów o 2%.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 216, dalej *ustawa o kip*.

¹¹ W latach 2009-2011 wynik netto był ujemny i wynosił odpowiednio: 1 532,7 tys. zł, 1 091,5 tys. zł, 889 tys. zł, a w 2012 r. spółka osiągnęła zysk netto w wysokości 286,7 tys. zł.

W ramach restrukturyzacji zatrudnienia planowano zmniejszenie zatrudnienia w 2012 r. o 15 osób i w 2013 r. o kolejne 15 osób. Według stanu na koniec 2011 r. w spółce zatrudnionych było 212 osób, a na koniec grudnia 2012 r. 181 osób.

(dowód: akta kontroli str. 14-18, 77-130, 146-157, 182-187)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna. Działania przedstawione w *Planie Rozwoju PKS w Radomiu* przeprowadzono w założonym zakresie i terminach.

2 Nadzór Związku Gmin nad skomunalizowaną spółką.

2.1 Budżet Związku i jego realizacja w latach 2012 i 2013.

Opis stanu
faktycznego

Związek Gmin rozpoczął swoją działalność z dniem 1 stycznia 2012 r. Zgromadzenie Związku Gmin w dniu 27 stycznia 2012 r. uchwaliło budżet Związku, ustalając dochody na kwotę 72 928 zł i wydatki w wysokości 72 928 zł. Faktycznie zrealizowane dochody wyniosły 72 932 zł. Głównym źródłem dochodów są wpływy z tytułu wpłat gmin na rzecz Związku, obliczone na podstawie Uchwały nr I/8/11 z dnia 21 października 2011 r. w wysokości 1,00 zł na mieszkańca danej gminy będącej członkiem Związku, według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. Wydatkowano 38 662,82 zł tj. w 53% planu. Wydatki bieżące stanowiły 82,82% wydatków ogółem, w tym wynagrodzenia i pochodne stanowiły 55,42% wydatków ogółem, aczkolwiek przeznaczono na nie tylko 47,4% zaplanowanej kwoty. Przyczyną relatywnie niskiego wykonania wydatków w tej pozycji było zawarcie umowy o pracę oraz umowy zlecenia dopiero od miesiąca maja 2012 r. oraz ustalenia wynagrodzenia dla Przewodniczącego Zarządu dopiero od października 2012 r.

Na 2013 r. Zgromadzenie Związku uchwaliło¹² dochody budżetu w łącznej kwocie 74 153 zł i wydatki w tej samej wysokości. W I półroczu 2013r. uzyskano dochody w kwocie 63 872,21 zł, co stanowiło 86,1% planu, a wydatki wykonano w kwocie 17 088,57 zł tj. w 23% planu. Wydatki bieżące stanowiły 100% wydatków ogółem, w tym na wynagrodzenia i pochodne wydatkowano 36,5% środków zaplanowanych na 2013 r. Niższe niż zakładano wykonanie wydatków na wynagrodzenia było spowodowane absencją chorobową pracowników. Nie dokonano ponadto zakupów materiałów i wyposażenia, ani nie poniesiono wydatków na szkolenia i inne usługi. Nadwyżka budżetowa za 2012 r. wynosząca 34 269,22 zł nie została wykorzystana.

Zgromadzenie Związku uchwaliło¹³ wieloletnią prognozę finansową (WPF) Związku Gmin na lata 2012 – 2015. Podstawą do opracowania prognozy były założenia ustalone na podstawie analizy kształtowania się źródeł, z których Związek pozyskuje środki finansowe. Wysokość dochodów na lata 2013 – 2015 będzie wynikała corocznie z ilości mieszkańców gmin – członków Związku. Dla po-

¹² Uchwałą nr I/9/14/2012

¹³ Uchwałą nr I/5/2/2012 z dnia 27 stycznia 2012 r., zmienioną uchwałą nr VIII/1/2013 z dnia 26 sierpnia 2013 r.

trzeb WPF przyjęto, że w latach 2013 – 2015 dochody i wydatki będą się kształtować na poziomie roku 2012. Zatrudnienie w Związku Gmin przedstawia się następująco: Przewodniczący Zarządu na ½ etatu, jeden pracownik na ½ etatu i księgowa na umowę zlecenie.

(dowód: akta kontroli str. 131-145, 198-213, 305-319)

2.2 Wyznaczanie zadań dla skomunalizowanej spółki.

Nadzór nad działalnością spółki był prowadzony przez Zgromadzenie Wspólników poprzez analizę sprawozdań spółki oraz sprawozdań finansowych za kolejne miesiące, kwartały, rok wraz z porównaniem ich z analogicznymi okresami lat ubiegłych.

Organy Związku nie ustaliły dla spółki wskaźników określających stopień realizacji zadań, natomiast dokonywały systematycznej analizy i oceny funkcjonowania spółki.

Związek nie zlecał innym podmiotom dokonywania analiz funkcjonowania spółki. Z wyjaśnień Przewodniczącego zarządu wynika, że Zarząd Związku wspólnie z Prezesem spółki systematycznie omawiali stan zatrudnienia w odniesieniu do potrzeb, ilości i jakości posiadanego taboru, jak również w kontekście jego systematycznej wymiany. W wyniku tych analiz zostały podjęte decyzje o sprzedaży działek z przeznaczeniem pozyskanych środków na zakup autobusów.

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 188-197)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Związek nie zobligował formalnie Zarządu spółki do składania sprawozdań merytorycznych i finansowych, w tym o ich treści i terminach.

2.3 Działania organów Związku Gmin.

Do dnia 30 września 2013 r. działania Związku Gmin ograniczały się do udziału w Zgromadzeniach Związku, na których podejmowano uchwały dotyczące m.in.: przyjmowania budżetu Związku na kolejne lata, zatwierdzania rocznych sprawozdań finansowych, zakupu i sprzedaży przez spółkę majątku trwałego, zaciągania kredytu, udzielania absolutorium członkom zarządu i rady nadzorczej oraz ustalania wysokości świadczeń gmin-członków na rzecz Związku. W 2012 r. Zgromadzenie Związku podjęło 15, a w 2013 r. dwie uchwały w powyższych sprawach.

Zarząd Związku przyjął pięć uchwał w 2012 r. i cztery uchwały w 2013 r. Dotyczyły one m.in.: zmian w planie wydatków Związku, informacji o przebiegu wykonania budżetu, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz jej zmiany.

Zarząd Związku terminowo przekazywał do Regionalnej Izby Obrachunkowej sprawozdania budżetowe: RB 27 S, Rb 28S, Rb NDS, Rb N i Rb Z.

Ze Statutu Związku wynika, iż do zadań Zarządu Związku należy m.in.: ustalanie zasad wdrażania taryfy biletowej w oparciu o przyjęte przez Zgromadzenie zasady polityki transferowej, określanie potrzeb przewozowych na terenie działalności Związku i poza tym obszarem, koordynowanie rozkładów jazdy przewoźników na terenie działania Związku, nadzór nad dystrybucją biletów, kontrolą liniową i bile-

ową oraz systemem informacji pasażerskiej, a także zawieranie umów na świadczenie usług przewozowych¹⁴.

Przewodniczący Zarządu wyjaśnił, że są to zadania, które realizuje bezpośrednio spółka PKS przy jednoczesnym informowaniu Związku o sposobie ich realizacji. Zgodnie z § 9 Regulaminu pracy¹⁵ Zarządu Związku Zarząd wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Związku. Organizację Biura powinien określać regulamin organizacyjny Biura zatwierdzany przez Zgromadzenie. W obecnej strukturze Biura znajdują się stanowiska: głównego księgowego, koordynatora ds. transportu oraz kierownika biura.

(dowód: akta kontroli str. 19-33, 74, 75, 169-181, 214-304, 330-334)

Ustalone
nieprawidłowości

Zakres działania Zarządu Związku powinien być zgodny z zapisami w Statucie Związku Gmin dotyczącymi zakresu działania Zarządu. W przypadku nierealizowania określonych zadań Zarząd Związku powinien wystąpić do Zgromadzenia Związku o dokonanie zmian w Statucie.

Regulamin organizacyjny Biura został wdrożony, natomiast nie został przyjęty uchwałą Zgromadzenia.

2.4 Działania Rady Nadzorczej spółki.

Zgromadzenie Wspólników spółki PKS w Radomiu w dniu 28 czerwca 2011 r. udzieliło absolutorium trzem członkom Rady Nadzorczej, powołanym przez Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników w dniu 28 czerwca 2011 r. oraz powołało ich do składu na nową kadencję, która zgodnie z aktem założycielskim spółki jest kadencją trzyletnią. Skład Rady Nadzorczej do dnia zakończenia kontroli nie uległ zmianie.

Przewodniczący Zarządu wyjaśnił, że Związek korzystając z możliwości niezmiennia powołanej na drugą kadencję Rady Nadzorczej przez Ministra Skarbu Państwa utrzymał ją w niezmienionym składzie. Wyjaśnił ponadto, że związki zawodowe wniosowały o poszerzenie składu Rady, natomiast nie przedstawiły kandydata, który spełniałby warunki ustawowe dla członków rad nadzorczych.

W 2012 r. Rada Nadzorcza odbyła siedem posiedzeń i podjęła 19 uchwał dotyczących m.in. finansów spółki, wyboru biegłego rewidenta, przyjęcia sprawozdań zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 42-55, 320-329)

2.5 Działania w celu prywatyzacji skomunalizowanej spółki.

Spółka ustaliła wykaz osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia udziałów oraz ich liczbę. Przedstawiciele związków zawodowych działających w spółce zaakceptowali w całości wykaz osób oraz ilość przyznanych im udziałów.

Przewodniczący Zarządu wyjaśnił, że Zarząd do obecnej chwili nie uznał za stosowne przeprowadzenia prywatyzacji spółki.

(dowód: akta kontroli str. 56-73)

¹⁴ § 26 ust. 3 pkt 7-13 Statutu Związku

¹⁵ Załącznik nr 1 do uchwały nr 1/10/11 Zgromadzenia Związku Gmin z dnia 21 października 2011 r.

Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁶, wnosi o:

- 1) zapewnienie zgodności zadań realizowanych przez organy Związku z przepisami statutowymi,
- 2) doprowadzenie do przyjęcia przez Zgromadzenie Związku Regulaminu organizacyjnego Biura Zarządu,
- 3) rozważenie ustanowienia wewnętrznych regulacji związanych z nadzorem nad skomunalizowaną spółką, w szczególności dotyczących jej obowiązków sprawozdawczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 11 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontroler
Piotr Piątkiewicz
główny specjalista k. p.
/ - /

Dyrektor
Andrzej Otrębski
/ - /

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.