



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-14-01/2013

P/13/056

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Wystąpienie pokontrolne z dnia 28 listopada 2013 r., zmienione zgodnie z uchwałą Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 15 stycznia 2014 r.
(tekst ujednolicony)**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/056 – Komunalizacja spółek Skarbu Państwa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Pawłowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87244 z dnia 05 września 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, 15-888 Białystok, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1 (zwany w dalszej treści „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Zygmunt Dworżański, Marszałek Województwa Podlaskiego [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Zarządu Województwa Podlaskiego („Zarządu Województwa”) związane z komunalizacją spółek Skarbu Państwa, powstałych w wyniku komercjalizacji Państwowych Przedsiębiorstw Komunikacji Samochodowej.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- właściwe przygotowanie wniosku o komunalizację,
- wykonanie zadań przewidzianych w umowach nieodpłatnego przeniesienia praw z akcji/udziałów spółek Skarbu Państwa na rzecz Województwa Podlaskiego,
- monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej skomunalizowanych spółek,
- terminowe i właściwe wykonywanie praw i obowiązków walnego zgromadzenia/zgromadzenia wspólników przejętych spółek.

Po komunalizacji w większości przejętych przez Województwo Podlaskie spółek nastąpiła poprawa wyników finansowych. NIK zwraca jednak uwagę, że spółki te nadal znajdują się w złej sytuacji finansowej, a głównym działaniem, które w badanym okresie przyniosło poprawę podstawowych parametrów ekonomicznych była sprzedaż zbędnych nieruchomości. Na trudną sytuację spółek wpływ mają zarówno czynniki wewnętrzne (zużyty tabor autobusowy, niedostosowane do potrzeb zatrudnienie) jak i zewnętrzne (konkurencja, zmniejszająca się liczba pasażerów oraz wysokie ceny paliw).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez Zarząd Województwa koncepcji wykorzystania mienia Skarbu Państwa, przedstawionej we wnioskach o komunalizację

1.1. Wnioski o komunalizację spółek Skarbu Państwa, złożone przez Zarząd Województwa

Opis stanu
faktycznego

Zarząd Województwa, pismami z 31 sierpnia 2010 r., wystąpił do Ministra Skarbu Państwa („MSP”) o nieodpłatne zbycie na rzecz Województwa Podlaskiego 100% akcji/udziałów w 5 spółkach: Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Białymstoku S.A., PKS w Suwałkach S.A., Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Łomży Sp. z o.o., Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Zambrowie Sp. z o.o. oraz

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Przedsiębiorstwie Komunikacji Samochodowej w Siemiatyczach Sp. z o.o. (zwanych w dalszej treści „spółkami PKS”). W uzasadnieniach wniosków:

- a) Wykazano spełnienie przesłanek do przeprowadzenia komunalizacji ww. spółek w trybie art. 4b ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji². Przedmiot działalności spółek PKS był związany z realizacją zadań własnych województwa (z zakresu transportu zbiorowego). Spółki wykonywały działalność na obszarze województwa oraz nie były wpisane na listę spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa lub na inne listy spółek o znaczeniu państwowym, tworzonych na podstawie odrębnych przepisów.
- b) Poinformowano, że koncepcja wykorzystania mienia spółek PKS w kontekście realizacji zadań własnych Województwa Podlaskiego zostanie przedstawiona MSP, w przypadku pozytywnej decyzji Ministra w sprawie nieodpłatnego przekazania akcji/udziałów w tych spółkach.

Do wniosków o komunalizację spółek PKS dołączono wymagane przez MSP uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego³. [Dowód: akta kontroli str. 11-21]

Umowy nieodpłatnego przeniesienia praw z akcji/udziałów spółek PKS na rzecz Województwa Podlaskiego zawarte zostały między Skarbem Państwa a Województwem Podlaskim 5 lipca 2011 roku⁴. Nabywca został w nich zobowiązany, do opracowania w ciągu dziesięciu miesięcy 5-letnich planów rozwoju Spółek w kontekście polityki transportowej województwa, uwzględniającej zapotrzebowanie na świadczenie usług przez spółki w tym zakresie oraz do przedłożenia kopii tych planów (zatwierdzonych przez organ stanowiący Województwa) do MSP w terminie 12 miesięcy od podpisania umów komunalizacyjnych. [Dowód: akta kontroli str. 22-50]

Do wykonywania czynności wynikających ze sprawowania przez Zarząd Województwa nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego z udziałem Województwa Podlaskiego, w tym spółkami PKS oraz prowadzenia związanych z tym spraw w Urzędzie powołano 19 lipca 2011 r. nową komórkę organizacyjną: Biuro Nadzoru Właścicielskiego („BNW”). [Dowód: akta kontroli str. 5-6]

1.2. Działania dotyczące skomunalizowanych spółek, podjęte po ich przejęciu przez Województwo Podlaskie od Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z postanowieniami umów komunalizacyjnych wystąpiono do zarządów spółek PKS w trybie art. 187 i art. 341 ustawy z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁵ („ksh”) o dokonanie zmian w księdze akcyjnej/księdze udziałów. [Dowód: akta kontroli str. 315-326]

Realizując obowiązki wynikające z umów komunalizacyjnych zobowiązano zarządy spółek PKS (pismem z 29 września 2011 r.) do opracowania 5-letnich planów rozwoju spółek, w kontekście polityki transportowej województwa, uwzględniającej zapotrzebowanie na świadczenie usług w tym zakresie. Plany te zostały przedstawione Zarządowi Województwa w kwietniu 2012 roku i zawierały m.in. opis przewidywanych działań rozwojowych i restrukturyzacyjnych (dotyczących majątku, świadczonych usług, zatrudnienia i wynagrodzenia)⁶ oraz prognozę finansową na lata 2012-2016⁷. Zostały one zatwierdzone przez Sejmik Województwa uchwałami z 28 maja 2012 r. a ich kopie, przekazano 13 czerwca 2012 r. - tj. z zachowaniem terminu określonego w umowach komunalizacyjnych - do MSP. [Dowód: akta kontroli str. 52-121]

² Dz. U. z 2013 r., poz. 216.

³ Wymogi MSP zamieszczone były na stronie internetowej:
http://prywatyzacja.msp.gov.pl/portal/pr/190/5495/Komunalizacja_mienia_Skarbu_Panstwa.html.

⁴ Umowy zwane w dalszej treści „umowami komunalizacyjnymi”.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1030.

⁶ Wszystkie Spółki zaplanowały m.in.: sprzedaż zbędnych nieruchomości, wymianę taboru na nowszy, reorganizację linii lokalnych, działania w kierunku zwiększenia przychodów z przewozów (np. rozwój przewozów dalekobieżnych i międzynarodowych, turystycznych, zwiększenie skali przewozów specjalnych), redukcję zatrudnienia (głównie drogą naturalnych odejść).

⁷ Przewidywano poprawę sytuacji finansowej, w tym trzy spółki (PKS w Białymstoku S.A., PKS w Łomży Sp. z o.o. oraz PKS w Suwałkach S.A.) zakładały, że do końca 2015 roku wypracują zysk, który pokryje straty z lat ubiegłych.

W czerwcu 2013 r. BNW wystąpiło do spółek PKS o przedstawienie informacji dotyczących realizacji 5-letnich planów rozwoju. Ze złożonych sprawozdań wynikało m.in. że w spółkach podejmowano zaplanowane działania zmierzające do utrzymania i wzmocnienia ich pozycji jako wiodących firm transportowych w regionie, na rynku usług przewozowych:

- zmniejszono zatrudnienie (głównie w związku z przechodzeniem pracowników na emeryturę) oraz upraszczano strukturę organizacyjną Spółek poprzez likwidację zbędnych komórek organizacyjnych i stanowisk pracy,
- występowano do gmin i powiatów z prośbą o partycypowanie w kosztach w celu utrzymania nierentownych kursów,
- likwidowano lub ograniczono nierentowne kursy,
- zbywano zbędne nieruchomości,
- inwestowano w nowszy, lepszy tabor, w tym m.in. pozyskując środki w formie pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku,
- uczestniczono w postępowaniach przetargowych na dowóz dzieci do szkół,
- podejmowano działania dotyczące ocieplenie wizerunku i sposobu postrzegania Spółek przez osoby korzystające z transportu. [Dowód: akta kontroli str. 122-156]

Działania te przyczyniły się do poprawy w 2012 roku (w stosunku do 2011 roku) wyniku finansowego oraz innych parametrów ekonomicznych czterech z pięciu spółek PKS:

a) W PKS w Białymstoku S.A.:

- strata na działalności w 2012 roku wyniosła 1.589,9 tys. zł i była niższa o 668,8 tys. zł niż w 2011 roku (2.258,7 tys. zł), przy czym wynik na sprzedaży pogorszył się (z -1.920,1 tys. zł na -2.745,1 tys. zł),
- rentowność majątku⁸ wzrosła z -13,5% do -12,1%,
- wskaźnik płynności bieżącej⁹ wzrósł z 0,61 do 0,67 (optymalna wartość tego wskaźnika wynosi 1,2-2),
- wskaźnik sfinansowania majątku kapitałem własnym¹⁰ wzrósł z 0,52 do 0,53,
- nieznacznie zmniejszył się wskaźnik zadłużenia¹¹ (z 0,39 do 0,38).

b) PKS w Suwałkach S.A.:

- w 2012 roku wypracował zysk netto w wysokości 2.284,6 tys. zł, w tym 43,5 tys. zł ze sprzedaży, podczas gdy w 2011 roku działalność przyniosła stratę w wysokości ogółem 517,4 tys. zł, w tym 373,3 tys. zł ze sprzedaży (nastąpiła poprawa odpowiednio o: 2.802,0 tys. zł i 416,7 tys. zł),
- rentowność majątku wzrosła z -3,2 % do +12,6%,
- wskaźnik płynności bieżącej wzrósł z 0,60 do 1,01 (zbliżył się do pożądanej wartości),
- wskaźnik sfinansowania majątku kapitałem własnym wzrósł z 0,28 do 0,38,
- wskaźnik zadłużenia zmniejszył się z 0,45 do 0,39.

c) w PKS w Łomży Sp. z o.o.:

- w 2012 roku działalność przyniosła stratę w wysokości 131,4 tys. zł, tj. o 1.499,1 tys. zł niższą niż w 2011 roku (1.630,4 tys. zł), w tym strata ze sprzedaży wyniosła 852,5 tys. zł i była niższa o 827,7 tys. zł niż w 2011 roku (1.680,2 tys. zł),
 - rentowność majątku wzrosła z -18,6 % do -1,8%,
 - wskaźnik sfinansowania majątku kapitałem własnym wzrósł z 0,45 do 0,49,
 - wskaźnik zadłużenia zmniejszył się z 0,43 do 0,39.
- Zmniejszył się jednak wskaźnik płynności bieżącej z 0,80 do 0,74.

d) PKS w Zambrowie Sp. z o.o.:

- w 2012 roku wypracował zysk netto z działalności w wysokości 219,6 tys. zł, podczas gdy w 2011 roku poniósł stratę w wysokości 353,9 tys. zł (różnica to: 573,5 tys. zł), jednocześnie wynik na sprzedaży poprawił się o 158,9 tys. zł (w 2011 roku – 476,4 tys. zł, a w 2012 roku wyniósł -317,5 tys. zł),
- rentowność majątku wzrosła z -15,6 % do +9,8%,

⁸ Wynik finansowy dzielony przez aktywa ogółem (x100%).

⁹ Stosunek aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych.

¹⁰ Kapitał własny dzielony przez aktywa ogółem.

¹¹ Zobowiązania (krótkoterminowe i długoterminowe) dzielone przez aktywa ogółem.

- wskaźnik płynności bieżącej wzrósł z 0,57 do 0,83,
- wskaźnik sfinansowania majątku kapitałem własnym wzrósł z 0,21 do 0,31,
- wskaźnik zadłużenia zmniejszył się z 0,60 do 0,51.

Poprawa sytuacji wynikała głównie z pozyskania przychodów ze sprzedaży zbędnych nieruchomości (własności lub prawa użytkowania wieczystego).

Sytuacja ekonomiczno-finansowa PKS w Siemiatyczach Sp. z o.o. w 2012 roku pogorszyła się w stosunku do 2011 roku: strata z działalności ogółem wyniosła 643,7 tys. zł, tj. o 349,7 tys. zł więcej niż w 2011 roku (293,9 tys. zł), a strata ze sprzedaży była większa o 163,6 tys. zł (wynosiła odpowiednio: 567,5 tys. zł i 403,9 tys. zł). Ponadto: rentowność majątku zmniejszyła się z -4,5% do -10,7%, wskaźnik sfinansowania majątku kapitałem własnym zmniejszył się z 0,81 do 0,78, a wskaźnik zadłużenia wzrósł z 0,16 do 0,20. Wskaźnik płynności bieżącej zmniejszył się wprawdzie z 2,15 do 1,91, jednak uzyskał wartość uznawaną za pożądaną. PKS w Siemiatyczach Sp. z o.o. jako jedyna nie dokonywała w 2012 roku sprzedaży nieruchomości. [Dowód: akta kontroli str. 158-185]

W I półroczu 2013 roku tylko dwie spółki (PKS w Łomży Sp. z o.o. i PKS w Zambrowie Sp. z o.o.) miały lepszy wynik niż w I półroczu 2012 roku (uzyskały zysk w wysokości odpowiednio: 883,2 tys. zł i 11,6 tys. zł). Dodatni wynik osiągnął też PKS w Suwałkach S.A. (246,1 tys. zł), natomiast PKS w Białymstoku S.A. oraz PKS w Siemiatyczach Sp. z o.o. poniosły stratę (odpowiednio: 1.661,7 tys. zł oraz 165,8 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 158-225]

Dyrektor BNW A. Czapliński wyjaśnił: „Spółki w opinii BNW konsekwentnie starają się wdrażać w życie przyjęte Plany Rozwoju na lata 2012 – 2016. PKS-y w dużym tempie starają się wprowadzać w życie restrukturyzację majątkową, strukturalną i organizacyjną. Jednak w zakresie odzyskania bieżącej równowagi ekonomiczno - finansowej i przywrócenia utraconej pozycji na konkurencyjnym rynku przewozów, spółki zdecydowanie znajdują się w fazie procesu naprawczego. W większości przypadków jedynym źródłem uzyskania środków finansowych na inwestycje jest sprzedaż nieruchomości.” Dyrektor BNW wyjaśnił także, że: „realizacja Planów nie zależy tylko i wyłącznie od samych spółek. Wśród zagrożeń w realizacji Planów rozwoju spółek należy wymienić - na co również i spółki zwracają uwagę - niestabilne ceny paliw, wzrost podatków i opłat, dosyć duże bezrobocie w regionie, spadek liczby przewożonych pasażerów, wzrastającą konkurencję na rynku przewozowym, a także transport indywidualny i opór czynnika ludzkiego na wprowadzanie zmian (związki zawodowe).”

[Dowód: akta kontroli str. 433-437]

Informacja z realizacji 5-letnich Planów rozwoju spółek PKS, została przedstawiona Zarządowi Województwa na posiedzeniu w dniu 1 października 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 125-156]

Z wniosków o nieodpłatne przekazanie akcji/udziałów spółek PKS oraz umów komunalizacyjnych nie wynikał obowiązek realizacji innych niż ww. działań wobec spółek.

[Dowód: akta kontroli str. 11-20, 23-50]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie wniosku o komunalizację spółek PKS oraz realizację działań wobec przejętych spółek.

2. Nadzór nad skomunalizowanymi spółkami

2.1. Wyznaczanie zadań dla skomunalizowanych spółek

Opis stanu faktycznego

W lutym 2012 r. zmienione zostały umowy i statuty wszystkich spółek PKS. Ustalono w nich m.in., że:

- celem działalności spółki jest: „wykonywanie transportu zbiorowego, w tym zadań własnych Województwa Podlaskiego”,
- Województwu Podlaskiemu przysługuje prawo do otrzymywania: informacji o spółce w formie miesięcznych sprawozdań, informacji o wszelkich istotnych zmianach w finansowej i prawnej sytuacji spółki oraz kopii wszystkich uchwał Rady Nadzorczej oraz protokołów z tych posiedzeń Rady Nadzorczej, na których dokonywana jest roczna ocena działalności spółki, podejmowane są uchwały w sprawie powoływania,

odwoływania albo zawieszania w czynnościach członków Zarządu oraz z tych posiedzeń, na których złożono zdanie odrębne do podjętych uchwał.

[Dowód: akta kontroli str. 226-240, 259-275]

Po komunalizacji nie wyznaczono spółkom PKS zadań ze wskazaniem mierników (wskaźników) stopnia ich realizacji i/lub sposobu rozliczania. Pani Katarzyna Zajkowska, pełniąca w momencie przejmowania przez Województwo Podlaskie spółek PKS funkcję Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Ochrony Środowiska, wyjaśniła: „Z uwagi na to, że przedsiębiorstwa PKS komercjalizowane były w celu komunalizacji w trybie art. 4b ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, nie było przesłanek do nakładania dodatkowych zadań z zakresu gospodarki komunalnej poprzez wskazanie mierników stopnia realizacji zadań. Nie było też podstaw do określania spółkom regulaminów precyzujących zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółki, ani obowiązków spółki wobec odbiorców usług. Kwestie te są regulowane przepisami szczegółowymi w zakresie regularnego transportu osób. Spółki funkcjonują w reżimie ksh i przepisów branżowych w zakresie transportu publicznego.”

[Dowód: akta kontroli str. 420-423]

BNW analizowało sytuację spółek PKS na podstawie przedkładanych przez nie miesięcznych sprawozdań finansowych (bilansu i rachunku zysków i strat) oraz wykazów podstawowych parametrów ekonomicznych charakteryzujących działalność gospodarczą spółki (m.in. majątek i źródła jego finansowania, wynik finansowy, koszty rodzajowe, stan zatrudnienia, płynność finansowa, wskaźniki wykorzystania kapitału). Dyrektor BNW A. Czapliński wyjaśnił, że w 2012 roku „BNW w razie stwierdzenia w jakiegokolwiek spółce PKS pogorszenia wyniku finansowego, w celu skutecznego uzyskania niezbędnych informacji kontaktowało się drogą telefoniczną z daną spółką w przedmiocie uzyskania odpowiedzi na stawiane pytania.” W 2013 roku w takich sytuacjach wymagano pisemnych wyjaśnień. Na przykład po analizie sprawozdań za lipiec 2013 r., pismem z 26 sierpnia 2013 r. zwrócono się do PKS w Zambrowie Sp. z o.o. o wyjaśnienie skąd wynika różnica w wyniku finansowym między okresem od 01.01.2013 r. do 30.06.2013 r. (zysk netto 11,6 tys. zł) a okresem od 01.01.2013 r. do 31.07.2013 r. (strata 325,9 tys. zł) oraz jakie działania zostaną podjęte w celu poprawy tej sytuacji. W odpowiedzi poinformowano, że główne źródło przychodów spółki stanowi sprzedaż biletów miesięcznych szkolnych, która w maju i czerwcu ulega obniżeniu, a w lipcu i sierpniu jest znikoma, co nawet przy względnie stałym poziomie kosztów wpływa na pogorszenie wyniku finansowego w miesiącach lipiec – sierpień, a wznowienie od września przewozów dzieci i młodzieży do szkół wpłynie na wzrost przychodów z tytułu sprzedaży biletów miesięcznych szkolnych, efektem tego będzie wypracowanie zysku w kolejnych miesiącach.

[Dowód: akta kontroli str. 157-185, 241-243, 315-326, 459-463]

Od spółek PKS pozyskiwano także półroczne i roczne informacje m.in. o osiągniętych przychodach, kosztach, wyniku finansowym, przyczynach poprawy/pogorszenia się wyniku finansowego oraz działaniach podjętych w danym okresie i planowanych do realizacji w przyszłości, mających na celu poprawę wyniku finansowego. Informacje te przedstawiane były na posiedzeniach Zarządu Województwa w celu bieżącej analizy sytuacji spółek.

[Dowód: akta kontroli str. 157, 186-225, 244-258]

W ramach nadzoru nad skomunalizowanymi spółkami m.in.:

1. Walne zgromadzenia/zgromadzenia wspólników spółek PKS podejmowały uchwały mające wpływ na obniżenie kosztów działalności spółek, m.in.:
 - obniżono wysokość wynagrodzenia członków zarządów (uchwałami z grudnia 2011 roku) i rad nadzorczych (uchwałami z sierpnia 2012 roku),
 - w statutach i umowach spółek (uchwałami z lutego 2012 roku) wykreślono zapisy, że „dwie piąte składu Rady Nadzorczej powoływane jest spośród osób wybranych przez pracowników” (spowodowało to zmniejszenie liczby członków rad nadzorczych o dotychczasowych przedstawicieli pracowników) oraz, że „spółka pokrywa koszty poniesione w związku z wykonywaniem przez członków Rady Nadzorczej powierzonych im funkcji, a w szczególności koszty przejazdu na posiedzenie Rady, koszty wykonywania indywidualnego nadzoru, koszty zakwaterowani i wyżywienia”.

2. W przypadku doniesień o nieprawidłowościach mających miejsce w spółkach podejmowano działania wyjaśniające. Na przykład w 2012 roku, w związku z informacją uzyskaną od przedstawiciela organizacji związkowych działających w PKS w Łomży Sp. z o.o. o przypadkach łamania prawa, polegających na kradzieży paliwa, Marszałek Województwa poprosił Radę Nadzorczą spółki o przeprowadzenie w trybie pilnym kontroli w ww. zakresie oraz przedstawienia informacji i wyjaśnień. Złożono także zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do Prokuratury Rejonowej w Łomży, która jednak postanowieniem z 7 marca 2012 r. odmówiła wszczęcia śledztwa wobec stwierdzenia, że czynu nie popełniono.
3. BNW zwróciło się do rad nadzorczych spółek PKS o przeprowadzenie w 2013 roku kontroli działalności nadzorowanych jednostek w czterech zakresach: analiza regulacji wewnątrzzakładowych określających prawa i obowiązki pracownicze, gospodarka paliwowa, analiza gospodarki nieruchomościami będącymi własnością lub będącymi w użytkowaniu wieczystym spółki oraz zamówienia publiczne. Dyrektor BNW A. Czapliński wyjaśnił: „Po zakończonych kontrolach we wszystkich spółkach BNW zwróci się do Rad Nadzorczych z prośbą o opracowanie w formie jednego dokumentu sprawozdania z wyników z przeprowadzonej kontroli i działaniach podjętych w przypadku wystąpienia jakichkolwiek nieprawidłowości. Po uzyskaniu sprawozdań Rad Nadzorczych spółek PKS, w których akcje i udziały posiada Województwo Podlaskie, BNW przedstawi na posiedzeniu Zarządu Województwa Podlaskiego informację o przeprowadzonych kontrolach i ich wynikach. Informacja taka zostanie przedstawiona prawdopodobnie na początku 2014 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 244-275, 282-326, 424-432, 453-458]

Organizowane były spotkania Zarządu Województwa z zarządami spółek PKS, na których omawiano najważniejsze sprawy dotyczące spółek. Na przykład w lutym 2012 r. odbyło się spotkanie, na którym – zgodnie z notatką – omawiano:

- finanse spółek, w tym propozycje pokrycia strat finansowych,
- sprawy dotyczące zwołania zwyczajnego walnego zgromadzenia/zgromadzenia wspólników,
- sprawy związane z majątkiem spółek, w tym kwestie ewentualnego zbycia zbędnych nieruchomości,
- zmiany w statutach/ umowach spółek,
- sposób przygotowania 5-letnich planów rozwoju spółek, w tym: terminy wynikające z umów komunalizacyjnych, przykładowe założenia planów (m.in. wizja rozwoju spółki i wskazanie celów strategicznych ze wskazaniem sposobu ich osiągnięcia, zarządzanie nieruchomościami, zarządzanie i odbudowa taboru, zakres inwestycyjny, reorganizacja przewozów z punktu widzenia dostępu do transportu publicznego, restrukturyzacja przedsiębiorstwa, działalność marketingowa, analiza SWOT, prognozy księgowe na lata następne).

[Dowód: akta kontroli str. 327-343]

Pismem z 25 października 2013 r. spółki zostały poproszone o przedstawienie informacji dotyczących: planów na najbliższe 2 lata funkcjonowania, stanu majątku, przeszkód w prowadzeniu działalności oraz działań jakie zarządy spółek PKS zamierzają podjąć w celu utrzymania i wzmocnienia pozycji wiodącej firmy transportowej w regionie na rynku usług przewozowych. Z odpowiedzi wynika, że:

1. Spółki zamierzają kontynuować dotychczasową działalność podstawową, tj. świadczenie usług przewozu osób. Przewidują także utrzymywanie i rozwijanie dodatkowych działalności usługowych, np. sprzedaż paliw, usługi warsztatowe, kontrolę pojazdów, laboratorium tachografów.
2. Wszystkie spółki posiadają zbędne nieruchomości, które planują sprzedać.
3. Jako główne przeszkody w prowadzeniu działalności wymieniano m.in.:
 - przestarzały, awaryjny tabor autobusowy,
 - brak środków na inwestycje i wymianę taboru,
 - wysokie koszty stałe (podatki) posiadanego majątku,
 - konkurencję, w tym również między spółkami PKS w województwie,
 - długi proces uzyskiwania zezwoleń na uruchamianie nowych połączeń,

- brak równouprawnienia w traktowaniu przewoźników kolejowych i drogowych (brak ulgi ustawowej dla uczniów i studentów).
- 4. Wśród planowanych działań zmierzających do poprawy sytuacji finansowej oraz utrzymania i wzmocnienia pozycji dominującej firmy transportowej w regionie na rynku usług przewozowych spółki PKS wymieniły m.in.:
 - wymianę taboru na bardziej komfortowy i ekonomiczny,
 - racjonalizację zatrudnienia, w tym głównie drogą naturalnej redukcji,
 - utrzymanie i rozszerzanie propozycji w zakresie przewozów, w tym: otwieranie nowych linii komunikacyjnych, zwiększenie przewozów turystycznych i szkolnych,
 - sprzedaż zbędnych nieruchomości. [Dowód: akta kontroli str. 347-357]

Powyższe zagadnienia omawiane były na spotkaniu Marszałka Województwa z pracownikami BNW oraz zarządami spółek PKS 31 października 2013 roku. W notatce z tego spotkania zapisano m.in.: *„Zarządy spółek zgodnie zauważyły, że dla dalszego funkcjonowania niezbędna jest konsolidacja działań wszystkich PKS-ów. Jednocześnie zauważono, że działania zmierzające do pełnej konsolidacji, podobnie jak miałyby to miejsce w przypadku sprzedaży Spółek, czy szeroko rozumianej reorganizacji w ich funkcjonowaniu mogą spotkać się ze zdecydowanym oporem tzw. „czynnika ludzkiego”, przez co rozumieć należy strajk ze strony kierowców, związków zawodowych. Niepożądanym efektem tego byłby zastój pracy i w efekcie pogłębianie straty, co w obecnej sytuacji finansowej mogłoby doprowadzić do sytuacji takiej, że zgodnie z przepisami obowiązującego prawa zarządy spółek zmuszone byłyby do złożenia wniosku o upadłość. (...) Zarządy Spółek PKS zauważyły, że w przypadku konsolidacji należałoby powołać do życia jedną „spółkę matkę”, a pozostałe PKS-y należałoby przekształcić w „spółki córki”, opracować jeden wozobieg, jedną księgowość, kadry, zmienić sposób rozliczania wyniku spółek (liczyć jako całość, a nie odrębnie dla każdej spółki). (...) Spotkanie zakończyło się propozycją BNW żeby Zarządy Spółek opracowały wspólnie w formie jednego dokumentu propozycję na reorganizację PKS-ów, a także żeby wypracowały wspólne stanowisko we wszystkich przeszkodach w ich funkcjonowaniu.” Spółki zaproponowały powołanie zespołu o charakterze „roboczym”, który opracowałby wspólny plan działania dla wszystkich spółek PKS, zwłaszcza w sytuacji występowania problemów, które znacznie utrudniałyby prowadzenie bieżącej działalności.* [Dowód: akta kontroli str. 344-346]

Zarząd Województwa nie wymagał od skomunalizowanych spółek PKS przedstawienia informacji o stopniu realizacji zadań, w tym wskaźników finansowych (np. w ramach sprawozdania Zarządu z działalności spółki za dany rok) w odniesieniu do przyjętych planów. Porównanie osiąganych parametrów finansowo-ekonomicznych (przychodów, kosztów, wyniku finansowego, zatrudnienia itp.) z okresem wcześniejszym pozwalało na ocenę, czy sytuacja uległa poprawie czy pogorszeniu, natomiast nie dawało odpowiedzi na pytanie, czy osiągnięto wartości zakładane w planach rzeczowo-finansowych, oraz jakie były tego przyczyny. Np. wynik finansowy PKS w Białymstoku S.A. i PKS w Łomży Sp. z o.o. za 2012 rok (odpowiednio: -1.589,9 tys. zł i -131,4 tys. zł) był lepszy niż za 2011 rok (-2.258,7 tys. zł i -1.630,4 tys. zł), jednak gorszy od przewidywanego (- 446,1 tys. zł i +3 tys. zł), co może oznaczać, że nie zrealizowano części zaplanowanych działań lub okazały się one nieskuteczne.

Dyrektor BNW A. Czapliński wyjaśnił: *„Zarząd Województwa Podlaskiego nie wymagał od skomunalizowanych Spółek PKS przedstawienia informacji o stopniu realizacji zaplanowanych zadań, ponieważ wymóg taki nie wynika z obowiązujących przepisów prawa. Analiza dokonywana przez Zarząd Województwa była głębsza i obejmowała całość zagadnień realizowanych w ramach nadzoru właścicielskiego nad Spółkami PKS, w których akcje i udziały posiada Województwo Podlaskie.”*

[Dowód: akta kontroli str. 53-73, 91-109, 196-209, 453-458]

2.2. Wypełnianie przez Zarząd Województwa funkcji walnego zgromadzenia/zgromadzenia wspólników skomunalizowanych spółek

Opis stanu
faktycznego

Po skomunalizowaniu spółek PKS dokonywano zmian w składzie ich Rad Nadzorczych, które polegały na:

- odwołaniu osób pochodzących z rekomendacji poprzedniego właściciela i zastąpieniu ich osobami z rekomendacji Zarządu Województwa. Dyrektor BNW A. Czapliński

wyjaśnił, że: „Decyzja taka została podjęta z uwagi na troskę o dobro spółek PKS. Posiadanie rekomendowanych przez Samorząd Województwa przedstawicieli w radzie nadzorczej zapewnia Województwu Podlaskiemu pełny wpływ na odpowiedni nadzór nad wszystkimi dziedzinami działalności spółki”,

- odwołaniu osób pochodzących z rekomendacji pracowników spółki, wynikające ze zmian wprowadzonych na początku 2012 roku w statutach i umowach spółek (wykreślono delegację pracowników do rad nadzorczych spółek PKS). Zdaniem Dyrektora BNW A. Czaplińskiego: „Zmiana ta umożliwi usprawnienie prac rady nadzorczej i realizowanie woli właściciela i jego rekomendacji przekazywanych radzie nadzorczej, co znajduje również uzasadnienie w trosce o właściwe funkcjonowanie przedsiębiorstwa,
- wymianie części składów rad nadzorczych po zakończeniu ich kadencji.

[Dowód: akta kontroli str. 358-360, 438-452]

Osoby powołane na członków rad nadzorczych w każdej ze skomunalizowanych spółek PKS spełniały warunki określone w art. 10a ust. 4 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹², z uwzględnieniem § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem¹³.

[Dowód: akta kontroli str. 358-360]

Terminowo i w pełnym zakresie wykonywane były prawa i obowiązki zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia spółek PKS, w szczególności:

- zgodnie z art. 231 §1 ksh oraz art. 395 §1 ksh, w terminie 6 miesięcy po upływie 2011 i 2012 roku odbyły się zwyczajne zgromadzenia wspólników/walne zgromadzenia, na których m.in.: rozpatrzono i zatwierdzono sprawozdania zarządów z działalności PKS oraz sprawozdania finansowe za ubiegły rok, podjęto uchwały o podziale zysku/pokryciu straty, udzielano członkom organów spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków,
- walne zgromadzenie/zgromadzenie wspólników podejmowało uchwały w sprawach dla nich zastrzeżonych w ksh oraz statutach/umowach spółek, m.in.:
 - powoływało i odwoływało członków rad nadzorczych,
 - decydowało o dalszym istnieniu spółki, w sytuacjach o których mowa w art. 233 §1 oraz 397 ksh (miało to miejsce w przypadku trzech z pięciu spółek: PKS w Łomży Sp. z o.o., PKS w Zambrowie Sp. z o.o. i PKS w Białymstoku Sp. z o.o.),
 - wyrażało zgodę na zbycie, nabycie lub obciążenie składników aktywów o wartości przekraczającej 50 tys. euro,
 - ustalało zasady i wysokość wynagrodzenia członków Zarządów i Rad Nadzorczych spółek.

[Dowód: akta kontroli str. 259-275]

Podejmowane przez walne zgromadzenia/ zgromadzenia wspólników uchwały były rzetelnie udokumentowane:

1. Od zarządów spółek PKS wymagano przedłożenia dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia spraw objętych porządkiem obrad oraz podjęcia decyzji.
2. Zarząd Województwa każdorazowo w drodze uchwały udzielał pracownikowi BNW pełnomocnictwa do występowania na walnym zgromadzeniu/ zgromadzeniu wspólników oraz wykonywania wszystkich praw jedynego akcjonariusza/udziałowca zgodnie z interesem Województwa Podlaskiego. W uchwałach tych wskazano sposób głosowania w każdej sprawie przewidzianej porządkiem obrad.
3. Z każdego walnego zgromadzenia/ zgromadzenia wspólników sporządzono protokół, z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 421§1 ksh. Jeżeli uchwały nie pokrywały się z wnioskami zarządów spółek PKS lub opiniami rad nadzorczych w protokołach zamieszczano uzasadnienie.¹⁴

[Dowód: akta kontroli str. 259-281, 361-401]

¹² Dz. U. z 2011 r. Nr.45, poz. 236.

¹³ Dz. U. Nr 198, poz. 2038 ze zm.

¹⁴ Sytuacja taka miała miejsce w przypadku uchwał w sprawie udzielenia absolutorium członkom Zarządu PKS w Białymstoku SA z wykonania obowiązków w 2011 roku oraz członkom Zarządu PKS w Suwałkach SA z wykonania obowiązków w 2011 i 2012 roku.

W 2011 r. trzy spółki (PKS w Zambrowie Sp. z o.o., PKS w Łomży Sp. z o.o. i PKS w Siemiatyczach Sp. z o.o.) zwróciły się do Zarządu Województwa w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości. W odpowiedzi (pismami z dnia 21 listopada 2011 r.) poinformowano je, że „po rozważeniu wszystkich aspektów sprawy w chwili obecnej Zarząd Województwa nie planuje sprzedaży wspomnianej nieruchomości”. Decyzja ta nie została podjęta na Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników tych spółek. Dyrektor BNW A. Czapliński wyjaśnił: „W zawiadomieniach o zwołaniu Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników przesłanych przez PKS w Zambrowie, PKS w Łomży, PKS w Siemiatyczach nie został podany termin (godzina i data), a więc brak jest podstaw do tego, by uznać je za formalne zwołanie. Województwo Podlaskie reprezentowane przez Zarząd Województwa wykonujące prawa z akcji i udziałów w spółkach PKS nie widziało konieczności zajmowania stanowiska w przedmiotowej sprawie w trybie art. 240 ksh. Sprawy dotyczące sprzedaży nieruchomości należących do wspomnianych Spółek PKS zostały rozpatrzone przez Zarząd Województwa na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2011 r. Zarząd Województwa po zapoznaniu się z informacją przygotowaną na posiedzenie przez BNW, a także po rozważeniu wszystkich aspektów sprawy nie zgodził się na sprzedaż nieruchomości. Zarząd Województwa wyraził wówczas negatywną opinię dotyczącą wyzbywania się przez spółki posiadanych nieruchomości. Stanowisko Zarządu Województwa, podjęte w oparciu o przedstawiony na posiedzeniu materiał (informację przygotowaną przez BNW) poprzedzone zostało wnikliwą analizą przedmiotowej sprawy”.

Dowód: akta kontroli str. 402-418, 438-451]

W przypadku PKS w Zambrowie Sp. z o.o. brak zgody na sprzedaż działki, która przewidziana była w strategii inwestycyjno-restrukturyzacyjnej spółki, przyjętej w planie naprawczym i rzeczowo-finansowym spółki na 2011 r. (zatwierdzonym przez Radę Nadzorczą), spowodował że nie zostały zrealizowane w tym roku inwestycje w tabor.

Dowód: akta kontroli str. 405-406]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zarządu Województwa w zakresie nadzoru nad skomunalizowanymi spółkami PKS. NIK zwraca jednak uwagę na trudną sytuację finansową spółek, wynikającą głównie ze zmniejszającej się liczby pasażerów, zużytego taboru autobusowego oraz wciąż zbyt dużego zatrudnienia.

3. Prywatyzacja skomunalizowanych spółek

Do zakończenia niniejszej kontroli nie prowadzono działań w kierunku prywatyzacji skomunalizowanych Spółek PKS.

[Dowód: akta kontroli str. 419]

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi o kontynuowanie działań mających na celu poprawę sytuacji finansowej skomunalizowanych spółek PKS.

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 Delegatury NIK w Białymstoku.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Białystok, dnia 4 lutego 2014 r.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Agata Ciupa

.....
podpis