



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4112-002-01/2014

S/14/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/14/003 – Funkcjonowanie wybranych spółek transportu publicznego stanowiących własność Województwa Lubelskiego oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad tymi spółkami przez Samorząd Województwa Lubelskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Walerian Marczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90078 z dnia 8 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-074 Lublin („Urząd Marszałkowski”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Hetman, Marszałek Województwa Lubelskiego od 1 grudnia 2010 r. do 23 czerwca 2014 r. Sławomir Sosnowski, Marszałek Województwa Lubelskiego od 24 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3, 433-434)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że dotychczasowe działania podejmowane przez zarządy przejętych i nadzorowanych przez Samorząd Województwa Lubelskiego od czterech lat spółek PKS nie przyniosły spodziewanej poprawy efektywności ich działalności, zakładanej w programach naprawczych i restrukturyzacyjnych, pomimo zaangażowania w latach 2010-2014 (do 30 maja) w działalność tych spółek środków finansowych w łącznej kwocie 43.070,5 tys. zł, pochodzących z budżetu Województwa Lubelskiego (19.800 tys. zł)² oraz ze sprzedaży majątku (23.270,5 tys. zł). W przeważającej części środki te zostały przeznaczone na spłatę zobowiązań spółek PKS oraz na utrzymanie ich płynności finansowej. W niewielkim tylko zakresie angażowano nadwyżki finansowe na odtworzenie wyeksploatowanego taboru autobusowego i w inną niezbędną działalność inwestycyjną. Województwo Lubelskie, zgodnie z prawem³ wykonywało kompetencje nadzoru właścicielskiego nad przejętymi spółkami, z zamiarem m.in. niedopuszczenia ich do upadłości oraz wprowadzenia gruntownych reform restrukturyzacyjnych i przygotowania do prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach rynkowych.

NIK zwraca uwagę, że sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek PKS w latach 2010-2013 nie uległa zdecydowanej i oczekiwanej poprawie, pomimo podjętych działań naprawczych i restrukturyzacyjnych. Wszystkie spółki PKS od lat generowały ujemne wyniki na działalności operacyjnej (głównie przewozowej), pomimo eliminacji nierentownych linii, redukcji zatrudnienia, czy zbycia składników zbędnego majątku. Było to również skutkiem większego spadku wartości

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dotyczyło to środków w wysokości 14.000 tys. zł na podwyższenia kapitałów podstawowych w spółkach PKS „Wschód” i PKS Zamość oraz udzielenie pożyczek wszystkim przejętym spółkom PKS na łączną kwotę 5.800 tys. zł.

³ Określone m.in. w ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (dalej zwany „Ksh”) – Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm. oraz w statutach i umowach spółek PKS.

uzyskiwanych przychodów ze sprzedaży, ze względu na stopniowe ograniczanie działalności przewozowej, od kosztów z działalności operacyjnej. Uzyskany przez spółki PKS (w niektórych latach) zysk z całej ich działalności był wynikiem działań jednorazowych związanych ze sprzedażą głównie nieruchomości. Sprzedaż tych nieruchomości powodowała chwilowy istotny dopływ środków pieniężnych, jednakże sposób ich wykorzystania związany z finansowaniem najbardziej pilnych zobowiązań nie powodował skutków w obrębie sytuacji operacyjnej (przewozowej) i nie dawał rękojmi na poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej w dłuższej perspektywie. Po krótkotrwałej poprawie stopnia wypłacalności, wraz z upływem czasu narastał kolejny deficyt działalności operacyjnej. W celu zapewnienia bieżącej płynności finansowej, spółki PKS zmuszone były zaciągnąć w ostatnim okresie z budżetu Województwa Lubelskiego oprocentowane pożyczki ogółem w wysokości 5.800 tys. zł.

NIK zauważa, że wyprzedaż majątku spółek PKS, bez ich głębokiej systemowej modernizacji, może doprowadzić w pewnym momencie do sytuacji, w której spółki te nie będą dysponowały wewnętrznymi źródłami, które mogłyby służyć sfinansowaniu deficytu, a w konsekwencji do utraty ekonomicznej zdolności do wykonywania swojej statutowej działalności przewozowej. Trudną sytuację ekonomiczno-finansową wszystkich spółek PKS pogłębiają także znaczne nierozliczone straty z lat ubiegłych.

NIK zwraca również uwagę, że nie został osiągnięty cel podniesienia efektywności w wyniku zawiązania spółek z ograniczoną odpowiedzialnością w Tomaszowie Lubelskim, Hrubieszowie, Włodawie i Lublinie na bazie prowadzonej nierentownej od lat działalności przewozowej przez oddziały spółki PKS „Wschód” S.A. w Lublinie (Lubelskie Dworce S.A.). W ciągu ośmiu miesięcy działalności nowo utworzonej w 2012 r. spółki PKS Tomaszów Lubelski odnotowano stratę w wysokości 2.021 tys. zł, a zobowiązania wyniosły ponad 2.443 tys. zł, co oznaczało utratę przez spółkę zdolności samofinansowania. Doprowadziło to do natychmiastowego zbycia 100 % jej udziałów, a uzyskane środki finansowe (542 tys. zł) spółka PKS „Wschód” S.A. przeznaczyła w tym okresie na pokrycie własnych zobowiązań. Ze względu na wyższą księgową wycenę udziałów spółki PKS Tomaszów Lubelski, na transakcji tej poniesiono stratę w wysokości 243,9 tys. zł. Również zawiązana w 2012 r. spółka PKS Hrubieszów poniosła w latach 2012-2013 straty wynoszące odpowiednio 1.230 tys. zł i 1.213 tys. zł. Nie podniesiono również efektywności działalności nowo utworzonych w 2013 r. dwóch pozostałych spółek. Na koniec 2013 r., tj. w okresie siedmiu miesięcy działalności, spółka PKS Włodawa odnotowała stratę w wysokości 1.241 tys. zł, a spółka LLA w Lublinie aż 2.822 tys. zł.

W następstwie wniesienia taboru samochodowego jako części aportu rzeczowego do utworzonych czterech spółek zależnych, spółka Lubelskie Dworce S.A. zaprzestała prowadzenia działalności przewozowej od lat generującej ujemny wynik finansowy i na koniec 2013 r. uzyskała zysk netto w wysokości 2.222 tys. zł. Jednak nierozliczona strata z lat ubiegłych w wysokości 13.264 tys. zł, przy braku kapitału zapasowego i rezerwowego stawia spółkę nadal w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej i ogranicza możliwości udzielenia pomocy finansowej spółkom zależnym.

NIK zauważa, że przed nieodpłatnym nabyciem w 2010 r. przez Samorząd Województwa Lubelskiego należących do Skarbu Państwa sześciu spółek PKS, Departament Finansów Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie, w sporządzonej opinii, wskazywał na złą już wówczas sytuację ekonomiczno-finansową tych spółek i zasadniczo przestrzegał Zarząd Województwa Lubelskiego przed ich przejęciem. Już w 2009 r. ww. Departament Finansów trafnie ocenił, że ze względu na dużą konkurencję ze strony przewoźników prywatnych, potencjał rynku przewozów jest ograniczony i mało prawdopodobne są perspektywy jego rozwoju, ponieważ duże

przedsiębiorstwa, jakimi są spółki PKS, z ich przestarzałym tabor, przerostem zatrudnienia oraz nieefektywnym sposobem zarządzania nie są w stanie konkurować z przewoźnikami prywatnymi pod względem ceny i świadczonych usług.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wypełnianie funkcji walnego zgromadzenia przez Samorząd Województwa Lubelskiego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Realizacja wniosku pokontrolnego NIK (podjęcie działań w celu zorganizowania efektywnej i rentowanej obsługi pasażerskiego transportu autobusowego)

1.1.1. W I kw. 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim kontrolę sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami przedsiębiorstw komunikacji samochodowej („spółki PKS”) przez Województwo Lubelskie w latach 2009-2011. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Marszałka Województwa Lubelskiego 13 czerwca 2012 r., NIK oceniała negatywnie efektywność dotychczasowych działań Samorządu Województwa Lubelskiego w tym zakresie. W wystąpieniu pokontrolnym stwierdzono m.in., że „w 2010 r. Województwo Lubelskie nabyło⁴ nieodpłatnie 100 % akcji i udziałów w pięciu należących do Skarbu Państwa spółkach PKS (PKS „Wschód” S.A. w Lublinie, PKS w Białej Podlaskiej S.A., PKS w Zamościu Sp. z o.o., PKS w Biłgoraju Sp. z o.o., PKS w Międzyrzecu Podlaskim Sp. z o.o.). Przed nabyciem ww. spółek, Departament Finansów Urzędu Marszałkowskiego przygotował (w sierpniu 2009 r. i marcu 2010 r.) dla Zarządu Województwa Lubelskiego opinie (wraz z analizami) dotyczące ewentualnego przejęcia tych spółek, z których wynikało m.in., że sytuacja PKS „Wschód” S.A. jest trudna i wymagać będzie istotnych zmian restrukturyzacyjnych i dokapitalizowania w przyszłości ze środków budżetowych. W 2008 r. spółka poniosła stratę w wysokości 1.900 tys. zł. bez możliwości pokrycia jej z kapitału zapasowego. Departament Finansów ocenił, że spółka będzie generowała stratę około kilku milionów rocznie i nie będzie miała szans na zbilansowanie swojej działalności. Wszystkie wskaźniki ekonomiczne były poniżej wartości wymaganych. Pozostający w dyspozycji spółki tabor autobusowy był w złym stanie technicznym i niedoinwestowany. W przypadku pozostałych spółek PKS, Departament Finansów wskazał również na trudną i pogarszającą się ich sytuację ekonomiczną, w tym: spadek przychodów przy rosnących kosztach ogólnych, prowadzenie działalności podstawowej (przewozy pasażerskie) ze stratami (we wszystkich spółkach w latach 2008-2009), pogarszanie się płynności finansowej, wyeksploatowany tabor autobusowy. W przypadku spółek w Zamościu i Białej Podlaskiej wskazano też na brak ekonomicznego i merytorycznego uzasadnienia dla ich funkcjonowania, a w przypadku spółki w Biłgoraju zwrócono uwagę, że przejęcie spowoduje konieczność natychmiastowego jej dokapitalizowania. Jedynie spółka w Międzyrzecu Podlaskim posiadała relatywnie stabilną sytuację finansową. Departament Finansów wskazał, że ze względu na dużą konkurencję ze strony przewoźników prywatnych, potencjał rynku przewozów jest ograniczony i mało prawdopodobne są perspektywy jego rozwoju, ponieważ duże przedsiębiorstwa, jakimi są spółki PKS, z ich przestarzałym tabor, przerostem zatrudnienia (szczególnie w grupie administracyjnej) oraz nieefektywnym sposobem zarządzania nie są w stanie konkurować z przewoźnikami prywatnymi pod względem ceny i świadczonych usług. Pomimo tych opinii, Zarząd Województwa skierował pod

⁴ Na podstawie art. 4b ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.) oraz art. 14 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

obrad Sejmiku Województwa Lubelskiego projekty uchwał w sprawie wystąpienia do Ministra Skarbu Państwa z wnioskiem o nieodpłatne przekazanie na rzecz Województwa 100 % akcji (udziałów) ww. spółek, na co Sejmik wyraził zgodę. W rezultacie Samorząd Województwa objął akcje i udziały w tych spółkach w wysokości ogółem 17.127 tys. zł, w tym w PKS „Wschód” S.A. akcje o wartości 7.200 tys. zł (w strukturze organizacyjnej spółki funkcjonowały cztery oddziały, tj. w Lublinie z placówkami w Krasnymstawie i Lubartowie oraz we Włodawie, Hrubieszowie i Tomaszowie Lubelskim). NIK oceniła, że Zarząd Województwa przejmując spółki PKS nie posiadał koncepcji rozwiązań funkcjonowania transportu zbiorowego na terenie województwa w oparciu o te spółki. Dopiero w maju 2011 r. (11 miesięcy od przejęcia PKS „Wschód” i 6 miesięcy od przejścia pozostałych spółek) zlecił Zespołowi Doradców Finansowo-Księgowych Sp. z o.o. w Lublinie opracowanie rozwiązań (założeń) funkcjonowania zbiorowego transportu autobusowego realizowanego przez przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej (koszt opracowania wyniósł 55.965 zł). Opracowanie to potwierdziło trudną sytuację ekonomiczno-finansową spółek oraz, że wdrożone procesy restrukturyzacyjne nie przyniosą do 2015 r. oczekiwanych efektów naprawczych. Autorzy opracowania zaproponowali dwa warianty funkcjonowania spółek PKS. Pierwszy polegający na tym, że każda ze spółek prowadzić będzie samodzielną działalność w dotychczasowej formie prawnej, co będzie wymagało ich dokapitalizowania, niezbędnego do utrzymania ich działalności operacyjnej, a łączna wartość nakładów wynosić będzie 8-9 mln zł średniorocznie. Według drugiego wariantu (rekomendowanego przez autorów) obsługa pasażerskiego transportu autobusowego wykonywana byłaby przez podmiot „skonsolidowany”, utworzony w wyniku likwidacji funkcjonujących spółek PKS, który do 2015 r. mógłby wygenerować nadwyżkę w wysokości od 6,7 do 10,4 mln zł⁵.

1.1.1.1. W dalszej części wystąpienia pokontrolnego, NIK oceniła efekty działań związanych z funkcjonowaniem spółek PKS po ich przejęciu od Skarbu Państwa i tak m.in.:

- PKS w Białej Podlaskiej S.A. było w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej. Na koniec 2010 r. spółka poniosła stratę netto w wysokości 2.330 tys. zł, a zobowiązania na koniec lutego 2011 r. wyniosły 6.408 tys. zł. i przekraczały 10 % wartości bilansowej. W związku z utratą płynności finansowej, Zarząd ww. spółki, na podstawie art. 21 i 23 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze⁵, złożył 30 marca 2011 r. w Sądzie Rejonowym w Lublinie wniosek o ogłoszenie upadłości likwidacyjnej spółki, który postanowieniem z 24 czerwca 2011 r. ogłosił jej upadłość, obejmującą likwidację majątku dłużnika;
- PKS „Wschód” S.A. w Lublinie w celu przyspieszenia uzdrawiania sytuacji realizowało program sanacji na lata 2011-2012, w ramach którego zmniejszono, m.in. zatrudnienie o 125 etatów oraz sprzedano jedną z nieruchomości za kwotę 1.400 tys. zł. Nie wpłynęło to jednak znacząco na poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki. Największe trudności wystąpiły z regulowaniem zobowiązań wobec dostawcy paliw (Orlen PetroCentrum Sp. z o.o.), a od grudnia 2010 r. spółka PKS nie była w stanie spłacić z tego tytułu zobowiązań w wysokości 1.900 tys. zł. Dostawca zaprzestał dostarczania paliwa i wymagał gotówkowych przedpłat przed każdą dostawą. W związku z trudną sytuacją spółki Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy (NWZA) podjęło w maju 2011 r. uchwałę o podwyższeniu kapitału akcyjnego spółki o 6.000 tys. zł, a w grudniu tegoż roku Zarząd spółki zwrócił się do organu

⁵ Dz. U. z 2009 r., nr 175, poz. 1361 ze zm.

właścicielskiego z kolejnym wnioskiem o podwyższenie tego kapitału o 5.000 tys. zł uzasadniając, że środki te są niezbędne w związku z przygotowaniem utworzenia samodzielnych spółek w Hrubieszowie i Tomaszowie Lubelskim (funkcjonujących w ramach spółki PKS „Wschód” S.A., jako jej wewnętrzne oddziały PKS) oraz do spłaty zobowiązań wobec dostawcy paliwa wraz z odsetkami (4.985 tys. zł). Strata ze sprzedaży w 2011 r. była o 1.129 tys. zł mniejsza niż w 2010 r. i wyniosła 6.585 tys. zł. W styczniu 2012 r. NWZA podjęło uchwały o podwyższeniu kapitału akcyjnego o 5.000 tys. zł i wyrażeniu zgody na zawiązanie przez PKS „Wschód” S.A. jednoosobowych spółek z o.o. w Hrubieszowie i Tomaszowie Lubelskim;

- PKS Zamość Sp. z o.o. realizowało plan restrukturyzacyjny na lata 2010-2015. Pomimo zmniejszenia zatrudnienia i likwidacji nierentownych kursów sytuacja spółki była nadal trudna, nie powiodła się próba sprzedaży części jej majątku. We wrześniu 2011 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników, na wniosek Zarządu spółki podjęło uchwałę o podwyższeniu jej kapitału o 3.000 tys. zł. Otrzymane środki spółka przeznaczyła w całości na pokrycie zaległych zobowiązań (m.in. z tytułu wynagrodzeń, ubezpieczeń, dostaw usług i materiałów). W latach 2009-2011 powiększyła się strata netto spółki i wyniosła odpowiednio: 1.444 tys. zł; 1.885 tys. zł i 2.654 tys. zł;
- PKS Biłgoraj Sp. z o.o. realizowało bez powodzenia program naprawczy na lata 2011-2015. W październiku 2011 r. Zarząd Województwa Lubelskiego wyraził zgodę na rozpoczęcie procedury zbycia udziałów w spółce z powodu pogorszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej. Zarząd Województwa odmówił Zarządowi spółki objęcia nowych udziałów w wysokości 3.500 tys. zł i w styczniu 2012 r. zlecił wykonanie analizy mającej na celu oszacowanie wartości przedsiębiorstwa oraz ustalenie sytuacji prawnej majątku;
- PKS Międzyrzec Podlaski Sp. z o.o. w porównaniu do innych przejętych spółek PKS posiadało względnie stabilną sytuację ekonomiczno-finansową, ale również realizowało program naprawczy na lata 2011-2015. Na koniec 2011 r. spółka zmniejszyła stratę netto w porównaniu do 2010 r. z 457 tys. zł do 193 tys. zł (o 137 %).

W wystąpieniu pokontrolnym, NIK wniosła o podjęcie działań w celu zorganizowania efektywnej i rentowanej obsługi pasażerskiego transportu autobusowego.

(Dowód: akta kontroli str. 4-9)

1.1.2. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Marszałek Województwa Lubelskiego poinformował dyrektora Delegatury NIK w Lublinie m.in., że *nadzór właścicielski nad przejętymi spółkami PKS jest ograniczony do czynności przewidzianych prawem, a zatem za poprawę sytuacji ekonomicznej spółek odpowiadają przede wszystkim ich Zarządy. Dlatego też 30 sierpnia 2012 r. Zarząd Województwa Lubelskiego skierował pismo do Zarządów spółek PKS o udzielenie informacji i wyjaśnień na temat realizacji 5-cio letnich planów rozwoju spółek. Wystąpiono ponadto do spółki PKS „Wschód” S.A. o zaktualizowanie programu sanacji, na podstawie którego spółka wdrażała szereg działań naprawczych oraz udzielenie informacji na temat bieżącego stanu reform.*

Jednocześnie Marszałek Województwa zadeklarował, iż w świetle nowo obowiązującej ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz.13 ze zm.), która weszła w życie 1 marca 2011 r., działania dotyczące opracowania i uchwalenia przez Sejmik Województwa Lubelskiego planu zrównoważonego transportu, do którego Zarząd Województwa został zobowiązany w terminie nie dłuższym niż 3 lata od wejścia w życie ustawy,

tj. do 1 marca 2014 r. będą podejmowane. Poprzedzenie ich dokonaniem gruntownych reform w przedsiębiorstwach komunikacji samochodowej, będących w trakcie realizacji, a mających na celu niedopuszczenie do postawienia spółek w stan upadłości, ułatwi wypracowanie spójnej koncepcji efektywnego i rentowanego funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na terenie województwa lubelskiego.

W I połowie września 2012 r. wszystkie spółki PKS przekazały Zarządowi Województwa stosowne informacje i wyjaśnienia dotyczące realizacji 5-cio letnich planów rozwoju.

(Dowód: akta kontroli str. 10-11)

1.1.3. W złożonym wyjaśnieniu, Członek Zarządu Województwa Lubelskiego Jacek Sobczak podał m.in., że *żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie określa terminu na opracowanie i uchwalenie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z wstępnymi założeniami dotyczącymi prac Departamentu Polityki Transportowej i Drogownictwa przyjętymi przez Zarząd Województwa Lubelskiego, przygotowanie i uchwalenie planu transportowego miało nastąpić w I kw. 2014 r. Opóźnienie w realizacji założeń zostało spowodowane m.in. przedłużającą się procedurą przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz bardzo dużą liczbą opinii, które wpłynęły w trakcie konsultacji społecznych projektu planu. Przewidywany termin przedłożenia do uchwalenia planu transportowego Sejmikowi Województwa to sesja czerwcowa lub pierwsza sesja po okresie wakacyjnym br. Według ww. wyjaśnień prace nad projektem „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w województwie lubelskim” zostały poprzedzone przeprowadzeniem postępowania przetargowego i wyborem wykonawcy w II półroczu 2012 r. Na podstawie art. 10 ust. 1 ww. ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, 14 stycznia 2014 r. w trzech lokalnych dziennikach zostały opublikowane ogłoszenia prasowe o rozpoczynających się dzień później (w terminie 31 dni) konsultacjach społecznych. Z treścią projektu planu można było się zapoznać w Kancelarii Ogólnej Urzędu Marszałkowskiego oraz na stronie BIP tego Urzędu. W odpowiedzi, wpłynęło w terminie 67 pism z uwagami. Zorganizowano również w tym okresie dwa spotkania, jedno adresowane do prezydentów miast na prawach powiatu i starostów oraz drugie – ogólnodostępne, adresowane do mieszkańców województwa lubelskiego⁶. W dniu 31 marca 2014 r. opracowany projekt ww. planu został przekazany do uzgodnienia marszałkom województw sąsiednich (zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym).*

(Dowód: akta kontroli str. 49-51)

1.2. W strukturze organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego wydzielono komórkę organizacyjną, której zadaniem było m.in. prowadzenie spraw związanych z nadzorem nad funkcjonowaniem spółek PKS. Oddział Nadzoru Właścicielskiego funkcjonował w ramach Departamentu Mienia, Infrastruktury i Inwestycji, a od 1 marca 2012 r. w Departamencie Mienia i Inwestycji, na podstawie uchwały nr XCIII/1709/2012 z dnia 26 stycznia 2012 r. Zarządu Województwa Lubelskiego. Do podstawowego zakresu działania Oddziału Nadzoru Właścicielskiego należało m.in.: prowadzenie spraw związanych z tworzeniem spółek prawa handlowego, w których Województwo obejmuje udziały lub akcje, prowadzenie spraw związanych

⁶ Wszystkie opinie po ich rozpatrzeniu wraz z uzasadnieniem zostały opublikowane m.in. na stronie internetowej tut. Urzędu pod adresem, www.lubelskie.pl/ w zakładce „Gospodarka/Aktualności”.

z obejmowaniem, nabywaniem i zbywaniem przez Województwo udziałów i akcji spółek prawa handlowego, współpraca z organami tych spółek, monitorowanie sytuacji ekonomicznej spółek. W badanym okresie, w ww. Oddziale zatrudnione były dwie osoby.

(Dowód: akta kontroli str. 441)

1.3. Pismem z 9 sierpnia 2012 r. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Lubelskiego zwrócił się do Marszałka Województwa Lubelskiego o przygotowanie informacji w zakresie realizacji programu naprawczego przedsiębiorstw komunikacji samochodowej. Opracowany dokument przedstawiający działania Zgromadzenia Wspólników/Walnego Zgromadzenia w ramach przysługujących kompetencji w tym zakresie przekazano Przewodniczącemu Sejmiku Województwa 24 sierpnia 2012 roku. W związku z dokonaniem przez Komisję Rewizyjną analizy działań w tym względzie, Zarząd Województwa przekazał (12 października 2012 r.) informację uzupełniającą na temat podjętych czynności dotyczących kierunków strategii w przedmiotowej sprawie. W informacji podano m.in., że „aby sprawniej podejmować decyzje w kwestii wyboru kierunków strategii dla wszystkich skomunalizowanych przedsiębiorstw komunikacji samochodowej, Zarząd Województwa dokonał kompleksowej oceny działalności spółek przewozowych, korzystając z profesjonalnej usługi eksperckiej, której wynikiem było opracowanie rozwiązań (założeń) funkcjonowania zbiorowego transportu autobusowego, realizowanego przez przejęte spółki. Dzięki zaproponowanym wariantom funkcjonowania spółek PKS na rynku, podmiot dokonujący audytu finansowego tych spółek, dał Województwu Lubelskiemu możliwość realizowania działań w zakresie przyznanych mu kompetencji. I tak:

- wobec względnie stabilnej sytuacji ekonomiczno-finansowej PKS Międzyrzec Podlaski Sp. z o.o. kontynuowana będzie działalność spółki w obecnej strukturze, utrzymując wariant rozproszony;
- podobna decyzja w kwestii funkcjonowania spółki na rynku dotyczy PKS Zamość Sp. z o.o., która po uzyskaniu zaliczek na poczet umów o zbyciu dwóch nieruchomości uregulowała większość zobowiązań, szczególnie z tytułu egzekucji komorniczych. Polepszyło to płynność finansową spółki i pozwoliło kontynuować przeprowadzenie reform;
- kontynuując procedurę sprzedaży udziałów PKS Biłgoraj Sp. z o.o., zgodnie z kierunkowym zamiarem Zarządu Województwa w tej kwestii, po unieważnieniu I przetargu publicznego z powodu niezłożenia żadnej oferty, w prasie ogólnopolskiej oraz na stronie BIP Urzędu Marszałkowskiego ukazało się 26 września 2012 r. ogłoszenie – zaproszenie do składania ofert na nabycie w II przetargu publicznym pakietu 27.200 udziałów zwykłych tej spółki;
- w kwestii realizacji strategii PKS „Wschód” S.A. w Lublinie Zarząd Województwa odmówił 7 sierpnia 2012 r. przyjęcia opracowanego przez Zarząd ww. spółki suplementu do programu sanacji oraz zobligował spółkę do ponownej weryfikacji i aktualizacji zatwierdzonego we wrześniu 2011 r. „Programu sanacji PKS Wschód S.A. na lata 2011-2012”. Województwo Lubelskie dokonało podwyższenia kapitału zakładowego spółki (6 mln zł w 2011 r. i 5 mln zł w 2012 r.). Działania te miały charakter zarówno ratunkowy, tj. niedopuszczenie

do upadłości, jak również stworzenie spółce możliwości oddłużenia w celu bieżącego funkcjonowania.”⁷

1.3.1. Z informacji Zarządu Województwa (z dnia 12.10.2012 r.) wynikało również, iż ogłoszone zostało zaproszenie do rokowań w celu wyłonienia inwestora do realizacji inwestycji polegającej na zakupie całości lub części udziałów w PKS Tomaszów Lubelski. Pomimo wydłużenia terminu składania ofert, nie wpłynęła żadna oferta. Trwały także rozmowy w sprawie wejścia kapitałowego lokalnych samorządów do PKS Hrubieszów, ale nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Koncepcja utworzenia holdingu spółek pod nazwą „PKS Roztocze”, w skład którego weszłyby spółki PKS z Hrubieszowa, Tomaszowa Lubelskiego i Zamościa została wstrzymana z uwagi na brak zainteresowania przedmiotowych stron. Według oceny Zarządu Województwa, zawartej w ww. informacji, „otoczenie rynkowe nie służy skutecznej i szybkiej poprawie efektywności działania spółek PKS, a proces naprawczy wszystkich skomunalizowanych spółek trwa i posiada charakter długofalowego działania”.

(Dowód: akta kontroli str. 12-48)

1.4. Opracowany przez Oddział Nadzoru Właścicielskiego Departamentu Mienia i Inwestycji Urzędu Marszałkowskiego raport pt. *Działania podjęte w ramach nadzoru właścicielskiego wobec przejętych przez Województwo Lubelskie Przedsiębiorstw Komunikacji Samochodowej (stan na 1 lutego 2013 r.)* został przekazany radnym Województwa Lubelskiego na XXX sesję Sejmiku, która odbyła się 22 lutego 2013 r. W ww. raporcie przedstawiono realizację zadań w zakresie nadzoru właścicielskiego od początku przejęcia spółek PKS, działania restrukturyzacyjne podjęte przez zarządy spółek oraz ich sytuację finansową. Od kwietnia 2010 do lutego 2013 r. Zarząd Województwa Lubelskiego, który wykonywał uprawnienia nadzoru właścicielskiego określone w ustawie Ksh, w umowach i statutach tych spółek oraz jako zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy odbył 42 posiedzenia, na których podejmował również inne decyzje dotyczące spółek PKS w ramach organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Według raportu „Województwo Lubelskie mając na uwadze niezwykle trudną sytuację ekonomiczno-finansową skomunalizowanych spółek PKS w momencie ich przyjęcia, w ramach przysługujących kompetencji Zgromadzenia Wspólników/Walnego Zgromadzenia podjęło szereg czynności, które w głównej mierze miały na celu uratowanie spółek przed postawieniem ich w stan upadłości oraz wprowadzenie gruntownych reform restrukturyzacyjnych. Proces ten jest skomplikowany i długotrwały, trudno jest oczekiwać natychmiastowych pozytywnych efektów działań w każdej płaszczyźnie funkcjonowania spółek”.

1.4.1. Według ww. raportu, działania restrukturyzacyjne podjęte przez zarządy spółek oraz ich sytuacja ekonomiczno-finansowa⁸ przedstawiały się m.in. następująco:

- Zarząd spółki PKS Międzyrzec Podlaski działania restrukturyzacyjne opierał w głównej mierze na likwidacji nierentownych kursów rozkładu jazdy. W okresie 2011-2012 zawieszono lub skrócono kursy międzymiastowe, ograniczając się jedynie do obsługi komunikacji regularnej na lokalnym rynku. Przeprowadzono znaczącą redukcję zatrudnienia. Wyeliminowano wyeksploatowany tabor samochodowy. Rozpoczęto promocję usług przewozowych. Dokonano modernizacji stacji obsługi i napraw oraz stacji paliw. Według raportu spółka posiadała i posiada względnie stabilną sytuację ekonomiczno-finansową.

⁷ Dalsze ustalenia kontroli NIK dotyczące spółki PKS „Wschód” (Lubelskie Dworce S.A. w Lublinie) przedstawiono w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁸ Stan przed weryfikacją bilansu i sprawozdań finansowych.

W 2012 r. strata netto w porównaniu do roku 2011 wzrosła z 231 tys. zł do 442 tys. zł, a strata ze sprzedaży z 344 tys. zł do 568 tys. zł;

- Zarząd Spółki PKS Zamość przystąpił w 2012 r. do restrukturyzacji majątkowej, która polegała na sprzedaży, w wyniku wyboru najkorzystniejszej oferty, dwóch nieruchomości za cenę 3.410 tys. zł i 4.600 tys. zł. Ponadto podjęto działania dotyczące zmniejszenia zatrudnienia, zawieszenia nierentownych linii, zawarcia z gminami umów na dowóz dzieci do szkół. Rozpoczęto procedurę zwolnień grupowych i ustalenia odprawy zgodnie z Kodeksem pracy, co znacznie ograniczyło koszty funkcjonowania spółki. W 2012 r. strata netto w porównaniu do roku 2011 zmniejszyła się z 2.654 tys. zł do 794 tys. zł, a strata ze sprzedaży odpowiednio z 2.039 tys. zł do 578 tys. zł;
- główne założenia programu naprawczego spółki PKS Biłgoraj dotyczyły restrukturyzacji zatrudnienia. Wypowiedziany został Zakładowy Układ Zbiorowy Pracy. Została uruchomiona procedura zwolnień grupowych. W 2012 r. strata netto w porównaniu do roku 2011 zmniejszyła się z 1.220 tys. zł do 50 tys. zł, a zysk ze sprzedaży wyniósł 11,7 tys. zł, przy stracie za 2011 r. w wysokości 1.159 tys. zł. W ocenie Zarządu Województwa, zawartej w analizowanym raporcie, *zasadnym jest decyzja o wyrażeniu zgody na rozpoczęcie procedury zbycia udziałów spółki, aby tym samym zapewnić wsparcie jej przez inwestora, który zasiliłby spółkę kapitałowo oraz doprowadził do sytuacji, w której spółka stałaby się bardziej konkurencyjna na rynku.*

(Dowód: akta kontroli str. 52-95)

1.5. Opracowany przez Oddział Nadzoru Właścicielskiego Departamentu Mienia i Inwestycji *Raport dotyczący sytuacji przejętych przez Województwo Lubelskie Przedsiębiorstw Komunikacji Samochodowej (stan na 31.12.2013 r.)* został przekazany radnym Województwa Lubelskiego na XL sesję Sejmiku, która odbyła się 7 stycznia 2014 r. W raporcie przedstawiono m.in. sytuację finansową przejętych spółek w momencie ich komunalizacji i wg stanu na koniec 2013 r. oraz działania podejmowane przez Województwo Lubelskie w ramach nadzoru właścicielskiego. W raporcie zapisano m.in., że „przejmując spółki transportowe Województwo Lubelskie świadome było ich złej kondycji finansowej, funkcjonowania z przestarzałym taborem, rozbudowanej struktury kadrowej. Czynniki decydującymi o przejęciu tych spółek były: zapewnienie mieszkańcom województwa usług transportowych, zapobieżenie likwidacji przedsiębiorstw, a tym samym likwidacji miejsc pracy, osiągnięcie efektywniejszego zarządzania z pozycji jednostki samorządu terytorialnego, świadomej potrzeb lokalnej wspólnoty, sprawowanie nadzoru nad racjonalnym wykorzystywaniem majątku. Dlatego też, podstawowym dążeniem Województwa jest przygotowanie przejętych spółek do prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach rynkowych. Tymi działaniami są m.in.: dofinansowanie spółek w formie podwyższenia ich kapitału zakładowego w PKS „Wschód” S.A. (Lubelskie Dworce S.A) o 11 mln zł i PKS Zamość o 3 mln zł, udzielenie spółkom pożyczek pieniężnych, tj. Lubelskim Dworcom S.A. – 4 mln zł, PKS Zamość – 500 tys. zł, PKS Międzyrzec Podlaski – 300 tys. zł, PKS Biłgoraj – 1 mln zł. Każdy pojawiający się sygnał co do chęci nabycia udziałów spółek, nie tylko przez inwestora prywatnego, ale i przez pracowników bądź samorządy, czy też zmiany formy i działania jest poważnie rozważany przez Województwo Lubelskie. W ostatnim czasie, z koncepcją połączenia działalności spółek PKS Zamość i PKS Hrubieszów wystąpiły działające w tych spółkach związki zawodowe. W 2013 r. ze strony Rady Nadzorczej PKS Zamość pojawiła się inicjatywa połączenia spółek PKS Biłgoraj i PKS Zamość. W wyniku spotkania, jakie odbyło się w siedzibie Urzędu Marszałkowskiego z prezesami zarządu tych spółek, podjęta została decyzja

o wstrzymaniu rozmów na temat połączenia spółek z uwagi na brak przesłanek co do zasadności ich połączenia. Z uwagi na zagrożenie kontynuowania działalności przez Spółkę PKS w Biłgoraju, po uzyskaniu zgody Sejmiku Województwa Lubelskiego, przystąpiono do zbycia udziałów tej Spółki. Przeprowadzone dotychczas trzy publiczne przetargi na sprzedaż udziałów nie przyniosły skutku z powodu braku ofert, pomimo wprowadzenia w trzecim przetargu możliwości rozłożenia zapłaty na raty. Z uwagi na brak środków niezbędnych do realizacji działań inwestycyjnych w spółce PKS Międzyrzec Podlaski, rozpoczęta została procedura zbycia przez Województwo Lubelskie jej udziałów. Zła sytuacja finansowa utrzymuje się pomimo przeprowadzonego w niej procesu restrukturyzacyjnego polegającego m.in. na: likwidacji nierentownych linii oraz ograniczeniu liczby zatrudnienia”.

(Dowód: akta kontroli str. 52, 96-109)

1.5.1. W I połowie 2013 r. do Urzędu Marszałkowskiego wpłynęły wnioski spółek PKS Międzyrzec Podlaski, PKS Zamość i PKS Biłgoraj o udzielenie przez Województwo Lubelskie doraźnych pożyczek, z przeznaczeniem na poprawę płynności finansowej, w tym na: spłatę zobowiązań publicznoprawnych, zobowiązań wobec pracowników i kontrahentów oraz na kontynuację działań restrukturyzacyjnych. Wnioski spółek PKS zostały pozytywnie zaopiniowane przez Departament Mienia i Inwestycji. Informacje w tym zakresie wraz z uzasadnieniem przekazano Zarządowi Województwa Lubelskiego, który podjął uchwały w sprawie udzielenia im krótkoterminowych pożyczek. Z ww. spółkami Województwo Lubelskie zawarło umowy pożyczki, w których zapisano m.in., że oprocentowanie pożyczki będzie zmienne i liczone na podstawie stawki bazowej WIBOR 1M wraz z ustaloną wysokością marży. Zabezpieczeniem spłaty udzielonych pożyczek jest: weksel własny in blanco, cesja wierzytelności oraz ustanowione hipoteki na nieruchomościach spółek. Otrzymane środki z tytułu pożyczki, spółki PKS wykorzystały zgodnie z celem określonym w umowach. Pożyczki zostały udzielone ze środków własnych budżetu Województwa Lubelskiego (§ 991 – udzielone pożyczki i kredyty).

(Dowód: akta kontroli str.110-114)

Realizacja umów pożyczek przebiegała następująco:

- PKS Międzyrzec Podlaski, umowa z 14 lutego 2013 r. (300 tys. zł) z jednorazowym terminem spłaty pożyczki wraz z należnymi odsetkami do 30 września 2013 r. – pożyczka nie została spłacona. Na wniosek Zarządu spółki termin i sposób spłaty pożyczki był przesuwany dwukrotnie, tj. od 30 kwietnia 2014 r. do 30 września 2014 r. (w sześciu ratach po 50 tys. zł) i do 31 października 2014 r. (jednorazowo 300 tys. zł). Powodem tego było nieuzyskanie przez spółkę środków ze sprzedaży nieruchomości, pomimo kilkakrotnych prób jej zbycia;

(Dowód: akta kontroli str.115-147)

- PKS Biłgoraj, umowa z 8 października 2013 r. (1.000 tys. zł) z terminem spłat 24 rat od 30 kwietnia 2014 r. do 31 marca 2016 r. Spółka rozpoczęła spłatę pożyczki zgodnie z umową;

(Dowód: akta kontroli str.148-159)

- PKS Zamość, umowa z 14 lutego 2013r. (500 tys. zł) z jednorazowym terminem spłaty wraz z należnymi odsetkami do 15 lipca 2013 r. Do tego terminu spółka zapłaciła kwotę 308 tys. zł jako należność główną i 9.383 zł z tytułu należnych odsetek. Na wniosek Zarządu spółki nastąpiła zmiana zabezpieczenia

udzielonej pożyczki. Została ustanowiona na rzecz pożyczkodawcy cesja wierzytelności z tytułu zapłaty raty 500 tys. zł płatnej do 31 stycznia 2014 r. na podstawie umowy sprzedaży nieruchomości spółki. Do 31 stycznia 2014 r. spółka dokonała całkowitej spłaty należności w wysokości ogółem 528,4 tys. zł, w tym kwotę 18,9 tys. zł z tytułu odsetek od zaległości przeterminowanych (od 2 do 121 dni).

(Dowód: akta kontroli str.160-179)

1.6. Opracowana przez Oddział Nadzoru Właścicielskiego Departamentu Mienia i Inwestycji *Informacja dotycząca sytuacji Przedsiębiorstw Komunikacji Samochodowej Województwa Lubelskiego (stan na 20 lutego 2014r.)* została przekazana radnym Województwa Lubelskiego na XLII sesję Sejmiku, która odbyła się 24 lutego 2014 r. W Informacji przedstawiono sytuację przejętych spółek PKS. Według tego dokumentu, w odpowiedzi na inicjatywę organizacji związkowych, działających w spółkach PKS Zamość i PKS Hrubieszów, dotyczącą połączenia przedsiębiorstw i po przeprowadzeniu w tym zakresie analizy ekonomiczno-organizacyjnej, Zarząd Województwa nie znalazł uzasadnienia do koncepcji połączenia tych spółek. Przeprowadzone dotychczas trzy publiczne przetargi na sprzedaż udziałów PKS Biłgoraj nie przyniosły skutku z powodu braku ofert. Z uwagi na powstałą koncepcję utworzenia spółki pracowniczej, Zarząd Województwa wstrzymał decyzję w przedmiocie wszczęcia kolejnego przetargu z powodu pojawienia się wstępnych ofert nabycia tej spółki. 11 lutego 2014 r. zawiązana została spółka Lutur Sp. z o.o. w Lublinie. Podpisanie umowy spółki wynikało z pozyskania przez grupę pracowników inwestora strategicznego. 25 marca 2014 r. Zarząd Województwa wyraził zgodę na ponowne uruchomienie procedury zbycia udziałów PKS Biłgoraj. Spółka Lutur wyraziła wolę uczestniczenia w procedurze zbycia udziałów spółki PKS Biłgoraj.

Według ww. informacji wstrzymanie procesu sprzedaży udziałów spółki PKS Międzyrzec Podlaski spowodowane było nawiązaniem współpracy pomiędzy spółką a samorządami gminnymi. Wyniki rozmów miały być znane na koniec lutego 2014 r., ale do czasu zakończenia kontroli NIK (27 czerwca br.) nie zapadły w tym zakresie żadne rozstrzygnięcia.

(Dowód: akta kontroli str.180-185, 190-198)

1.6.1. W latach 2012-2013 podstawowe dane ekonomiczno-finansowe przejętych spółek kształtowały się następująco:

- PKS Międzyrzec Podlaski, przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi wyniosły odpowiednio: 5.533 tys. zł i 5.134 tys. zł. Koszty działalności operacyjnej: 6.111 tys. zł i 5.524 tys. zł. Strata ze sprzedaży: 578 tys. zł i 390 tys. zł. Strata netto wyniosła 456 tys. zł i 184 tys. zł. Na koniec 2013 r. nierozliczona strata z lat ubiegłych wyniosła 609 tys. zł. W latach 2010-2014 (do 31 maja) spółka nie zbyła żadnej nieruchomości. Na koniec 2013 r. zobowiązania krótkoterminowe wyniosły 1.129 tys. zł, w tym m.in., 553 tys. zł z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów. W celu zapewnienia bieżących płatności spółka korzystała z kredytu obrotowego w rachunku bieżącym (limit 380 tys. zł, zmniejszany co miesiąc o 25 tys. zł) oraz pożyczki w kwocie 300 tys. zł. 17 czerwca 2014 r. Zgromadzenie Wspólników postanowiło, w związku z brakiem kapitału zapasowego i rezerwowego, pozostawić nierozliczoną stratę netto (184 tys. zł) za 2013 r. do pokrycia z zysków z lat przyszłych. Kapitał własny spółki zmniejszył się na koniec 2013 r. w porównaniu do roku poprzedniego z 1.391 tys. zł do 1.207 tys. zł. Kapitał podstawowy spółki wynosi 2.000 tys. zł;

- PKS Biłgoraj, przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi wyniosły odpowiednio: 12.555 tys. zł i 11.304 tys. zł. Koszty działalności operacyjnej: 12.543 tys. zł i 11.586 tys. zł. W 2012 r. osiągnięto zysk ze sprzedaży w kwocie 12 tys. zł., zaś na koniec 2013 r. odnotowano stratę ze sprzedaży – 282 tys. zł. Strata netto wyniosła odpowiednio: 50 tys. zł i 384 tys. zł. Na 31 grudnia 2013 r. zobowiązania krótkoterminowe wyniosły 2.220 tys. zł, a zobowiązania długoterminowe z tytułu kredytów i pożyczek 622 tys. zł. W IV kw. 2010 r. spółka zbyła nieruchomość za cenę 2.000 tys. zł (netto). Z uzyskanych środków zakupiono tabor samochodowy oraz bileterki i komputery na sumę 612 tys. zł. Pozostałą kwotę (1.388 tys. zł) przeznaczono na spłatę zobowiązań i podatku dochodowego od osób prawnych oraz na wypłatę wynagrodzeń pracowniczych. 22 maja 2014 r. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników ww. spółki postanowiło pozostawić nierozliczoną stratę (384 tys. zł) za 2013 r. do pokrycia z zysków lat przyszłych oraz zmniejszyć kapitał własny o kwotę tej straty. Kapitał własny spółki osiągnął na koniec 2013 r. wartość ujemną 373 tys. zł, przy dodatniej wartości w 2012 r. (11 tys. zł). Kapitał podstawowy spółki wynosi 1.600 tys. zł, a kapitał zapasowy 53 tys. zł. Na koniec 2013 r. nierozliczona strata z lat ubiegłych wyniosła 1.642 tys. zł i przekroczyła sumę kapitału zapasowego i połowę kapitału podstawowego i zgodnie z art. 233 § 1 Ksh Zarząd spółki PKS Biłgoraj zobowiązany był niezwłocznie zwołać zgromadzenie wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki. 22 maja 2014 r. Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwałę o dalszym istnieniu spółki;
- PKS Zamość, przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi wyniosły odpowiednio 6.447 tys. zł i 5.441 tys. zł. Koszty działalności operacyjnej: 7.361 tys. zł i 6.829 tys. zł. Strata ze sprzedaży: 914 tys. zł; 1.388 tys. zł. W 2012 r. spółka poniosła stratę netto 849 tys. zł, zaś w 2013 r. uzyskała zysk netto w wysokości 1.530 tys. zł, a na dodatni wynik finansowy miała wpływ sprzedaż nieruchomości. We wrześniu 2011 r. Zgromadzenie Wspólników, na wniosek Zarządu spółki podjęło uchwałę o podwyższeniu jej kapitału o 3.000 tys. zł, a otrzymane środki spółka przeznaczyła w całości na pokrycie zaległych zobowiązań. W latach 2010-2014 (do 31 maja) spółka zbyła dwie nieruchomości za cenę 8.010 tys. zł. Z uzyskanych środków sfinansowano zakup i remont autobusów na sumę 700 tys. zł. Kwotę 4.200 tys. zł przeznaczono na spłatę zobowiązań publicznoprawnych, wobec kontrahentów i pracowników, 100 tys. zł wydatkowano na likwidację starej i przystosowanie nowej siedziby spółki. Na koniec maja 2014 r. na rachunku spółki pozostały środki z tytułu sprzedaży nieruchomości w wysokości ogółem 3.010 tys. zł. Nierozliczona strata netto z lat ubiegłych wyniosła 5.909 tys. zł. i mimo osiągnięcia zysku netto za 2013 r. nadal są spełnione warunki określone w art. 233 Ksh. 22 maja 2014 r. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników ww. spółki postanowiło o: dalszym istnieniu spółki, podziale zysku za 2013 r. (kwotą 298 tys. zł pokryć stratę bilansową za 2009 r., kwotą 1.232 tys. zł stratę za 2010 r.), zwiększeniu kapitału własnego o 1.530 tys. zł. Kapitał podstawowy wynosi 5.827 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 243-278, 402-410)

1.7. Dnia 24 lutego 2014 r. na sesji Sejmiku Wojewódzkiego, podczas dyskusji nad ww. informacją, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Lubelskiego stwierdził m.in. że *Zarząd Województwa przyznał się do porażki w zakresie restrukturyzacji przedsiębiorstw komunikacji samochodowej i braku dalszych planów z wyjątkiem jednego, którym jest sprzedaż spółek*. Członek Zarządu Województwa Jacek Sobczak odnosząc się do ww. wypowiedzi wyjaśnił, że *dzisiaj przedsiębiorstwa publiczne nie mogą skutecznie konkurować*

z firmami prywatnymi w zakresie komunikacji samochodowej. W związku z tym istnieje potrzeba przeprowadzenia prywatyzacji w celu rozwoju firm i stania się przez nie konkurencyjnymi na rynku. Zarząd Województwa czeka na inicjatywę ze strony pracowników przedsiębiorstw, aby przeprowadzić prywatyzację idącą w kierunku spółek pracowniczych, tym bardziej, że w Biłgoraju takie działania zostały podjęte. Inną propozycją jest przejęcie przedsiębiorstw przez samorządy powiatowe i gminne, ponieważ one mają najlepsze rozeznanie, co do potrzeb społeczeństwa lokalnego i możliwości firm przewozowych. Takie działania mogą przynieść skutek i uzdrowić przedsiębiorstwa, ponieważ właściciele będą precyzyjnie decydować o kierunkach rozwoju. Ponadto samorząd nie może już dofinansowywać przedsiębiorstw w ramach pomocy publicznej, ponieważ zostały wyczerpane możliwości. Może natomiast dokapitalizować poprzez wykup zbędnego majątku od przedsiębiorstw. Jeżeli natomiast te formuły prywatyzacyjne się nie przyjmą, będzie poszukiwany inwestor strategiczny w celu ochrony miejsc pracy i prowadzenia dalszej działalności firm.

(Dowód: akta kontroli str.186-189)

Ocena cząstkowa

Województwo Lubelskie, zgodnie z prawem⁹ wykonywało kompetencje nadzoru właścicielskiego nad przejętymi spółkami. Głównym zamierzeniem było niedopuszczenie do upadłości i przygotowanie ich do prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach rynkowych. Temu celowi służyło m.in. podwyższenie kapitału akcyjnego w spółce PKS Zamość i zasilenie jej środkami finansowymi w wysokości 3.000 tys. zł, wyrażenie zgody przez Zgromadzenie Wspólników na zbycie nieruchomości (10.010 tys. zł)¹⁰ oraz udzielenie spółkom pożyczek (1.800 tys. zł)¹¹. W przeważającej części środki te zostały przeznaczone na spłatę zobowiązań spółek PKS oraz na utrzymanie ich płynności finansowej. Egzekwowano od spółek PKS programy naprawcze i restrukturyzacyjne oraz nadzorowano ich realizację. Podjęte dotychczas działania w zakresie m.in. możliwości wejścia kapitałowego lokalnych samorządów do spółek PKS, koncepcji utworzenia holdingu spółek z udziałem PKS Hrubieszów, Zamość i Tomaszów Lubelski oraz kilkakrotnych prób zbycia udziałów w spółce PKS Biłgoraj – nie powiodły się.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2012-2013 sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek PKS Zamość, Hrubieszów i Biłgoraj nie uległa zdecydowanej i oczekiwanej poprawie. Potwierdza to m.in. opinię wyrażoną w opracowanej w 2011 r. przez Zespół Doradców Finansowo-Księgowych usługę eksperckiej, że wdrożone przez spółki PKS procesy restrukturyzacyjne nie przyniosą do 2015 r. oczekiwanych efektów naprawczych.

2. Podejmowane działania w ramach nadzoru właścicielskiego nad spółką Lubelskie Dworce S.A. (PKS „Wschód” S.A.) oraz koncepcja wykorzystania jej mienia

Opis stanu faktycznego

2.1. Od 16 czerwca 2010 r. do 19 czerwca 2013 r. liczba powołanych przez NWZA członków rady nadzorczej spółki Lubelskie Dworce S.A. wynosiła pięć, a od 20 czerwca 2013 r. skład rady był trzyosobowy. W ww. okresie odnotowano jedną zmianę w jej składzie. Wszyscy członkowie posiadali wymagane uprawnienia, określone w art. 10a ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹². Członkowie składali oświadczenia o spełnianiu ustawowych kryteriów uprawniających do powołania ich do składu rad nadzorczych. Ich wynagrodzenie

⁹ vide przypis nr 3.

¹⁰ 2.000 tys. zł w PKS Biłgoraj i 8.010 tys. zł w PKS Zamość.

¹¹ 300 tys. zł dla PKS Międzyrzec Podlaski, 1.000 tys. zł dla PKS Biłgoraj i 500 tys. zł dla PKS Zamość.

¹² Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

wynosiło 1.800 zł brutto miesięcznie, a przewodniczącego rady 2.400 zł brutto (od 27 września 2011 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 325, 326-373, 374-389)

2.1.2. W dniu 17 marca 2011 r. Zarząd PKS „Wschód” S.A. podjął uchwałę (Nr 21/III/2011) następującej treści: w związku z brakiem wyczerpującej i jednoznacznej regulacji dotyczącej zasad wynagradzania członków Zarządu, Zarząd postanowił zwrócić się do Walnego Zgromadzenia o podjęcie uchwały o ustaleniu m.in. zasad wynagradzania członków Zarządu, w tym: określenia rodzajów lub treści umów regulujących zatrudnienie; określenia rodzajów lub szczegółów składników wynagrodzenia i innych świadczeń; określenia rodzajów lub treści umów dodatkowych związanych z zatrudnieniem, w tym wysokości świadczeń z nich wynikających”. W uzasadnieniu do ww. uchwały podano, że z dokonanego przeglądu uchwał Walnego Zgromadzenia w opisanym wyżej zakresie i biorąc pod uwagę regulacje § 25 ust. 1 i 2, § 51 ust. 2 pkt. 5 statutu spółki PKS „Wschód” oraz ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi wynika, że dotychczas podejmowane przez Walne Zgromadzenie uchwały regulowały tę kwestię w sposób niewystarczający. Ze względu na powołane przepisy prawa i statutu niezbędnym jest doprecyzowanie zasad wynagradzania członków Zarządu. Ww. uchwała została przekazana na posiedzenie Walnego Zgromadzenia, które odbyło się 12 kwietnia 2011 r. Punkt dotyczący regulacji zasad wynagradzania członków Zarządu został skreślony z porządku obrad.

(Dowód: akta kontroli str. 411-412)

Członek Zarządu Województwa Lubelskiego Jacek Sobczak w złożonym na powyższą okoliczność wyjaśnieniu podał m.in. że obowiązujące przepisy nie dają podstaw do ustalenia generalnych zasad wynagradzania dla wszystkich spółek, których jedynym udziałowcem/akcjonariuszem jest Województwo Lubelskie. W opinii Zarządu Województwa nie zasadnym było w okresie transformacji i gruntownych reform naprawczych spółek, tworzenie jednakowych zapisów w powyższej materii, ściśle wiążących wszystkie spółki, bez uwzględnienia ich sytuacji ekonomicznej, indywidualnej polityki, ekonomii i reguł funkcjonowania. Dlatego też, NWZA PKS „Wschód” S.A., na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2011 r. zdjęło z porządku obrad punkt dotyczący ustalenia szczegółowych zasad wynagradzania członków Zarządu tej spółki. Powyższe zasady nie zostały ustalone również wobec członków zarządu pozostałych, przejętych spółek PKS, z uwagi na identyczne uzasadnienie.

(Dowód: akta kontroli str. 417-418)

2.2. Według raportu (stan na 1 lutego 2013 r., wymienionego w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) Zarząd PKS „Wschód” S.A. oparł działania restrukturyzacyjne w głównej mierze na realizacji, przyjętego 27 września 2011. r. przez NWZA „Programu Sanacji PKS „Wschód” S.A. na lata 2011-2012”. We wrześniu 2012 r. Spółka przedłożyła Zarządowi Województwa modyfikację ww. programu. Dnia 5 października 2012 r., w związku z nieprzedłożeniem przez spółkę kompletnych dokumentów zawierających m.in. prognozy skutków podjęcia działań restrukturyzacyjnych oraz brakiem możliwości oceny zasadności podjęcia decyzji w zakresie proponowanych przez tę spółkę opcji, NWZ spółki PKS „Wschód” zobowiązała uchwałą jej Zarząd do przedłożenia do 12 października 2012 r. dokumentów zawierających prognozy wyników finansowych spółki na okres do 2014 r. Ww. program sanacji zastąpił opracowany w 2011 r. i przekazany Ministrowi Skarbu Państwa jako pięcioletni Plan rozwoju PKS „Wschód” S.A. na lata 2010-2014. W piśmie skierowanym we wrześniu 2012 r. do Członka Zarządu

Województwa Lubelskiego, Prezes ww. spółki poinformowała, że ww. Plan jest dokumentem zdezaktualizowanym, nie dającym podstaw do realizowania zawartych w nim kierunków działania, gdyż już na początku I kw. 2011 r. w przedsiębiorstwie istniały przesłanki do upadłości i wobec tego Zarząd przystąpił do prac nad programem naprawy spółki.

W informacji przygotowanej przez Departament Mienia i Inwestycji na posiedzenie NWZ PKS „Wschód” S.A. stwierdzono m.in., że mimo podejmowanych przez Zarząd tejże spółki działań naprawczych sytuacja gospodarcza nie uległa radykalnej poprawie. Wnikliwa analiza jej sytuacji finansowej oraz propozycji kontynuacji działań naprawczych zawartych w przedłożonych dokumentach potwierdza, iż PKS „Wschód” S.A. grozi utrata płynności finansowej i zaprzestanie regulowania swoich zobowiązań zarówno o charakterze bieżącym, w tym budżetowych, jak też zaległych objętych odrębną ugodą.

Według ww. raportu „Program sanacji”, wraz ze wszystkimi uzupełnieniami, zakładał przyspieszenie procesu uzdrowienia sytuacji spółki, zawierał planowane do wdrożenia przedsięwzięcia i czynności w zakresie restrukturyzacji majątkowej, kapitałowej, finansowej oraz organizacyjno-kadrowej. Budowanie grupy kapitałowej polegające na wyodrębnieniu spółek z o.o., których właścicielem pozostał PKS „Wschód” S.A. było jednym z etapów restrukturyzacji przedsiębiorstwa. Oddziały w Tomaszowie Lubelskim, Hrubieszowie, Lublinie i Włodawie tworzyły w wewnętrznej strukturze przedsiębiorstwa stratę. Celem wyodrębnienia spółek zależnych jest podniesienie efektywności działalności w dotychczasowych oddziałach. Samodzielność spółek pozwoli im na lepsze wykorzystanie zasobów rzeczowych i osobowych. Dotychczasowy model działania PKS „Wschód” S.A. oparty o centralizację (funkcjonowanie oddziałów) nie przyniósł oczekiwanych efektów z punktu widzenia osiągnięcia zadowalającego poziomu rentowności. Spółka wdrożyła procedurę zwolnień grupowych. Oszczędności z tego tytułu wyniosły w skali miesiąca ok. 250 tys. zł. Według oceny Zarządu spółki, sformułowanej w analizowanym raporcie, *po zakończeniu objętych programem sanacji przedsięwzięć, zarówno PKS „Wschód” S.A., jak i nowo utworzone spółki, powinny uzyskać zdolność do generowania niewielkich zysków i samofinansowania prowadzonej działalności podstawowej w ramach Grupy Kapitałowej, a przy uwzględnieniu jedynie prowadzenia działalności dworcowej i doradczej spółki wobec spółek Grupy Kapitałowej, PKS „Wschód” S.A. uzyska zysk w wysokości 3 mln zł.*

Na koniec 2012 r. strata netto spółki PKS „Wschód” S.A. wyniosła 5.483 tys. zł, wobec uzyskanego w 2011 r. zysku netto w wysokości 694 tys. zł (na wielkość zysku w tym roku miała wpływ zaksięgowana wartość sprzedaży nieruchomości na kwotę ogółem 6.383 tys. zł, podczas gdy w 2012 r. wartość sprzedaży nieruchomości wyniosła 1.476 tys. zł). W 2012 r. strata ze sprzedaży w porównaniu do 2011 r. zmniejszyła się z 6.584 tys. zł do 4.389 tys. zł, przy jednoczesnym spadku przychodów ze sprzedaży produktów i usług z 36.884 tys. zł do 26.594 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 52-95, 279-280, 390-401)

2.3. W IV kw. 2012 r. Zarząd PKS „Wschód” S.A. zwrócił się do Zarządu Województwa Lubelskiego o udzielenie pożyczki w wysokości 4 mln zł na spłatę wymagalnych zobowiązań. Dnia 20 listopada 2012 r. pomiędzy Województwem Lubelskim a spółką PKS „Wschód” S.A. została zawarta umowa pożyczki i umowa przewłaszczenia na zabezpieczenie. Strony ustaliły następujące zasady spłaty pożyczki i odsetek: okres pożyczkowy do końca grudnia 2015 r., okres karencji w spłacie pożyczki i odsetek do końca 2013 r., płatność rat kapitału (24 raty) i odsetek w okresach miesięcznych od stycznia 2014 r. Zabezpieczenie spłaty

pożyczki stanowił weksel własny in blanco zaopatrzony w klauzulę „bez protestu” oraz przeniesienie na rzecz Województwa Lubelskiego prawo użytkowania siedmiu działek gruntu ww. spółki wraz z własnością posadowionych na nich budowli. Oprocentowanie pożyczki jest zmienne i obliczane na podstawie stawki bazowej WIBOR 1M i marży w wysokości 3,9 punktów procentowych. Według umowy, pożyczka miała być przeznaczona na spłatę wymagalnych zobowiązań w kwocie nie niższej niż 3 mln zł (w tym 2.331 tys. zł na spłatę należności głównej Orlen Petro Centrum Sp. z o.o.) oraz na koszty utworzenia jednoosobowych spółek zależnych na bazie oddziałów PKS „Wschód” S.A. w Lublinie i Włodawie w wysokości nie wyższej niż 1 mln zł.

(Dowód: akta kontroli str. 113-114, 199-220)

We wrześniu i listopadzie 2013 r. do Urzędu Marszałkowskiego wpłynęły pisma od spółki Lubelskie Dworce S.A. (PKS „Wschód” S.A.) zawierające wnioski o zmianę warunków spłaty zaciągniętej ww. pożyczki poprzez wydłużenie okresu pożyczkowego do 31 grudnia 2017 r. i spłaty jej w 48 ratach począwszy od stycznia 2014 r. W grudniu 2013 r., w uzupełnieniu wniosków, ww. spółka przedstawiła dodatkowe uzasadnienie potrzeby wydłużenia okresu pożyczkowego i poinformowała, że uzyskane z tytułu pożyczki środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a wydłużenie okresu pożyczkowego umożliwi dalszy wzrost stabilności finansowej spółki. Podkreślono również potrzebę dofinansowania spółek zależnych, w szczególności PKS Włodawa Sp. z o.o. i Lubelskich Linii Autobusowych Sp. z o.o. oraz dokonania niezbędnych inwestycji w infrastrukturę dworcową w Lublinie (przy Al. Tysiąclecia) z uwagi na jej zły stan. 24 grudnia 2013 r. Zarząd Województwa podjął w tym zakresie stosowną uchwałę i 13 stycznia 2014 r. został podpisany, w formie aktu notarialnego, aneks do umowy pożyczki na ww. warunkach. Od stycznia 2014 r. spółka rozpoczęła spłatę pożyczki zgodnie z postanowieniami umowy oraz wpłaciła 40 tys. zł (1 %) za wydłużenie okresu spłaty.

(Dowód: akta kontroli str. 221-233)

2.4. W dniu 8 listopada 2013 r. Zarząd spółki Lubelskie Dworce S.A.¹³ przedłożył do Urzędu Marszałkowskiego sprawozdanie z realizacji Programu sanacji PKS „Wschód” S.A. za lata 2011-2013, a 20 listopada tego roku Departament Mienia i Inwestycji Urzędu przekazał Zarządowi Województwa Lubelskiego informację dotyczącą aktualnego stanu reformy restrukturyzacyjnej spółki, z prośbą o przyjęcie tego sprawozdania. W świetle przedłożonego sprawozdania do zagrożeń realizacji planu zaliczono m.in.: utrzymujący się gwałtowny spadek rynku przewozów osobowych, rosnącą konkurencję, szczególnie ze strony przewoźników prywatnych; niedobór zasobów finansowych na realizację kosztownych działań i przedsięwzięć restrukturyzacyjnych, wzrost kosztów działalności – paliwa, podatków i innych stałych opłat; niechęć załogi pracowniczej do wdrażania głębokich zmian organizacyjno-kadrowych, panujące nadal niekorzystne uwarunkowania makroekonomiczne. Zarząd Województwa na posiedzeniu 26 listopada 2013 r. przyjął ww. sprawozdanie oraz zobowiązał Zarząd spółki Lubelskie Dworce S.A. do przedłożenia sprawozdania obejmującego sytuację ekonomiczno-finansową całej Grupy Kapitałowej.

(Dowód: akta kontroli str. 234-239)

¹³ W dniu 11 września 2013 r. Sąd Rejonowy w Lublinie wydał postanowienie o ujawnieniu w rejestrze przedsiębiorców wszystkich wnioskowanych przez spółkę zmian, w tym zamiany jej brzmienia na Lubelskie Dworce Spółka Akcyjna w Lublinie.

2.4.1. Według założeń programu sanacji spółki PKS „Wschód” S.A. najistotniejszym jego elementem było sukcesywne budowanie Grupy Kapitałowej złożonej ze spółek przewozowych na bazie oddziałów, jako zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Po wcześniejszych przygotowaniach (przeprowadzonych inwentaryzacjach, sporządzonych wycenach majątkowych) i uzyskaniu stosownych zgód organów korporacyjnych ww. spółki, zostały zawiązane następujące samodzielne podmioty gospodarcze, tj. w dniach: 1 luty 2012 r. – PKS Hrubieszów Sp. z o.o. w Hrubieszowie i PKS Tomaszów Lubelski Sp. z o.o. w Tomaszowie Lubelskim, 31 maja 2013 r. – Lubelskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. w Lublinie i PKS Włodawa Sp. z o.o. we Włodawie. Faktycznym rozpoczęciem działalności ww. spółek był dzień 1 maja 2012 r. dla PKS Hrubieszów i PKS Tomaszów Lubelski oraz dzień 1 czerwca 2013 r. dla Lubelskich Linii Autobusowych i PKS Włodawa. Wynikało to z obowiązujących procedur i czasu niezbędnego do uzyskania wszelkich licencji i zezwoleń na prowadzenie podstawowej działalności. W okresach przejściowych (luty-kwiecień 2012 r. i luty-maj 2013 r.) wniesiony do spółek majątek był dzierżawiony przez PKS „Wschód” i na jego bazie prowadzona była działalność przewozowa i okołotransportowa. Łączne koszty (wyceny majątkowe, opłaty notarialne i sądowe) organizacji ww. podmiotów poniesione przez PKS „Wschód” S.A. wyniosły 150 tys. zł. Każda z nowoutworzonych spółek została wyposażona w środki pieniężne na finansowanie bieżącej działalności operacyjnej (łącznie 620 tys. zł). NWZ spółki PKS „Wschód” S.A. podjęło stosowne uchwały w sprawie zawiązania ww. spółek.

W przekazanej przez Departament Mienia, Infrastruktury i Inwestycji do Zarządu Województwa Lubelskiego informacji (4 stycznia 2012 r.) w sprawie propozycji PKS „Wschód” S.A., dotyczącej zawiązania dwóch jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Hrubieszowie i Tomaszowie Lubelskim zapisano m.in. że celem wyodrębnienia spółek zależnych było podniesienie efektywności działalności w dotychczasowych oddziałach. W dołączonych do ww. informacji uwagach dotyczących sytuacji ekonomiczno-finansowej oddziałów w Hrubieszowie i Tomaszowie Lubelskim stwierdzono m.in. że *na wstępie budowy koncepcji tworzenia przedmiotowych spółek nie ma najprawdopodobniej materialnych (finansowych) podstaw do zapewnienia im startu bez zaległych obciążeń. Należy pamiętać, że celem utworzenia – zawiązania spółki prowadzącej działalność gospodarczą powinno być generowanie korzyści materialnych (zysku). Nawet uwzględniając względy społeczne, nie można traktować takiej działalności PKS jako charytatywnej. Biorąc pod uwagę wszystkie otaczające nas realia gospodarcze, nie można więc na starcie skazywać tych nowych spółek na niepowodzenie, upadłość lub likwidację. Takie postępowanie wydaje się być co najmniej wątpliwe pod względem prawnym.*

(Dowód: akta kontroli str. 240, 292-308, 309-315, 316-324)

2.5. Według raportu (stan na 31.12. 2013 r., wymienionego w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) dotyczącego sytuacji przejętych przez Województwo Lubelskie spółek PKS, głównymi celami ww. programu sanacji PKS „Wschód” S.A. (spółki Lubelskie Dworce S.A.) było: prowadzenie restrukturyzacji pozwalającej na efektywne wykorzystanie aktywów spółki, w formie organizacji holdingowej; urentownienie działalności operacyjnej i ugruntowanie rynkowej budowanej Grupy Kapitałowej; świadczenie usług publicznych, zgodnie z misją i strategią nakreśloną przez Samorząd Województwa Lubelskiego. Realizacja programu sanacyjnego polegała przede wszystkim na: przeprowadzeniu restrukturyzacji majątkowej spółki poprzez zwiększenie efektywności posiadanych nieruchomości, jak też zbycie części z nich o najmniejszym stopniu wykorzystania i przydatności, restrukturyzacji organizacyjno-kadrowej polegającej na polityce

optymalizacji zatrudnienia, budowie Grupy Kapitałowej złożonej ze spółek przewozowych. Wyodrębnienie spółek zależnych zajmujących się działalnością przewozową miało na celu wzrost efektywności ich działania poprzez wykorzystanie lokalnych rezerw, nawiązanie współpracy z samorządami, silniejsze odczuwanie przymusu ekonomicznego skłaniającego do ograniczenia kosztów oraz poszukiwanie możliwości zewnętrznego zasilenia kapitałowego. Według ww. raportu, z końcem 2013 r. zakończony został w pełni proces budowy i usamodzielnienia się spółek Grupy Kapitałowej. Spółka Lubelskie Dworce S.A. pozbyła się przesłanek upadłościowych, uregulowała wysokie zaległe zobowiązania wobec największych wierzycieli, a od początku roku uzyskała zdolność do generowania zysków i nadwyżek finansowych. Stworzono również warunki wyjściowe do dalszej prywatyzacji tych podmiotów i konkurowania na rynku.

Na koniec grudnia 2013 r. strata ze sprzedaży spółki Lubelskie Dworce S.A. zmniejszyła się w porównaniu do 2012 r. z 4.389 tys. zł do 658 tys. zł (z dniem 1 czerwca 2013 r. spółki PKS Włodawa i PKS Hrubieszów rozpoczęły samodzielną działalność). Od 2010 r. do końca 2013 r. przychody ze sprzedaży produktów i usług spadły z 39.527 tys. zł do 10.712 tys. zł, a koszty działalności operacyjnej z 59.451 tys. zł do 11.300 tys. zł. W latach 2010-2014 (do końca maja) spółka dokonała pięciu transakcji sprzedaży nieruchomości na kwotę 12.718,5 tys. zł oraz jedną transakcję sprzedaży 100 % udziałów w spółce PKS Tomaszów Lubelski na kwotę 542 tys. zł, tj. uzyskała środki finansowe ogółem w wysokości 13.260,5 tys. zł, z tego 2.000 tys. zł wydatkowała na modernizację stacji kontroli pojazdów w spółkach PKS Tomaszów Lubelski, Hrubieszów i Włodawa oraz 2.500 tys. zł na zakup środków transportu. Pozostałą kwotę, tj. 8.716,5 tys. zł (66,1%) przeznaczono na pokrycie zobowiązań spółki. W sprawozdaniu z działalności Zarządu spółki Lubelskie Dworce S.A. w roku 2013 podano m.in. *w marcu 2013 r. dokonano sprzedaży 100 % udziałów w spółce zależnej PKS Tomaszów Lubelski za kwotę 542 tys. zł. Również w marcu tego roku sprzedano nieruchomość – dworzec autobusowy w Tomaszowie Lubelskim za kwotę 1.560 tys. zł. Łączne wpływy gotówkowe wyniosły 2.102 tys. zł. W ujęciu księgowym transakcja przyniosła stratę netto w wysokości 243,9 tys. zł, ze względu na wysoką księgową wycenę udziałów w spółce PKS Tomaszów Lubelski, która w momencie sprzedaży była zagrożona upadłością.*

Na dzień 31 grudnia 2013 r.¹⁴ spółka Lubelskie Dworce S.A. odnotowała zysk netto w wysokości 2.222 tys. zł (w okresie tym pozostałe przychody operacyjne wyniosły 3.840 tys. zł), wobec straty netto za 2012 r. w wysokości 5.483 tys. zł (przychody operacyjne wyniosły 1.967 tys. zł). Na koniec grudnia 2013 r. nierozliczona strata z lat ubiegłych wynosiła 13.264 tys. zł i przy braku kapitału zapasowego przekroczyła połowę kapitału podstawowego. Zgodnie z art. 397 Ksh Zarząd spółki zobowiązany był niezwłocznie zwołać walne zgromadzenie w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki. 18 czerwca 2014 r. Zarząd spółki LD S.A. zwrócił się Walnego Zgromadzenia m.in. o podjęcie uchwał o dalszym istnieniu spółki oraz przeznaczeniu całości zysku spółki za 2013 r. na pokrycie strat z lat ubiegłych. Zwyczajne Walne Zgromadzenie spółki LD S.A. zostało zwołane na 30 czerwca 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 104-106, 241-242, 251-254, 454-455, 457-461)

2.6. Według informacji (wymienionej w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) dotyczącej sytuacji Przedsiębiorstw Komunikacji Samochodowej Województwa Lubelskiego (stan na 20 lutego 2014 r.), Zarząd spółki Lubelskie Dworce S.A. prowadził politykę odnoszącą się do całej organizacji w postaci Grupy

¹⁴ Dane po weryfikacji bilansu i sprawozdań finansowych.

Kapitałowej. Każdy sygnał o pogorszeniu pozycji rynkowej, bądź stabilności finansowej jednostek Grupy był poddawany analizie. W styczniu 2014 r. zdecydowano o potrzebie wprowadzenia zmian w Zarządzie spółki Lubelskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. Na początku lutego 2014 roku wprowadzono również zmiany osobowe w składzie Rady Nadzorczej ww. spółki. W Lubelskich Liniach Autobusowych Sp. z o.o. został przeprowadzony audyt, który wykazał nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych spółki. W ww. informacji podniesiono m.in., że *analizując sytuację finansową spółki Lubelskie Linie Autobusowe należy mieć na uwadze to, że spółka uzyskała zdolność do samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej dopiero z dniem 1 czerwca 2013 r., że prowadzona przez spółkę (jak też przez pozostałe spółki wchodzące w skład Grupy Kapitałowej) działalność przewozowa jest od lat nierentowna. Stąd, niezbędne jest dokapitalizowanie spółki, pozwalające na przystąpienie do głębokich działań restrukturyzacyjnych, w tym nakładów na inwestycje w zakresie modernizacji i unowocześnienia posiadanego taboru transportowego, zgodnie z oczekiwaniami rynku pasażerskiego. Bez wsparcia finansowego podmiotom przewozowym ich dalsza działalność jest pozbawiona perspektyw gospodarczych. Rozwiązaniem tego problemu jest ich prywatyzacja, gwarantująca pozyskanie inwestorów posiadających odpowiednie zasoby finansowe. Osiągane przez spółkę wyniki finansowe, na które wpływ mają również okoliczności jej powstania na bazie dawnego oddziału z wszelkimi obciążeniami, nie pozwalają na przyjęcie, że spółka będzie w stanie, bez zewnętrznej pomocy finansowej uzyskać rentowność.*

(Dowód: akta kontroli str. 180-182)

2.7. Pismem z 7 marca 2014 r. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Lubelskiego wystąpił do Marszałka Województwa Lubelskiego o przygotowanie niezbędnych zbiorczych informacji dotyczących sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego i efektów restrukturyzacji spółek powstałych z przejętych przez Samorząd Województwa Przedsiębiorstw Komunikacji PKS, w celu dokonania przez ww. Komisję oceny w tym zakresie.

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 marca 2014 r. Prezes Zarządu spółki Lubelskie Dorce S.A. poinformowała Członka Zarządu Województwa Lubelskiego m.in., że podjęte przez zarządy spółek zależnych samodzielne, działania oszczędnościowe i optymalizacyjne znajdują się w przyjętych programach restrukturyzacyjnych i naprawczych, a także innych dokumentach doraźnych. Efektem tych działań powinna być minimalizacja straty we wstępnym etapie działań nowych podmiotów i przygotowania ich do prywatyzacji. Na przełomie stycznia i lutego 2014 r. przeprowadzono w spółce LLA audyt obejmujący następujące zagadnienia:

- ekonomiczne uzasadnienie do zawarcia umowy z przedsiębiorcą świadczącym usługi przewozowe, ze szczególnym uwzględnieniem możliwych do przewidzenia skutków gospodarczych,
- ekonomiczne uzasadnienie do zawarcia wszelkich umów, które skutkowały przeniesieniem (zmianą, utratą) praw lub obowiązków z umów leasingu środków transportowych, ze szczególnym uwzględnieniem możliwych do przewidzenia skutków gospodarczych,
- przyjęta i wdrożona polityka kadrowa, ze szczególnym uwzględnieniem skutków ekonomicznych dokonanych zmian kadrowych i warunków zatrudnienia,
- przyjęte i wdrożone zasady polityki rachunkowości,

W wyniku przeprowadzonego audytu stwierdzono szereg istotnych nieprawidłowości w ustalonej przez Zarząd LLA Sp. z o.o. polityce rachunkowości oraz w prowadzeniu ksiąg rachunkowych spółki, co spowodowało, iż dane prezentowane w przygotowanych przez Zarząd sprawozdaniach finansowych w trakcie 2013 r. nie

odzwierciedlały rzeczywistej sytuacji finansowo-majątkowej spółki, które w rzeczywistości będą zdecydowanie gorsze niż prezentowane. W ww. piśmie poinformowano również, że zawarta przez spółkę 18 października 2013 r. z Garden Service J.P. umowa konsorcjum, przewidująca możliwość wspólnego realizowania przedsięwzięć gospodarczych nie była realizowana i 15 stycznia 2104 r. została rozwiązana. Zawarcie przez spółkę 16 września 2013 r. szeregu umów przenoszących na ww. podmiot praw i obowiązków z 11 umów leasingu operacyjnego samochodów Mercedes-Benz Sprinter 513 CD było neutralne ekonomicznie dla spółki, a kontynuowanie leasingu nie gwarantowało uzyskania wartości dodanej. Bardziej korzystne dla spółki byłoby przeniesienie nie wszystkich umów, jednakże nie ma możliwości weryfikacji, czy takie rozwiązanie byłoby osiągalne z komercyjnego punktu widzenia. Prezes spółki Lubelskie Dworce S.A. poinformowała również, że niektóre działania pierwszego Zarządu spółki LLA są przedmiotem postępowania karnego prowadzonego przez CBA, a obecny Zarząd tej spółki nie znalazł dotychczas podstaw do informowania organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez poprzedni Zarząd. Ustalenia ww. audytu są przedmiotem prowadzonego postępowania przygotowawczego.

(Dowód: akta kontroli str. 281-285)

2.7.1. Przeprowadzona w II kw. 2014 r. w spółce Lubelskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegatura w Lublinie kontrola potwierdziła m.in., że były Prezes Zarządu dopuścił do stosowania zasad i prowadzenia ksiąg rachunkowych Spółki z naruszeniem przepisów art. 4 ust. 1 i art. 24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵, w związku z art. 4 ust. 5 tejże ustawy. Skutkiem tego było nierzetelne i niejasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej Spółki za rok 2013. Spółka nierzetelnie prowadziła księgi rachunkowe. Brak było m.in.: naliczenia amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych; naliczenia obowiązkowych wpłat na PFRON; naliczeń podatków lokalnych; naliczenia ZFŚS; rozliczenia kosztów; rozliczenia podatku należnego VAT za dany miesiąc; rozliczeń ZUS oraz PIT 4 za dane okresy; pełnego księgowania dokumentów; kontroli obiegu dokumentów księgowych pod względem merytorycznym, formalnym oraz akceptacji ogólnej; korekty VAT z tytułu „złych długów”. W związku z powyższym powstała potrzeba ponownego księgowania dokumentów księgowych przynależnych do danego okresu i zakończenia kolejnych miesięcy zgodnie z ustawą o rachunkowości oraz polityką rachunkowości stosowaną w LLA, a także rozliczenia danego miesiąca roku obrotowego 2013, pod względem podatkowym. W tym celu nowo powołany Prezes Zarządu LLA zlecił (za wynagrodzeniem maksymalnym 36 900 zł) w lutym 2014 r. biegłemu rewidentowi przeprowadzenie weryfikacji sald kont syntetycznych i analitycznych ksiąg rachunkowych Spółki. Kontrola NIK wykazała również, że prowadzona w obecnej formie działalność Spółki jest nierentowna. Ponad 70 % realizowanych przewozów przynosiło stratę. Z tytułu prowadzenia działalności przewozowej spółka poniosła trwałe straty na średnim poziomie 360 tys. zł i w konsekwencji utraciła zdolność do regulowania bieżących zobowiązań. Na koniec 2013 r., tj. w ciągu siedmiu miesięcy od rozpoczęcia działalności, Spółka osiągnęła stratę w wysokości 2.822 tys. zł¹⁶, a zobowiązania krótkoterminowe wyniosły 3.674 tys. zł, co stawia ją w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej.

(Dowód: akta kontroli str. 462-478)

2.8. Dnia 20 marca 2014 r. Członek Zarządu Województwa Lubelskiego Tomasz Pękalski w piśmie skierowanym do Przewodniczącego Sejmiku Województwa

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330, ze zm.

¹⁶ Dane przed badaniem bilansu przez biegłego rewidenta.

poinformował m.in., że Samorząd Województwa Lubelskiego nie posiada kompetencji do realizacji zadań właścicielskich, wobec utworzonej przez Lubelskie Dworce S.A. Grupy Kapitałowej. Właścicielem spółek PKS w Hrubieszowie, Włodawie i Lublinie, a tym samym 100 % ich udziałowcem jest spółka Lubelskie Dworce S.A. i to jej przysługują bezpośrednie uprawnienia do sprawowania nadzoru właścicielskiego nad tymi spółkami. Przewodniczącemu Sejmiku przekazano, m.in. sprawozdanie z realizacji programu sanacji PKS „Wschód” S.A. za lata 2011-2013.

Dnia 28 marca 2014 r. odbyło się posiedzenie Komisji Rewizyjnej Sejmiku, na którym dokonano oceny sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego i efektów restrukturyzacji spółek PKS przejętych przez Samorząd Województwa Lubelskiego. Według sporządzonego protokołu z tego posiedzenia, prezentacji materiału dokonała kierownik Oddziału Nadzoru Właścicielskiego w Departamencie Mienia i Inwestycji. Radni zapoznali się m.in. z wynikami finansowymi spółek na dzień 28 lutego 2014 r. Kierownik ww. Oddziału poinformowała, że audytor nie podtrzymał zarzutów, że całościowe wyleasingowanie autobusów przyniosło znaczny uszczerbek dla przychodów spółki. Radni stwierdzili, że nie można dystansować się od działań spółki Lubelskie Dworce S.A. wobec spółek zależnych, jej polityki personalnej i finansowej, jeśli Województwo Lubelskie ma w niej 100 % udziałów.

(Dowód: akta kontroli str. 286-291)

2.9. Według opracowanych w 2011 r. przez Zespół Doradców Finansowo-Księgowych Spółka z o. o. w Lublinie rozwiązań (założeń) funkcjonowania zbiorowego transportu autobusowego realizowanego przez przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej, autorzy tego dokumentu zaproponowali dwa warianty funkcjonowania przedsiębiorstw PKS w przyszłości. Pierwszy, polegający na tym, że każda ze spółek PKS prowadzić będzie samodzielną działalność w obecnej formie prawnej, co będzie wymagało ich dokapitalizowania, niezbędnego do utrzymania ich działalności operacyjnej, a łączna wartość nakładów wahać się będzie od 42 do 45 mln zł (8-9 mln zł średniorocznie). Według drugiego wariantu (rekomendowanego przez autorów) obsługa pasażerskiego transportu autobusowego wykonywana byłaby przez podmiot „skonsolidowany”, utworzony w wyniku likwidacji funkcjonujących spółek PKS, który do 2015 r. mógłby wygenerować nadwyżkę w wysokości od 6,7 do 10,4 mln zł. Według stanu na koniec maja 2014 r., wszystkie przejęte przez Województwo Lubelskie spółki PKS i te związane na bazie oddziałów byłego PKS „Wschód” działają jako podmioty samodzielne, tj. według wariantu pierwszego przedstawionego przez zespół doradców.

W złożonym na powyższą okoliczność wyjaśnieniu, Członek Zarządu Województwa Lubelskiego Jacek Sobczak podał m.in., że *przejmując spółki transportowe PKS, Województwo Lubelskie świadome było ich złej kondycji finansowej, funkcjonowania z przestarzałym transportem, czy też rozbudowanej struktury kadrowej. Niemniej jednak, priorytetem przejęcia spółek było stworzenie publicznej oferty usług przewozowych dla mieszkańców województwa. Opracowanie przygotowane przez Zespół Doradców Finansowo-Księgowych stanowiło swoistego rodzaju audyt ekonomiczno-prawny, na bazie którego Zarząd Województwa Lubelskiego mógł ocenić kondycję finansową spółek i ich szanse na funkcjonowanie. Wynik opracowania potwierdził wprawdzie ich trudną sytuację ekonomiczno-finansową, ale dzięki zaproponowanym wariantom na funkcjonowanie spółek PKS na rynku, dał Województwu Lubelskiemu możliwość podjęcia decyzji w kwestii obrania kierunku strategii. Zarząd Województwa podjął decyzję o wyborze wariantu, opierającego się w głównej mierze na przeprowadzeniu gruntownych reform naprawczych w spółkach w obecnej formie prawnej, by zachować kontynuację ich działalności przewozowej, a ze względu na aspekt społeczny, utrzymać możliwie w jak największej mierze*

miejsca pracy, prowadzić dialog ze związkami zawodowymi, a następnie doprowadzić do stworzenia lepszej oferty przewozowej na rynku transportu zbiorowego. Jednakże, założenia strategii funkcjonowania przedsiębiorstw komunikacji samochodowej, wskazanej w opracowaniu Zespołu Doradców Finansowo-Księgowych (tj. w drugim rekomendowanym wariantcie), znalazły po części swe odzwierciedlenie w przyjętym 27 września 2011 r. przez NWZ spółki PKS „Wschód” „Programie Sanacji Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej „Wschód” S.A. na lata 2011-2012” wraz ze wszystkimi jego uzupełnieniami. Szczególny nacisk został położony na utworzenie Grupy Kapitałowej na bazie przejętego, o szerokiej strukturze administracyjno-kadrowej PKS „Wschód” S.A. (obecnie Lubelskie Dworce S.A.), z uwagi na fakt, iż dotychczasowy model działania oparty o dużą centralizację (funkcjonowanie oddziałów) nie przyniósł oczekiwanych efektów z punktu widzenia zadowalającego poziomu rentowności. W związku z powyższym niezbędnym okazało się wprowadzenie zmian organizacyjnych, polegających m.in. na usamodzielnieniu poszczególnych obszarów (oddziałów) i utworzeniu na ich bazie zależnych podmiotów w formie spółek prawa handlowego. Przesłanką zasadności powyższego procesu była w głównej mierze możliwość poszukiwania zewnętrznego zasilenia kapitałowego utworzonych spółek, w tym również udział jednostek samorządu terytorialnego, np. gmin, powiatów w posiadaniu pakietu właścicielskiego. Celem wyodrębnienia było zatem podniesienie efektywności działalności w dotychczasowych oddziałach, aby poprzez uzyskanie samodzielności operacyjnej spółek zależnych można było lepiej wykorzystać ich zasoby rzeczowe i osobowe. Głównym zamierzeniem Województwa Lubelskiego było niedopuszczenie do upadłości bądź likwidacji przejętych spółek oraz przygotowanie ich do prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach rynkowych, co z kolei wiązało się z przeprowadzeniem szeregu działań o charakterze restrukturyzacyjnym. Wieloletnia realizacja kompetencji właścicielskich Zarządu Województwa Lubelskiego opierała się m.in. na akceptacji planów naprawczych i restrukturyzacyjnych przejętych spółek. Działania Województwa Lubelskiego były realizowane z pełną odpowiedzialnością i konsekwencją i mają swoje uzasadnienie w osiągniętych efektach. Rozpoczęta sanacja, m.in. zakładająca proces prywatyzacji, tj. sprzedaż udziałów utworzonych spółek, pozyskiwanie inwestorów strategicznych, dalszą restrukturyzację i reformy naprawcze – będzie kontynuowana. W przypadku pozostałych, przejętych spółek, przewiduje się dalszą realizację działań naprawczych i restrukturyzacyjnych. Obecnie oczekuje się na wycenę udziałów spółki PKS Biłgoraj celem uruchomienia procedury sprzedaży. Sejmik Województwa Lubelskiego wstrzymał podjęcie decyzji o sprzedaży udziałów spółki PKS Międzyrzec Podlaski, nadal bowiem trwają rozmowy zainteresowanych stron na temat udziału kapitałowego samorządów lokalnych w przedmiotowej sprawie. Z kolei PKS Zamość poszukuje innych źródeł przychodów, mając na względzie dywersyfikację swoich przychodów.

(Dowód: akta kontroli str. 413- 417)

2.9.1.Przeprowadzona w II kw. 2014 r. w spółce LD S.A. przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegatura w Lublinie kontrola wykazała m.in., że „dotychczasowe działania podejmowane przez Zarząd LD S.A. (wcześniej PKS Wschód S.A.) nie przyniosły spodziewanych efektów określonych w „Programie sanacji PKS Wschód S.A. na lata 2012-2013” (wraz z jego późniejszymi modyfikacjami), pomimo zaangażowania w działalność Spółki środków finansowych w łącznej kwocie 28.260,5 tys. zł¹⁷, pochodzących z budżetu Województwa Lubelskiego oraz ze sprzedaży majątku.

¹⁷ 11.000 tys. zł pochodziło z podwyższenia kapitału zakładowego Spółki przez Województwo Lubelskie, 4.000 tys. zł z pożyczki udzielonej Spółce przez Województwo Lubelskie, 12.718,5 tys. zł ze zbycia nieruchomości Spółki, zaś 542 tys. zł ze zbycia udziałów w PKS Tomaszów Lubelski Sp. z o.o.

W przeważającej części środki te zostały przeznaczone na uchronienie Spółki przed upadłością oraz poprawę jej płynności finansowej. Od 2013 r. sytuacja ekonomiczno-finansowa Spółki ulegała stopniowej poprawie i na koniec roku osiągnęła ona zysk netto w wysokości 2.221,6 tys. zł. Nierozliczona strata z lat ubiegłych wynosiła jednak 13.264,3 tys. zł, co wymagało powzięcia uchwały WZA dotyczącej dalszego istnienia Spółki¹⁸. Na dodatni wynik za 2013 r. wpłynęło uzyskanie przez Spółkę znacznych przychodów ze zbycia nieruchomości oraz zaprzestanie prowadzenia działalności przewozowej (od lat generującej ujemny wynik finansowy) w związku z wniesieniem taboru samochodowego jako części aportu rzeczowego do utworzonych w latach 2012-2013 czterech spółek zależnych.

Utworzenie spółek na bazie dawnych oddziałów PKS Wschód S.A. nie przyczyniło się również do podniesienia efektywności ich działalności, co było głównym celem ich zawiązania. Przeciwnie, sytuacja ekonomiczno-finansowa wszystkich spółek zależnych ulegała stopniowemu pogarszaniu. Od początku swojej działalności ponosiły one wysokie straty¹⁹, obniżały się ich kapitały własne oraz narastały zobowiązania, co prowadziło do problemów z utrzymaniem płynności finansowej. Pomimo tego, spółki nierzetelnie realizowały wymogi dotyczące opracowania i realizacji programów restrukturyzacyjnych, na co miało wpływ nie w pełni skuteczne ich egzekwowanie przez LD S.A. Wyniki finansowe tych spółek w okresie ich funkcjonowania istotnie odbiegały od prognoz przyjętych w dokumentach zatwierdzonych przez Zarząd Województwa Lubelskiego. Faktycznie poniesione straty stanowiły bowiem od 203,5% do 392,7% wartości planowanych. Szczególnie trudna sytuacja ekonomiczno-finansowa PKS Tomaszów Lubelski Sp. z o.o. doprowadziła do zbycia tej spółki w warunkach przymusu szybkiej sprzedaży, tj. braku wystarczającego czasu na uzyskanie najatrakcyjniejszej oferty. Zgodnie z wyceną dokonaną w lutym 2012 r. wartość Oddziału PKS Wschód S.A. w Tomaszowie Lubelskim, jako zorganizowanej części przedsiębiorstwa wynosiła 3.347 tys. zł. Na koniec 2012 r. nowo utworzona spółka poniosła stratę w wysokości 2.020,8 tys. zł, zaś zobowiązania wynosiły wówczas 2.443,6 tys. zł. W marcu 2013 r. w wyniku rokowań zbyto udziały w PKS Tomaszów Lubelski za kwotę 542 tys. zł (wycenione bezpośrednio przed sprzedażą na 316 tys. zł), a uzyskane środki finansowe zostały przeznaczone na pokrycie zobowiązań spółki PKS Wschód S.A. W ujęciu księgowym, ze względu na wyższą wycenę udziałów spółki PKS Tomaszów Lubelski, na przedmiotowej transakcji poniesiono jednak stratę w wysokości 243,9 tys. zł. Majątek zbytej spółki obejmował m.in. stację kontroli pojazdów, na którą w latach 2010-2011 PKS Wschód S.A. poniósł nakłady inwestycyjne w wysokości 1.166,7 tys. zł. W ocenie NIK procedura sprzedaży przedmiotowych udziałów nie gwarantowała w pełni zachowania zasad transparentności i bezstronności, ze względu na udział w niej pracownika LD S.A., uprzednio pełniącego funkcję prezesa zarządu w dwóch spółkach, których współnikami były osoby związane biznesowo z nabywcą udziałów w PKS Tomaszów Lubelski.

Wydatki związane z utworzeniem spółek zależnych, wyposażeniem ich w środki pieniężne na finansowanie bieżącej działalności, a także z wynagrodzeniami członków zarządów i rad nadzorczych (do 30 kwietnia 2014 r.) wyniosły łącznie 1.461,1 tys. zł. Na prezesów zarządów spółek zależnych powołani zostali dyrektorzy dotychczasowych oddziałów PKS Wschód S.A., a ich wynagrodzenia wzrosły o kwoty od 2,1 tys. zł do 6,2 tys. zł. W związku z zastrzeżeniami dotyczącymi

¹⁸ Art. 397 Ksh.

¹⁹ Strata PKS Tomaszów Lubelski Sp. z o.o. za 2012 r. wyniosła 2.020,8 tys. zł, PKS Hrubieszów Sp. z o.o. za 2012 r. i 2013 r. odpowiednio 1.230,3 tys. zł i 1.213,4 tys. zł, PKS Włodawa Sp. z o.o. za 2013 r. 1.241,2 tys. zł, zaś strata Lubelskich Linii Autobusowych Sp. z o.o. za 2013 r. wyniosła 2.822,4 tys. zł.

prowadzenia spraw spółki, odwołani zostali prezesi zarządów Lubelskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. oraz PKS Włodawa Sp. z o.o. W trakcie kontroli NIK, Prezes Zarządu LD S.A. zobowiązał rady nadzorcze spółek zależnych do przeprowadzenia konkursów na stanowiska prezesów zarządów tych spółek. Uwagi NIK dotyczą również zawarcia w umowie o pracę z byłą Prezes Zarządu LD S.A. postanowień, które w zaistniałych okolicznościach nie były uzasadnione względami gospodarności. Dotyczyło one zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy w okresie sześciomiesięcznego wypowiedzenia, co stanowiło wyjątek od ogólnych zasad określonych w Kodeksie pracy²⁰.

(Dowód: akta kontroli str. 479-512)

Ocena cząstkowa

Samorząd Województwa Lubelskiego egzekwował od spółki LD S.A. obowiązek wykonania aktualizacji programu sanacji tej spółki i nadzorował jego realizację. Głównym zamierzeniem było niedopuszczenie do upadłości i przygotowanie jej do prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach rynkowych. Temu celowi służyło m.in. podwyższenie kapitału akcyjnego i zasilenie spółki środkami finansowymi w wysokości 11.000 tys. zł, wyrażenie zgody przez Walne Zgromadzenie na zbycie nieruchomości i udziałów na kwotę 12.718,5 tys. zł oraz udzielenie pożyczki w wysokości 4.000 tys. zł. Walne Zgromadzenie spółki wyraziło również zgodę na zawiązanie czterech jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibami w Hrubieszowie, Tomaszowie Lubelskim, Włodawie i Lublinie na bazie prowadzonej dotychczas nierentowanej działalności przewozowej przez oddziały PKS „Wschód” S.A.

NIK zwraca uwagę, że cel podniesienia efektywności poprzez wyodrębnienie spółek zależnych z PKS „Wschód” S.A. nie został jednak osiągnięty. Uzyskane na koniec 2013 r. przez spółki (PKS Hrubieszów, PKS Włodawa i LLA w Lublinie) wyniki z działalności przewozowej jednoznacznie wskazują na złą ich sytuację ekonomiczno-finansową.

3. Rozpatrywanie wniosków o wydawanie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób

Opis stanu faktycznego

3.1. Liczba wydanych zezwoleń przez Marszałka Województwa Lubelskiego na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym dla oddziałów PKS „Wschód” S.A., a następnie dla utworzonych na bazie tych oddziałów spółek zależnych przedstawiała się następująco:

- Oddział PKS Zamość, liczba zezwoleń (30) na dzień 31 stycznia 2012 r. obejmowała 30 linii o łącznej długości 5.286 km i po zawiązaniu PKS Zamość Sp. z o.o. (1 lutego 2012 r.) zezwolenia zostały wygaszone z dniem 30 kwietnia 2012 r. na wniosek Zarządu PKS „Wschód” S.A. Spółka PKS Zamość wystąpiła do Marszałka Województwa o wydanie zezwoleń na wykonywanie przewozów na 27 dotychczasowo obsługiwanych przez Oddział linii i takie zezwolenia z ważnością od 1 maja 2012 r. otrzymała. W dniach od 1 do 7 maja 2014 r., ze względu na okres ważności, wygasło 6 zezwoleń, a spółka nie wystąpiła o przedłużenie okresu ich ważności. Od rozpoczęcia działalności spółka uzyskała zezwolenie na wykonywanie przewozów na nowej linii, tj. Hrubieszów-Gdańsk (702 km). Suma długości 21 linii na dzień 31 maja 2014 r. (9 mniej), z okresem ważności do 31 grudnia 2016 r. wynosiła 4.896 km (390 km mniej);
- Oddział PKS Tomasz Lubelski, liczba zezwoleń na dzień 31 stycznia 2012 r. obejmowała 17 linii o łącznej długości 1.490 km i po zawiązaniu PKS Tomaszów

²⁰ Zgodnie z art. 80 zdanie 1 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną.

Lubelski Sp. z o.o. (1 lutego 2012 r.) zezwolenia zostały wygaszone z dniem 30 kwietnia 2012 r. na wniosek Zarządu PKS „Wschód” S.A.. Spółka PKS Tomaszów Lubelski wystąpiła o wydanie zezwoleń na wykonywanie przewozów na 16 dotychczasowo obsługiwanych przez Oddział linii i takie zezwolenia z ważnością od 1 maja 2012 r. otrzymała. W grudniu 2012 r. ww. spółka otrzymała zezwolenie na wykonywanie przewozów na nowej linii, tj. Nabroż II-Nabroż II (19 km). W marcu 2013 r. nastąpiło zbycie 100 % udziałów Spółki PKS Tomaszów Lubelski na rzecz zewnętrznego podmiotu gospodarczego. W okresie od maja 2013 r. do kwietnia 2014 r., na wniosek nowego właściciela PKS Tomaszów Lubelski wygaszono 13 zezwoleń, a od 2 maja 2014 r. przedłużono na okres dwóch lat pozostałe cztery zezwolenia (o 12 mniej) o łącznej długości linii 572 km (o 918 km mniej). Według danych ujawnionych w KRS (stan na 28 maja 2014 r.), spółka PKS Tomaszów Lubelski znajdowała się w upadłości układowej;

- Oddział PKS Włodawa, liczba zezwoleń na dzień 31 maja 2013 r. obejmowała 36 linii o łącznej długości 4.098 km i po zawiązaniu PKS Włodawa Sp. z o.o. (31 maja 2013 r.) zezwolenia zostały wygaszone z dniem 1 czerwca 2013 r. na wniosek Zarządu PKS „Wschód” S.A. Spółka PKS Zamość wystąpiła o wydanie zezwoleń na wykonywanie przewozów na 34 dotychczasowo obsługiwanych przez Oddział linii i takie zezwolenia z ważnością od 1 czerwca 2013 r. otrzymała. Od momentu rozpoczęcia działalności spółka uzyskała zezwolenie na wykonywanie przewozów na nowej linii, tj. Terespol-Lublin (159 km). Suma długości 35 linii (jedna mniej) na dzień 31 maja 2014 r. z okresem ważności do 31 grudnia 2016 r. wynosi 3.906 km (192 km mniej);
- Oddział PKS Lublin, liczba zezwoleń na dzień 31 maja 2013 r. obejmowała 18 linii o łącznej długości 3.884 km i po zawiązaniu LLA Sp. z o.o. w Lublinie (31 maja 2013 r.) zezwolenia zostały wygaszone z dniem 1 czerwca 2013 r., na wniosek Zarządu PKS „Wschód” S.A. Spółka LLA wystąpiła o wydanie zezwoleń na wykonywanie przewozów na 17 dotychczasowo obsługiwanych przez Oddział linii i takie zezwolenia z ważnością od 1 czerwca 2013 r. otrzymała. W okresie od października 2013 r. do kwietnia 2014 r. na wniosek spółki LLA wygaszono siedem zezwoleń. Od rozpoczęcia działalności spółka uzyskała zezwolenie na wykonywanie przewozów na nowej linii, tj. Batorz II - Zakrzówek (42 km). Suma długości 11 linii (siedem mniej) na dzień 31 maja 2014 r. z okresem ważności do 20 września 2015 r. (jedno zezwolenie) i do 31 grudnia 2016 r. (10 zezwoleń) wynosi 2.671 km (1.213 km mniej).

(Dowód: akta kontroli str. 419-422)

3.1.1. Na koniec maja 2014 r. liczba przewoźników posiadających wydane przez Marszałka Województwa Lubelskiego zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób wynosiła 232, w tym sześć (2,6 %) stanowiły spółki PKS, w których udziały posiada Województwo Lubelskie i spółka Lubelskie Dworce S.A. Liczba zezwoleń wynosiła ogółem 730, w tym 141 (19,3%) posiadało sześć spółek PKS. Łączna długość obsługiwanych linii objęta tymi pozwoleniami wynosiła 64.312 km, w tym przez sześć spółek PKS - 18.769 km (29,2 %).

(Dowód: akta kontroli str.423)

3.2. Pismem z 19 grudnia 2013 r. Dyrektor Departamentu Polityki Transportowej i Drogownictwa Urzędu Marszałkowskiego poinformował Garden Service Jacek Przybysz, w nawiązaniu do wniosku z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wydania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób na linię komunikacyjną Biała Podlaska – Lublin, że na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca

1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia. W uzasadnieniu podano m.in., że pismem z dnia 2 grudnia 2013 r. wezwano ww. podmiot do uzupełnienia brakujących dokumentów, tj. poprawionego projektu rozkładu jazdy, objaśnienia realizacji rozkładu jazdy wspólnie z Lubelskimi Liniami Autobusowymi Sp. z o.o. w Lublinie, potwierdzenia uzgodnienia zasad korzystania z przystanków zlokalizowanych w Międzyrzeczu Podlaskim, złożenia schematu połączenia komunikacyjnego z zaznaczoną linią komunikacyjną wraz ze wszystkimi przystankami, tj. spełnienie wymogów określonych w art. 22 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²¹. Wnioskodawca przedłożył całość wymaganej dokumentacji cztery dni po wyznaczonym terminie. W przedmiotowym piśmie poinformowano również firmę Garden Service, że po skompletowaniu wymaganych dokumentów można wystąpić z nowym wnioskiem w tej sprawie. 3 stycznia 2014 r. ww. podmiot ponowił wniosek o wydanie zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób na linię komunikacyjną Biała Podlaska – Lublin wspólnie z ww. spółką LLA. Decyzją z 20 lutego 2014 r. Marszałek Województwa Lubelskiego umorzył postępowanie w ww. sprawie ze względu na fakt, że 10 lutego 2014 r. firma Garden Service złożyła drugi wniosek o wydanie zezwolenia na wykonywanie samodzielnych przewozów osób na trasie Biała Podlaska – Lublin.

(Dowód: akta kontroli str. 424-425, 442-443)

3.2.1. Pismem z 16 stycznia 2014 r. Dyrektor Departamentu Polityki Transportowej i Drogownictwa Urzędu Marszałkowskiego poinformował spółkę LLA w Lublinie, w nawiązaniu do wniosku z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wydania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób wspólnie z firmą Garden Service Jacek Przybysz na linię komunikacyjną Biała Podlaska – Lublin, że zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. f oraz art. 22 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 7 ustawy o transporcie drogowym nie widzi możliwości zaakceptowania rozkładu jazdy zawierającego zapis dotyczący wspólnej realizacji zezwolenia. Na wniosek spółki LLA Marszałek Województwa Lubelskiego decyzją z dnia 18 marca 2014 r. umorzył postępowanie w sprawie wydania przedmiotowego zezwolenia. Spółka LLA w piśmie skierowanym 14 kwietnia 2014 r. do Urzędu Marszałkowskiego oświadczyła, że w momencie pozyskania zezwolenia na linię komunikacyjną Biała Podlaska - Lublin przez firmę Garden Service Jacek Przybysz rzeka się wydanego zezwolenia z 24 maja 2013 r. Decyzją z dnia 23 kwietnia 2014 r. Marszałek Województwa Lubelskiego stwierdził wygaśnięcie ww. zezwolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 426-432)

3.2.3. Podmiot gospodarczy Garden Service Jacek Przybysz złożył 10 lutego 2014 r. do Urzędu Marszałkowskiego wniosek o wydanie zezwolenia na samodzielne wykonywanie regularnych przewozów osób w ramach linii Biała Podlaska – Lublin. Pismami z 24 lutego i 26 marca 2014 roku Dyrektor Departamentu Polityki Transportowej i Drogownictwa ww. Urzędu wezwał Garden Service do uzupełnienia wniosku o dokumenty wymienione w art. 22 ustawy o transporcie drogowym. Wymagane dokumenty zostały dostarczone w wyznaczonym terminie. Po rzeczeniu się spółki LLA zezwolenia z 24 maja 2013 r. Marszałek Województwa Lubelskiego udzielił w 18 kwietnia 2014 r. Garden Service zezwolenia na wykonywanie przewozów osób na trasie Biała Podlaska - Lublin z ważnością do 31 grudnia 2016 r. W okresie od stycznia do maja 2014 r. do Urzędu Marszałkowskiego nie wpłynął żaden wniosek od innych podmiotów o wydanie zezwolenia na przewóz osób na trasie Biała Podlaska - Lublin.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm. (zwana dalej „ustawą o transporcie drogowym”).

Ocena częściowa

Marszałek Województwa Lubelskiego, zgodnie z przepisami ustawy o transporcie drogowym udzielił Garden Service Jacek Przybysz zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym na trasie Biała Podlaska – Lublin.

IV. Uwagi i 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 Kontroli²², wnosi o podjęcie, w ramach nadzoru właścicielskiego, dalszych działań mających na celu poprawę efektywności działalności 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 Lublinie.

**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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Lublin, dnia 11 lipca 2014 r.

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Kontroler

Walerian Marczyk

Doradca ekonomiczny

Podpis

Edward Lis

DYREKTOR
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatura w Lublinie
z up.

Monika Tomaszewska
WICEDYREKTOR

Podpis

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.