



Olsztyn, dnia 23 lipca 2010 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

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

**Pan
Marian Podziewski
Wojewoda Warmińsko – Mazurski**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Warmińsko–Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie („Urząd”) kontrolę działań administracji rządowej w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego w latach 2007 – 2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 29 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Wojewody w zakresie przebiegu procesów przekształceń własnościowych w nadzorowanych Państwowych Przedsiębiorstwach Komunikacji Samochodowej („PPKS”). Podstawą pozytywnej oceny było dokonanie przekształceń własnościowych we wszystkich (sześciu) podległych PPKS, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji², w tym w dwóch przedsiębiorstwach przeprowadzono skutecznie prywatyzację bezpośrednią (PPKS: Kętrzyn i Mrągowo) i w czterech komercjalizację (PPKS: Bartoszyce, Olsztyn, Ostróda i Szczytno). Podkreślić należy, że w dwóch przedsiębiorstwach (PPKS Olsztyn i Ostróda) komercjalizacja nastąpiła po nieskutecznie przeprowadzonych, we wcześniejszym okresie, postępowaniach prywatyzacyjnych.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały znaczącego wpływu na dokonanie procesu restrukturyzacji ww. PPKS, a dotyczyły m.in.:

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

² Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

- utrzymywania zapisów w statutach, iż działały jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, mimo, że stosownie do przepisów ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych³ nie spełniały warunków, o których mowa w art. 6 i 13, cyt. Ustawy,
- niepowołania komisji do zbadania sytuacji gospodarczej w przedsiębiorstwach wykazujących straty na koniec roku 2007 i 2008 i prowadzenia zarządu komisarycznego w PPKS-ach, mimo ustania przyczyny jego wprowadzenia.

1. Nadzorowane przez Wojewodę PPKS-y przejęte zostały od Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej („MTiGM”) na mocy przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej⁴. Do czasu zakończenia restrukturyzacji działały one na zasadach przedsiębiorstw użyteczności publicznej, zgodnie ze statutami uchwalonymi przez ogólne zebrania załóg lub zebrania delegatów załóg, na podstawie art. 12 ust 2 cyt. ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, które zatwierdzone były przez dotychczasowe organy założycielskie (art. 13 ust. 1 pkt 4). Wojewoda po przejęciu PPKS w nadzór nie dokonał w statutach zmiany ww. zapisów, ale także nie wypełniał warunków, o których mowa w art. 6 ust. 2 i ust. 3 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych wobec przedsiębiorstw prowadzących działalność ze stratami. W wyjaśnieniach podano, że podczas ich przejmowania nie zwrócono uwagi na ww. zapisy w statutach, a wprowadzane w nich zmiany, każdorazowo uzyskiwały zgodę MTiGM, mimo, że nie wykonywano w pełni zapisów wynikających z przepisów ww. ustawy.

2. W badanym okresie w trzech PPKS, tj. Kętrzyn (od 28.06.1997 r. do 17.05.2007 r.), Olsztyn (od 05.06.1997 r. do 31.03.2009 r.) i Szczytno (od 31.10.2003 r. do 31.12.2007 r.) prowadzone były, ustanowione w latach 1997-2003, postępowania naprawcze. Urząd otrzymywał od zarządców, w terminach wyznaczonych przez Wojewodę, sprawozdania z realizacji programów naprawczych, m.in. z PPKS: Kętrzyn (za 2007 r.), Olsztyn (za lata 2007 – 2008) i Szczytno (za 2007 r.), na podstawie których dokonywał oceny wykonania zadań ujętych w tych programach, nie dokonywał natomiast ocen skuteczności całokształtu prowadzonych postępowań naprawczych. Zalecenia dotyczące kontynuowania działań naprawczych każdorazowo przekazywane były komisarzom.

W ocenie NIK, prowadzone w badanym okresie postępowania naprawcze nie były w pełni skuteczne, gdyż spośród trzech ww. przedsiębiorstw, tylko jedno z nich, tj. PPKS Kętrzyn

³ Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.

⁴ Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 497

zostało sprywatyzowane, a pozostałe dwa (PPKS Olsztyn i PPKS Szczytno), głównie z powodu niestabilnej sytuacji ekonomiczno-finansowej, zostały skomercjalizowane.

Kontrola wykazała, że Wojewoda nie uchylił zarządu komisarycznego w PPKS Olsztyn pomimo tego, że w latach 2006 – 2007, uzyskał on dodatnie wyniki finansowe (odpowiednio: 31,9 tys. zł i 20,4 tys. zł). Stosownie do art. 69 ust. 1 cyt. ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, w przypadku ustania przyczyny ustanowienia zarządu komisarycznego, o której mowa w art. 65 ust. 1 cyt. ustawy, organ założycielski obowiązany był uchylić ten zarząd. Urząd uzasadniał brak takiej decyzji m.in. tylko okresową poprawą wyników ekonomiczno-finansowych tego podmiotu, a także możliwością skuteczniejszego działania dla uzyskania poprawy w tym zakresie przez zarząd komisaryczny. Ponadto przedsiębiorstwo prowadziło jednorodną działalność (95% stanowiły przewozy pasażerskie), co nie ułatwiało stabilizacji jego sytuacji ekonomicznej, a uruchomienie dodatkowych działalności wymagało inwestycji, na które nie posiadało środków finansowych.

3. W latach 2007 – 2009, Urząd nie przeprowadzał kontroli bezpośrednio w nadzorowanych PPKS-ach. Natomiast pracownicy Urzędu, na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej, dokonali 118 ocen działalności nadzorowanych przedsiębiorstw, które dotyczyły m.in. sytuacji ekonomiczno-finansowej, wykonania rocznych planów rzeczowo-finansowych i naprawczych, oceny pracy osób zarządzających oraz efektywności wykorzystania taboru i kosztów zużycia paliw (PPKS w Bartoszycach, Mrągowie, Olsztynie i Ostródzie). Przeprowadzono je zgodnie z zakresem i kryteriami, określonymi przez Wojewodę stosownymi zarządzeniami.

Wojewoda określił, w formie zarządzeń, m.in.: kryteria oceny pracy osób kierujących przedsiębiorstwami państwowymi oraz konieczne do podjęcia działania w przypadku ocen negatywnych. Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, Urząd, w ramach prowadzonego nadzoru nad PPKS-ami, dokonał za lata 2007-2008 ocen osób nimi kierujących, i tak: za 2007 r. Urząd pozytywnie ocenił kierownictwa dwóch PPKS-ów (Ostróda i Mrągowo), neutralnie jedno (Bartoszyce) i negatywnie jedno (Olsztyn), a za 2008 r. trzy kierownictwa ocenione zostały negatywnie (Olsztyn, Ostróda i Mrągowo). Urząd o uzyskanych ocenach za 2007 r. informował kierujących przedsiębiorstwami. W przypadku ocen pozytywnych przysyłał do nich pisma gratulacyjne, a w sytuacji oceny negatywnej, uzyskanej przez zarządcę PPKS w Olsztynie, zobowiązał go do podjęcia działań w celu zatrzymania pogłębiającej się straty. Natomiast w przypadku ocen negatywnych za 2008 r. Urząd zaniechał informowania o nich oraz o rodzaju koniecznych do podjęcia działań z uwagi

na zakończenie procesu prywatyzacji w PPKS w Mrągowie i skomercjalizowanie PPKS w Ostródzie i Olsztynie.

Kontrola NIK wykazała, że:

- oceny wykonania planów ekonomiczno – finansowych za 2007 r. (PPKS Bartoszyce, Mrągowo, Ostróda) dokonano dopiero 15.10.2008 r.,
- we wszystkich nadzorowanych przedsiębiorstwach nie dokonano oceny efektywności wykorzystania taboru autobusowego i kosztów zużycia paliw za lata 2008 – 2009, bowiem uznano, że analizy dokonywane w latach poprzednich spowodowały poprawę w tym zakresie (m.in. wprowadzono zakładowe normy zużycia, wycofano autobusy o większym zużyciu paliw oraz zlikwidowano nieefektywne trasy i kursy).

4. W kontrolowanym okresie, Wojewoda restrukturyzował PPKS w oparciu o „Program Wspomagania Inicjatyw Prywatyzacyjnych” („PWIP”) opracowany na zlecenie Ministra Skarbu Państwa („MSP”). Program opracowała firma Doradca Consultants Ltd. (wg stanu na koniec 2002 r.), w którym określono kierunki prywatyzacji pięciu PPKS prowadzących w województwie warmińsko-mazurskim działalność w zakresie przewozów pasażerskich. Stąd w Urzędzie nie opracowano własnej strategii przekształceń własnościowych. Jak wyjaśniono, założenia zawarte w ww. programie spełniały oczekiwania Wojewody i były wystarczające do przeprowadzenia restrukturyzacji w PPKS.

5. W latach 2008-2009, Wojewoda skomercjalizował cztery PPKS (Bartoszyce, Olsztyn, Ostróda i Szczytno), przekształcając je w spółki, w których Skarb Państwa („SP”) był jedynym udziałowcem. Podjęły one działalność na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, tj.: spółki akcyjne w Bartoszczach (od 01.07.2008 r.) i w Olsztynie (od 01.04.2009 r.) oraz spółki z o. o. w Ostródzie (od 01.04.2009 r.) i Szczytnie (od 01.01.2008 r.).

Wnioski o komercjalizację PPKS Bartoszyce i Szczytno, Wojewoda złożył w dniu 31.05.2007 r., tj. w terminie wymaganym art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz zmianie innych ustaw⁵. Pozostałe dwa wnioski, tj. o skomercjalizowanie PPKS Olsztyn i Ostróda, złożone zostały natomiast w terminach, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 8 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, tj. odpowiednio 30.05.2008 r. i 08.02.2008 r., bowiem przedsiębiorstwa te objęte były procesem prywatyzacji bezpośredniej, którą zakończono odpowiednio: 30.05.2008 r. i 31.01.2008 r.

⁵ Dz. U. z 2006 r., Nr 107, poz.721

Dokumentacja w tej sprawie złożona przez Wojewodę, była kompletna i zawierała wszystkie elementy, o których mowa w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawie określenia wzoru kwestionariusza przedsiębiorstwa państwowego przeznaczonego do komercjalizacji oraz wykazu dokumentów niezbędnych do sporządzenia aktu komercjalizacji.⁶

6. W latach 2007-2009 Wojewoda dokonał prywatyzacji bezpośredniej PPKS w Kętrzynie i Mrągowie, wnosząc ich majątek do nowo utworzonych spółek na podstawie umów, które zawarto z inwestorami w formie aktów notarialnych, tj.:

- Repertorium A 5509/2007 z dnia 25.05.2007 r., którą powołano firmę: Veolia Transport Kętrzyn Sp. z o. o. w Kętrzynie;
- Repertorium A 2295/2009 z 23.03.2009 r. (ze zm.: Repert. A 2545/2009 z 31.03.2009 r.), którą powołano firmę: PKS Mrągowo Sp. z o.o. w Mrągowie.

Umowy te spełniały warunki określone w art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, m.in. w zakresie: wniesienia przez akcjonariuszy innych niż SP wkładów na pokrycie minimum 25% kapitału zakładowego, zbycia akcji SP w trybie innym niż wskazany w art. 33 ust. 1 ww. ustawy, o ile nie narusza to przyznanego akcjonariuszom prawa pierwszeństwa nabycia i uprawnień pracowników do nieodpłatnego nabycia 15% akcji SP. Ponadto umowy zabezpieczały interesy SP i prywatyzowanych przedsiębiorstw, m.in. poprzez zobowiązanie inwestorów do realizacji nakładów inwestycyjnych i zabezpieczenia interesów pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw, umożliwiały również kontrolę realizacji zobowiązań umownych inwestora.

W przypadku PPKS w Olsztynie i Ostródzie prywatyzacja nie doszła do skutku, ponieważ: w Olsztynie, pierwsze postępowanie z 2003 r. zakończono z powodu nie wyłonienia inwestora, a na drugie, prowadzone w 2006 r., MSP nie wyraziło zgody z uwagi na m.in. zbyt niską cenę przedsiębiorstwa, zaproponowaną przez oferenta. W Ostródzie natomiast ostateczna oferta inwestora w zakresie aportu mieściła się wprawdzie w granicach określonych przez Wojewodę (propozycja 4.450,00 tys. zł w stosunku do progów granicznych, wynoszących od 4.059,1 tys. zł do 6.652,9 tys. zł), jednakże w zakresie pakietu inwestycyjnego znacznie odbiegała od założeń wynikających z zaktualizowanej analizy przedsiębiorstwa, tj. inwestor zaproponował 6.600,00 tys. zł, natomiast pakiet inwestycyjny, określony na podstawie potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstwa wynosił 9.000,00 tys. zł.

⁶ Dz. U. z 1997 r., Nr 22 poz. 114 ze zm.

7. Stosownie do art. 42 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, Wojewoda, przed wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej, obowiązany był dokonać analizy stanu prywatyzowanych przedsiębiorstw. Wojewoda dokonał wyboru wykonawcy analiz z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷. Umowy na wykonanie analiz określały warunki ich sporządzenia, które były zgodne z § 7 i § 14 cyt. rozporządzenia, a komisje powołane przez Wojewodę dokonały ich odbioru w terminach określonych w umowach, jednakże w przypadku PPKS Mrągowo, sporządzona wycena była nieaktualna ze względu na upływ ponad roku od dnia aktualizacji wyceny (29.02.2008 r.) do momentu prywatyzacji (23.03.2009 r.). Było to niezgodne z art. 156 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸.

Sporządzone analizy zawierały wszystkie elementy, o których mowa w § 2–5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy⁹. Za sporządzenie analiz - zgodnie z § 12 pkt 3 ww. rozporządzenia - zapłaciły prywatyzowane PPKS.

8. Wycena majątku prywatyzowanych PPKS, zawarta w ww. analizach, sporządzona była zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰. Wyceny aktywów i pasywów – wg stanu na dzień 30.06.2006 r. – sporządzono trzema metodami, tj.: zdyskontowanych, przyszłych całkowitych strumieni pieniężnych, skorygowanych aktywów netto i rynkowej wartości likwidacyjnej. Dodatkowo, dla celów porównawczych, w analizach ujęto ich wartości księgowe, zgodnie z bilansami sporządzonymi wg stanu na 30.06.2006 r. W analizach uwzględniono wartość rynkową gruntów posiadanych lub użytkowanych przez ww. przedsiębiorstwa. Środki trwałe, w tym środki transportu, wycenione zostały na dzień sporządzenia ich oględzin (Kętrzyn - na dzień 08.08.2006 r. i Mrągowo – 09.08.2006 r.).

W analizach, w wycenie dochodowej przedsiębiorstwa, podana była wartość amortyzacji, a jej kalkulacja nastąpiła na podstawie danych księgowych i dokumentów wewnętrznych prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Stosownie do § 1 i 2 umów–zleceń, niezależna firma konsultingowa sporządziła recenzje analiz przedprywatyzacyjnych, które potwierdziły ich poprawność.

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

⁹ Dz. U. z 1997 r., Nr 64, poz. 408 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

W wyniku rokowań z inwestorami do prywatyzacji PPKS Mrągowo wyłoniono Egged Holding Ltd., a do prywatyzacji PPKS Kętrzyn - Veolia Transport Polska sp. z o.o. Na dokonanie tych prywatyzacji Wojewoda uzyskał zgodę MSP.

9. W kontrolowanym okresie, trzy przedsiębiorstwa, tj. PPKS Olsztyn i Ostróda (w 2008 r.) oraz PPKS Szczytno (w 2007 r.), wykazały na prowadzonej działalności straty netto. Stosownie do art. 56 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej ze stratą Wojewoda obowiązany był powołać komisję w celu zbadania i oceny stanu gospodarczego tych przedsiębiorstw i przedstawienia wniosków. Kontrola NIK wykazała, że przedmiotowej komisji nie powołano.

Z uwagi na to, że w 2009 r. zakończony został całkowicie proces restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego, podległych Panu Wojewodzie, a nadzór nad nowo utworzonymi podmiotami przejął MSP, Delegatura NIK w Olsztynie nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem