

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP-4101-05-00/2010

Nr ewid. 31/2011/P10047/KGP

Informacja o wynikach kontroli realizacji prywatyzacji bezpośredniej przez wojewodów

Warszawa lipiec 2011 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

(-)Andrzej Otrębski

Akceptuję:

(-)Stanisław Jarosz

p.o. Wiceprezesa
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

(-)Jacek Jeziński

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia 5 lipca 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel. (22) 444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

| | |
|---|-----------|
| 1. Wprowadzenie..... | 5 |
| 2. Podsumowanie wyników kontroli..... | 7 |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności | 7 |
| 2.2. Synteza wyników kontroli | 8 |
| 2.3. Uwagi końcowe i wnioski | 13 |
| 3. Ważniejsze wyniki kontroli..... | 14 |
| 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych..... | 14 |
| 3.2. Istotne ustalenia kontroli..... | 22 |
| 3.2.1. Sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstw państwowych objętych kontrolą..... | 22 |
| 3.2.2. Wykonywanie funkcji organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych | 30 |
| 3.2.2.1. Realizacja programów restrukturyzacji przedsiębiorstw..... | 30 |
| 3.2.2.2. Finansowanie rad nadzorczych..... | 32 |
| 3.2.2.3. Funkcjonowanie mikro-przedsiębiorstw | 34 |
| 3.2.3. Przebieg procesów prywatyzacji bezpośredniej | 38 |
| 3.2.3.1. Ogólna ocena procesów prywatyzacji | 38 |
| 3.2.3.2. Prawidłowość sporządzenia analiz stanu przedsiębiorstwa państwowego | 41 |
| 3.2.4. Udział Ministra Skarbu Państwa w prywatyzacji bezpośredniej..... | 45 |
| 3.2.4.1. Inicjatywy Ministra SP w sprawie polityki państwa w zakresie prywatyzacji bezpośredniej | 45 |
| 3.2.4.2. Udzielanie zgody na wydanie zarządzenia o prywatyzacji bezpśredniej..... | 46 |
| 3.2.4.3. Nadzór właścicielski w spółkach z udziałem Skarbu Państwa | 48 |
| 3.2.4.4. Monitorowanie wykonania zobowiązań umownych..... | 49 |
| 3.2.5. Inne ustalenia kontroli..... | 50 |
| 3.2.6. Wyniki prywatyzacji bezpośredniej w latach 1991-2010..... | 54 |
| 4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli | 56 |
| 4.1. Przygotowanie kontroli..... | 56 |
| 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli..... | 56 |

| | |
|--|-----------|
| 5. Załączniki | 60 |
| 5.1. Załącznik nr 1 – Wykaz skontrolowanych podmiotów | 60 |
| 5.2. Załącznik nr 2 – Wykaz używanych skrótów | 62 |
| 5.3. Załącznik nr 3 – Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli | 63 |
| 5.4. Załącznik nr 4 – Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska | 64 |
| 5.5. Załącznik nr 5 – Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności | 65 |
| 5.6. Załącznik nr 6 – Wyniki finansowe prywatyzacji przedsiębiorstw w latach 2007-2010..... | 67 |

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę realizacji prywatyzacji bezpośredniej przez wojewodów. Została ona ujęta w planie pracy NIK pod nr P/10/047, jako kontrola planowa koordynowana. Decyzja o podjęciu tej kontroli wynikała z wagi problematyki przekształceń własnościowych oraz stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w tym obszarze działalności wojewodów¹.

Celem kontroli była ocena – z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² – prawidłowości prowadzenia przez wojewodów i Ministra Skarbu Państwa (Minister SP)³ procesów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz przyczyn zaniechania tych działań, zwłaszcza jeśli skutkiem tego było pogorszenie ich sytuacji ekonomiczno-finasowej. Celem kontroli była także ocena wykonania obowiązków dotyczących komercjalizacji przedsiębiorstw.

Tematyka kontroli obejmowała główne zagadnienia dotyczące:

- sytuacji ekonomiczno-finasowej przedsiębiorstw państwowych oraz funkcjonowania nadzoru organu założycielskiego wobec tych przedsiębiorstw,
- przygotowania i przeprowadzania przez organy założycielskie komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,
- decyzji dyrektorów delegatur Ministra SP odnośnie wydawanych przez wojewodów zarządzeń o prywatyzacji bezpośredniej,
- monitorowania przez Delegatury Ministra SP realizacji zobowiązań cenowych i pozacenowych inwestorów, określonych w umowach prywatyzacyjnych.

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2007–2010 I półrocze⁴.

Badania kontrolne zostały przeprowadzone w II połowie 2010 r. w Ministerstwie Skarbu Państwa (MSP) oraz w sześciu delegaturach Ministra SP, a także w sześciu

¹ Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji w drodze oddania przedsiębiorstw do odpłatnego korzystania. Warszawa, marzec 2009 r., nr ewid. 5/2009/P08044/KGP.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz.1701 ze zm., zwana dalej: *ustawą o NIK*.

³ Wykaz używanych skrótów zawiera załącznik nr 2 do niniejszej *Informacji*.

⁴ W *Informacji* przedstawiono ponadto dane statystyczne za cały 2010 r., dotyczące m.in. liczby i struktury przedsiębiorstw oraz liczby sprywatyzowanych przedsiębiorstw wg stanu na koniec 2010 r.

urzędach wojewódzkich i 13 czynnych przedsiębiorstwach państwowych. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, zawiera załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

NIK skontrolowała przebieg procesów przekształceń własnościowych 21 spośród 35 przedsiębiorstw państwowych, sprywatyzowanych w okresie objętym kontrolą. Z niniejszej informacji wyłączona została ocena dotycząca działań Wojewody Mazowieckiego i jego służb w procesie prywatyzacji Przedsiębiorstwa Handlu Chemikaliami „Chemia” w Warszawie (PHCh „Chemia”). W związku z ujawnieniem, już po zakończeniu czynności kontrolnych w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, istotnych dokumentów dotyczących oceny prywatyzacji tego Przedsiębiorstwa, podjęta została decyzja o przeprowadzeniu w tym zakresie odrębnej kontroli.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania wojewodów w latach 2007-2010 I półrocze związane z nadzorem założycielskim oraz prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych⁵.

Wojewodowie nie stworzyli, w ramach nadzoru właścicielskiego, trwałych podstaw do rozwoju tych podmiotów i wzrostu ich wartości. Nie przyniosła poprawy w tym zakresie stosowana na szeroką skalę praktyka tzw. kontraktów menedżerskich, polegająca na powierzaniu obowiązków kierowania przedsiębiorstwami zarządcom w miejsce dyrektorów tych podmiotów. Skutkiem ubocznym tych praktyk był obowiązek powoływania rad nadzorczych, których utrzymanie stanowiło znaczący ciężar dla finansów przedsiębiorstw.

Jako zbyt niskie NIK uznaje tempo zmian własnościowych, jeśli zważyć, iż liczba sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych, w okresie objętym kontrolą, była blisko trzykrotnie mniejsza od liczby podmiotów wykreślonych z rejestru przedsiębiorstw, w związku z zakończeniem wobec nich procesów upadłości lub likwidacji z przyczyn ekonomicznych.

Pomimo iż wartość wszystkich 20 przedsiębiorstw objętych kontrolą, określona w umowach prywatyzacyjnych była niższa o 34 351,7 tys. zł od ich wyceny metodą skorygowanych aktywów netto, NIK ocenia pozytywnie realizację przez wojewodów z udziałem Ministra SP 18 projektów prywatyzacyjnych. Pogarszająca się sytuacja ekonomiczno-finansowa tych przedsiębiorstw nie prognozowała uzyskania lepszych wyników prywatyzacji w przyszłości. NIK ocenia negatywnie przeprowadzenie i wyniki realizacji dwóch projektów prywatyzacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Ministra SP zadań związanych z monitorowaniem i egzekwowaniem od inwestorów zobowiązań pozacenowych, określonych w umowach prywatyzacyjnych.

⁵ W czterostopniowej skali oceny ogólnej: pozytywna; pozytywna, pomimo stwierdzonych uchybień; pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W latach 2007-2010 liczba przedsiębiorstw państwowych, wobec których wojewodowie pełnili funkcję organu założycielskiego zmniejszyła się z 492 do 88. Pozytywnym elementem tych zmian był udział przedsiębiorstw poddanych procesom przekształceń własnościowych, przy czym w większym stopniu zostały one skomercjalizowane, w znacznie mniejszym zaś stopniu poddane procesom prywatyzacji. W okresie czterech lat skomercjalizowanych zostało 156 przedsiębiorstw, przy czym najwięcej (110) zostało przekształconych w pierwszych dwóch latach, natomiast sprywatyzowano 35 przedsiębiorstw. Niekorzystnym czynnikiem tych zmian była niewiele mniejsza liczba przedsiębiorstw poddanych procesom likwidacji lub upadłości. W analizowanych latach zakończono procesy upadłościowo-likwidacyjne i wykreślono z rejestru przedsiębiorstw 113 podmiotów, natomiast wobec dalszych 68 przedsiębiorstw procesy te trwały nadal. [str. 22- 23 *Informacji*]

2. Sytuacja majątkowa i ekonomiczno-finansowa 13 spośród 20 skontrolowanych przedsiębiorstw państwowych czynnych (prowadzących działalność gospodarczą) była w latach 2007-2009 bardzo zróżnicowana. W 2009 r. w porównaniu do 2006 r. zaledwie pięć przedsiębiorstw odnotowało wzrost kapitału własnego, przy czym w trzech z nich poprawa w tym zakresie nie wynikała z prowadzenia rentownej działalności, lecz była wynikiem w głównej mierze sprzedaży nieruchomości. Tylko cztery przedsiębiorstwa zwiększyły w tym czasie przychody ze sprzedaży. Poprawę wyników netto odnotowało wprawdzie 8 przedsiębiorstw, niemniej jednak wyniki działalności skontrolowanych przedsiębiorstw, jako grupy, pogorszyły się. W 2006 r. wypracowały one zysk netto w kwocie 3 857,5 tys. zł, natomiast działalność w 2009 r. zakończyły stratą w wysokości 2 451,1 tys. zł. O ukształtowaniu się takich wyników zdecydowała głównie działalność ze stratą Warszawskiej Fabryki Dźwigów „Translift” w Warszawie (WFD „Translift”) oraz Dąbrowskiej Fabryki Obrabiarek „Ponar-Defum” w Dąbrowie Górniczej (DFO „Ponar-Defum”). [str. 23-25 *Informacji*]

2.1. Niecelową i niegospodarną była działalność WFD „Translift” w sferze restrukturyzacji Przedsiębiorstwa. Pogarszające się wyniki ekonomiczno-finansowe Przedsiębiorstwa w badanym okresie były przede wszystkim konsekwencją błędnej polityki w zbywaniu nieruchomości. WFD „Translift” zbywała pojedyncze nieruchomości celem spłaty zaległych zobowiązań. Nie podejmowano natomiast decyzji

o pozyskiwaniu tą drogą środków na przeprowadzenie restrukturyzacji Przedsiębiorstwa i zapewnienie płynności finansowej w bieżącej działalności. [str. 24- 26 *Informacji*]

2.2. Na tle skontrolowanych przedsiębiorstw korzystną sytuację pod względem wyników działalności gospodarczej wykazywały Warszawskie Zakłady Zielarskie „Herbapol” w Pruszkowie (WZZ „Herbapol”). Najwyższa Izba Kontroli wskazała jednak na wystąpienie w Przedsiębiorstwie pewnych symptomów, których skutki nasiliły się zwłaszcza w I połowie 2010 r., mogących wpłynąć niekorzystnie na dalszy jego rozwój. WZZ „Herbapol” dopuściły do zachwiania proporcji pomiędzy dynamiką wzrostu przychodów i kosztów wynagrodzeń. Wyższy wzrost kosztów wynagrodzeń był m.in. skutkiem zatrudnienia osób, z naruszeniem Kodeksu pracy, na podstawie tzw. kontraktów menedżerskich. [str. 27-28 *Informacji*]

3. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, realizacja zadań wojewodów, związanych z nadzorem założycielskim wobec przedsiębiorstw państwowych w latach 2007–2010 I półrocze, nie przyniosła efektów w postaci stworzenia trwałej podstawy do poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz wzrostu wartości tych przedsiębiorstw. Wojewodowie nie potrafili wyegzekwować od kierownictw nadzorowanych przedsiębiorstw opracowania kompleksowych i realnych planów restrukturyzacji, co tłumaczono brakiem odpowiednich środków, podczas gdy wiele z tych przedsiębiorstw dysponowało znacznym majątkiem nieprodukcyjnym, zlokalizowanym w atrakcyjnych miejscach. Stwierdzone przypadki bezkrytycznego wyrażania zgody przez wojewodów na zagospodarowanie nieruchomości prowadziły do *konsumowania* majątku przez te przedsiębiorstwa, bądź stwarzały realne zagrożenie ich uszczuplenia w przyszłości. [str. 24 - 25 i 30 - 32 *Informacji*]

3.1. Ekonomicznie nieuzasadnione okazało się powierzenie przez wojewodów kierowania przedsiębiorstwami państwowymi zarządcom zamiast dyrektorom. W żadnym ze skontrolowanych przedsiębiorstw państwowych, powołanie zarządcy przedsiębiorstwa w miejsce dyrektora nie przyniosło trwałej poprawy wyników ekonomiczno-finansowych, natomiast skutek takich decyzji i dodatkowe obciążenie dla finansów tych przedsiębiorstw stanowiły wypłaty wynagrodzeń dla członków rad nadzorczych. NIK zwróciła uwagę na brak systemu motywacyjnego, uzależniającego wysokość wynagrodzeń zarządców od wyników ekonomicznych kierowanych przez nich przedsiębiorstw państwowych. [str. 32 - 34 *Informacji*]

3.2. Za niecelowe Najwyższa Izba Kontroli uznała utrzymywanie przez wojewodów przedsiębiorstw, zatrudniających niewielką liczbę osób i generujących straty, bądź działających na granicy opłacalności. W przypadku jednego z takich podmiotów – Zakładów Budownictwa Mostowego w Warszawie (ZBM), NIK stwierdziła występowanie działań nielegalnych i niegospodarnych. Stwierdzono m.in. naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 67 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶ oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷. [str. 34 - 37 *Informacji*]

4. Większość skontrolowanych projektów prywatyzacji bezpośredniej, tj. 18 spośród 20, została przez Najwyższą Izbę Kontroli oceniona pozytywnie. W ocenie efektywności procesów prywatyzacji, w tym osiąganych cen i przyjmowanych przez inwestorów zobowiązań pozacenowych, NIK uwzględniała, aktualną w czasie prywatyzacji, kondycję ekonomiczną tych przedsiębiorstw, która nie odbiegała znacząco od sytuacji w tym zakresie obserwowanej w przedsiębiorstwach państwowych czynnych. W 7 spośród 20 skontrolowanych projektów prywatyzacyjnych uzyskana cena była wyższa od wyceny tych podmiotów metodą skorygowanych aktywów netto (SAN). Różnica pomiędzy kwotą określoną w 20 umowach prywatyzacyjnych a wyższą wartością tych przedsiębiorstw oszacowaną metodą SAN wynosiła 34 351,7 tys. zł. [str. 38- 40 *Informacji*]

Działalność komisji powoływanych przez wojewodów ds. odbioru analiz przedprywatyzacyjnych Państwowych Magazynów Usługowych w Pruszkowie (PMU) oraz Centralnego Biura Technicznego Przemysłu Papierniczego w Łodzi (CBTPP) była nierzetelna, gdyż dokonały one odbioru wycen, pomimo iż ich autorzy popełnili błędy metodologiczne przy określaniu wartości rekomendowanych prywatyzowanych przedsiębiorstw. Konsekwencją tego było wskazanie cen rekomendowanych ok. dwukrotnie niższych o wycen metodą SAN, zaś skutkiem dokonanie sprzedaży tych dwóch przedsiębiorstw za kwoty niższe od ich wartości wg metody SAN o co najmniej 18 101,2 tys. zł. [str. 45 *Informacji*]

5. Rola, jaką w procesie prywatyzacji bezpośredniej pełnił Minister SP wraz z jego urzędem, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie. Za wyjątkiem omówionych wcześniej przypadków prywatyzacji dwóch przedsiębiorstw, jak wynika z ustaleń kontroli NIK, otrzymywana od wojewodów dokumentacja zawierająca m.in. analizy

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307.

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

przedprywatyzacyjne była przedmiotem szczegółowych badań w delegaturach Ministra SP. NIK nie stwierdziła niezasadnych decyzji dyrektorów delegatur Ministra SP odmawiających w konkretnych przypadkach wyrażenia zgody na wydanie zarządzenia w sprawie prywatyzacji. W sposób prawidłowy prowadzony był również przez delegatury Ministra SP nadzór i kontrola realizacji zobowiązań inwestorów, określonych w umowach prywatyzacyjnych. [str. 46 - 50 *Informacji*]

6. Niecelowym, a także naruszającym prawo, było przetrzymywanie na koncie depozytowym Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wadów w łącznej kwocie 1 800 tys. zł. Środki te – jako utracone przez zwycięzców przetargów na sprzedaż przedsiębiorstw, którzy odstąpili od zawarcia stosownych umów – przetrzymywane były na tym rachunku przez okres od półtora do prawie dwóch lat po upływie obowiązującego terminu ich wpłaty na rachunek dochodów budżetu państwa. [str. 50 - 51 *Informacji*]

7. Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 20 790,6 tys. zł, w tym potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości na kwotę 18,4 tys. zł oraz korzyści finansowe na kwotę 1 800 tys. zł.

7.1. Uszczuplenia aktywów wyniosły łącznie 18 555,2 tys. zł, z tego:

- 18 101,2 tys. zł – sprzedaż PMU oraz CBTPP po cenach niższych od wartości tych przedsiębiorstw wycenionych metodą SAN, [str. 45 *Informacji*]
- 437,5 tys. zł – niedochodzona przez Zarządcę komisarycznego ZM „Chemitex” kwota stanowiąca różnicę między szkodą wyrządzoną Przedsiębiorstwu przez byłą kasjerkę a przypisaną jej do zwrotu wyrokiem sądu, [str. 52 *Informacji*]
- 16,5 tys. zł – niedochodzona przez Zarządcę komisarycznego ZM „Chemitex” od najemcy pomieszczeń Przedsiębiorstwa kwota odsetek naliczonych, lecz nie zapłaconych. [str. 52 *Informacji*]

7.2. Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami wyniosły łącznie 86,6 tys. zł, z tego:

- 60 tys. zł – kwota stanowiąca wynagrodzenie 4 pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego z tytułu powierzonych im obowiązków pełnomocników ds. prywatyzacji, [str. 53 *Informacji*]

- 17 tys. zł – kwota zapłaconych przez ZBM odsetek w związku z opóźnieniem w uregulowaniu zobowiązań budżetowych, [str. 36 *Informacji*]
- 7,3 tys. zł – wydatki poniesione przez Fabrykę Maszyn Introligatorskich „Introma” w Łodzi na ogłoszenie prasowe o przetargu nieograniczonym na sprzedaż nieruchomości i opracowanie operatu szacunkowego tej nieruchomości, [str. 53 *Informacji*]
- 2,3 tys. zł – wydatki poniesione na opłatę sądową i wynagrodzenie dla pełnomocnika Fabryki Maszyn Introligatorskich „Introma” w Łodzi. [str. 53 *Informacji*]

7.3. Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa wyniosły łącznie 22,5 tys. zł, z tego:

- 21,7 tys. zł – kwota nienależnie pobranego wynagrodzenia przez Zarządcę ZBM, [str. 34 - 35 *Informacji*]
- 0,8 tys. zł – kwota nienależnie wypłaconych wynagrodzeń członkom rady nadzorczej przez PBP „Petrobudowa”. [str. 30 *Informacji*]

7.4. Potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości na kwotę 18,4 tys. zł:

- 18,4 tys. zł – kwota potencjalnej straty finansowej ZBM z tytułu bezprawnego obciążania Przedsiębiorstwa kosztami z tytułu wystawianych faktur za zarządzanie. [str. 34 - 35 *Informacji*]

7.5. Pozyskane korzyści finansowe na kwotę 1 800 tys. zł:

- 1 800 tys. zł – kwota wpłaconych wadliwych na rachunek dochodów budżetowych. [str. 50 *Informacji*]

7.6. Statystyczne skutki nieprawidłowości na kwotę 307,9 tys. zł, z tego:

- 219 tys. zł – niezaewidencjonowana kwota kary orzeczonej przez sąd wobec b kasjerki w sposób zgodny z zakładowym planem kont ZM „Chemitex”, [str. 52 *Informacji*]
- 88,9 tys. zł – brak zgodności sald zobowiązań publiczno-prawnych na 31 grudnia 2009 r. z odpowiednimi deklaracjami, dotyczącymi: wpłaty 15% z zysku, podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku VAT, składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz podatku od środków transportu. [str. 36 *Informacji*]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki niniejszej kontroli wskazują na potrzebę doskonalenia umiejętności służb wspomagających działalność wojewodów, zarówno w zakresie sprawowanego nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, jak i w procesach prywatyzacji tych przedsiębiorstw. Nieskuteczność funkcjonowania zarządców, wyrażająca się w nieosiągnięciu efektów zakładanych w programach rozwoju przedsiębiorstw, zatwierdzanych przez wojewodów, świadczy m.in. o powierzchownym analizowaniu, a następnie nieegzekwowaniu realizacji tych programów. Istotnym czynnikiem poprawy w tym zakresie może być powrót do powoływania dyrektorów przedsiębiorstw, wyłanianych w drodze konkursów, bądź uzależnienie wysokości wypłacanych wynagrodzeń zarządców od uzyskiwanych wyników przedsiębiorstw.

Wyniki kontroli wskazują również na potrzebę prowadzenia szkoleń dla członków komisji ds. odbioru analiz przedprywatyzacyjnych, w tym zwłaszcza wycen. Nieznajomość podstawowych zasad wyceny przedsiębiorstw skutkuje bowiem przekazywaniem decydom, w tym przypadku wojewodom, błędnych informacji co do rzeczywistej wartości prywatyzowanych przedsiębiorstw. Waga tej problematyki jest tym bardziej istotna w działalności wojewodów, jako iż sfera prywatyzacji majątku państwowego należy do obszarów szczególnie zagrożonych możliwością wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Prywatyzacja bezpośrednia

Prywatyzacja bezpośrednia polega na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego przez jego sprzedaż lub wniesienie do spółki bądź też oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania (art. 39 ust. 1 *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*⁸).

Zgodnie z art. 41 ust. 1 *ustawy o kip*, wojewodowie dokonują w imieniu Skarbu Państwa i za zgodą Ministra SP prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstw państwowych, dla których pełnią funkcję organu założycielskiego. Do obowiązków wojewodów należy zarówno inicjatywa, jak i przeprowadzenie procesu prywatyzacji. Minister SP nadzoruje prywatyzację bezpośrednią przez wyrażenie zgody na uruchomienie realizacji poszczególnych projektów, jak również ma prawo do kontroli tych procesów. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MSP, uprawnienia Ministra SP do wydawania zgody na prywatyzację bezpośrednią dokonywaną przez wojewodów wykonują dyrektorzy delegatur Ministra SP.

Organ założycielski dokonuje prywatyzacji bezpośredniej w imieniu Skarbu Państwa w szczególności, gdy z wnioskiem wystąpi dyrektor przedsiębiorstwa państwowego i rada pracownicza, albo wobec złożonej oferty nabycia przedsiębiorstwa lub zawiązania spółki, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 2 *ustawy o kip*, lub zawarcia umowy, o której mowa w art. 52 tej ustawy. Z wnioskiem może wystąpić również zarządca przedsiębiorstwa państwowego. Stosownie do postanowień art. 45a *ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych*⁹, organ założycielski może bowiem powierzyć zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym osobie fizycznej lub prawnej, która przejmuje kompetencje dyrektora przedsiębiorstwa i organów samorządu załogi (art. 45 b).

⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm., zwana dalej: *ustawą o kip*.

⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm., zwana dalej: *ustawą o pp*.

Zgodnie z postanowieniem art. 40 *ustawy o kip*, kupujący lub przejmujący przedsiębiorstwo wstępuje we wszelkie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa państwowego, o ile ustawa nie stanowi inaczej. W razie upadłości kupującego lub przejmującego przedsiębiorstwo, zobowiązania z tytułu spłaty należności wobec Skarbu Państwa zaspokajane są w kolejności przewidzianej do zaspokajania zobowiązań podatkowych.

Przed rozpoczęciem procesu prywatyzacji bezpośredniej organ założycielski wydaje, za zgodą Ministra SP (dyrektora delegatury Ministra SP) zarządzenie, w którym określa m.in. sposób prywatyzacji bezpośredniej, oraz wskazuje osobę, której udzielił pełnomocnictwa do dokonania tej prywatyzacji. Zarządzenie podlega ujawnieniu w rejestrze przedsiębiorców. Od tego zarządzenia nie przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu (art. 41 ust. 2 *ustawy o kip*).

Kolejnym obowiązkiem organu założycielskiego jest włączenie do zarządzenia analizy stanu prawnego majątku przedsiębiorstwa państwowego oraz oszacowanie wartości przedsiębiorstwa. W razie potrzeby analiza stanu przedsiębiorstwa zawierać powinna również ocenę realizacji obowiązków wynikających z wymogów ochrony środowiska i ochrony dóbr kultury (art. 42 ust. 1 *ustawy o kip*). Sposób i zakres wykonania tej analizy określony został w *rozporządzeniu 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 analizy*¹⁰. Powyższe rozporządzenie zostało uchylone z dniem 12 lutego 2009 r. Zagadnienie to zostało uregulowane następnie w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy przedsiębiorstwa państwowego dokonywanej przed wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej*¹¹.

Zlecenie wykonania analizy następuje na podstawie przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych*¹².

Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia (§ 5 ust. 1 *rozporządzenia uchylonego z dniem 12 lutego 2009 r.*), określenie wartości przedsiębiorstwa powinno nastąpić przy pomocy co najmniej dwóch metod wyceny, spośród następujących:

¹⁰ Dz. U. Nr 64 poz. 408, ze zm. Uchylone z dniem 12 lutego 2009 r.

¹¹ Dz. U. Nr 34, poz. 265.

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- zdyskontowanych przyszłych przepływów pieniężnych;
- wartości odtworzeniowej;
- wartości skorygowanej aktywów netto;
- rynkowej wartości likwidacyjnej;
- przy zastosowaniu mnożnika zysku.

Zgodnie z § 14 rozporządzenia od oszacowania wartości przedsiębiorstwa można odstąpić, jeżeli księgowa wartość przedsiębiorstwa (aktywa netto), ustalona w oparciu o bilans sporządzony na dzień kończący rok obrotowy bezpośrednio poprzedzający wykonanie analizy, jest niższa od równowartości w złotych 25.000 euro.

Z dniem wydania zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej ustaje działalność dotychczasowych organów przedsiębiorstwa państwowego, a ich funkcje wykonuje pełnomocnik do spraw prywatyzacji. Po sprywatyzowaniu przedsiębiorstwa pełnomocnik sporządza bilans zamknięcia i niezwłocznie występuje z wnioskiem do sądu o wykreślenie przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorców. O wykreśleniu przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorców organ założycielski zawiadamia Ministra SP (art. 43 *ustawy o kip*).

W art. 45 *ustawy o kip* ustanowiono ochronę pracowników, którzy w dniu wydania zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej byli członkami rady pracowniczej przedsiębiorstwa państwowego. Zgodnie z tym przepisem pracodawca, który w wyniku prywatyzacji bezpośredniej przejął przedsiębiorstwo, nie może rozwiązać stosunku pracy za wypowiedzeniem, jak również zmienić za wypowiedzeniem warunków pracy i płacy na niekorzyść pracownika w ciągu jednego roku od dnia wykreślenia przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorców.

Stosownie do postanowień art. 47 *ustawy o kip*, kupujący lub przejmujący przedsiębiorstwo jest odpowiedzialny za zobowiązania przedsiębiorstwa państwowego powstałe przy jego prowadzeniu. Przejęcie w wyniku prywatyzacji bezpośredniej zobowiązań przedsiębiorstwa państwowego, powstałych przy prowadzeniu przedsiębiorstwa, nie wymaga zgody wierzycieli. Odpowiedzialność kupującego lub przejmującego przedsiębiorstwo ogranicza się do wartości przedsiębiorstwa według stanu z chwili nabycia, a według cen z chwili zaspokojenia wierzyciela.

Sprzedaż przedsiębiorstwa

Prywatyzacja poprzez sprzedaż przedsiębiorstwa państwowego następuje w trybie przetargu publicznego, bądź negocjacji podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Jeżeli prywatyzacja następuje na podstawie negocjacji, w umowie należy uwzględnić w szczególności zobowiązania kupującego w zakresie przewidywanych inwestycji, ochrony środowiska i dóbr kultury oraz ochrony miejsc pracy. Zobowiązania socjalne ustalone z przedstawicielami pracowników stanowią integralną część umowy (art. 48 ust 1-2 *ustawy o kip*). Sposób i zasady organizacji przetargów oraz prowadzenia negocjacji dotyczących sprzedaży przedsiębiorstwa, mający zapewnić przejrzystość i otwartość tych procedur, określony został w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży przedsiębiorstwa*¹³.

Zapłata należności za przedsiębiorstwo jest pomniejszana o kwotę pożytków dla pracowników sprywatyzowanego przedsiębiorstwa. Na podstawie art. 48 ust. 3 i 4 *ustawy o kip*, kupujący został zobowiązany do przekazania na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, nie później niż do dnia pierwszej płatności należności za przedsiębiorstwo, kwoty stanowiącej równowartość do 15% ceny przedsiębiorstwa, nie więcej jednak niż kwoty stanowiącej iloczyn liczby pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie w dniu sprzedaży oraz kwoty osiemnastu średnich wynagrodzeń miesięcznych w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku (lub dwudziestu czterech średnich wynagrodzeń, jeśli przedsiębiorstwo posiadało uregulowane zobowiązania wobec budżetu państwa oraz z tytułu ubezpieczeń społecznych), obliczonych z okresu sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym nastąpiła sprzedaż.

Zapłata należności za przedsiębiorstwo może być dokonana w ratach pod warunkiem zabezpieczenia kwoty pozostałej do zapłaty po uiszczeniu pierwszej raty. Pierwsza rata należności za przedsiębiorstwo wynosi co najmniej 20% tej ceny. Pozostała kwota jest spłacana w ratach przez okres nie dłuższy niż 5 lat. Kwota ta jest oprocentowana w wysokości nie niższej niż wskaźnik wzrostu cen dóbr inwestycyjnych, ogłaszany co kwartał przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Monitorze Polskim (art. 48 ust. 5 i 6 *ustawy o kip*).

¹³ Dz. U. Nr 277, poz. 2744.

Wniesienie przedsiębiorstwa do spółki

Wniesienie przedsiębiorstwa do spółki następuje w trybie negocjacji podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Jeżeli akcjonariusze spółki są inni niż Skarb Państwa, powinni wnieść wkłady na pokrycie co najmniej 25% kapitału zakładowego, bądź co najmniej 10% kapitału zakładowego, jeśli (poza Skarbem Państwa) akcjonariuszami spółki – na dzień wydania zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej – są wyłącznie pracownicy przedsiębiorstwa państwowego, rolnicy lub rybacy (art. 49 i 50 *ustawy o kip*).

Uprawnieni pracownicy oraz rolnicy lub rybacy posiadają także prawo do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji należących do Skarbu Państwa w spółce, do której wniesiono przedsiębiorstwo, według stanu z dnia objęcia przez Skarb Państwa akcji w spółce. Nieodpłatne nabywanie akcji następuje, tak jak w przypadku prywatyzacji pośredniej, na podstawie przepisów art. 36-38 i art. 38c *ustawy o kip* (art. 49 ust. 4 *ustawy o kip*).

Zbycie akcji należących do Skarbu Państwa w ww. spółce, następuje w sposób określony w art. 33 *ustawy o kip*, o ile nie narusza to przyznanego akcjonariuszom prawa pierwszeństwa nabycia. Pierwszeństwo takie przysługuje np. ww. grupie akcjonariuszy (tj. pracownikom przedsiębiorstwa państwowego, rolnikom lub rybakom), którym – na zasadach określonych w statucie spółki – Skarb Państwa corocznie oferuje akcje w takiej liczbie, aby ich udział w kapitale spółki z dnia wpisania do rejestru, łącznie z akcjami objętymi oraz nabytymi nieodpłatnie mógł, po pięciu latach od dnia wpisania spółki do rejestru przedsiębiorców, wynosić 51%. Warunki, jakie w tym zakresie powinien spełniać statut spółki określone zostały w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie warunków, jakie powinien spełniać statut spółki związanej przez Skarb Państwa z pracownikami prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego, rolnikami lub rybakami*¹⁴. Akcje oferowane i nienabyte przez ww. akcjonariuszy, zbywane są w trybie określonym w art. 33 *ustawy o kip* (art. 50 *ustawy o kip*).

¹⁴ Dz. U. Nr 60, poz. 371.

Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych

Na podstawie art. 5 i 6 *ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw*¹⁵, Minister SP winien był dokonać, w terminie do dnia 30 czerwca 2007 r., komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, działających na podstawie przepisów *ustawy o pp.* W tym samym terminie organy założycielskie przedsiębiorstw państwowych, inne niż Minister SP, winne były złożyć Ministrowi SP wnioski o dokonanie komercjalizacji tych przedsiębiorstw wraz z kwestionariuszem przedsiębiorstwa państwowego przeznaczonego do komercjalizacji oraz dokumentami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 6 *ustawy o kip.*

Dla realizacji zadań związanych z komercjalizacją, dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych byli zobowiązani doręczyć Ministrowi SP, w terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy od dnia wejścia w życie omawianej ustawy, kwestionariusz przedsiębiorstwa państwowego przeznaczonego do komercjalizacji, wraz z dokumentami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 6 *ustawy o kip.* W przypadku niedoręczenia dokumentów przez dyrektora przedsiębiorstwa państwowego, organ założycielski winien powołać pełnomocnika przedsiębiorstwa państwowego, na którym spoczywał obowiązek doręczenia dokumentów w ciągu jednego miesiąca od dnia powołania. W art. 3 ust. 3 ww. ustawy wymienione zostały przedsiębiorstwa państwowe, które nie podlegały obowiązkowi komercjalizacji.

Nadzór organu założycielskiego

Przedsiębiorstwem państwowym kieruje dyrektor powoływany w drodze konkursu stosownie do przepisów art. 33-36 *ustawy o pp.* Prowadzenie przez przedsiębiorstwo działalności ze stratą uprawnia organ założycielski do powołania zarządu komisarycznego, rozwiązania samorządu załogi i wszczęcia programu naprawczego (art. 65-70 *ustawy o pp.*). Organ założycielski może powierzyć kierowanie przedsiębiorstwem osobie fizycznej lub prawnej, na podstawie umowy o zarządzanie, tzw. kontraktu menedżerskiego (art. 45a- 45c *ustawy o pp.*).

Zgodnie z art. 58 *ustawy o pp.*, organ założycielski dokonuje kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora. Organ założycielski ma prawo

¹⁵ Dz. U. Nr 107, poz. 721 – wygasła z dniem 30 czerwca 2007 r.

władczego wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi.

Stosownie do postanowień art. 59 powołanej ustawy, akt o utworzeniu przedsiębiorstwa może przewidzieć, że uprawnienia organu założycielskiego w zakresie nadzoru nad przedsiębiorstwem państwowym określone w ustawie mogą zostać przekazane powołanej przez ten organ założycielski radzie nadzorczej. Wówczas to rada nadzorcza ma – tak jak organ założycielski - prawo „władczego wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa”, chociaż prawo to ograniczone zostało tylko do wypadków przewidzianych przepisami ustawowymi. Powołanie rady nadzorczej jest obligatoryjne w przypadku zawarcia przez organ założycielski umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem, co wymaga jednak zgody załogi. Z chwilą objęcia obowiązków przez zarządcę następuje rozwiązanie z mocy prawa organów samorządu załogi (art. 45b *ustawy o pp*).

Nadzór organu założycielskiego nad działalnością przedsiębiorstwa państwowego dotyczy głównie kontroli i oceny działalności tego przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora. Organ założycielski nie jest bowiem organem przedsiębiorstwa i ma prawo władczego wkraczania w jego sprawy wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie. Podstawowym uprawnieniem organu założycielskiego jest wstrzymanie wykonania decyzji dyrektora przedsiębiorstwa, w razie stwierdzenia jej niezgodności z prawem oraz zobowiązanie go do jej zmiany lub cofnięcia. Dyrektorowi przedsiębiorstwa oraz radzie pracowniczej przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa przez organ sprawujący nad nim nadzór. Sprzeciw wraz z jego uzasadnieniem wnosi się do organu, który decyzję wydał, w terminie siedmiu dni od daty jej przekazania. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie decyzji. W razie podtrzymania decyzji przez organ, do którego został skierowany sprzeciw, dyrektorowi przedsiębiorstwa oraz radzie pracowniczej przysługuje prawo wniesienia w ciągu siedmiu dni sprawy do sądu. Sąd w terminie czternastu dni wyznacza rozprawę (art. 63 *ustawy o pp*).

Prowadzenie przez przedsiębiorstwo działalności ze stratą uprawnia organ założycielski do powołania zarządu komisarycznego, rozwiązania samorządu załogi i wszczęcia programu naprawczego (art. 65-71 *ustawy o pp*).

Delegatury Ministra Skarbu Państwa

Na podstawie art. 7a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹⁶ utworzonych zostało 13 delegatur terenowych Ministra SP. Do dyrektorów delegatur należy wykonywanie w imieniu Ministra SP m.in. następujących zadań i kompetencji:

- wykonywanie, za zgodą Ministra SP, praw i obowiązków wynikających z umów sprzedaży przedsiębiorstwa, zawartych w procesie likwidacji przedsiębiorstw państwowych w celu prywatyzacji oraz w procesie prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstw państwowych, z wyłączeniem decyzji dotyczących zmniejszenia ceny lub wartości przedsiębiorstwa oraz umarzania odroczonej opłaty dodatkowej,
- nadzorowanie realizacji zobowiązań pozacenowych zapisanych w umowach sprzedaży akcji lub udziałów Skarbu Państwa w spółkach prawa handlowego oraz w statutach i umowach spółek powstałych w wyniku prywatyzacji bezpośredniej,
- zgłaszanie sprzeciwu wobec wniosków organów założycielskich przedsiębiorstw państwowych o likwidację przedsiębiorstwa z przyczyn ekonomicznych na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o pp,
- zbieranie informacji o przebiegu procesów przekształceń własnościowych w województwach.

Powyższe zadania delegatury wykonują na terenie objętym zakresem ich działania. Delegatury Ministra SP wykonują ponadto inne zadania przekazane im przez Ministra SP.

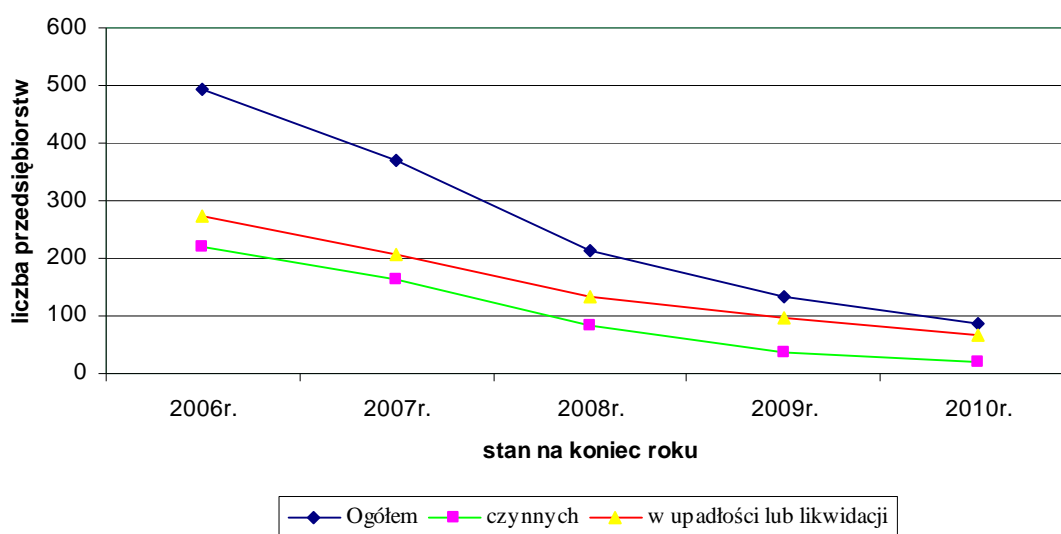
¹⁶ Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstw państwowych objętych kontrolą

W latach 2007-2010 w szybkim tempie zmniejszała się liczba przedsiębiorstw państwowych, wobec których wojewodowie pełnili funkcję organu założycielskiego. W jeszcze większym stopniu malała liczba tzw. czynnych przedsiębiorstw państwowych, czyli kontynuujących swoją działalność. Na koniec 2006 r. wojewodowie pełnili funkcje organu założycielskiego wobec 492 przedsiębiorstw państwowych, wśród których 221 prowadziło działalność gospodarczą, zaś na koniec 2010 r. liczba nadzorowanych przedsiębiorstw zmniejszyła się do 88, przy czym tylko 20 przedsiębiorstw kontynuowało działalność gospodarczą. W tym czasie liczba przedsiębiorstw, wobec których wszczęto postępowanie upadłościowe bądź likwidacyjne zmniejszyła się wprawdzie z 274 do 68, lecz ich udział w porównaniu do liczby przedsiębiorstw, wobec których wojewodowie pełnili funkcję organu założycielskiego wzrósł z 55,7% do 77,3%. Sytuację w tym zakresie ilustruje poniższy wykres:

Przedsiębiorstwa czynne i w upadłości lub likwidacji nadzorowane przez wojewodów w latach 2007-2010



W grupie 304 przedsiębiorstw państwowych, wobec których wojewodowie w analizowanym okresie przestali pełnić funkcję organu założycielskiego, znajdowało

się 113 podmiotów (36,8%), wobec których podjęto decyzję o wykreśleniu z rejestru przedsiębiorstw wskutek zakończonych procesów upadłości bądź likwidacji z przyczyn ekonomicznych. Pozostałe 191 przedsiębiorstw państwowych poddano procesom przekształceń własnościowych, w wyniku których 156 przedsiębiorstw skomercjalizowano, zaś 35 zostało sprywatyzowanych.

W latach 2007-2010 podjęto decyzje o komercjalizacji kolejno wobec: 32, 78, 36 i 10 przedsiębiorstw państwowych. NIK stwierdziła ponadto, że w okresie obowiązywania *ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw*, tj. do 30 czerwca 2007 r., wojewodowie dotrzymywali terminów wynikających z postanowień art. 6 tejże ustawy, dotyczących składania Ministrowi SP wniosków o dokonanie komercjalizacji przedsiębiorstw.

Liczba przedsiębiorstw państwowych ogółem, wobec których wojewodowie pełnili funkcję organu założycielskiego, w sześciu urzędach wojewódzkich objętych kontrolą, zmniejszyła się w analizowanym okresie ze 313 (63,2% ogólnej liczby) do 47 (53,4%), w tym przedsiębiorstw czynnych ze 183 (58,8%) do 15 (75%).

Sytuacja majątkowa i ekonomiczno-finansowa 13 skontrolowanych przedsiębiorstw państwowych była w latach 2007-2009 bardzo zróżnicowana. W 2006 r. ujemną wartość kapitału własnego wykazywały trzy przedsiębiorstwa, zaś w 2009 r. w dwóch z nich nastąpiła poprawa sytuacji w tym zakresie:

- DFO „Ponar-Defum”, w której ujemna wartość kapitału własnego zwiększyła się z 4 047,5 tys. zł do 10 113,1 tys. zł,
- Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego „Petrobudowa” w Płocku (PBP „Petrobudowa”) – odpowiednio (-)3 801,8 tys. zł i (-)1 298,7 tys. zł,
- ZBM – odpowiednio (-)1 188,6 tys. zł i (+)7 970,3 tys. zł.

Wartość kapitału własnego skontrolowanych przedsiębiorstw wzrosła łącznie z 64 582,6 tys. zł w 2006 r. do 77 378,1 tys. zł, tj. o 12 795,5 tys. zł (19,8%). Średnia wartość kapitału własnego w tych latach zwiększyła się z 4 967,9 tys. zł do 5 952,2 tys. zł. Przyrost kapitału własnego odnotowało w porównywanych latach 5 spośród 13 skontrolowanych przedsiębiorstw. Relatywnie największy wzrost kapitału własnego wystąpił w dwóch przedsiębiorstwach. W przypadku ZBM ww. przyrost kapitału był efektem zakończenia przez syndyka procesu upadłościowego Przedsiębiorstwa. Z kolei wzrost kapitału własnego Stołecznego Przedsiębiorstwa Handlu

Wewnętrznego w Warszawie (SPHW) z 8 727 tys. zł do 17 397 tys. zł (o 8 670 tys. zł) był rezultatem rozwiązania w 2007 r. rezerwy na kwotę 6 985,2 tys. zł, w związku ze zwolnieniem SPHW z poręczenia kredytu na kwotę 2,4 mln USD oraz odzyskania w 2008 r. należności w kwocie 2 383 tys. zł, z tytułu udzielonej pożyczki ZBM.

W porównywanym okresie łączna wartość przychodów 13 przedsiębiorstw zmalała z 254 696,2 tys. zł do 233 678,4 tys. zł, tj. o 21 017,8 tys. zł (8,3%). Średni przychód jednego przedsiębiorstwa zmniejszył się zatem z 19 592 tys. zł do 17 975,3 tys. zł, tj. o 1 616,8 tys. zł. Zmniejszenie przychodów odnotowało 8 spośród 13 przedsiębiorstw. Skontrolowane przedsiębiorstwa – jako grupa – wypracowały w 2006 r. zysk netto w kwocie 3 857,5 tys. zł, natomiast rok 2009 zakończyły stratą w wysokości 2 451,1 tys. zł, pomimo iż pogorszenie wyników wykazało 5 spośród 13 przedsiębiorstw. Na pogorszenie się wyników grupy skontrolowanych przedsiębiorstw miało wpływ przede wszystkim zmniejszenie zysku netto SPHW z 4 469 tys. zł w 2006 r. do zaledwie 1 tys. zł w 2009 r., a także wzrost straty netto w WFD „Translift”, odpowiednio z 2 494 tys. zł do 5 013,2 tys. zł oraz w DFO „Ponar-Defum”, z 1 073,2 tys. zł do 2 707,2 tys. zł.

Spośród sześciu przedsiębiorstw państwowych objętych kontrolą, wobec których funkcję organu założycielskiego pełnił Wojewoda Mazowiecki, najgorsze wyniki ekonomiczno-finansowe wykazywała WFD „Translift”. Zmniejszającym się w latach 2007 – 2009 przychodom ze sprzedaży z 15 883 tys. zł do 13 857,6 tys. zł, tj. o 12,8% towarzyszyła strata na tej sprzedaży, wynosząca kolejno 3 608,5 tys. zł, 5 158 tys. zł i 4 633,7 tys. zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyczyną pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej WFD „Translift” było prowadzenie błędnej polityki w zakresie zbywania nieruchomości. Polegała ona na zbywaniu w kolejnych latach pojedynczych nieruchomości, z których przychody nie wystarczały na przeprowadzenie gruntownej restrukturyzacji Przedsiębiorstwa, a jedynie na pokrycie bieżących strat na działalności podstawowej. W latach 2004-2005 WFD „Translift” zbyła dwie działki w Warszawie o powierzchni 18 020 m² za łączną cenę 14 800 tys. zł oraz nieruchomość zabudowaną na wyspie „Wielka Żuława” na jeziorze Jeziorak, o powierzchni 10 356 m² za cenę 243 tys. zł. Pomimo tego WFD „Translift” zakończyła działalność w 2006 r. stratą w wysokości 2 494 tys. zł.

W 2007 r. WFD „Translift” wykazała zysk netto z całokształtu działalności w kwocie 8 712 tys. zł, lecz był on wynikiem sprzedaży nieruchomości o powierzchni 2 067m², położonej w Warszawie. W kolejnych dwóch latach, w których nie sprzedawano majątku Przedsiębiorstwa, strata netto wyniosła odpowiednio 4 521,5 tys. zł i 5 013,2 tys. zł. Konsekwencją powyższego było zmniejszenie się w porównywanym latach kapitału własnego WFD „Translift” o 82,6%, tj. z 11 991 tys. zł w 2007 r. do 2 087,8 tys. zł w 2009 r. oraz wzrost zobowiązań, odpowiednio z 18 182,9 tys. zł do 20 101,4 tys. zł, tj. o 10,6%.

Nieefektywną działalność WFD „Translift” kontynuowała także w 2010 r., wskutek czego po 5 miesiącach 2010 r. jej kapitał własny obniżył się do 1 218,8 tys. zł, stanowiąc zaledwie 10,2% wielkości z 2007 r. W czerwcu 2010 r. nastąpił wprawdzie wzrost kapitału własnego, lecz był on również wynikiem sprzedaży nieruchomości. WFD „Translift” sprzedała bowiem kolejną działkę o powierzchni 16 255 m², położoną w Warszawie za kwotę 23 200 tys. zł. Sprzedaży tej nieruchomości dokonano po upływie ponad roku od wyrażenia zgody przez Wojewodę Mazowieckiego (w dniu 15 maja 2009 r.) na podjęcie działań zmierzających do jej zbycia po czterokrotnym ogłaszaniu przetargu. Uzyskana kwota za tę nieruchomość była niższa o 32 032 tys. zł (o 58%) od ceny wywoławczej, określonej w pierwszym przetargu.

Brak środków finansowych powodował wzrost kosztów zakupu przez WFD „Translift” niezbędnych urządzeń, jak również stanowił przyczynę zmniejszenia liczby pozyskiwanych zamówień na dostawy dźwigów i zestawów modernizacyjnych, występowania opóźnień w ich realizacji, a nawet odstąpienia od zawartej umowy. Zawieranie umów ograniczono do klientów skłonnych zapewnić bardzo wysokie zaliczki. W 2009 r. WFD „Translift” zawarła 29 umów na tego rodzaju dostawy na ogólną wartość 8 301,5 tys. zł, natomiast w I półroczu 2010 r. zawarto zaledwie 8 umów na wartość 910 tys. zł. Skutkiem zmniejszających się zamówień była stopniowa utrata pozycji na rynku. Z pozycji monopolisty¹⁷, WFD „Translift” stał się jednym z ok. 400 dostawców w tym segmencie rynku, a swój udział w rynku szacuje na ok. 3%.

W marcu 2009 r. WFD „Translift” uregulowała zobowiązania z tytułu nabycia w październiku 2008 r. dwóch obrabiarek, tj. prasy krawędziowej oraz wykrawarki wodnej. Wobec braku środków finansowych na prowadzenie bieżącej działalności,

¹⁷ Według szacunków WFD „Translift” ok. 80% aktualnie będących w użytkowaniu dźwigów osobowych w Polsce pochodzi z produkcji tego Przedsiębiorstwa.

WFD „Translift” podjęła równocześnie działania zmierzające do sprzedaży tych maszyn firmie leasingowej, a następnie wzięciu tych urządzeń w leasing. WFD „Translift” sprzedała w I kwartale 2009 r. firmie leasingowej ww. obrabiarki za łączną kwotę 1 611,5 tys. zł, z tego prasę krawędziową za 403,1 tys. zł i wykrawarkę wodną za 1 208,4 tys. zł, a następnie wzięła te urządzenia w leasing na okres 5 lat. Z uwagi na zaprzestanie od sierpnia 2009 r. spłacania rat, firma leasingowa odstąpiła pod koniec 2009 r. od zawartych umów oraz zażądała zwrotu obu obrabiarek. Z tytułu realizacji ww. umów oraz odsetek za nieterminowe płatności, a także kosztów windykacji i wezwań, WFD „Translift” zapłaciła tej firmie łącznie 1 507,2 tys. zł. W ramach powyższych rozliczeń umów leasingowych, WFD „Translift” zakupiła wykrawarkę wodną, natomiast prasa krawędziowa została sprzedana przez firmę leasingową podmiotowi trzeciemu. Zatem po trzech kwartałach WFD „Translift” została właścicielem jednej obrabiarki, wydatkując kwotę o 298,8 tys. zł wyższą od sumy uzyskanej w wyniku uprzedniej sprzedaży tego urządzenia.

W dniu 4 sierpnia 2009 r. WFD „Translift” zawarła umowę z generalnym wykonawcą modernizacji stadionu Wisły Kraków na zaprojektowanie, wykonanie, dostawę i montaż 10 dźwigów. Wartość przedmiotu umowy wynosiła 1 706 tys. zł, zaś termin jej realizacji został określony na dzień 15 lutego 2010 r. W niespełna dwa miesiące po podpisaniu umowy, WFD „Translift” oceniła, iż z uwagi na brak środków nie jest w stanie zrealizować tego zamówienia. Nastąpiły bowiem opóźnienia w planowanym wpływie środków z realizacji innej, wcześniejszej, umowy, zawartej z Wojewódzkim Szpitalem Specjalistycznym w Radomiu na modernizację 11 dźwigów za kwotę 3 094 tys. zł. Opóźnienia te były spowodowane niedotrzymaniem przez WFD „Translift” terminów realizacji poszczególnych etapów tych prac. We wrześniu 2009 r. WFD „Translift” wystąpiła do generalnego wykonawcy o przekazanie zaliczki w kwocie 700 tys. zł, a wobec odmowy jej udzielenia, Zarządca Komisaryczny odstąpił od umowy. W konsekwencji WFD „Translift” nie tylko pozbawiła się przychodów z tego kontraktu, lecz została obciążona karami umownymi w wysokości 170,6 tys. zł, stanowiącymi 10% wartości netto przedmiotu umowy.

W nieco lepszej sytuacji ekonomiczno-finansowej znajdowało się największe – spośród objętych kontrolą – przedsiębiorstwo nadzorowane przez Wojewodę Mazowieckiego, tj. SPHW.

W latach 2007-2009 następowało stopniowe pogarszanie się wyników ekonomiczno-finansowych SPHW. W 2009 r. w porównaniu do 2006 r. przychody ze sprzedaży produktów, towarów i usług zmniejszyły się z 58 mln zł do 47,8 mln zł, tj. o 17,6%. Zysk na działalności operacyjnej zmalał w tym czasie aż o 94,8%, tj. z 4 250 tys. zł

do 221 tys. zł, przy czym w 2007 r. Przedsiębiorstwo odnotowało stratę na działalności operacyjnej w kwocie 218 tys. zł.

NIK zwróciła uwagę m.in. na przypadki niewłaściwego doboru wykonawców prac remontowych i rewitalizacji salonów meblowych, a także na brak ewidencji przebiegu samochodu służbowego, wykorzystywanego przez Zarządcę SPHW.

Przeprowadzenie remontu nowo otworzonego sklepu w Toruniu za cenę 500 tys. zł powierzono firmie, od której wynajęto ten lokal. Podany przez Zarządcę argument, że firma ta brała udział w budowie całego obiektu i posiadała doskonałą znajomość jego specyfiki, gwarantującą rzetelne i szybkie wykonanie zleconych prac NIK nie uznała za wystarczający. Z kolei wykonanie prac projektowych i nadzoru autorskiego w sklepach meblowych za cenę 445,5 tys. zł powierzono firmie, zarekomendowanej przez wykładowcę z Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie, którego słuchaczami były osoby tworzące tę firmę. W obydwu przypadkach SPHW zrezygnowało z wyboru wykonawców w trybie konkurencyjnym.

Działaniem nierzetelnym, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, było wykorzystywanie przez Zarządcę samochodu służbowego, bez prowadzenia ewidencji jego przebiegu. Zdaniem NIK, niezamieszczenie w *Umowie zlecenia o zarządzanie* wyraźnych postanowień o obowiązku ewidencjonowania sposobu wykorzystania tego samochodu, na co wskazywał Zarządca, nie może stanowić wystarczającego uzasadnienia zaniechania prowadzenia takiego rejestru. W ocenie NIK, do stwierdzenia, że samochód był wykorzystywany w celach służbowych niezbędne jest ewidencjonowanie jego przebiegu.

Relatywnie najlepsze wyniki ekonomiczno finansowe w grupie skontrolowanych przedsiębiorstw osiągały WZZ „Herbapol”. W 2009 r. w porównaniu do 2006 r. wartość kapitału własnego wzrosła o 14,8% (z 17 590,9 tys. zł do 20 200,1 tys. zł). Wzrosła również tym okresie wartość sprzedaży z 22 390 tys. zł do 27 308,4 tys. zł, tj. o 22%, a także zysk netto z 1 984 tys. zł do 2 374,5 tys. zł (o19,7%). NIK zwróciła uwagę na występujące zagrożenia, związane głównie z zaobserwowaną wyższą dynamiką wzrostu kosztów wynagrodzeń niż wartości przychodów, mogące wpłynąć niekorzystnie na dalszy rozwój tego Przedsiębiorstwa.

Wykonane w latach 2008-2009 przychody WZZ „Herbapol” stanowiły odpowiednio: 100,3% i 101,9% wielkości planowanych, zaś koszty działalności operacyjnej rosły szybciej, tj. kolejno: 107% i 107,9% kwot planowanych. Znaczne pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej WZZ „Herbapol” nastąpiło natomiast w I połowie 2010 r. Koszty działalności operacyjnej praktycznie dorównały przychodom netto ze sprzedaży, wskutek czego zysk netto w wysokości 85,8 tys. zł stanowił zaledwie

4,1% wartości planowanej na 2010 r. W porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego, przychody w I półroczu 2010 r. zmalały o 8,5%, natomiast koszty wzrosły o 1,7%, wskutek czego zysk netto zmniejszył się o 1 149 tys. zł (o 93%).

Na koniec 2009 r. wynagrodzenia ogółem wzrosły o 26,2% w porównaniu z końcem 2006 r., podczas gdy wartość przychodów zwiększyła się w tym czasie o 22%. W ocenie NIK, niekorzystną dla ekonomiki Przedsiębiorstwa tendencją był rosnący w ostatnim okresie udział wynagrodzeń w kosztach działalności operacyjnej. O ile w 2006 r. i w 2009 r. wynagrodzenia ogółem stanowiły odpowiednio 30,9% i 31,9% wszystkich kosztów, to na koniec I półrocza 2010 r. ich udział procentowy wzrósł do 34,8%, zaś na koniec III kwartału 2010 r. osiągnął poziom 36,7%. Udział wynagrodzeń pracowniczych w wynagrodzeniach ogółem zmalał z 81,3% na koniec 2006 r. do 77,6% na koniec 2009 r. i 76,9% na koniec I półrocza 2010 r. Znacząco zwiększyły się natomiast koszty wynagrodzeń bezosobowych, które w II półroczu 2010 r. wzrosły o 52,1% w porównaniu z II półroczem 2009 r. Wynikało to głównie z zatrudnienia w 2009 r. osób na stanowiskach kierowniczych na podstawie tzw. kontraktów menedżerskich.

WZZ „Herbapol” zatrudniły w okresie od 1 grudnia 2008 r. do dnia 21 lipca 2009 r. siedem osób na stanowiskach kierowniczych (zastępców dyrektora oraz kierowników działów), na podstawie umów cywilnoprawnych, tj. na tzw. kontraktach menedżerskich. NIK zwróciła uwagę, że podawane przez Zarządcę Przedsiębiorstwa przyczyny zatrudniania tych osób na podstawie umów cywilnoprawnych, dotyczące m.in. *braku możliwości manewru z płacami za 2008 r.*, nie mogły stanowić wystarczającego wytłumaczenia tej sytuacji biorąc pod uwagę fakt, że większość zawartych *kontraktów menedżerskich* (6 spośród 7) miała miejsce w 2009 r.

W ocenie NIK, we wskazanych wyżej przypadkach zachodziły przesłanki określone dla stosunku pracy zgodnie z art. 22 § 1 i § 1² *ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy*¹⁸, stanowiące m.in., że: *nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę*. NIK ustaliła, że osoby zatrudnione na podstawie kontraktów menedżerskich osobiście świadczyły pracę w siedzibie Przedsiębiorstwa w sposób ciągły i pod kierownictwem pracodawcy, otrzymując za swoją pracę wynagrodzenie. W związku z powyższym NIK poinformowała w wystąpieniu pokontrolnym Zarządcę WZZ „Herbapol”, iż zgodnie z art. 281 pkt 1 *Kodeksu Pracy*, zawieranie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę, stanowi wykroczenie zagrożone sankcją.

¹⁸ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację przez PBP „Petrobudowa” w latach 2007–2010 podstawowych zamierzeń, określonych w programach zatwierdzanych przez Wojewodę Mazowieckiego. Głównym celem tych programów była restrukturyzacja aktywów i pasywów Przedsiębiorstwa, polegająca na sprzedaży zbędnych składników majątku oraz spłacie jego zadłużenia.

W latach 2007-2010 PBP „Petrobudowa” sprzedało zbędne nieruchomości, a uzyskane z tego tytułu środki przeznaczyło na spłatę zaległych zobowiązań budżetowych wobec Urzędu Skarbowego, a także zobowiązań wobec Urzędu Miasta Płock, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Banku Handlowego. W rezultacie tych działań zredukowano zobowiązania Przedsiębiorstwa z 7 707,9 tys. zł na koniec 2006 r. do 1 115,6 tys. zł na dzień 30 czerwca 2010 r., tj. o 6 592,3 tys. zł (85,5%). Sprzedaż składników majątkowych Przedsiębiorstwa została dokonana zgodnie z przepisami, określonymi w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu*¹⁹.

PBP „Petrobudowa” nie osiągnęło natomiast wyników w działalności podstawowej, które w sposób trwały zapewniłyby możliwość efektywnego funkcjonowania i skutecznego konkurowania na rynku produkcji mas i prefabrykatów betonowych. W programach naprawczych przewidziano działania na rzecz poprawy efektywności gospodarowania poprzez wzrost wolumenu produkcji i sprzedaży wyrobów, stosowne działania marketingowe oraz restrukturyzację bieżących kosztów. W ocenie NIK, uzyskane efekty były znikome i nie świadczyły o osiągnięciu w miarę trwałej i stabilnej sytuacji ekonomicznej Przedsiębiorstwa.

W 2007 r. PBP „Petrobudowa” osiągnęło wprawdzie zysk brutto z całokształtu działalności w wysokości 2 764,8 tys. zł, był on jednak wynikiem dokonanej ww. sprzedaży nieruchomości. Zysk na transakcjach zbycia nieruchomości wyniósł 3 733,8 tys. zł, podczas gdy wynik na sprzedaży produktów w 2007 r. zamknął się stratą w wysokości 569 tys. zł, tj. wyższą o 14,5% od wykazanej w 2006 r. (497 tys. zł). Poprawa efektywności gospodarowania nastąpiła w następnych dwóch latach. W 2009 r. w porównaniu do roku poprzedniego przychody ze sprzedaży zmniejszyły się wprawdzie z 5 622,5 tys. zł do 4 097,1 tys. zł, tj. o 1525,4 tys. zł (o 27,1%), lecz w jeszcze większym stopniu Przedsiębiorstwo zdołało obniżyć koszty działalności operacyjnej – o 1 609,1 tys. zł, tj. o 29,4%. W efekcie Przedsiębiorstwo wypracowało zysk na sprzedaży odpowiednio w kwocie 157 tys. zł i 240,7 tys. zł oraz zysk brutto na całej

¹⁹ Dz. U. Nr 97, poz. 443 ze zm.

działalności gospodarczej kolejno w wysokości 126,7 tys. zł i 286,7 tys. zł. Wskaźnik zyskowności brutto²⁰ wzrósł z 2,2% w 2008 r. do 7,0% w 2009 r.

Powyższej pozytywnej tendencji w zakresie efektywności gospodarowania PBP „Petrobudowa” nie zdołało jednak utrzymać w 2010 r. W okresie 10-miesięcy 2010 r., tj. stanowiącym w roku kalendarzowym 83,3% upływu czasu, przychody ze sprzedaży w kwocie 2 937 tys. zł stanowiły 71,7% sprzedaży w 2009 r., zaś koszty działalności operacyjnej w kwocie 2 975 tys. zł rosły szybciej i stanowiły 77,1% wykonania w 2009 r. W konsekwencji Przedsiębiorstwo wykazało stratę na sprzedaży w wysokości 38 tys. zł. Wykazany zysk na działalności gospodarczej w tym okresie w wysokości 2 525 tys. zł był wynikiem sprzedaży kolejnych składników aktywów trwałych Przedsiębiorstwa.

Stwierdzone przypadki nieprawidłowego naliczania, (zarówno in plus, jak i in minus) wynagrodzeń członkom Rady Nadzorczej Przedsiębiorstwa w poszczególnych kwartałach w latach 2007-2009. Łącznie w tym okresie zawyżono wypłaty o kwotę 765,16 zł oraz zaniżono te wypłaty o 575,31 zł.

3.2.2. Wykonywanie funkcji organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych

3.2.2.1. Realizacja programów restrukturyzacji przedsiębiorstw

Przedstawione wyżej wyniki działalności skontrolowanych przedsiębiorstw państwowych, za wyjątkiem WZZ „Herbapol”, a po części również PBP „Petrobudowa”, nie wskazują na występowanie pozytywnych skutków działań wojewodów w ramach sprawowanych funkcji organów założycielskich. Głównych przyczyn tych niepowodzeń upatrywać należy w niedostosowaniu się większości tych przedsiębiorstw do działania w warunkach dużej konkurencji na rynku. Wskazywane przez kierownictwa przedsiębiorstw niedobory środków finansowych na przeprowadzenie odpowiednich programów restrukturyzacyjnych i rozwojowych, jako przyczyny niekorzystnych tendencji w działalności tych podmiotów, jakkolwiek po części prawdziwe, nie w pełni mogły uzasadnić rozmiarów tych niepowodzeń. Wyniki kontroli NIK wykazały, że w wielu przypadkach opracowywane programy naprawcze, akceptowane przez wojewodów, zawierały ogólnie sformułowane zadania do wykonania, jak również zbyt optymistyczne prognozy rozwoju, nieoparte

²⁰ Mierzony w % jako iloraz zysku brutto i wartości przychodów.

propozycjami konkretnych działań, z jednoczesnym wskazaniem źródeł ich sfinansowania. Niski stopień szczegółowości przyjmowanych programów stanowił następnie łatwiejsze zadanie dla kierowników przedsiębiorstw wytłumaczenia swoich niepowodzeń przed służbami wojewodów, poprzez wskazywanie występowania tzw. czynników obiektywnych. Jak wykazały badania NIK, kontrolowane przedsiębiorstwa dysponowały znacznym majątkiem nieprodukcyjnym w postaci nieruchomości gruntowych zabudowanych, w wielu przypadkach położonych w atrakcyjnych lokalizacjach. Często działania wojewodów w zakresie dysponowania majątkiem przedsiębiorstw sprowadzały się głównie do wyrażania zgody na sprzedaż bądź inne zagospodarowanie poszczególnych zbędnych nieruchomości, bez żądania przedstawienia kompleksowej analizy perspektywicznych potrzeb i kierunków rozwoju przedsiębiorstwa. Skutkiem takiego podejścia był postępujący proces konsumpcji majątku przedsiębiorstw, bez efektów w postaci tworzenia warunków dalszego ich rozwoju. Przedsiębiorstwa zbywały, za zgodą wojewodów, kolejne pojedyncze nieruchomości, celem regulowania powstających zobowiązań²¹. NIK wskazała również na możliwość wystąpienia znacznego uszczerbku w majątku, wskutek braku szczegółowych analiz ze strony służb wojewody, dotyczących składanych przez zarządcę przedsiębiorstwa propozycji zagospodarowania nieruchomości gruntowych.

Nierzetelnym postępowaniem Wojewody Mazowieckiego było niezgłoszenie sprzeciwu na zawiązanie przez SPHW ze spółką prywatną trzech spółek celowych dla realizacji inwestycji na nieruchomościach położonych w Warszawie przy ulicach Cybernetyki 2, Konstruktorskiej 7 i Racjonalizacji 7 oraz wniesieniu do tych spółek prawa wieczystego użytkowania wymienionych nieruchomości, jako wkładu niepieniężnego. Zgodę taką Wojewoda Mazowiecki wyraził przed uzyskaniem szczegółowych informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej tego inwestora. Zdaniem NIK, nieznaną sytuację ekonomiczną partnera biznesowego SPHW, stwarzała ryzyko niewłaściwej oceny planowanego przedsięwzięcia biznesowego oraz jego szans na osiągnięcie sukcesu.

W maju i czerwcu 2010 r. Zarządca SPHW zawarł z tym inwestorem i nowo utworzonymi spółkami celowymi m.in. trzy umowy deweloperskie, dotyczące budowy biur i mieszkań. W załącznikach do umów deweloperskich określono wartość projektów na łączną kwotę 1 032,7 mln zł, z tego: *Projekt Cybernetyki-Biura* na sumę 667,2 mln zł, *Projekt Konstruktorska-Biura* na kwotę 165,6 mln zł oraz *Projekt*

²¹ Przykład takich działań, dotyczący WFD „Translift”, został omówiony wyżej, w pkt. 3.2.1. niniejszej *Informacji*.

Racjonalizacji-Mieszkania, na kwotę 199,9 mln zł, w tym wartość nieruchomości w wysokości kolejno 51 mln zł, 13,3 mln zł i 22,3 mln zł. NIK zwróciła uwagę na ryzyko niepowodzenia tych przedsięwzięć w związku z nierozstrzygnięciem kwestii gwarancji dotyczących źródeł sfinansowania tych inwestycji. Źródłem finansowania tych inwestycji miały być głównie kredyty, planowane dla ww. projektów kolejno w wysokości: 491,2 mln zł, 117,4 mln zł i 105 mln zł, tj. łącznie w kwocie 713,6 mln zł. Nie został natomiast rozwiązany problem udzielenia gwarancji dla zaciągnięcia tak wysokich kredytów. W umowach wspólników postanowiono wprowadzić, że finansowanie przedsięwzięć ma zapewnić wspólnik SPHW, jednakże umowy kredytowe z bankiem finansującym mają zawierać spółki celowe. Problem udzielenia gwarancji kredytowych wynika z faktu, iż zarówno SPHW jak i jego partner biznesowy, nie dysponują odpowiednimi środkami na realizację tych inwestycji. W 2009 r. wartość aktywów netto obu partnerów biznesowych wynosiła łącznie 101,3 mln zł. Zdaniem NIK, w przypadku niepowodzenia w tych przedsięwzięciach, SPHW może ponieść szkodę na majątku wniesionym do ww. spółek.

NIK zwróciła również uwagę na znaczące różnice w wycenie dwóch nieruchomości mających stanowić aport SPHW do spółek „Cybernetyki” Sp. z o.o., „Konstruktorska” Sp. z o.o. Według wycen sporządzonych, na zlecenie SPHW, przez rzeczoznawcę i biegłego sądowego, wartość nieruchomości przy ul. Cybernetyki 2 i ul. Konstruktorskiej 7 wynosiła odpowiednio 135,7 mln zł (wycena z dnia 2 października 2008 r.) oraz 51,7 mln zł (wycena z dnia 15 lutego 2008 r.). Natomiast w załącznikach do umów deweloperskich określono wartość tych nieruchomości na podstawie wycen wykonanych w lutym i kwietniu 2009 r. przez firmę, wskazaną przez wspólnika SPHW, na poziomie kolejno 51 mln zł i 13,3 mln zł, tj. w wysokości niższej odpowiednio: o 84,7 mln zł (o 62,4%) i o 38,4 mln zł (o 74,3%). NIK nie dokonała jednak negatywnej oceny powyższego działania, bowiem w umowach wspólników postanowiono, że wartość tych nieruchomości zostanie powtórnie ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego na trzy miesiące przed przewidywanym terminem podwyższenia kapitału zakładowego spółek celowych. Postanowiono również, iż wartość tych nieruchomości nie będzie niższa niż ustalona w załącznikach do umów deweloperskich.

3.2.2.2. Finansowanie rad nadzorczych

Konsekwencją powierzania kierowania przedsiębiorstwami państwowymi zarządom, zamiast dyrektorom, był obowiązek powoływania przez wojewodów rad nadzorczych, wynikający z art. 45 b ust 2 *ustawy o pp*.

Podawanym przez wojewodów powodem podejmowania decyzji o powierzaniu zarządom oraz radom nadzorczym odpowiednio kierowania i nadzoru

nad przedsiębiorstwami państwowymi było przygotowanie tych przedsiębiorstw do działalności w warunkach rynkowych. Efektem tych decyzji miała być realizacja opracowanych przez zarządców i zaakceptowanych przez wojewodę programów zmian i usprawnień przedsiębiorstw. Z kolei głównym celem realizacji programów, oprócz poprawy sytuacji ekonomicznej, miało być przygotowanie tych przedsiębiorstw do przekształceń własnościowych.

Z ustaleń NIK wynika jednak, że poza ułatwieniem dla wojewodów w dokonywaniu zmian w kierownictwach przedsiębiorstw, w porównywaniu do czynności związanych z powoływaniem w drodze konkursu dyrektorów – działalność zarządców, nie stanowiła widocznej i dodatniej przeciwwagi dla działalności dyrektorów. W przedsiębiorstwach tych nie tylko nie osiągnięto zakładanych w programach rezultatów ekonomiczno-finansowych, lecz wydatki na utrzymanie rad nadzorczych stanowiły znaczące obciążenie dla finansów tych przedsiębiorstw. W żadnym z kontrolowanych przedsiębiorstw NIK nie stwierdziła natomiast powiązania wynagrodzenia zarządcy z osiąganymi wynikami ekonomicznymi kierowanych przez nich przedsiębiorstw państwowych. Wynagrodzenia zarządców kształtowane były bowiem w sposób podobny jak dyrektorów. Poza określeniem w umowie o zarządzanie wysokości wynagrodzenia miesięcznego, najczęstszym postanowieniem takich umów był zapis o możliwości przyznania premii rocznej za osiągnięte wyniki. Takie postanowienie umowy trudno byłoby uznać za bezpośrednie powiązanie wynagrodzenia zarządcy z osiąganymi wynikami ekonomicznymi kierowanych przez nich przedsiębiorstw. Z tego też względu NIK uznała zatrudnianie zarządców na takich warunkach za działanie niecelowe i niegospodarne.

Wyplacone w latach 2007-2010 I półrocze wynagrodzenie członkom rad nadzorczych PBP „Petrobudowa” wyniosło 184,6 tys. zł, co stanowiło 7,4% łącznej kwoty wyniku finansowego wykazanego w latach 2007-2009, zaś w przypadku, SPHW – odpowiednio 873,4 tys. zł (9,2%), a w WZZ „Herbapol” – 864,4 tys. zł (12,8%). Wyplacone w ww. okresie wynagrodzenie członkom Rady Nadzorczej Przedsiębiorstwa Nasiennego „Centrala Nasienna” w Warszawie w wysokości 457,2 tys. zł stanowiło ponad ¼ straty wykazanej w tym okresie. Z kolei wynagrodzenie trzech członków Rady Nadzorczej w ZBM, zatrudniających 7 osób, wynoszące 75,2 tys. zł w 2009 r. oraz 55,7 tys. zł w I półroczu 2010 r. stanowiło kolejno 10,2% i 16,5% poniesionych kosztów wynagrodzeń.

Wynagrodzenia Rady Nadzorczej w Przedsiębiorstwie Handlu Sprzętem Rolniczym Agroma w Kutnie wzrosły z 156,6 tys. zł w 2006 r. do 217,1 tys. zł w 2009 r., tj. o 38,6%. Łącznie koszty tych wynagrodzeń poniesione w latach 2007-2009 wyniosły 604,4 tys. zł i stanowiły 32,7% wypracowanego w tym okresie zysku.

3.2.2.3. Funkcjonowanie mikro-przedsiębiorstw

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na przypadki utrzymywania przez wojewodów przedsiębiorstw, których działalność, ze względu na niewielkie, kilkusobowe zatrudnienie, a przy tym generowane ujemne wyniki finansowe była ekonomicznie nieuzasadniona. W ocenie NIK, utrzymywanie tych przedsiębiorstw było niecelowe i niegospodarne.

Za takie działanie NIK uznała decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia 3 lutego 2009 r. o kontynuowaniu działalności gospodarczej przez ZBM, po zakończeniu w dniu 29 grudnia 2008 r. postępowania upadłościowego. ZBM, zatrudniające łącznie siedmiu pracowników, w tym czterech portierów, nie wznowiły bowiem swojej pierwotnej podstawowej działalności gospodarczej, tj. budowy dróg i mostów, utrzymując się w 2009 r. i w I półroczu 2010 r. z przychodów osiąganych z wynajmu pomieszczeń biurowo-magazynowych, posadowionych na gruntach dzierżawionych od Polskich Kolei Państwowych SA oraz z odsetek uzyskiwanych od lokat bankowych. Powyższe środki były jednak mniejsze od kosztów funkcjonowania Przedsiębiorstwa, wskutek czego ZBM wykazały stratę w 2009 r. i w I półroczu 2010 r. w wysokości kolejno 258,8 tys. zł i 146,7 tys. zł. Skutkiem tego było również zmniejszenie o 1 641,2 tys. zł, (18,4%) środków pieniężnych pozostających w dyspozycji ZBM, tj. z 8 938,1 tys. zł na dzień zakończenia postępowania upadłościowego do 7 296,9 tys. zł na koniec czerwca 2010 r.

Pomimo niewielkiego zatrudnienia i stosunkowo krótkiego okresu działania, kontrola NIK wykazała wiele nieprawidłowości w działalności tego Przedsiębiorstwa.

Na skutek błędnych wskaźników przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, przyjmowanych do wyliczenia wysokości wynagrodzenia Zarządcy ZBM, wystawiane były faktury za usługę zarządzania z kwotami niezgodnymi z umową z dnia 21 kwietnia 2009 r., zawartą z Wojewodą Mazowieckim. Łączna kwota wypłat za okres od 2 maja 2009 r. do 30 października 2010 r., tj. do czasu stwierdzenia tego faktu przez kontrolera NIK, była o 3 269,94 zł wyższa od należnej. Korektę faktur na ww. kwotę sporządzono w trakcie kontroli NIK w dniu 9 listopada 2010 r.

Niezależnie od powyższego, Zarządca ZBM wystawiał comiesięczne faktury tytułem zwrotu kosztów składek na ubezpieczenie społeczne, pomimo że tymi samymi kosztami obciążał Przedsiębiorstwo Handlowo-Uslugowe „Wola” z siedzibą w Warszawie, na podstawie umowy zlecenia (kwota miesięczna 13 000 zł netto) zawartej z Wojewodą Mazowieckim w dniu 28 lipca 2006 r. na sprawowanie zarządu komisarycznego nad ww. firmą. Zgodnie z art. 9 ust. 2 *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*²² osoba spełniająca warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z kilku tytułów, w tym m.in. na podstawie umów o świadczenie usług (do których zaliczana jest umowa o zarządzanie przedsiębiorstwem) jest objęta obowiązkowo ubezpieczeniami z tego tytułu, który powstał najwcześniej. Może ona jednak dobrowolnie, na swój wniosek, być objęta ubezpieczeniami, emerytalnym i rentowym, także z pozostałych wszystkich lub wybranych tytułów, lub zmienić tytuł ubezpieczeń.

Z ustaleń kontroli wynika, iż Zarządca nie odprowadzał składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu umowy o zarządzanie Przedsiębiorstwem. Miesięczne koszty dodatkowe dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne z podatkiem VAT w latach 2009-2010 wynosiły odpowiednio 1 023,60 zł i 1 023,65 zł. Ogółem za okres od 1 maja 2009 r. do października 2010 r. nienależne koszty dodatkowe, którymi Zarządca obciążył ZBM wyniosły 18 425,30 zł. W związku z ustaleniami kontroli oraz sporządzoną w dniu 18 listopada 2010 r. korektą faktur, Przedsiębiorstwo odzyskało od Zarządcy kwotę 18 425,37 zł, jak również uniknęło dodatkowych wydatków na kwotę 18 425,70 zł, jako iż umowa zlecenia z Zarządcą przewidywała zakończenie zarządzania Przedsiębiorstwem w dniu 2 maja 2012 r.

Działaniem niecelowym i niegospodarnym było zezwolenie Wojewody Mazowieckiego udzielone Zarządcy ZBM na korzystanie z samochodu służbowego, w sytuacji przyznania mu także limitu na wykorzystywanie samochodu prywatnego do celów służbowych – w wysokości 700 km/miesięcznie – z racji pełnienia przez tę osobę równocześnie, jak wspomiano wyżej, funkcji Zarządcy komisarycznego. Skutkiem powyższego, ZBM zawarło umowy leasingu operacyjnego na korzystanie z samochodu Skoda Octavia Combi Elegance 2.0 TDI o wartości 76,1 tys. zł i samochodu Skoda Roomster Style 1.9 TDI o wartości 52 tys. zł.

ZBM nie wywiązywały się również ze zobowiązań publiczno-prawnych. Nieprawidłowości w tym zakresie były głównie wynikiem błędów popełnionych w księgowaniu poszczególnych operacji gospodarczych.

²² Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

Wbrew postanowieniom art. 21 ust. 1 pkt 67 *ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, ZBM nie opodatkowały podatkiem dochodowym od osób fizycznych bonów towarowych wydanych pracownikom w grudniu 2009 r. i w marcu 2010 r. w łącznych kwotach 15 tys. zł i 20 tys. zł z naliczonego przed ogłoszeniem upadłości Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w kwocie 401,3 tys. zł. Zgodnie z art. 54 § 1 *ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy*²³ nieujawnienie właściwemu organowi podatkowemu przedmiotu opodatkowania jest zagrożone sankcją.

Niegospodarnością było opóźnienie we wpłacie do budżetu odsetek w wysokości 190,2 tys. zł, z tytułu nieterminowych wpłat za 2006 r. podatku dochodowego od osób prawnych oraz 15% zysku. Dodatkowe koszty z tytułu tego opóźnienia wyniosły 17 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych. Salda zobowiązań publiczno-prawnych na 31 grudnia 2009 r. nie były bowiem zgodne z odpowiednimi deklaracjami, dotyczącymi: wpłaty 15% zysku, podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku VAT, składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz podatku od środków transportu – na łączną kwotę 88,9 tys. zł. Stanowiło to naruszenie art. 24 ust. 1 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Zgodnie z art. 77 pkt 1 tej ustawy, podawanie w księgach rachunkowych nierzetelnych danych jest zagrożone sankcją.

Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia i Handlu Państwowej Komunikacji Samochodowej w Bydgoszczy (PZiH PKS), zatrudniające w latach 2007-2010 od 2 do 3 osób, nie realizowało w pełni statutowego przedmiotu działalności, tj. zaopatrywania w części zamienne, materiały i akcesoria samochodowe niezbędne do eksploatacji taboru samochodowego PKS. W latach 2007-2008 Przedsiębiorstwo odnotowało stratę netto w kwocie kolejno 30,5 tys. zł i 8,1 tys. zł. Bezpośredni wpływ na te wyniki miała malejąca sprzedaż towarów Przedsiębiorstwa. W 2009 r. w porównaniu do 2006 r. przychody ze sprzedaży towarów zmalały o 26,1%. W latach tych wzrosły natomiast o 58,6% przychody z wynajmu pomieszczeń w budynkach Przedsiębiorstwa, które stały się podstawowym źródłem utrzymania Przedsiębiorstwa. W kolejnych okresach następowała nieznaczna poprawa wyników, bowiem w 2009 r. Przedsiębiorstwo wykazało zysk netto w kwocie 1,4 tys. zł, zaś na koniec I półrocza 2010 r. zysk ten wyniósł 3 tys. zł.

²³ Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.

W 2008 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski podjął próbę sprzedaży PZiH PKS. W dniu 21 lipca 2008 r. dyrektor Delegatury Ministra SP w Toruniu odmówił jednak zgody na wydanie zarządzenia o prywatyzacji tego Przedsiębiorstwa, ze względu na zbyt niską cenę jego sprzedaży. W projekcie umowy sprzedaży PZiH PKS, załączonym do wniosku prywatyzacyjnego Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 lutego 2008 r., ustalono cenę 1 m² nieruchomości w wysokości 103,68 zł, podczas gdy z ustaleń Delegatury Ministra SP w Toruniu wynikało, iż ceny nieruchomości w rejonie centrum miasta Bydgoszczy kształtowały się w tym czasie na poziomie od 500 zł do 700 zł za 1 m². NIK podzieliła stanowisko dyrektora Delegatury Ministra SP w Toruniu, co do oceny warunków proponowanej umowy zbycia Przedsiębiorstwa. Nieruchomości PZiH PKS, znajdują się bowiem w centrum miasta Bydgoszczy oraz – zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – grunty te przeznaczone są na cele mieszkaniowe i usługowo-mieszkaniowe.

Przedsiębiorstwo Obsługi Inwestycji w Białymstoku generowało bardzo złe wyniki ekonomiczno-finansowe. W okresie objętym kontrolą wykazywało gwałtowny wzrost ujemnego kapitału własnego, z 264,5 tys. zł w 2006 r. do 764,6 tys. zł w 2009 r., podczas gdy w tym czasie wartość aktywów ogółem zmalała z 186,9 tys. zł do zaledwie 39,6 tys. zł, zaś zobowiązania krótkoterminowe wzrosły odpowiednio z 451,4 tys. zł do 804,2 tys. zł. W ocenie NIK, utrzymywanie takiego podmiotu, nie tylko pozbawione było sensu ekonomicznego, lecz negatywnie mogło wpływać na prawidłowe funkcjonowanie jego otoczenia gospodarczego, zwłaszcza w sytuacji rosnących zobowiązań krótkoterminowych.

Podejmowane przez Wojewodę Podlaskiego w latach 2007-2009 próby przekształceń własnościowych tego Przedsiębiorstwa zakończyły się (do czasu kontroli, tj. do 8 października 2010 r.) niepowodzeniem. Minister SP oddalił wniosek o komercjalizację Przedsiębiorstwa. Zdaniem Ministra SP Przedsiębiorstwo z ujemnym kapitałem założycielskim nie kwalifikowało się do komercjalizacji. Minister SP nie wyraził także zgody na prywatyzację tego Przedsiębiorstwa w drodze oddania do odpłatnego korzystania, z uwagi na wykazane straty przez ten podmiot po 3 kwartałach 2008 r. Z kolei kiedy podjęto działania zmierzające do likwidacji Przedsiębiorstwa z przyczyn ekonomicznych, okazało się, iż nie spełnia ono warunku określonego w art. 19 ust. 1 pkt 1 *ustawy o pp.*, tj. Przedsiębiorstwo nie prowadziło działalności gospodarczej ze stratą w ciągu kolejnych sześciu miesięcy, bowiem działalności 2008 r. zakończyło zyskiem netto w kwocie 11,2 tys. zł.

3.2.3. Przebieg procesów prywatyzacji bezpośredniej

3.2.3.1. Ogólna ocena procesów prywatyzacji

W latach 2007-2010 I półrocze Minister SP wyraził zgodę na wydanie przez wojewodów 38 zarządzeń w sprawie prywatyzacji przedsiębiorstw. Procesy prywatyzacji zostały w analizowanym okresie zakończone wobec 35 przedsiębiorstw, z tego w latach 2007-2009 sprywatyzowano kolejno: 14, 14 i 6 przedsiębiorstw, zaś w I półroczu 2010 r. 1 przedsiębiorstwo. Spośród 35 zakończonych projektów prywatyzacyjnych najwięcej, tj. 21 przedsiębiorstw zostało sprzedanych, majątek 11 przedsiębiorstw został oddany do odpłatnego korzystania, zaś mienie pozostałych 3 przedsiębiorstw zostało wniesione do spółek.

NIK dokonała analizy przebiegu procesów przekształceń własnościowych, w okresie objętym kontrolą, 20 spośród 35 sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Z tej liczby, 13 przedsiębiorstw zostało sprzedanych, zaś majątek pozostałych 7 przedsiębiorstw został oddany do odpłatnego korzystania (tzw. prywatyzacja poprzez leasing). Przy ocenie prawidłowości przeprowadzonego procesu prywatyzacji ze względu na uzyskaną cenę, punkt odniesienia stanowiła wartość analizowanego przedsiębiorstwa ustalona w wycenie metodą SAN. W przypadkach uzyskiwania niższych cen, ewentualna pozytywna ocena danego projektu uzależniona była od skali tej obniżki, jak również od innych okoliczności towarzyszących konkretnemu projektowi, w tym przyjętej ścieżki prywatyzacji, aktualnej (w momencie sprzedaży) sytuacji ekonomiczno-finansowej, bądź wielkości zobowiązań pozacenowych zaakceptowanych przez inwestora.

Wartość 19 przedsiębiorstw państwowych²⁴, określona na podstawie cen uzyskanych w umowach prywatyzacyjnych, wyniosła 132 490 tys. zł, co stanowiło 84,3% ich wartości oszacowanej wg metody SAN. Porównanie uzyskanych cen sprywatyzowanych przedsiębiorstw, objętych kontrolą, do ich wartości wyliczonej metodą SAN zawiera załącznik nr 6 do niniejszej informacji.

²⁴ W tej analizie pominięto prywatyzację Państwowych Magazynów Usługowych w Pruszkowie, z uwagi na utrzymanie klauzuli „zastrzeżone” na dokumencie dotyczącym aktualizacji oszacowania wartości Przedsiębiorstwa. Ocena prywatyzacji tego Przedsiębiorstwa została przedstawiona w dalszej części niniejszej *Informacji*.

W 7 spośród 20 skontrolowanych procesów prywatyzacji, uzyskana w trakcie negocjacji cena przedsiębiorstw była wyższa od ich wyceny metodą SAN, w pozostałych 13 oscylowała w granicach od 94,1% – w oddanym w leasing Przedsiębiorstwie Robót Drogowych w Kutnie, na podstawie umowy z dnia 1 grudnia 2009 r. do zaledwie 41,6% – w przypadku sprzedanego w dniu 1 lutego 2010 r. CBTPP. W grupie 13 sprywatyzowanych przedsiębiorstw, 6 projektów dotyczyło prywatyzacji w drodze leasingu. Majątek tych przedsiębiorstw został oddany do odpłatnego korzystania według wartości umownej stanowiącej od 94,1% wyceny wartości ww. Przedsiębiorstwa, dokonanej metodą SAN do 70,1% – w Tomaszowskiej Fabryce Filców Technicznych w Tomaszowie Mazowieckim, oddanej w leasing w dniu 19 września 2007 r.

Za wyjątkiem realizacji projektów prywatyzacyjnych dotyczących PMU oraz CBTPP, NIK nie zgłasza uwag do sprzedaży przedsiębiorstw państwowych, pomimo uzyskania znacznie niższych przychodów z prywatyzacji od wycen tych przedsiębiorstw dokonanych metodą SAN. Powodem takiego stanowiska NIK było postępujące pogarszanie się wyników finansowych tych przedsiębiorstw. Trudno byłoby zatem oczekiwać na korzystniejszą ich prywatyzację w przyszłości.

Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych w Kłobucku zostało sprzedane w dniu 1 sierpnia 2007 r. za kwotę 1 700 tys. zł. Nabywca zobowiązał się do poniesienia nakładów na inwestycje w wysokości 1 mln zł oraz do utrzymania stanu zatrudnienia przez okres co najmniej 3 lat od dnia zakupu. Uzyskana cena sprzedaży stanowiła 52,5% wartości Przedsiębiorstwa oszacowanej metodą SAN (3 240,1 tys. zł) oraz 115% wartości wynikającej z oszacowania metodą rynkowej wartości likwidacyjnej (1 478,9 tys. zł). Wyceny powyższe zostały opracowane wg stanu na dzień 30 września 2005 r. Zgodnie z informacjami, jakimi dysponował Śląski Urząd Wojewódzki, po oszacowaniu Przedsiębiorstwo ponosiło straty. W I półroczu 2006 r. wyniosły one 477,2 tys. zł. Zobowiązania ogółem Przedsiębiorstwa na dzień 30 czerwca 2006 r. wynosiły 2 158,6 tys. zł, zaś należności były blisko 3,5-krotnie niższe i wynosiły 642,1 tys. zł. Według bilansu sporządzonego na dzień przed sprzedażą, tj. na 31 lipca 2007 r. Przedsiębiorstwo wykazało stratę netto w wysokości 624,1 tys. zł.

Pismem z dnia 2 kwietnia 2007 r. dyrektor Delegatury Ministra SP w Poznaniu zakwestionował aktualność wyceny Lubuskiego Przedsiębiorstwa Budownictwa Przemysłowego w Nowej Soli, sporządzonej na dzień 31 grudnia 2005 r. oraz zasadność zastosowania metody dochodowej, jako iż w 2006 r. Przedsiębiorstwo poniosło stratę netto na działalności gospodarczej w kwocie 1 403,9 tys. zł. Strata

ta stanowiła 11,6% wartości Przedsiębiorstwa wg metody SAN. Wojewoda Lubuski zlecił aktualizację oszacowania wartości Przedsiębiorstwa, wg stanu na dzień 31 marca 2007 r. i uwzględnił uwagi dyrektora Delegatury Ministra SP w Poznaniu dotyczące wprowadzenia do umowy dodatkowych postanowień w celu zwiększenia nadzoru Skarbu Państwa nad realizacją zobowiązań umownych, głównie o charakterze inwestycyjnym. Przedsiębiorstwo zostało sprzedane w dniu 8 listopada 2007 r. za kwotę 9 150 tys. zł, tj. 74,4% wartości wg wyceny SAN oraz 101,7% wartości określonej metodą likwidacyjną. W umowie prywatyzacyjnej inwestor zobowiązał się do dokonania, w terminie do 31 grudnia 2010 r., nakładów inwestycyjnych o wartości 3 500 tys. zł oraz do realizacji wynegocjowanego z załogą pakietu socjalnego.

Wartość Przedsiębiorstwa Państwowego „Polmozbyt” w Zielonej Górze na dzień 30 czerwca 2005 r., według wyceny majątkowej oraz likwidacyjnej, wynosiła odpowiednio 11 784 tys. zł oraz 9 238 tys. zł. W związku z niemożliwością do zaakceptowania ceną za Przedsiębiorstwo, jaką w trakcie rokowań proponowało dwóch oferentów, tj. 4 000 tys. zł i 4 125 tys. zł, Wojewoda Lubuski odstąpił od prywatyzacji bezpośredniej tego Przedsiębiorstwa. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Przedsiębiorstwa jednak pogarszała się, w konsekwencji czego, w latach 2005-2006 i w I kwartale 2007 r. poniosło ono straty netto w wysokości kolejno 735,2 tys. zł, 631,9 tys. zł i 221,6 tys. zł. Po otrzymaniu listu intencyjnego z dnia 28 marca 2006 r. od innego potencjalnego inwestora, Wojewoda Lubuski ponownie wszczął proces prywatyzacji Przedsiębiorstwa. Z uwagi na zlecenie wykonania jedynie aktualizacji wyceny Przedsiębiorstwa wg stanu na dzień 31 maja 2006 r., dyrektor Delegatury Ministra SP w Poznaniu dwukrotnie odmawiał – w pismach z dnia 26 marca 2007 r. i 7 maja 2007 r. – zgody na wydanie przez Wojewodę Lubuskiego zarządzenia o prywatyzacji. W piśmie z dnia 7 maja 2007 r. uzasadnił swoją odmowę brakiem aktualnej *Analizy stanu i perspektyw rozwoju* podając m.in., że *...w opinii rzeczoznawców majątkowych, z którymi Delegatura współpracowała, jak również wielokrotnie prezentowanego stanowiska MSP wynika, że operat szacunkowy swoją aktualność może zachować przez okres ok. pół roku, co uwarunkowane jest jeszcze niezbyt dużym ruchem na rynku nieruchomości*. Po wykonaniu całego kompletu aktualizacji analizy prywatyzacyjnej wg stanu na dzień 31 marca 2007 r. oraz otrzymaniu stosownej zgody dyrektora Delegatury Ministra SP w Poznaniu, Przedsiębiorstwo zostało sprzedane w dniu 7 listopada 2007 r. za kwotę 6 900 tys. zł, co stanowiło 70,5% wartości wg wyceny SAN (9 788 tys. zł) oraz 102% wartości określonej metodą likwidacyjną (6 765 tys. zł). Nabywca Przedsiębiorstwa zobowiązał się do realizacji wynegocjowanego z przedstawicielami załogi *Pakietu socjalnego*, zawartego 12 stycznia 2007 r. oraz do poniesienia, w terminie do 31 grudnia 2010 r., nakładów inwestycyjnych o wartości 5 200 tys. zł.

3.2.3.2. Prawidłowość sporządzenia analiz stanu przedsiębiorstwa państwowego

Proces prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstwa państwowego rozpoczynał się od decyzji wojewody dotyczącej sporządzenia analizy stanu i perspektyw rozwoju danego przedsiębiorstwa oraz dokonania oszacowania jego wartości. W badanych postępowaniach wojewodowie zlecali wykonanie analiz firmom konsultingowym wyłonionym w trybie zapytania o cenę bądź przetargu nieograniczonego. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w przebiegu postępowań o wyłonienie wykonawców analiz, na podstawie których wszczęto postępowania prywatyzacyjne. Zgodnie z treścią umów o sporządzenie analiz, wojewodowie powoływali spośród pracowników urzędu komisję ds. odbioru analizy danego przedsiębiorstwa, która dokonywała sprawdzenia opracowania. Do zadań komisji należało m.in. dokonanie oceny jakości i terminowości wykonania umowy o sporządzenie analizy, a także jej protokołarnego odbioru.

W literaturze przedmiotu i w praktyce gospodarczej wypracowanych zostało wiele metod wyceny przedsiębiorstwa. W procesie prywatyzacji, przedsiębiorstwa państwowe wyceniane są najczęściej z zastosowaniem metod wyceny, które można ująć w następujących trzech grupach:

- metody dochodowe, w tym: zdyskontowanych przepływów pieniężnych (DCF – ang. *Discounted Cash Flow*),
- metody majątkowe (księgowe), w tym: skorygowanych aktywów netto (SAN), wartości odtworzeniowej oraz wartości likwidacyjnej,
- metody mieszane, w tym: berlińska (Schmalenbacha) oraz szwajcarska.

Powszechnie uważa się, iż wśród wielu czynników decydujących o wyborze metody wyceny, podstawowe znaczenie ma sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstwa. Stąd też przedsiębiorstwa generujące zyski o dobrych perspektywach rozwoju powinny być wyceniane na podstawie metod dochodowych. I odwrotnie dla podmiotu o niepewnej pozycji rynkowej i przynoszącego straty, najwłaściwsze będą wyceny metodami majątkowymi²⁵.

Wykonując zlecenie wojewody, firmy doradcze dokonują wyceny przedsiębiorstwa najczęściej stosując metodę dochodową (DCF) oraz jedną z metod majątkowych. Wyniki

²⁵ D. Zarzecki, *Metody wyceny przedsiębiorstw*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości, Warszawa 1999 r., s. 61.

tych wycen stanowią dolny i górny przedział wskazywany przez wyceniającego, jako wartość przedsiębiorstwa. Często jednak wartość przedsiębiorstwa wg metody DCF jest znacząco niższa od wyceny metodą SAN, w związku z czym wycena taka traciłaby walor użytkowy dla wojewody, który musi podjąć decyzję o zaakceptowaniu, bądź nie, wyników przeprowadzonego przetargu na sprzedaż przedsiębiorstwa, lub rezultatu prowadzonych negocjacji z potencjalnym inwestorem, realizowanych w trybie rokowań. W takim przypadku firma wyceniająca prywatyzowane przedsiębiorstwo powinna wskazać tzw. wartość rekomendowaną przedsiębiorstwa. W zależności od konkretnej sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa, cena rekomendowana nie powinna znacząco odbiegać od wyceny metodą SAN. Zatem jako niewłaściwe należałoby w takim przypadku uznać, ustalenie ceny rekomendowanej przy zastosowaniu jednej z ww. metod mieszanych, tj. metody berlińskiej i jej mutacji – metody szwajcarskiej.

Według metody berlińskiej, wartość przedsiębiorstwa stanowi średnią arytmetyczną wartości określonej metodą dochodową i metodą majątkową (księgową). Twórca metody berlińskiej E. Schmalenbach stwierdził jednak, iż może być ona stosowana tylko do przedsiębiorstw dobrze prosperujących, kiedy ich wycena metodą dochodową jest wyższa od wartości majątku²⁶. W porównaniu do metody berlińskiej, w metodzie szwajcarskiej przyznaje się podwójną wagę wycenie metodą dochodową. Wartość przedsiębiorstwa (W) metodą szwajcarską liczona jest wg następującego wzoru:

$$W = \frac{W_m + 2W_d}{3}$$

gdzie:

W_m – wartość majątku przedsiębiorstwa,

W_d – wartość dochodowa przedsiębiorstwa.

Jak wynika z powyższego wzoru, stosowanie metody szwajcarskiej tym bardziej powinno być ograniczone do przedsiębiorstw, których wartość, obliczona metodą dochodową, jest wyższa od wartości wyliczonej metodą majątkową.

Spośród 20 projektów prywatyzacji, jako nierzetelne NIK oceniła decyzje komisji ds. odbioru wycen PMU oraz CBTPP, dotyczące przyjęcia propozycji firm konsultingowych w sprawie sposobu wyliczenia ceny rekomendowanej. W przypadku tych dwóch przedsiębiorstw, ceny rekomendowane zostały bowiem obliczone metodą

²⁶ Ibidem, s. 326.

szwajcarską, przy uwzględnieniu wycen dokonanych metodami SAN i DCF. Cechą wspólną tych przedsiębiorstw było m.in. posiadanie wartościowych nieruchomości, które w ich działalności nie przynosiły odpowiednio wysokich zysków. W przypadku wyceny przedsiębiorstw o handlowym, bądź zbliżonym, profilu działalności, posiadających znaczny majątek niewykorzystywany bezpośrednio w ich działalności podstawowej, zastosowanie metody dochodowej ma mniejsze znaczenie, przy określaniu ich rynkowej wartości. Posiadany przez nie majątek w postaci nieruchomości, ma wartość niewspółmiernie wyższą od generowanych przez nie zysków w podstawowej działalności.

Działająca w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim Komisja nie powinna była dokonać odbioru wycen wartości PMU, z uwagi na popełnienie przez firmę konsultingową błędu metodologicznego przy określeniu wartości rekomendowanej Przedsiębiorstwa.

Firma konsultingowa dokonała aktualizacji oszacowania wartości PMU metodami SAN i DCF. Zaproponowała równocześnie zastosowanie metody szwajcarskiej dla ustalenia wartości rekomendowanej tego Przedsiębiorstwa. Według tych założeń, wartość rekomendowana stanowiła sumę $\frac{1}{3}$ wartości PMU wg metody SAN oraz $\frac{2}{3}$ wartości, wyliczonej metodą DCF.

Według obliczeń firmy konsultingowej, wartość PMU określona metodą DCF była blisko 3-krotnie niższa od wartości ustalonej metodą SAN. Tym samym dla oszacowania wartości rekomendowanej, należało pominąć wycenę metodą DCF, a tym bardziej nie stosować metody szwajcarskiej, która – w tym przypadku – dodatkowo obniżyła wartość PMU. Uzasadnieniem do odrzucenia tak obliczonej wartości rekomendowanej winna stanowić dla Komisji słuszna uwaga firmy konsultingowej, która różnicę w oszacowaniu tymi metodami tłumaczyła posiadaniem przez PMU dużego majątku, który *...nie generuje odpowiedniego zysku*, a także przedstawionym przez tę firmę uzasadnieniem zastosowania metody dochodowej. Przedstawiając uzasadnienie do zastosowanych metod wyceny, firma konsultingowa zasadnie stwierdziła, iż metoda wyceny SAN *... uwzględnia wartość rynkową majątku trwałego, prawa wieczystego użytkowania gruntu. Za jej pomocą można dokonać wyceny całego przedsiębiorstwa, korygując aktywa i pasywa do wartości urealnionych oraz zwiększonych o wartości nie wykazane w bilansie, a decydujące o jego wartości. Metoda ta wykazuje wysoki stopień wiarygodności i sprawdzalności*, a także istotą zastosowania metody DCF *...jest powiązanie wartości przedsiębiorstwa w momencie wyceny z dochodami pieniężnymi jakie będzie ono przynosić w przyszłości, mówi o zdolności do generowania zysków w przyszłych latach, wskaże inwestorowi*

jak zwróci się zainwestowany kapitał. Bazuje na tym, że firma jest efektywna i przynosi zadowalające dochody. Oznacza to, że dzięki umiejętnemu powiązaniu posiadanych środków udało się uzyskać dodatkowy efekt synergiczny, w wyniku czego firma jest więcej warta aniżeli wynosi suma wartości zgromadzonych w niej składników majątkowych. Według tej zasady, wartość PMU nie powinna być niższa od wartości posiadanego przez to Przedsiębiorstwo majątku, jako iż było ono podmiotem dochodowym, które w 2008 r. i za 11 miesięcy 2009 r. wykazało zysk netto w wysokości kolejno 511,2 tys. zł i 456,3 tys. zł:

Do wyliczenia ceny rekomendowanej, podobnie jak w przypadku PMU, firma konsultingowa zastosowała metodę szwajcarską, opracowując aktualizację analizy przedprywatyzacyjnej CBTPP.

W aktualizacji analizy przedprywatyzacyjnej z dnia 24 października 2008 r., zawierającej oszacowanie wartości CBTPP wg stanu na 31 sierpnia 2008 r. podano, że wartość tego Przedsiębiorstwa wynosi: 14 435,2 tys. zł – wg metody SAN oraz 3 689,1 tys. zł – wg metody DCF. W dokumencie tym firma konsultingowa stwierdziła, że skoro wartość CBTPP obliczona metodą SAN jest 3,9-krotnie wyższa od wyliczonej metodą DCF, to cena rekomendowana winna wynieść 7 271,1 tys. zł, obliczona wg metody szwajcarskiej.

Za takim wyliczeniem – zdaniem firmy konsultingowej – przemawia fakt, iż w przypadku sprzedaży Przedsiębiorstwa potencjalny inwestor, chcąc kontynuować dotychczasową działalność będzie się kierował rentownością tej działalności, a nie hipotetyczną ceną, wynikającą z wyceny metodą majątkową. Zdaniem NIK, założenia powyższe są błędne, jako iż nie uwzględnia interesu sprzedającego, lecz potencjalnego inwestora. Ponadto firma konsultingowa rozpatrywała tę kwestię wyłącznie według ewentualnego postępowania inwestora i to w skrajnie niekorzystnym dla niego scenariuszu. Nie można natomiast realnie zakładać, że potencjalny inwestor będzie nadal wykorzystywał w podobny sposób majątek, który dla prywatyzowanego Przedsiębiorstwa nie przynosił odpowiedniego dochodu. Na podstawie umowy z dnia 1 lutego 2010 r. Wojewoda Łódzki sprzedał CBTPP kwotę 6 000 tys. zł, tj. o 8 435,2 tys. zł (o 58,4%) niższą od wyceny metodą SAN. Uzyskanie tak niskiej kwoty nie uzasadnia podnoszony przez sprzedającego argument o 20% spadku cen gruntu w Łodzi w 2009 r. CBTPP było bowiem Przedsiębiorstwem rentownym, osiągającym w latach 2005-2008 dodatnie wskaźniki rentowności sprzedaży, majątku i kapitału własnego, które w 2008 r. ukształtowały się na poziomie kolejno: 3,23, 2,34 i 2,84, a co za tym idzie nie musiało być prywatyzowane po cenach niekorzystnych dla Skarbu Państwa.

Błędy popełnione przy przyjmowaniu dokumentów, zawierających oszacowania PMU oraz CBTPP miały bezpośrednie przełożenie na wyniki sprzedaży tych przedsiębiorstw. W wyniku sprzedaży PMU w dniu 30 listopada 2009 r., Skarb Państwa uzyskał cenę mniejszą o **9 666 tys. zł** od wartości Przedsiębiorstwa wyliczonej metodą SAN, zaś na sprzedaży CBTPP w dniu 1 lutego 2010 r. tego rodzaju różnica wyniosła **8 435,2 tys. zł**.

3.2.4. Udział Ministra Skarbu Państwa w prywatyzacji bezpośredniej

3.2.4.1. Inicjatywy Ministra SP w sprawie polityki państwa w zakresie prywatyzacji bezpośredniej

W okresie objętym kontrolą Minister SP podejmował działania inicjujące politykę państwa w zakresie prywatyzacji bezpośredniej. Działania te służyły m.in. zwiększeniu efektywności nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa oraz przyspieszeniu i usprawnieniu procesu prywatyzacji. W wyniku prowadzonych w MSP prac legislacyjnych wdrożone zostały:

- ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego²⁷. W wyniku tych zmian wprowadzono m.in. zasadę jawności procesu prywatyzacji oraz nadano ministrowi właściwemu ds. Skarbu Państwa uprawnienie do zobowiązania organu założycielskiego do dokonania przed prywatyzacją, dodatkowej analizy prywatyzowanego przedsiębiorstwa, o ile wymaga tego interes Skarbu Państwa.
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy przedsiębiorstwa państwowego dokonywanej przed wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej²⁸. Przepisy rozporządzenia uproszczają proces zlecenia i zakres analiz przedprywatyzacyjnych przedsiębiorstw państwowych w porównaniu do poprzednio obowiązującego rozporządzenia z dnia 3 czerwca 1997 r. Rady Ministrów w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania

²⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70.

²⁸ Dz. U. Nr 34, poz. 265.

oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy²⁹,

- rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 2 marca 2009 r. w sprawie wzoru karty prywatyzacji³⁰. Nowa regulacja ujednotacza proces prywatyzacji oraz zwiększa skuteczność nadzoru Skarbu Państwa w tym zakresie.

Minister SP opracował również w 2007 r. projekt ustawy o nadzorze właścicielskim nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz o przekształceniach własnościowych. Celem tej ustawy było zwiększenie efektywności nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa oraz przyspieszenie i usprawnienie procesu prywatyzacji. Nie została ona jednak uchwalona w związku ze skróceniem kadencji Sejmu.

3.2.4.2. Udzielanie zgody na wydanie zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej

Pozytywne decyzje dyrektorów Delegatur Ministra SP w sprawie wyrażania zgody na wydawanie przez wojewodów zarządzeń o prywatyzacji 38 przedsiębiorstw państwowych nie budziły zasadniczych uwag Najwyższej Izby Kontroli z punktu widzenia wysokości uzyskiwanych przychodów z prywatyzacji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zasadne były decyzje dyrektorów Delegatur Ministra SP, dotyczące odmów wyrażenia zgody na prywatyzację. W każdym z dziewięciu przypadków, odmowa wyrażenia zgody na zawarcie umowy prywatyzacyjnej była uzasadniona czynnikami istotnymi z punktu widzenia ochrony interesu Skarbu Państwa. W sześciu przypadkach przyczynę niewyrażenia zgody na zawarcie umowy prywatyzacyjnej stanowiła zbyt niska cena za przedsiębiorstwo oferowana przez potencjalnego nabywcę, zaś w dwóch przypadkach – wybór niewłaściwej ścieżki prywatyzacji, z uwagi na brak możliwości spłaty rat kapitałowych przez spółkę pracowniczą.

Do najbardziej aktywnych uczestników procesu prywatyzacji bezpośredniej, dbających o prawidłowe przygotowanie analiz przedprywatyzacyjnych zaliczyć należy, w ocenie NIK, Delegaturę Ministra SP w Poznaniu. Poza omówionymi wyżej odmowami zgody na wydanie przez Wojewodę Lubuskiego zarządzeń w sprawie prywatyzacji

²⁹ Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm.

³⁰ Dz. U. Nr 44, poz. 361 ze zm.

Lubuskiego Przedsiębiorstwa Budownictwa Przemysłowego w Nowej Soli oraz Przedsiębiorstwa Państwowego „Polmozbyt” w Zielonej Górze, dyrektor tej Delegatury 3-krotnie i zasadnie odmawiał zgody na wydanie zarządzenia w sprawie prywatyzacji Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Poznaniu (PPKS). Zaproszenie do rokowań w sprawie zakupu PPKS ukazało się w dniu 8 marca 2005 r.

Powołana przez Wojewodę Wielkopolskiego Komisja ds. prywatyzacji PPKS wybrała – w wyniku negocjacji – ofertę firmy transportowej z Warszawy, która proponowała zakup tego Przedsiębiorstwa za cenę 31 000 tys. zł. Dyrektor Delegatury Ministra SP w Poznaniu odmawiał wyrażenia zgody na wydanie zarządzenia o prywatyzacji tego Przedsiębiorstwa. Zgłaszał uwagi dotyczące zarówno wyceny wartości Przedsiębiorstwa, jak i projektu umowy sprzedaży, wskazując m.in., że wartość rynkowa gruntów PPKS – liczona metodą likwidacyjną – wynosi 112 000 tys. zł. W tym czasie wybrany inwestor podwyższył oferowaną cenę zakupu PPKS z pierwotnej kwoty 31 000 tys. zł do 105 000 tys. zł, a następnie do 125 000 tys. zł – po kolejnej odmowie dyrektora Delegatury Ministra SP w Poznaniu na wniosek Wojewody Wielkopolskiego z dnia 13 marca 2007 r. Inwestor był skłonny zapłacić za PPKS 130 000 tys. zł, po dwukrotnych interwencjach Wojewody Wielkopolskiego u Ministra SP. W pismach z dnia 27 marca 2007 r. i 26 kwietnia 2007 r., Wojewoda Wielkopolski zwracał się do Ministra SP z prośbą o zweryfikowanie stanowiska Delegatury Ministra SP w kwestii prywatyzacji PPKS. Wobec niewyrażenia zgody przez Ministra SP na prywatyzację bezpośrednią PPKS (pismo z dnia 7 lutego 2008 r.), Wojewoda Wielkopolski podjął w grudniu 2008 r. decyzję o zakończeniu tego procesu i przygotowaniu wniosku o komercjalizację Przedsiębiorstwa.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na przypadki znacznych różnic w czasie pomiędzy dniem, na który dokonano oszacowania wartości przedsiębiorstwa, a datą wyrażenia zgody na jego prywatyzację. Sytuacja taka miała miejsce w odniesieniu do prywatyzacji trzech przedsiębiorstw państwowych.

Dyrektor Delegatury Ministra SP w Szczecinie wyraził zgodę na wydanie przez Wojewodę Zachodniopomorskiego zarządzenia o prywatyzacji Rejonowego Przedsiębiorstwa Handlu Wewnętrznego w Gryficach w dniu 10 lipca 2008 r., podczas gdy oszacowania wartości Przedsiębiorstwa dokonano na podstawie wyceny, sporządzonej według stanu na 31 grudnia 2006 r., tj. ponad 18 miesięcy przed datą wyrażenia przedmiotowej zgody.

Wycenę Przedsiębiorstwa Drogowo-Mostowego w Brzesku sporządzono według stanu na 30 czerwca 2005 r., natomiast dyrektor Delegatury Ministra SP w Krakowie wyraził zgodę na wydanie przez Wojewodę Małopolskiego zarządzenia

o prywatyzacji, poprzez oddanie tego Przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania po 23 miesiącach od daty oszacowania, tj. w dniu 1 czerwca 2007 r.

Wartość Przedsiębiorstwa Usług Ciepłowniczych w Jelczu – Laskowicach, oszacowano na podstawie wyceny, sporządzonej według stanu na 31 grudnia 2005 r., natomiast dyrektor Delegatury Ministra SP we Wrocławiu wyraził zgodę na wydanie przez Wojewodę Dolnośląskiego zarządzenia o prywatyzacji tego Przedsiębiorstwa w dniu 8 sierpnia 2007 r., tj. po upływie 19 miesięcy od dokonania tej wyceny.

Wśród przyczyn występowania takich sytuacji wymieniano przedłużające się procedury prywatyzacyjne, związane z prowadzonymi negocjacjami z potencjalnymi inwestorami, a także niewielkie zmiany w sytuacji majątkowej przedsiębiorstw, jak też w ich wynikach ekonomiczno-finansowych, w tym poziomie wypracowanego zysku, które – zdaniem dyrektorów Delegatury Ministra SP – nie wskazywały na potrzebę podjęcia działań zmierzające do renegotjacji wartości przedmiotu umowy. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła do wiadomości te wyjaśnienia, niemniej jednak, w ocenie NIK należy zawsze analizować wyceny prywatyzowanych przedsiębiorstw pod kątem ich aktualności.

3.2.4.3. Nadzór właścicielski w spółkach z udziałem Skarbu Państwa

Minister SP egzekwował obowiązki nałożone na przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek, do których – w okresie objętym kontrolą – wniesiono majątek przedsiębiorstw państwowych. Obowiązki te określone zostały w kolejno obowiązujących w badanym okresie zarządzeniach Ministra SP w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa³¹ i obejmowały regulacje dotyczące reprezentantów w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa.

W latach 2007 – I półrocze 2010 r., przeprowadzono 3 procedury prywatyzacyjne, polegające na wniesieniu przedsiębiorstw państwowych do spółek, w efekcie których Skarb Państwa wszedł w posiadanie mniejszościowych pakietów udziałów³². Działania przedstawicieli Skarbu Państwa w tych spółkach były zgodne z regulacjami wewnętrznymi. Członkowie rad nadzorczych wypełniali zadania określone w ww. zarządzeniach Ministra SP, poprzez terminowe sporządzanie i przekazywanie do MSP *Kwartalnych informacji o spółce*.

³¹ Zarządzenie Nr 41 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 października 2005 r. oraz Zarządzenie Nr 19 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 marca 2010 r.

³² Dotyczyło to PKS Nowy Targ Sp. z o.o., PKS Mrągowo Sp. z o.o. i Veolia Transport Kętrzyn Sp. z o.o., w których Skarb Państwa posiadał odpowiednio: 48,98%, 49% i 49,55% udziałów.

Spośród tych trzech podmiotów, do których Skarb Państwa wniósł majątek przedsiębiorstw państwowych, w okresie objętym kontrolą Minister SP zbył w dniu 2 stycznia 2009 r. na rzecz Wspólnika 42,12% udziałów należących do Skarbu Państwa w Veolia Transport Kętrzyn Sp. z o.o. Za sprzedane udziały Skarb Państwa otrzymał cenę 4 791,9 tys. zł, będącą iloczynem 46 750 udziałów oraz ceny sprzedaży jednego udziału, wyliczonej jako wartość nominalna – po jakiej Skarb Państwa wnosił przedsiębiorstwo do Spółki, tj. 100 zł – powiększona o wskaźnik wzrostu cen dóbr inwestycyjnych ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W pozostałych dwóch spółkach, do czasu zakończenia kontroli NIK, większościowi udziałowcy nie zdecydowali się o przystąpieniu do realizacji posiadanego prawa pierwszeństwa nabycia od Skarbu Państwa udziałów tych spółek.

3.2.4.4. Monitorowanie wykonania zobowiązań umownych

Kontrola monitorowania zobowiązań umownych przeprowadzona w pięciu delegaturach Ministra SP wykazała, że w sposób właściwy wykonywały one obowiązki związane ze sprawowaniem nadzoru nad realizacją zobowiązań pozacenowych, wynikających z podpisanych umów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Nadzór ten realizowany był na podstawie składanych przez podmioty zobowiązane sprawozdań i innych dokumentów oraz kontroli przeprowadzanych w spółkach, których dotyczyły zobowiązania, w celu weryfikacji uzyskanych informacji o stopniu realizacji zobowiązań umownych. W okresie objętym kontrolą delegatury nadzorowały realizację zobowiązań pozacenowych, ujętych w 49 umowach prywatyzacyjnych. Skontrolowane delegatury Ministra SP wniosły zastrzeżenia do realizacji 6 zobowiązań umownych. W przypadkach niewykonania, bądź niepełnej lub nieterminowej realizacji zobowiązań umownych, delegatury Ministra SP dochodziły stosownych kar umownych, przewidzianych w umowach prywatyzacyjnych.

Delegatura Ministra SP w Ciechanowie stwierdziła, że Nabywca Przedsiębiorstwa Robót Drogowych „Rodro” w Radomiu, nie wykonał zobowiązania inwestycyjnego w wysokości 1 mln zł. Przyczyną niewykonania tego zobowiązania były m.in. zaległości w zobowiązaniach publiczno-prawnych, wskutek czego Spółka ta nie mogła brać udziału w przetargach na wykonywanie usług. W dniu 7 marca 2008 r. Sąd Rejonowy w Kielcach ogłosił upadłość spółki (Nabywcy) z możliwością zawarcia układu, zaś w dniu 4 września 2008 r. zmienił upadłość układową na likwidacyjną. Syndyk uznał wierzytelność Skarbu Państwa w wysokości 1 mln zł.

W badanym okresie dwóch inwestorów nie wykonało zobowiązania pozacenowego dotyczącego gwarancji zatrudnienia. W związku ze zwolnieniem, po trzech pracowników, właściciel spółki, do której wniesiono Grodzkie Zakłady Farmaceutyczne Polfa, a także nabywca Przedsiębiorstwa Przetwórstwa Blach

„Bistyp” w Legionowie Łajskim zapłaciły z tego tytułu na rzecz Skarbu Państwa opłatę gwarancyjną w wysokości kolejno 9 120 zł i 8 645,14 zł.

Delegatura Ministra SP w Poznaniu stwierdziła brak właściwej realizacji pakietów inwestycyjnych przez dwóch inwestorów i obciążyła ich karami umownymi na kwotę 265,3 tys. zł i 283,1 tys. zł. Do czasu zakończenia kontroli, spółki nie zapłaciły tych kar, a sprawy zostały skierowane do Departamentu Zastępstwa Procesowego MSP w celu oceny zasadności roszczeń Skarbu Państwa i przygotowania pozwów do sądu przeciwko spółkom o zasądzenie należnych kar.

Delegatura Ministra SP w Toruniu wykazała, że nabywca Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Kołobrzegu poniósł w latach 2005-2008 nakłady inwestycyjne w wysokości 4 969,3 tys. zł, zamiast 5 079,7 tys. zł. Niezależnie od faktu, iż w całym okresie umownym (2005-2009) nakłady te zostały poniesione z nadwyżką (7 133,4 tys. zł, wobec wymaganych umową 6 363,8 tys. zł), Inwestorowi naliczono karę umowną, którą wyegzekwowano na drodze postępowania sądowego. Do dnia zakończenia kontroli, Inwestor wpłacił z powyższego tytułu 72,5 tys. zł.

3.2.5. Inne ustalenia kontroli

1) Przetrzymany wadlia

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niecelowym i nielegalnym było przetrzymywanie, do dnia 26 listopada 2010 r., na koncie depozytowym Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wadliów w łącznej kwocie 1 800 tys. zł, wpłaconych od trzech firm uczestniczących w przetargach na sprzedaż w latach 2007 – 2008 przedsiębiorstw państwowych, w trybie prywatyzacji bezpośredniej. Na kwotę tę składały się wadlia w wysokości:

- 1 500 tys. zł – wpłacone w dniu 5 maja 2008 r. przez zwycięzcę przetargu na zakup Stołecznego Przedsiębiorstwa Handlu Opalem i Materiałami Budowlanymi w Warszawie,
- 250 tys. zł – wpłacone w dniu 2 maja 2008 r. przez zwycięzcę przetargu na zakup Fabryki Tarcz Ściernych w Grodzisku Mazowieckim,
- 50 tys. zł, wpłacone w dniu 10 września 2007 r. przez zwycięzcę przetargu na zakup PHU „Agroma”.

Terminy wpłat na rachunek dochodów budżetu państwa upływały dla powyższych kwot odpowiednio: w maju 2009 r., w kwietniu 2009 r. oraz w styczniu 2008 r., tj. w okresach kiedy oferenci uchylili się od zawarcia umowy nabycia

prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Pismem z dnia 24 listopada 2010 r. dyrektor WSPiN zobowiązał dyrektora Wydziału Finansów MUW do przekazania kwoty ww. wadiów na dochody budżetu państwa. W dniu 26 listopada 2010 r. kwota 1 800 tys. zł została przekazana na konto dochodów MUW. Zgodnie z § 10 ust. 5 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży przedsiębiorstwa*³³ jeżeli oferent, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, uchyli się od zawarcia umowy lub zawarcie umowy stało się niemożliwe z przyczyn zawinionych po stronie oferenta, wadium nie podlega zwrotowi. Biorąc pod uwagę, że przedmiotem sprzedaży były przedsiębiorstwa państwowe, środki pochodzące z wadiów powinny stanowić dochód budżetu państwa, bowiem po zajściu zdarzenia, którego skutkiem była utrata wadium przez oferenta, tj. upływie terminu do zawarcia umowy, ustały przesłanki umożliwiające przechowywanie kwoty wadium na rachunku sum depozytowych. Za takim podejściem przemawia brzmienie § 2 pkt 11 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach*³⁴, zgodnie z którym przez sumy depozytowe rozumie się sumy obce (środki pieniężne) przechowywane przez państwowe jednostki budżetowe i zakłady budżetowe, w szczególności kaucje, wadia oraz sumy stanowiące przedmiot sporu, otrzymane w związku z postępowaniem sądowym lub administracyjnym. Zdaniem NIK, przekazanie środków pochodzących z zatrzymanych wadiów na rachunek dochodów budżetu państwa powinno nastąpić niezwłocznie po zaistnieniu zdarzenia powodującego zatrzymanie wadium.

2) Niedochodzenie naprawienia szkody

W toku kontroli przeprowadzonej w Zakładach Mechanicznych „Chemitex” w Łodzi (ZM „Chemitex”) stwierdzono m.in., że kolejni Zarządcy Komisaryczni nie podjęli skutecznych działań mających na celu zapewnienie naprawienia szkody wyrządzonej przez byłą kasjerkę Przedsiębiorstwa. Osoba ta przywłaszczyła w latach 1996–2007

³³ Dz. U. Nr 277, poz. 2744.

³⁴ Dz. U. Nr 116, poz. 785 ze zm. - obowiązywało do 31 grudnia 2010 r. i zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (Dz. U. Nr 249, poz. 1667).

środki w łącznej kwocie 932,5 tys. zł, przy czym część tej sumy, w wysokości 276 tys. zł, zwróciła w latach 1996–2000 do kasy Przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo nie podjęło działań w postępowaniu karnym w celu uzyskania statusu oskarżyciela posiłkowego i nie wniosło tzw. *powództwa adhezyjnego*, a tym samym pozbawiło się możliwości odwołania od wyroku, w którym stwierdzono szkodę wyrządzoną Przedsiębiorstwu w wysokości 656,5 tys. zł i nałożono na b. kasjerkę obowiązek naprawienia części szkody, tj. w wysokości 219 tys. zł.

Żaden z Zarządców Komisarycznych nie wystąpił z powództwem cywilnym wobec b. kasjerki o naprawienie szkody wyrządzonej przedsiębiorstwu w kwocie co najmniej 437,5 tys. zł, stanowiącej różnicę między przywłaszczoną kwotą a kwotą zasądzoną do zwrotu na rzecz Przedsiębiorstwa. Zdaniem NIK, zeznania Zarządców Komisarycznych tylko częściowo tłumaczą brak takich działań i potwierdzają niezrealizowany zamiar wystąpienia z takim powództwem w terminie późniejszym z powodu niepewnego efektu takiego postępowania i konieczności poniesienia wysokich kosztów przez Przedsiębiorstwo notujące straty.

Najemca pomieszczeń w ZM „Chemitex” dokonał wpłat na łączną kwotę 178,4 tys. zł stanowiących należność główną, wynikającą z wystawionych przez Przedsiębiorstwo faktur za okres od stycznia 2003 r. do kwietnia 2007 r., w tym na kwotę 11,7 tys. zł, zafakturowanych przed 2003 r. W dniu 23 stycznia 2008 r. ZM „Chemitex” wystawiły notę odsetkową na łączną kwotę 48,5 tys. zł. Wspólnicy Najemcy złożyli 13 lutego 2008 r. oświadczenie o uznaniu długu i zobowiązali się do solidarnej spłaty jednak tylko 32 tys. zł. Zarządca Komisaryczny ZM „Chemitex” wyraził zgodę na zapłatę niższych o 16,5 tys. zł odsetek, uzasadniając tę decyzję pilną potrzebą uzyskania gotówki dla Przedsiębiorstwa i zgodą dłużników na natychmiastową wpłatę gotówką połowy kwoty wynikającej z noty.

Ponadto po otrzymaniu prawomocnego wyroku sądu karnego, w księgach rachunkowych ZM „Chemitex” nie zaewidencjonowano w sposób określony w zakładowym planie kont należności przysługujących przedsiębiorstwu od b. księgowej w wysokości 219 tys. zł. Do czasu kontroli NIK, należności te nie figurowały na koncie należności od pracowników z tytułu niedoborów i szkód i nie były wykazywane w bilansach na koniec 2008 r. i 2009 r. ani w okresowych sprawozdaniach F-01, sporządzonych do końca września 2010 r. Ujęcie tych należności w księgach rachunkowych nastąpiło w trakcie kontroli NIK.

3) Ustanawianie pełnomocników prywatyzacji

Działaniem niecelowym i noszącym znamiona niegospodarności było, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zawieranie umów na wykonanie obowiązków pełnomocników ds. prywatyzacji z osobami spoza prywatyzowanego przedsiębiorstwa, w tym z pracownikami MUW, w sytuacji równoczesnego zatrudniania dotychczasowych kierowników (zarządców) tych przedsiębiorstw.

NIK ustaliła, że pełnomocnikiem ds. prywatyzacji PHCh „Chemia” była osoba spoza MUW, natomiast w przypadku PHU „Agroma”, PRWiG oraz PMU pełnomocnikami zostali ustanowieni pracownicy Urzędu, w tym dwie ostatnie osoby były pracownikami WSPiN, w którego zakresie czynności był nadzór nad tymi przedsiębiorstwami. Przyznane każdej z tych czterech osób z tego tytułu wynagrodzenie w wysokości po 15 tys. zł stanowiło, zdaniem NIK, dodatkową formę gratyfikacji dla tych pracowników. Pełnomocnicy ci udzielali dotychczasowym kierownikom przedsiębiorstw pełnomocnictw do wykonywania czynności kierowników tych przedsiębiorstw. W ocenie NIK, nie było żadnych przeciwwskazań, aby czynności pełnomocników ds. prywatyzacji powierzyć dotychczasowym kierownikom przedsiębiorstw, którzy i tak de facto nimi kierowali, tylko tym razem na podstawie umów zawartych z pełnomocnikami ds. prywatyzacji, a nie z Wojewodą.

4) Zbędne wydatki

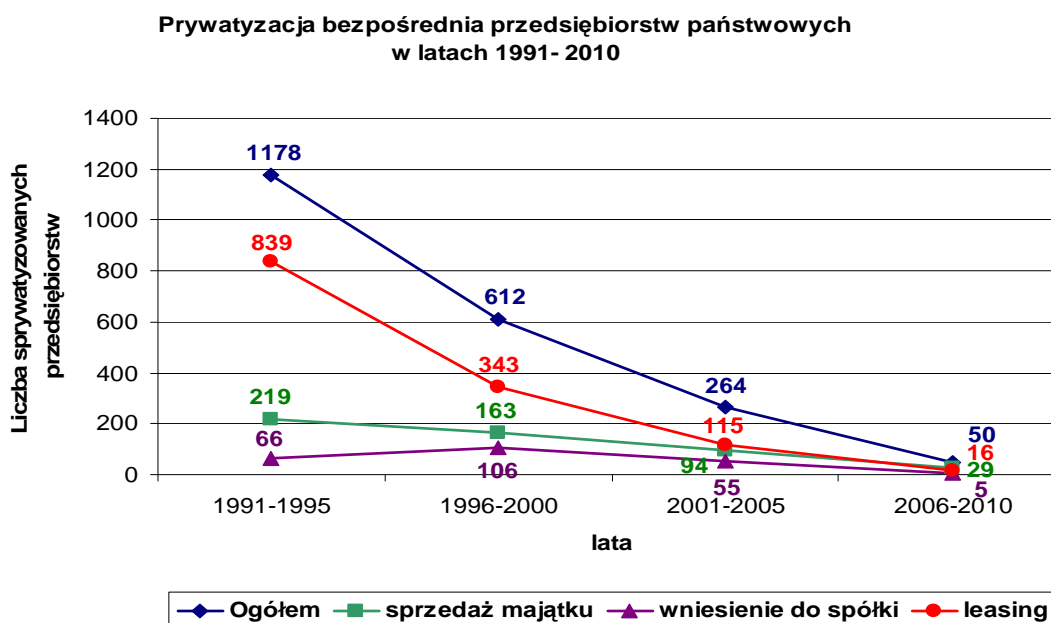
Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako niecelowe i niegospodarne działania dyrektora Fabryki Maszyn Introligatorskich „Introma” w Łodzi, polegające na ogłoszeniu w prasie zamiaru sprzedaży w marcu 2009 r. nieruchomości przy ul. Dowborczyków 12 i rezygnację z tej sprzedaży w kwietniu 2009 r. Działania te naraziły Przedsiębiorstwo na poniesienie wydatków na ogłoszenie prasowe i opracowanie operatu szacunkowego w wysokości 7,3 tys. zł. Niezależnie od powyższego, ewentualna sprzedaż tej nieruchomości stanowiłaby, zdaniem NIK, zagrożenie dla dalszego funkcjonowania Przedsiębiorstwa, ponieważ pozbawiłaby go możliwości prowadzenia działalności produkcyjnej.

Przedsiębiorstwo poniosło także zbędne wydatki w wysokości 2,3 tys. zł, stanowiące wynagrodzenie pełnomocnika Przedsiębiorstwa oraz opłatę sądową w związku ze skierowaniem w 2008 r. wniosku do Sądu Okręgowego o rozstrzygnięcie sporu z Wojewodą Łódzkim dotyczącego odmowy prywatyzacji bezpośredniej.

W ocenie NIK, pisma byłego dyrektora Przedsiębiorstwa z kwietnia 2005 r. i sierpnia 2006 r. do Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, informujące o zamierzonej prywatyzacji bezpośredniej, nie spełniały wymogów wniosku dyrektora i rady pracowniczej o prywatyzację przedsiębiorstwa. Natomiast Wojewoda Łódzki słusznie odmówił w czerwcu 2008 r. prywatyzacji Przedsiębiorstwa, z uwagi na nieuregulowany stan prawny nieruchomości.

3.2.6. Wyniki prywatyzacji bezpośredniej w latach 1991-2010

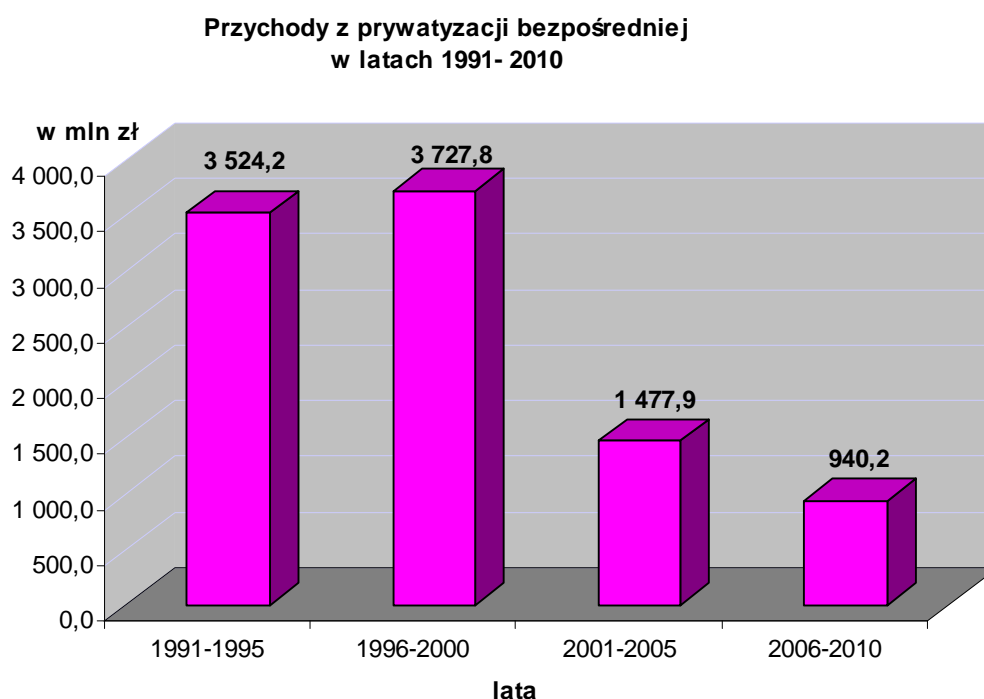
Procesy prywatyzacji bezpośredniej, realizowanej głównie przez wojewodów zbliżają się do końca. Od 1991 r. do końca 2010 r., prywatyzacją bezpośrednią zostało objętych łącznie 2104 przedsiębiorstw państwowych. Pod względem zastosowanego sposobu przekształceń własnościowych, 1313 przedsiębiorstw (62,4%) zostało sprywatyzowanych w analizowanym okresie w drodze oddania ich majątku do odpłatnego korzystania, 505 przedsiębiorstw (24%) zostało sprzedanych, zaś majątek 232 przedsiębiorstw (11%) został wniesiony do spółek. W latach 1991-1995 dokonano ponadto prywatyzacji 54 przedsiębiorstw (2,6%) wg tzw. mieszanych metod prywatyzacji bezpośredniej, tj. zbycia majątku przedsiębiorstwa z zastosowaniem co najmniej dwóch sposobów prywatyzacji. Przebieg procesu prywatyzacji bezpośredniej w kolejnych okresach pięcioletnich prezentuje poniższy wykres.



Źródło: Opracowanie na podstawie danych zebranych w toku kontroli budżetowych NIK oraz prezentowanych w rocznikach statystycznych GUS.

Z czasem malała liczba prywatyzowanych przedsiębiorstw. Najwięcej (56%) przedsiębiorstw sprywatyzowano w latach 1991-1995, w kolejnych okresach pięcioletnich sprywatyzowano odpowiednio: 29,1%, 12,5% i 2,4% przedsiębiorstw.

Prywatyzacja bezpośrednia w latach 1991-2010 przyniosła dla budżetu państwa przychody w łącznej wysokości 9 670,1 mln zł. W poszczególnych okresach pięcioletnich, wpływy z prywatyzacji bezpośredniej stanowiły kolejno: 36,4%, 38,6%, 15,3% i 9,7% przychodów ogółem. Wielkość uzyskanych przychodów z prywatyzacji bezpośredniej w poszczególnych okresach pięcioletnich ilustruje poniższy wykres.



Źródło: Opracowanie na podstawie danych zebranych w toku kontroli budżetowych NIK.

Na różnice w trendach dotyczących liczby sprywatyzowanych przedsiębiorstw i uzyskiwanych przychodów z tej prywatyzacji w poszczególnych okresach pięcioletnich, wpływ miały przede wszystkim przesunięcia wpływów z tytułu wnoszonych opłat ratalnych, głównie w leasingu. Ponadto do przychodów z prywatyzacji bezpośredniej włączane były także wpływy z tytułu sprzedaży majątku po nieudanym zakończeniu projektów prywatyzacji w drodze leasingu, tj. niewykonania przez spółki pracownicze postanowień umów prywatyzacyjnych.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

W rozdziale tym zamieszczone są informacje związane z przeprowadzonym postępowaniem kontrolnym, dotyczące:

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola planowa koordynowana, podjęta z własnej inicjatywy. Temat mieści się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK na 2010 r. Kontrola została zrealizowana w ramach priorytetu *„Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi”*. Badania kontrolne zostały skoncentrowane w obszarze, ujętym w kierunkach kontroli NIK na 2010 r. *„Procesy restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji sektorów gospodarki, podmiotów Skarbu Państwa”*.

Do kontroli wytypowano urzędy wojewódzkie i delegatury Ministra SP, na terenie działania których funkcjonowało najwięcej przedsiębiorstw państwowych i gdzie dokonano najwięcej przekształceń własnościowych tych przedsiębiorstw.

Równoległe z powyższą kontrolą NIK realizowała kontrolę *restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego*, której wyniki zostaną przedstawione w terminie późniejszym.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Realizacja wniosków z poprzedniej kontroli

Spośród 24 jednostek objętych niniejszą kontrolą, w wyniku kontroli *„Prywatyzacja w drodze oddania przedsiębiorstw do odpłatnego korzystania”*, NIK skierowała do Ministra SP pięć wniosków pokontrolnych oraz do Wojewody Mazowieckiego – cztery wnioski pokontrolne i do Wojewody Łódzkiego jeden wniosek pokontrolny. Za wyjątkiem wniosku skierowanego do Wojewody Mazowieckiego, dotyczącego uporządkowanie dokumentacji prywatyzacyjnej Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (WSPiN) i przekazanie spraw zakończonych do archiwum zakładowego, kontrola NIK nie stwierdziła

nieprawidłowości w realizacji pozostałych dziewięciu wniosków pokontrolnych. NIK stwierdziła, iż pomimo zatrudnienia w WSPiN w 2008 r. osoby, której zadaniem było m.in. uporządkowanie i archiwizowanie dokumentacji dotyczącej przedsiębiorstw państwowych, akta spraw nadzorowanych i prywatyzowanych przedsiębiorstw przechowywane były w sposób uniemożliwiający sprawne odszukanie dokumentacji.

Protokoły kontroli

W ramach niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w 24 jednostkach. W 22 przypadkach protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń. W przypadku kontroli Delegatury Ministra SP w Katowicach protokół kontroli został podpisany po rozpatrzeniu zastrzeżeń przez kontrolerów. W jednym przypadku kierownik jednostki kontrolowanej odmówił podpisania protokołu. Wojewoda Mazowiecki wniósł zastrzeżenia do protokołu kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego zarówno do kontrolerów jak i dyrektora Departamentu Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń przez Komisję Odwoławczą, powołaną przez dyrektora ww. departamentu oraz po zatwierdzeniu przez Wiceprezesa NIK uchwały Komisji Odwoławczej, Wojewoda Mazowiecki odmówił podpisania tego protokołu kontroli.

Wystąpienia pokontrolne

Do wszystkich kierowników 24 jednostek kontrolowanych NIK skierowała wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny i uwagi dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w obszarach działalności objętych badaniami NIK. W 13 spośród 25 wystąpień, w tym skierowanych do czterech wojewodów, zawarte zostały również wnioski pokontrolne, zmierzające do usprawnienia działalności tych podmiotów.

NIK wnioskowała m.in. do:

Wojewody Mazowieckiego – o:

- 1) Dokonanie analizy zasadności wyznaczania pełnomocnikami ds. prywatyzacji osób, które udzielają dalszych szerokich pełnomocnictw do wykonywania powierzonych im czynności pełnomocnika.
- 2) Wykonanie wniosku dotyczącego uporządkowania dokumentacji nadzoru właścicielskiego i prywatyzacji, sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 22 sierpnia 2008 r.

- 3) Zobowiązanie członków Komisji ds. odbioru analiz prywatyzowanych przedsiębiorstw do wnikliwego sprawdzania wycen przedsiębiorstw oraz poprawności określenia przez firmy, wykonujące te analizy, wartości rekomendowanej tych przedsiębiorstw.
- 4) Wprowadzenie w Urzędzie procedur zapewniających uniknięcie ewentualnych konfliktów interesów przy ocenach sprawozdań pełnomocników ds. prywatyzacji.
- 5) Dokonanie stosownych zmian w umowach o zarządzanie, zawartych z p. Wojciechem Młodawskim w kwestii wykorzystywania samochodów do celów służbowych.
- 6) Rozpatrzenie kwestii zasadności dalszej ochrony informacji zawartych w dokumencie z 5 maja 2009 r., dotyczącym oszacowania wartości sprywatyzowanych Państwowych Magazynów Usługowych w Pruszkowie, a w przypadku uznania, iż ustały przyczyny ochrony tych informacji, zwrócenie się do firmy doradczej sporządzającej wycenę z wnioskiem w sprawie zdjęcia klauzuli „zastrzeżone” z tego dokumentu.

Wojewody Kujawsko-Pomorskiego – o wykorzystanie przysługujących Wojewodzie uprawnień w celu spowodowania przez syndyka uregulowania stanu prawnego pozostałych nieruchomości Kujawskich Zakładów Naprawy Samochodów Przedsiębiorstwo Państwowe w Solcu Kujawskim i przyspieszenia trwającej 7 lat upadłości tego Przedsiębiorstwa.

Wojewody Łódzkiego – o podjęcie działań w celu wzmocnienia nadzoru nad Zakładami Mechanicznymi „Chemitex” w Łodzi, w związku z nieprawidłowościami dotyczącymi sprzedaży środków trwałych oraz zaniechania dochodzenia roszczeń finansowych od byłego pracownika Przedsiębiorstwa.

Wojewody Podlaskiego – o podjęcie decyzji wobec Przedsiębiorstwa Obsługi Inwestycji w Białymstoku, co do dalszego jego funkcjonowania.

Wnioski pokontrolne skierowane do dziewięciu skontrolowanych przedsiębiorstw państwowych dotyczyły głównie działań mających na celu poprawę ich sytuacji ekonomiczno-finansowej, m.in. poprzez prawidłowe zagospodarowanie majątku, niezwiązanego z podstawową ich działalnością, w tym zwłaszcza nieruchomości gruntowych.

W przesłanych do NIK odpowiedziach przez wszystkich adresatów wystąpień pokontrolnych przedstawione zostały informacje o sposobie wykonania ww. wniosków pokontrolnych, bądź o przyczynach uniemożliwiających ich realizację. Najwyższa Izba Kontroli nie zgłaszała uwag, co do sposobu realizacji tych wniosków.

Zawiadomienia do właściwych organów

W następstwie stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przygotowuje następujące zawiadomienia do:

- Prokuratury Okręgowej w Warszawie w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w procesie prywatyzacji Państwowych Magazynów Usługowych w Pruszkowie,
- Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w sprawie nieterminowego odprowadzenia na rachunek dochodów budżetu państwa wadiów w łącznej kwocie 1 800 tys. zł.
- Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie, w związku z nieopodatkowaniem przez Zakłady Budownictwa Mostowego w Warszawie podatkiem dochodowym od osób fizycznych wydanych pracownikom bonów towarowych w grudniu 2009 r. i w marcu 2010 r. w łącznych kwotach 15 tys. zł i 20 tys. zł, a także nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych w tym Przedsiębiorstwie.

5. Załączniki

5.1. Załącznik nr 1 – Wykaz skontrolowanych podmiotów

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przeprowadził kontrolę w następujących jednostkach:

1. Ministerstwo Skarbu Państwa i Delegatura Ministra SP w Ciechanowie,
2. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie,
3. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku,
4. Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego „Petrobudowa” w Płocku,
5. Przedsiębiorstwo Nasienne »Centrala Nasienna« w Warszawie,
6. Stołeczne Przedsiębiorstwo Handlu Wewnętrznego w Warszawie,
7. Warszawska Fabryka Dźwigów „Translift” w Warszawie,
8. Warszawskie Zakłady Zielarskie „Herbapol” w Pruszkowie,
9. Zakłady Budownictwa Mostowego w Warszawie.

Delegatura NIK w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę w następujących jednostkach:

1. Delegatura Ministra SP w Toruniu,
2. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki,
3. Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia i Handlu PKS w Bydgoszczy.

Delegatura NIK w Katowicach przeprowadziła kontrolę w następujących jednostkach:

1. Delegatura Ministra SP w Katowicach,
2. Śląski Urząd Wojewódzki,
3. Dąbrowska Fabryka Obrabiarek „Ponar-Defum” im. St. Krzynówka w Dąbrowie Górniczej.

Delegatura NIK w Łodzi przeprowadziła kontrolę w następujących jednostkach:

1. Delegatura Ministra SP w Łodzi,
2. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi,
3. Fabryka Maszyn Introligatorskich "INTROMA" w Łodzi,
4. Przedsiębiorstwo Handlu Sprzętem Rolniczym „AGROMA” w Kutnie,
5. Przedsiębiorstwo Usług Socjalno-Bytowych Budownictwa Komunalnego w Łodzi,

6. Zakłady Mechaniczne „Chemitex” w Łodzi.

Delegatura NIK w Poznaniu przeprowadziła kontrolę w następującej jednostce:

1. Orzechowskie Zakłady Przemysłu Sklejek w Orzechowie.

Delegatura NIK w Zielonej Górze przeprowadziła kontrolę w następujących jednostkach:

1. Delegatura Ministra SP w Poznaniu,
2. Lubuski Urząd Wojewódzki.

5.2. Załącznik nr 2 – Wykaz używanych skrótów

| | |
|--------------------------|--|
| CBTPP | Centralne Biuro Techniczne Przemysłu Papierniczego w Łodzi |
| DCF | (ang. <i>Discounted Cash Flow</i>) Metoda wyceny (dochodowa) – zdyskontowanych przepływów strumieni pieniężnych |
| DFO „Ponar-Defum” | Dąbrowska Fabryka Obrabiarek „Ponar-Defum” w Dąbrowie Górniczej |
| Minister SP | Minister Skarbu Państwa |
| MSP | Ministerstwo Skarbu Państwa |
| MUW | Mazowiecki Urząd Wojewódzki |
| PHCh „Chemia” | Przedsiębiorstwo Handlu Chemikaliami „Chemia” w Warszawie |
| PHU „Agroma” | Przedsiębiorstwo Handlowo–Usługowe „Agroma” w Ciechanowie |
| PBP „Petrobudowa” | Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego „Petrobudowa” w Płocku |
| PMU | Państwowe Magazyny Usługowe w Pruszkowie |
| PRWiG | Przedsiębiorstwa Robót Wiertniczych i Górniczych w Warszawie |
| PZiH PKS | Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia i Handlu Państwowej Komunikacji Samochodowej w Bydgoszczy |
| SAN | Metoda wyceny (księgowa) – skorygowanych aktywów netto. |
| SPHW | Stołeczne Przedsiębiorstwo Handlu Wewnętrznego w Warszawie |
| WFD „Translift” | Warszawska Fabryka Dźwigów „Translift” w Warszawie |
| WSPiN | Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego |
| WZZ „Herbapol” | Warszawskie Zakłady Zielarskie „Herbapol” w Pruszkowie |
| ZBM | Zakłady Budownictwa Mostowego w Warszawie |
| ZM „Chemitex” | Zakłady Mechaniczne „Chemitex” w Łodzi |

5.3. Załącznik nr 3 – Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Skarbu Państwa
6. Minister Gospodarki
7. Minister Finansów
8. Minister Sprawiedliwości
9. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Sejmowa Komisja Gospodarki
11. Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
12. Sejmowa Komisja ds. Kontroli Państwowej
13. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
14. Prezes Trybunału Konstytucyjnego RP
15. Prezes Narodowego Banku Polskiego
16. Rzecznik Praw Obywatelskich
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

5.4. Załącznik nr 4 – Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska

1. Minister Skarbu Państwa:

- od 15 lutego 2006 r. do 16 listopada 2007 r. Wojciech Jasiński,
- od 16 listopada 2007 r. Aleksander Grad.

2. Wojewoda Mazowiecki:

- od 10 stycznia 2006 r. do 17 stycznia 2007 r. Tomasz Koziński,
- od 18 stycznia 2007 r. do 1 lutego 2007 r. Wojciech Dąbrowski,
- od 2 lutego 2007 r. do 29 listopada 2007 r. Jacek Sasin,
- 29 listopada 2007 r. Jacek Kozłowski.

3. Wojewoda Podlaski:

- od 5 stycznia 2006 r. do 17 stycznia 2007 r. Jan Dobrzyński,
- od 18 stycznia 2007 r. do 5 listopada 2007 r. Bohdan Paszkowski,
- od 29 listopada 2007 r. Maciej Żywno.

4. Wojewoda Kujawsko-Pomorski:

- od 6 listopada 2006 r. do 29 listopada 2007 r. Zbigniew Hoffmann,
- od 29 listopada 2007 r. Rafał Bruski.

5. Wojewoda Śląski:

- od 28 grudnia 2005 r. do 29 listopada 2007 r. Tomasz Pietrzykowski,
- od 29 listopada 2007 r. Zygmunt Łukaszczyk.

6. Wojewoda Łódzki:

- od 26.01.2006 r. do 18.11.2007 r. Helena Pietraszkiewicz,
- od 29.11.2007 r. Joanna Chełmińska.

7. Wojewoda Lubuski:

- od 12 września 2006 r. do 29 listopada 2007 r. Wojciech Perczak,
- od 29 listopada 2007 r. Helena Hatka.

5.5. Załącznik nr 5 – Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. *Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji* – Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.,
2. *Ustawa z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw* – Dz. U. Nr 107, poz. 721 (wygasła z dniem 30 czerwca 2007 r.),
3. *Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych* – Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.,
4. *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* – Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.,
5. *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* – Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.,
6. *Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych* – Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.,
7. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., (obowiązuje od 1 stycznia 2010 r.),
8. *Rozporządzenie 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 analizy* – Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm. - uchylone z dniem 12 lutego 2009 r.,
9. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy przedsiębiorstwa państwowego dokonywanej przed wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej* – Dz. U. Nr 34, poz. 265 (obowiązuje od 12 marca 2009 r.),
10. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa* – Dz. U. Nr 286, poz. 2871 ze zm. – uchylone z dniem 18 marca 2009 r.,
11. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa* – Dz. U. Nr 34, poz. 264 ze zm. (obowiązuje w okresie od 19 marca 2009 r. do 4 czerwca 2011 r.),

12. *Rozporządzenie 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 – Dz. U. Nr 22, poz. 114 ze zm.,*
13. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży przedsiębiorstwa – Dz. U. Nr 277, poz. 2744,*
14. *Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 2 marca 2009 r. w sprawie wzoru karty prywatyzacji – Dz. U. Nr 44, poz. 361 ze zm.,*
15. *Zarządzenie Nr 14 Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2005 r., w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa i rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, sposobu prowadzenia bazy danych o kandydatach na członków rad nadzorczych oraz przeprowadzania szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych – Dz. Urz. MSP Nr 1, poz. 1 ze zm.,*
16. *Zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa i rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa – Dz. Urz. MSP Nr 2, poz. 4,*
17. *Zarządzenie Nr 41 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 października 2005 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowymi osobami prawnymi – niepublikowane (obowiązywało do dnia 19 marca 2010 r.),*
18. *Zarządzenie Nr 19 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa – niepublikowane.*

5.6. Załącznik nr 6 – Wyniki finansowe prywatyzacji przedsiębiorstw w latach 2007-2010

Wartość w tys. zł

| Lp. | Nazwa sprywatyzowanego przedsiębiorstwa | Skorygowane aktywa netto | Uzyskana cena | % poz.4/3 |
|-----|---|--------------------------|------------------|-------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | Mikołowskie Zakłady Papiernicze w Mikołowie | 1 961,0 | 2 820,0 | 143,8 |
| 2 | Tomaszowska Fabryka Filców Technicznych w Tomaszowie Mazowieckim | 5 846,0 | 4 100,0 | 70,1 |
| 3 | Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno-Drogowych w Łowiczu | 3 007,0 | 2 400,0 | 79,8 |
| 4 | Ostrzeszowskie Zakłady Chemii Gospodarczej "Pollena" w Ostrzeszowie | 24 443,0 | 18 500,0 | 75,7 |
| 5 | Przedsiębiorstwo Państwowe "Polmozbyt" w Zielonej Górze | 9 788,0 | 6 900,0 | 70,5 |
| 6 | Lubuskie Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego w Nowej Soli | 12 300,0 | 9 150,0 | 74,4 |
| 7 | Fabryka Maszyn Budowlanych "Zremb" w Jasieniu | 393,0 | 420,0 | 106,9 |
| | Razem 2007 r. | 57 738,0 | 44 290,0 | 76,7 |
| 8 | Przedsiębiorstwo Robót Mostowych i Drogowych "BUDOMOST" w Zaściankach | 4 330,0 | 4 000,0 | 92,4 |
| 9 | Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe w Sokółce | 1 125,0 | 1 850,0 | 164,4 |
| 10 | Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe "Agroma" w Ciechanowie | 3 365,0 | 4 000,0 | 118,9 |
| 11 | Przedsiębiorstwa Robót Wiertniczych i Górniczych w Warszawie | 17 945,0 | 20 000,0 | 111,5 |
| 12 | Przedsiębiorstwo Transportowe "Transbud-Bielawy" | 459,4 | 1 150,0 | 250,3 |
| 13 | Przedsiębiorstwa Robót Drogowo-Mostowych w Kłobucku | 3 240,1 | 1 700,0 | 52,5 |
| 14 | Kopalnie Odkrywkowe Surowców Drogowych w Siewierzu | 11 930,0 | 11 000,0 | 92,2 |
| 15 | Przedsiębiorstwo Mechanizacji Budownictwa "ZREMB" w Łodzi | 4 186,0 | 2 700,0 | 64,5 |
| | Razem 2008 r. | 46 580,5 | 46 400,0 | 99,6 |
| 16 | Państwowe Magazyny Usługowe w Pruszkowie* | x | x | x |
| 17 | Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Kutnie | 17 861,0 | 16 800,0 | 94,1 |
| 18 | Lubuskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Turystycznej "Lubtur" w Zielonej Górze | 14 261,0 | 14 500,0 | 101,7 |
| 19 | Przedsiębiorstwo Drogowe "Kontrakt" w Krośnie Odrzańskim | 6 300,0 | 4 500,0 | 71,4 |
| | Razem 2009 r. | 38 422,0 | 35 800,0 | 93,2 |
| 20 | Centralne Biuro Techniczne Przemysłu Papierniczego w Łodzi | 14 435,2 | 6 000,0 | 41,6 |
| | Razem 2010 r. | 14 435,2 | 6 000,0 | 41,6 |
| | Razem lata 2007-2010 | 157 175,7 | 132 490,0 | 84,3 |

* Nie uchylono klauzuli „zastrzeżone” w dokumencie zawierającym oszacowanie Przedsiębiorstwa.