



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 1 kwietnia 2011 r.

TEKST UJEDNOLICONY

**Pan
Aleksander Grad**

Minister Skarbu Państwa

P/10/048
KGP-4101-06-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Ministerstwie Skarbu Państwa (dalej Ministerstwo lub MSP), kontrolę działań Ministra w zakresie procesów restrukturyzacyjnych sektora przemysłu maszynowego w latach 2006 - 2010 (30 czerwca), w tym sprawowania nadzoru właścicielskiego, przebiegu procesów prywatyzacji i udzielania pomocy publicznej.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 21 lutego 2011 r. oraz na podstawie wyników kontroli w spółkach sektora przemysłu maszynowego², Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przebieg procesów restrukturyzacyjnych w skontrolowanych spółkach przemysłu maszynowego, pomimo iż stwierdzano w ich przebiegu nieprawidłowości lub uchybienia. Procesy te inicjowane były samodzielnie przez władze skontrolowanych spółek, gdyż – w ocenie NIK - z uzasadnionych przyczyn nie powstał żaden program restrukturyzacyjny wspólny dla wszystkich spółek

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² ARCHIMEDES SA we Wrocławiu, Fabryka Maszyn BUMAR-Koszalin SA, DOLFAMEX Sp. z o.o. w Jeleszynie, Fabryka Szlifierek FAS Główno Sp. z o.o., H. Cegielski Poznań SA, INOFAMA SA w Inowrocławiu, Kozielska Fabryka Maszyn KOFAMA Sp. z o.o. w Kędzierzynie-Koźlu, MEPROZET – Kościan, SPO-MASZ Bełżyce SA, Centrum Produkcyjne Pneumatyki PREMA SA w Kielcach, REMA SA w Reszlu.

sektora. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia również sposób wykonywania przez Ministra Skarbu Państwa³ nadzoru właścicielskiego nad spółkami sektora przemysłu maszynowego. .

2. W okresie objętym kontrolą Minister Skarbu Państwa pełnił funkcje właścicielskie wobec 53 spółek⁴, które według danych Ministerstwa Skarbu Państwa, zaliczone zostały do sektora przemysłu maszynowego. Kontrola wykazała, że faktycznie podmiotów tych powinno być 45. Pozostałe 8 spółek ze względu na przedmiot prowadzonej działalności (np. sprzedaż hurtowa maszyn i urządzeń rolniczych oraz dodatkowego wyposażenia, prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie pozostałych nauk przyrodniczych i technicznych, produkcja mebli biurowych i sklepowych czy działalność usługowa wspomagająca transport lądowy) nie kwalifikowała się do tego sektora. Przyczyną powyższego stanu rzeczy był brak (określonych na piśmie) zasad kwalifikowania spółek do danego agregatu branżowego (sektora), przez co zaliczano je do sektora najbardziej zbliżonego do przedmiotu działalności spółki. W Ministerstwie nie weryfikowano ponadto kwalifikacji spółek, gdyż uznano, że nie jest to potrzebne do analiz ekonomicznych, lecz jedynie do ustalenia podziału zadań pomiędzy departamenty i członków Kierownictwa MSP.

W ocenie NIK brak jasnych, sprecyzowanych kryteriów kwalifikacji podmiotów do określonych branż (sektorów) oraz nieprzeprowadzanie okresowych weryfikacji tej kwalifikacji nie sprzyja sprawowaniu rzetelnego nadzoru właścicielskiego nad sektorem przemysłu maszynowego.

3. W latach 2006 - 2008 wzrastała wartość przychodów netto ogółem spółek sektora przemysłu maszynowego z 1 346,5 mln zł w 2006 r. poprzez 1 460 mln w 2007 r. do 1 542,6 mln zł w roku 2008⁵. Tendencja ta wskazuje, że w okresie względnej stabilizacji światowej sytuacji gospodarczej podmioty funkcjonujące w tym sektorze z udziałem Skarbu Państwa (postrzegane jako całość) potrafiły samodzielnie zapewnić ekonomiczną efektywność swojego działania. Świadczy o tym również relatywnie mała liczba spółek, która w tych latach odnotowała ujemny wynik finansowy netto - w 2006 r. było to 10 spółek, w 2007 r. – 6 spółek, a w 2008 r. – 9 spółek. W latach 2007-2010 Minister Skarbu Państwa pobrał dywidendę (za lata 2006-2009) od 17 z 45 spółek zaliczonych do sektora przemysłu maszynowego, w łącznej wysokości 43 520 tys. zł.

³ Dalej: Minister SP.

⁴ Wg stanu na dzień 9 lipca 2009 r.

⁵ Dane dla 38 spółek w latach 2006-2007 oraz dla 40 spółek w latach 2008-2009.

Symptomy znacznego pogorszenia sytuacji ekonomicznej ujawniły się w 2009 r., przede wszystkim ze względu na zaistnienie zjawisk kryzysowych i związanych z tym ograniczeń popytu ze strony dotychczasowych odbiorców wyrobów produkowane przez spółki. Istotną okolicznością dla największej spółki sektora (H. Cegielski – Poznań) była sytuacja dwóch polskich stoczni, powstała wskutek wydania przez Komisję Europejską decyzji w sprawie zwrotu udzielonej im pomocy publicznej. Suma przychodów analizowanych spółek sektora spadła do 1 088,5 mln zł, znacząco wzrosła też liczba podmiotów działających ze stratą – do 23. Największe zmniejszenie przychodów odnotowały następujące spółki H. Cegielski – Poznań SA, FM Leżajsk Sp. z o.o., INOFAMA SA, DOLFAMEX Sp. z o.o., FORMET SA, HAMECH Sp. z o.o. oraz KOFAMA Sp. z o.o.

W latach 2006 - 2010 (do 30 czerwca) postępowania likwidacyjne podjęto wobec czterech spółek sektora: PZL-ZSM SA, TERMOWENT Sp. z o.o., Gliwickie Przedsiębiorstwo Wózków Podnośnikowych SA oraz PPT Kielce Sp. z o.o. W stan upadłości postawiono natomiast dwie spółki: JOTES SA oraz FUM Pabianice SA.

NIK, negatywnie pod względem rzetelności ocenia fakt, iż ani Departament Nadzoru Właścicielskiego (jednostka organizacyjna MSP, która przejęła nadzór właścicielski nad większością spółek sektora, nadzorowanych wcześniej przez były Departament Nadzoru i Prywatyzacji II) ani Delegatury MSP (w Łodzi, Katowicach, Kielcach, Ciechanowie) nie były w stanie precyzyjnie wyjaśnić przyczyn, które doprowadziły do wszczęcia postępowań likwidacyjnych i upadłościowych wobec powyższych 6 spółek, ani wskazać czy i jakie działania podjął Minister Skarbu Państwa (jako organ właścicielski) w celu ewentualnego zapobieżenia konieczności ich wszczęcia. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego⁶ wynikało m.in., że właściwe delegatury (które przejęły nadzór właścicielski nad spółkami w stanie likwidacji i upadłości) posiadają informacje i dokumenty dotyczące tej kwestii. Delegatury te, na podstawie posiadanych dokumentów, uznały się natomiast za nieuprawnione do wyjaśnienia tych przyczyn. Ilustruje to przykład odpowiedzi na pismo kontrolerów z dnia 30 grudnia 2010 r. (znak: KGP-4101-06-01/2010/54) w sprawie wskazania podjętych przez MSP działań w celu ewentualnego zapobieżenia postawienia w stan likwidacji Gliwickiego Przedsiębiorstwa Wózków Podnośnikowych SA oraz przedstawienia analizy przyczyn tej likwidacji. Dyrektor Delegatury MSP w Katowicach stwierdziła, że na podstawie posiadanych dokumentów (przejętych w listopadzie 2008 r.) Delegatura nie czuje się uprawniona do odpowiedzi na pytania zawarte w piśmie kontrolerów z dnia 30 grudnia 2010 r. Jednocześnie do udzielonej odpowiedzi załączono plik dokumentów, z których – zdaniem Dele-

⁶ Z dnia 5 stycznia 2011 r.

gatury – być może możliwe będzie uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania. Zdaniem NIK powyższy przykład wskazuje, że niektóre elementy systemu nadzoru właścicielskiego nie zapewniają skuteczności jego wykonywania, zwłaszcza w sytuacji przekazania zadań nadzorczych nad spółką innej jednostce organizacyjnej, np. wskutek zmian organizacyjnych Ministerstwa.

4. Minister Skarbu Państwa w latach 2006 - 2010 (I połowa) nie opracował żadnego dokumentu dotyczącego zakładanej strategii funkcjonowania i rozwoju sektora przemysłu maszynowego.

Z wyjaśnień b. Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji II – Pana Tomasza Zganiacza⁷ opracowanie strategii wyłącznie dla spółek z branży przemysłu maszynowego z udziałem Skarbu Państwa było niecelowe, gdyż przedmioty działalności tych pomiotów oraz rodzaje wytwarzanych produktów istotnie się od siebie różniły. NIK uznaje tę argumentację.

Spośród 19 spółek objętych w MSP szczegółową analizą, 10 spółek realizowało natomiast własne, wieloletnie strategie gospodarcze (8 spółek⁸) lub programy restrukturyzacyjne (2 spółki⁹). Pomocy publicznej ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, w łącznej wysokości 15,7 mln zł udzielono 3 spółkom (KOFAMA Sp. z o.o. - 3,2 mln zł, FAMED Łódź S.A. - 3,2 mln zł oraz JOTES SA - 7 mln. zł). Ponadto wniosek Fabryki Form Metalowych FORMET SA o udzielenie pomocy publicznej w formie pożyczki w wysokości 2,3 mln zł został przekazany wraz z opinią Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do notyfikacji w Komisji Europejskiej.

NIK pozytywnie ocenia fakt, że osiągnięto cele udzielenia pomocy publicznej Kozielskiej Fabryce Maszyn KOFAMA Sp. z o.o. oraz Fabryce Aparatury Elektromedycznej FAMED Łódź S.A. Plany restrukturyzacji tych firm zostały zrealizowane, a poniesione wydatki na cele restrukturyzacyjne były współmierne do uzyskanych efektów. Pomoc publiczna udzielona Fabryce Szlifierek JOTES SA na wsparcie procesu restrukturyzacji (realizowanego w latach 2004 – 2007) nie przyniosła natomiast zakładanych rezultatów. Program restrukturyzacji firma zmieniała trzykrotnie, a wraz z nim okres jego realizacji. Ostatecznie nie osiągnięto celu restrukturyzacji, określonego jako długoterminowa zdolność do konkutowania na rynku. W dniu 23 kwietnia 2010 r. ogłoszono upadłość Spółki.

⁷ W pismach z dnia 13 września 2010 r., 16 listopada 2010 r. i 5 stycznia 2011 r.

⁸ PREMA SA, INOFAMA SA, SPOMASZ Nakło Sp. z o.o., CELPA SA, HAMECH Sp. z o.o., ARTECH Sp. z o.o., REMA SA, ARCHIMEDES SA

⁹ KOFAMA Sp. z o.o. i BAWOROWO SA

5. W ocenie NIK niecelowe było zaniechanie określenia przez Ministra Skarbu Państwa długofalowych celów i zakładanych korzyści z tytułu posiadania przez Skarb Państwa akcji i udziałów spółek sektora przemysłu maszynowego.

Sekretarz Stanu w MSP – Pan Jan Bury wyjaśnił, że w *Planie prywatyzacji na lata 2008-2011* założono zakończenie procesów prywatyzacji wszystkich podmiotów sektora maszynowego, w związku z czym nie było potrzeby określania długofalowych celów i korzyści z tytułu posiadania udziałów i akcji dla branży maszynowej.

NIK nie w pełni podziela tę argumentację. Prywatyzację spółek sektora przemysłu maszynowego przewidziano w *Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2008 r.*¹⁰ We wcześniejszym dokumencie z 2003 r. *Program Prywatyzacji majątku Skarbu Państwa do roku 2006* nie odniesiono się do prywatyzacji spółek sektora przemysłu maszynowego, pomimo wskazania 18 innych sektorów. W *Kierunkach* określono cele oraz uwarunkowania procesów prywatyzacji. W ramach sektora przemysłu maszynowego planowano zbyć udziały i akcje Skarbu Państwa 7 spółek: POLMOR Sp. z o.o., Fabryka Konstrukcji Stalowych i Maszyn SPOMASZ SA, DOLFAMEX Sp. z o.o., Fabryka Aparatury Elektromedycznej FAMED Łódź SA, ARCHIMEDES SA, Fabryka Szlifierek JOTES SA, TARPOM SA. Ministerstwo planowało również wprowadzenie na Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie akcji Centrum Produkcyjnego Pneumatyki PREMA SA. oraz firmy H. Cegielski – Poznań SA.

Ostatecznie sporządzono wykaz 35 spółek sektora przemysłu maszynowego zakwalifikowanych do prywatyzacji w latach 2008 - 2010. W stosunku do 24 spółek dotychczasowe działania prywatyzacyjne okazały się bezskuteczne, przede wszystkim ze względu na brak zainteresowania inwestorów ich zakupem lub zbyt niską cenę oferowaną przez inwestorów. Sprzedano natomiast akcje lub udziały 8 spółek¹¹, a w stosunku do 5 procesy prywatyzacyjne są w różnym stopniu zaawansowane.

Skoro więc proces prywatyzacji spółek przebiega relatywnie wolno (bez względu na przyczyny tego stanu rzeczy), w ocenie NIK uzasadnione jest założenie, że Skarb Państwa będzie posiadał akcje i udziały w spółkach sektora przemysłu maszynowego jeszcze w dłuższym okresie czasu. W tej sytuacji celowe byłoby rozważenie zasadności opracowania dokumentu, który określi cele i zakładane korzyści Skarbu Państwa z tytułu posiadania akcji lub udziałów w tych spółkach.

6. NIK negatywnie pod względem rzetelności ocenia brak pełnej weryfikacji w MSP analiz przedprywatyzacyjnych przygotowanych przez firmy doradcze.

¹⁰ Opracowane i zatwierdzone w 2007 r.

¹¹ Wg stanu na dzień 30 listopada 2010 r.

Odbioru zamówionych analiz przedprywatyzacyjnych dokonuje Komisja ds. odbioru, w trybie i na zasadach określonych w *Zarządzeniu nr 16 Ministra Skarbu Państwa z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie odbioru analiz przedprywatyzacyjnych* (ze zmianami). Odbioru dzieł Komisja dokonuje jednakże pod względem formalnym, tj. zgodności z warunkami określonymi w umowie, w tym w zakresie dotrzymania ustalonego terminu wykonania. Zdaniem Ministerstwa podpisywane umowy zawierają zapisy o odpowiedzialności wykonawcy za merytoryczną treść opracowań, co zabezpiecza interes zamawiającego. NIK nie podziela powyższego stanowiska. Brak weryfikacji wycen stwarza bowiem ryzyko zaniżenia wartości spółki.

Wyłoniona w postępowaniu przetargowym firma [REDAKTOWANO] błędnie oszacowała wartość firmy MADRO Białystok Sp. z o.o. metodą skorygowanych aktywów netto, dokonując nieprawidłowej wyceny nieruchomości. Wyceniający, szacując wartość Spółki, wziął pod uwagę nieprawdziwą (mniejszą) powierzchnię działki. To spowodowało zaniżenie wyceny i określenie wartości Spółki w wysokości 5 157,6 tys. zł, zamiast 7 596,6 tys. zł. Ostatecznie pakiet udziałów Spółki sprzedano za 6 284 tys. zł. Zgodnie z zawartą umową Ministerstwu Skarbu Państwa przysługuje prawo do dochodzenia naprawy szkody powstałej w wyniku nieprawidłowej wyceny. Spółka bezpośrednio po sprzedaży zaprzestała produkcji, a podstawową jej działalnością stał się wynajem nieruchomości na własny rachunek, zarządzanie nieruchomościami oraz zarządzanie bazarem handlowym.

7. NIK, pozytywnie oceniając fakt, że Ministerstwo w okresie objętym kontrolą publikowało raporty zawierające dane o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek sektora przemysłu maszynowego, zwraca uwagę na wątpliwość czy dane w nich prezentowane są porównywalne z poprzednimi opracowaniami.

Za rok 2006 Departament Analiz sporządził *Raport o sytuacji ekonomiczno- finansowej spółek nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa z co najmniej 25% udziałem Skarbu Państwa w kapitale zakładowym*, obejmujący w zakresie przemysłu elektromaszynowego, spółki nadzorowane przez MSP kwalifikowane wg różnych działów PKD. Podano w nim łączne dane za lata 2004-2006, dotyczące przemysłów: elektromaszynowego, metalowego i maszynowego w zakresie m.in. przychodów ze sprzedaży, aktywów, wyników finansowych, podano wskaźniki ekonomiczne w tym rentowność brutto, netto, wskaźniki płynności, obrotu zapasami, zobowiązaniami i inne.

¹² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tj. Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.

Raporty o sytuacji ekonomiczno- finansowej spółek nadzorowanych przez Ministra SP(...) za lata 2007 i 2008 zostały sporządzone dla przemysłu elektromaszynowego i maszynowego. Podano w nich łączne dane za lata 2005-2007, dotyczące branży: elektromaszynowej i maszynowej, bez wskazania czy klasyfikacja spółek do tych kategorii odpowiadała tej, którą zastosowano w poprzednim *Raporcie*.

Sekretarz Stanu w MSP – Pan Jan Bury wyjaśnił, że raporty sporządzane są na tle branż i gałęzi gospodarki, czyli oparte są na powszechnie obowiązującej w gospodarce narodowej klasyfikacji PKD, co pozwala m.in. na porównanie wyników osiągniętych przez analizowane spółki w nadzorze MSP do rezultatów osiągniętych w poszczególnych sektorach gospodarki. Ze względu na rozbudowaną strukturę klasyfikacji PKD, niemożliwe jest, zdaniem wyjaśniającego, przeanalizowanie wszystkich grup działalności. Dlatego też, dla celów opracowania raportu konieczne było zagregowanie niektórych ich rodzajów.

W *Zasadach Nadzoru Właścicielskiego* Minister Skarbu Państwa podkreślał, że system monitorowania podmiotów z udziałem Skarbu Państwa stanowi podstawę oceny działalności oraz prawidłowości funkcjonowania tych podmiotów. Równocześnie system ten służy przygotowaniu opracowań o charakterze syntetycznym, obejmującym ocenę sytuacji ekonomiczno – finansowej branż i sektorów. Zgodnie z *Zasadami*, jawność i przejrzystość działalności gospodarczej podmiotów z udziałem SP zapewnia m.in. coroczny *Raport o sytuacji ekonomiczno – finansowej spółek z udziałem SP*. Zdaniem NIK gwarancję przejrzystego zaprezentowania działalności podmiotów nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa dawałby sposób prezentowania danych na tle branż zdefiniowanych przez Ministra w *Zarządzeniach w sprawie podziału zadań Kierownictwa MSP*.

8. NIK zwraca uwagę na fakt, że nadzór nad sektorem przemysłu maszynowego powierzano członkom Kierownictwa Ministerstwa, bez jednoczesnego przyporządkowania im nadzoru nad komórką odpowiedzialną za ten sektor, tj. b. Departamentem Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji II.

W latach 2006 - 2010 (30 czerwca) trzykrotnie doszło do takiego stanu. W okresie od dnia 13 września 2006 r. do dnia 18 lipca 2007 r. na podstawie zarządzeń Ministra Skarbu Państwa w sprawie podziału zadań w Kierownictwie MSP¹³ Pan Paweł Szałamacha - Sekretarz Stanu w MSP sprawował nadzór nad sektorem przemysłu maszynowego, ale nadzór nad ówczesnym Departamentem Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji II sprawował Podse-

¹³ Zarządzenia Nr 27/06 z dnia 13 września 2006, 39/06 z dnia 1 grudnia 2006 r., 42/06 z dnia 19 grudnia 2006 r., 43/06 z dnia 22 grudnia 2006 r., 6/07 z dnia 14 marca 2007 r., 9/07 z dnia 21 marca 2007 r. oraz 24/07 z dnia 18 lipca 2007 r.

kretarz Stanu – Pan Ireneusz Dąbrowski. Podobna sytuacja wystąpiła w okresie od dnia 19 lipca 2007 r. do dnia 24 września 2007 r.¹⁴, kiedy to nadzór nad DNWiP II sprawował Pan Michał Krupiński - Podsekretarz Stanu, podczas gdy kompetencje Pana Pawła Szałamachy dotyczące nadzoru nad całym sektorem nie uległy zmianie. Również w okresie od dnia 25 września 2007 r. do dnia 24 listopada 2007 r.¹⁵ na podstawie Zarządzenia Ministra SP, Pan Paweł Szałamacha - Sekretarz Stanu sprawował nadzór nad sektorem przemysłu maszynowego, a nadzór nad DNWiP II wykonywał Pan Dawid Jackiewicz - Podsekretarz Stanu.

NIK pozytywnie ocenia fakt, że stan ten został uporządkowany w dniu 24 listopada 2007 r., kiedy to Minister Skarbu Państwa (Zarządzeniem nr 44) przesądził, że – w odniesieniu do przemysłu maszynowego - Podsekretarz Stanu w MSP – Pan Zdzisław Gawlik będzie nadzorował zarówno branżę (sektor) jak i właściwe w tym zakresie komórki organizacyjne.

9. W ocenie NIK nadzór właścicielski Ministra Skarbu Państwa nad sektorem przemysłu maszynowego w latach 2006 - 2010 (do 19 marca 2010 r.) sprawowany był nie zawsze zgodnie z procedurami obowiązującymi w Ministerstwie, tj. z: *Zasadami nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi*¹⁶ (w zakresie ustalania celów) oraz *zarządzeniem nr 12 Ministra Skarbu Państwa z 13 marca 2005 r. w sprawie zasad postępowania przy wykonywaniu czynności nadzorczych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Skarbu Państwa realizujące zadania Ministra Skarbu Państwa związane ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego*¹⁷, a także regulaminami wewnętrznymi. I tak, m.in.:

- nie organizowano cyklicznych (raz na pół roku) branżowych spotkań z członkami zarządów spółek z jednoosobowym i większościowym udziałem SP oraz reprezentantami SP w radach nadzorczych w celu przedstawienia głównych założeń polityki właścicielskiej, w szczególności określenia zadań, celów i strategii oraz omówienia podstawowych problemów branży (obowiązek określony *zarządzeniem nr 12*¹⁸);
- nie organizowano dla członków Rad Nadzorczych cyklicznych szkoleń uzupełniających wiedzę i podnoszących kwalifikacje m.in. w zakresie funkcjonowania spółek (*zarządzenie nr 12*¹⁹).

¹⁴ Zarządzenie 24/07 z 18.07.2007 r.

¹⁵ Zarządzenie 29/07 z dnia 22 września 2007 r.

¹⁶ Wprowadzonych Zarządzeniem MSP nr 41/ 2005 z dnia 19 października 2005r.

¹⁷ Wprowadzonych Zarządzeniem MSP nr 12/2005 z dnia 31 marca 2005r.

¹⁸ Załącznik nr 1, Instrukcja nr 2 – Czynności kierownictwa departamentu nadzoru w zakresie bieżącego sprawowania nadzoru właścicielskiego nad podległymi spółkami, pkt 8.

¹⁹ Załącznik nr 1, Instrukcja nr 2 – Czynności kierownictwa departamentu nadzoru w zakresie bieżącego sprawowania nadzoru właścicielskiego nad podległymi spółkami, pkt 6.

Nie przeprowadzano także szczegółowych ocen działalności rad nadzorczych przy podejmowaniu decyzji przez Zwyczajne Walne Zgromadzenia/Zwyczajne Zgromadzenia Wspólników w sprawie udzielenia absolutorium, nie uzasadniano zmian dokonywanych w radach nadzorczych²⁰, akceptowano uchwały rad nadzorczych o naborze kandydatów, które nie zawierały istotnych elementów wskazanych w § 10, ust. 3 *rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach*²¹ tj. oceny wszystkich kandydatów (uchwały zawierały tylko lakoniczne uzasadnienia wyboru, sprowadzające się w większości uchwał do krótkiego stwierdzenia, że *kandydat był najlepszy*).

Dyrektor Departamentu Nadzoru Właścicielskiego- Pani Ewa Sibrecht-Ośka wyjaśniła, że wprowadzony w 2005 r. obowiązek wyznaczania spółkom zadań, celów i strategii, (...) nie został wprowadzony w życie z uwagi na istotne wątpliwości natury formalno-prawnej. Tego typu działanie Ministra Skarbu Państwa występującego w spółkach jako akcjonariusz/wspólnik mogłoby zostać uznane za sprzeczne z postanowieniami kodeksu spółek handlowych stanowiącymi, iż prowadzenie spraw spółek należy do kompetencji zarządu, a walne zgromadzenie i rada nadzorcza nie mogą wydawać zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia tych spraw. Zapis ten został uchylony Zarządzeniem Nr 19 Ministra Skarbu Państwa z 2010r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”.

W ocenie NIK wyjaśnienia te nie są w pełni trafne. Oczywistym jest, że *Kodeks spółek handlowych* wyraźnie określa kompetencje organów spółki i kompetencje te muszą być przestrzegane. Nie oznacza to jednak, że Minister Skarbu Państwa jako udziałowiec lub akcjonariusz spółki nie może, poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych, wyrażać zainteresowania działaniami zarządów spółek, wyrażać oczekiwań co do osiągnięcia określonych rezultatów tych działań, a także dokonywać oceny władz spółek pod kątem spełnienia tych oczekiwań. Jest to niezbywalne prawo właściciela, nie naruszające ustawowego podziału kompetencji w zarządzaniu podmiotem prawa handlowego.

NIK pozytywnie ocenia fakt, że Minister Skarbu Państwa mając na uwadze ustalenia wcześniejszych kontroli, w których również stwierdzano niestosowanie w praktyce istotnych postanowień wewnętrznych w zakresie nadzoru właścicielskiego, *zarządzeniem Nr 19 z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu*

²⁰ Na co NIK zwracała uwagę w wystąpieniu do Ministra Skarbu Państwa z dnia 23 lipca 2009 r. przygotowanym w wyniku kontroli prawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa w latach 2004 – 2008.

²¹ Dz. U. z 2003r. Nr 55, poz.476 ze zm.

Państwa wprowadził nowe uregulowania, które uchylili dotychczas obowiązujące przepisy w tym zakresie.

10. NIK informuje Pana Ministra o licznych nieprawidłowościach i uchybieniach w działalności organów skontrolowanych spółek sektora przemysłu maszynowego. Powyższe ustalenia wskazują na niewystarczającą skuteczność nadzoru właścicielskiego ze strony Ministra Skarbu Państwa.

10.1. Zgodnie z § 36 ust. 1 Statutu Spółki PREMA SA, dwie piąte składu rady nadzorczej powinno pochodzić spośród osób wybranych przez pracowników Spółki. W dniu 25 czerwca 2009 r. do czteroosobowej rady nadzorczej powołano tylko jedną osobę wybraną przez pracowników.

10.2. W latach 2006 - 2009 (do września) spółka H. Cegielski – Poznań SA działała bez zaakceptowanej przez Radę Nadzorczą *Strategii Rozwoju*. Opracowane w tym okresie dokumenty stanowiły albo plany rzeczowo-finansowe (tak jak opracowany w 2006 r. *Plan strategiczny na lata 2006 - 2009*²²) albo po opracowaniu były wycofywane przez Zarząd lub nie uzyskiwały akceptacji Rady Nadzorczej. Rada Nadzorcza zachowywała bierną postawę wobec nieprawidłowych działań Zarządu Spółki. Po terminie Zarząd zgłosił sprzeciw do przekazanej Sądowi przez Zarządcę Kompensacji listy wierzytelności Stoczni Szczecińska Nowa Sp. z o.o.²³ (w ramach postępowania określonego *ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego*²⁴).

10.3. Spośród 28 posiedzeń Rady Nadzorczej Fabryki Szlifierek FAS GŁOWNO Spółka z o.o., które odbyły się w okresie objętym kontrolą, na 16 posiedzeniach pięcioosobowa Rada Nadzorcza obradowała w niepełnym składzie (4 osoby). Nieobecni byli głównie członkowie Rady reprezentujący Skarb Państwa (12 nieobecności) oraz przedstawiciel jednostki powiązanej ze Spółką, to jest firmy „ASCO” Sp. z o.o. (4 nieobecności). Posiedzenia Rady, zgodnie z Umową Spółki, odbywały się co dwa miesiące. Nieobecności członków Rady usprawiedliwiane były wprawdzie na kolejnych posiedzeniach, niemniej częstotliwość tych nieobecności wskazuje, że kandydatury osób reprezentujących Skarb Państwa nie były dobrane trafnie,

²² Na lata 2006-2008 przyjęty uchwałą Zarządu Spółki nr 17/06 z dnia 22 lutego 2006 r., pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą uchwałą nr 24/V/06 z dnia 29 marca 2006 r.; na lata 2007-2009 przyjęty uchwałą Zarządu nr 20/07 z dnia 14 marca 2007 r., pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą uchwałą nr 70/V/07 z dnia 31 marca 2007 r.

²³ Spółka zgłosiła niefakturowane wierzytelności wobec polskich stoczní na łączną kwotę 93 650,6 tys. zł, w tym wobec: Stoczni Szczecińska Nowa Sp. z o.o. w wysokości 49 205,6 tys. zł.

²⁴ Dz. U. Nr 233, poz. 1569.

skoro nie zdołały one pogodzić wymogu uczestnictwa w posiedzeniach Rady Nadzorczej z pozostałymi wykonywanymi obowiązkami.

10.4. Zatwierdzenie przez Zwyczajne Walne Zgromadzenie Wspólników DOLFAMEX Sp. z o.o., sprawozdania finansowego za rok 2006 nastąpiło w dniu 13 sierpnia 2007 r., to jest z opóźnieniem 44 dni w stosunku do terminu określonego w art. 53 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*. Przyczyną było wstrzymanie się od głosu Pełnomocnika Skarbu Państwa w sprawie zatwierdzenia porządku obrad WZW. Było to zgodne z wytycznymi zaakceptowanymi przez Pana Pawła Szałamachę - Sekretarza Stanu w MSP. Celem takiego postępowania było odsunięcie posiedzenia WZW do czasu nabycia przez Skarbu Państwa dodatkowych 20% udziałów, dzięki czemu możliwe było naliczenie wyższej dywidendy. W pozostałych przypadkach ZZW odbywały się terminowo. NIK uznaje celowość nabycia w tym przypadku dodatkowych udziałów, negatywnie oceniając jednak fakt, że założony cel próbowano osiągnąć w sposób naruszający prawo. Uchwała w sprawie podziału dywidendy została zaskarżona przez mniejszościowego udziałowca.

10.5. Zarząd MEPROZET Kościan SA – w związku z realizacją umowy prywatyzacyjnej – w raporcie o inwestycjach przeprowadzonych w piątym roku działalności Spółki stwierdził, że wartość inwestycji poniesionych w okresie od dnia 1 sierpnia 2003 r. do dnia 31 lipca 2004 r. wyniosła 521,6 tys. zł, podczas gdy faktycznie było to 326,6 tys. zł. Różnica, w wysokości 195 tys. zł dotyczyła rozliczenia inwestycji w toku pn. *”Modernizacja kotłowni”*. Zarząd Spółki dwukrotnie wykazał powyższą inwestycję w sprawozdaniach, zaliczając ją do kwoty inwestycji poniesionych w czwartym roku (jako *środki trwałe w budowie*) oraz w piątym roku (jako *zakup środków trwałych*). Pomyłki tej nie sprostowano.

11. NIK zwraca uwagę na sposób realizacji przez Ministra Skarbu Państwa postanowień Statutu spółki SPOMASZ Bełżyce SA. Na podstawie § 16 ust. 4 i 5 Statutu Spółki, Skarb Państwa corocznie zobowiązany był do oferowania uprawnionym nabywcom należących do SP akcji w takiej liczbie, aby udział tych akcjonariuszy w kapitale zakładowym Spółki w dniu 17 listopada 2010 r. (po 5 latach od dnia rozpoczęcia działalności - 17 listopada 2005 r.) mógł wynieść 51%. Aby zrealizować to zobowiązanie Minister Skarbu Państwa powinien zbyć do listopada 2010 r., w poszczególnych transzach, łącznie 1 164 100 sztuk akcji. Liczba oferowanych akcji powinna być corocznie ustalana przez Skarb Państwa w porozumieniu z Zarządem Spółki, jednakże nie mogła być niższa niż 232 820 sztuk. Sprzedaż akcji Spółki uprawnionym pracownikom w okresie objętym kontrolą prowadzono tylko dwukrotnie.

Pierwszą transzę akcji²⁵ w liczbie 261 331 wykupiono w 2008 r.; natomiast drugą transzę²⁶ – 245 708 sztuk wykupiono w 2010 r. Brak było ofert w 2007 r. i 2009 r. W kwestii tej Zastępca Dyrektora Departamentu Prywatyzacji – Pan Wojciech Chmielewski wyjaśnił, że pierwsza transza akcji nie mogła być zaoferowana wcześniej niż miało to miejsce, gdyż ofertę skonstruowano dopiero po zakończeniu pierwszego roku obrotowego (31 grudnia 2006 r.) i po weryfikacji bilansu za ten rok. Brak oferty w roku 2009 r. spowodowany był natomiast dokonaną w 2008 r. przez Komisję Europejską zmianą sposobu określania stopy referencyjnej, która była podstawą ustalania ceny akcji. Zmiana ta wymagała dokonania zmiany Statutu Spółki w zakresie sposobu ustalania ceny akcji (co nastąpiło z dniem 22 grudnia 2008 r.).

NIK przyjmując do wiadomości powyższe argumenty, wskazuje jednak, że zaoferowanie uprawnionym kupna pozostałych 657 061 akcji należących do Skarbu Państwa dopiero w dniu 6 października 2010 r., postawiło ich w niekorzystnej sytuacji, wynikającej przede wszystkim ze skumulowaniem wydatków na zakup akcji w jednym roku.

12. NIK zwraca uwagę na rozbieżność przepisów *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*²⁷ oraz *ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*²⁸ w zakresie możliwości zasiadania tej samej osoby w radach nadzorczych więcej niż jednej spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 4 ust. 1 *ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*, ogranicza możliwość zajmowania stanowiska członka rady nadzorczej spółki, m.in. z całkowitym lub ponad 50% udziałem SP przez jedną osobę tylko do jednej takiej spółki. Art. 6 ust. 1 *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* dopuszcza natomiast osoby zajmujące stanowiska kierownicze w administracji publicznej (lub równorzędne pod względem płacowym) do członkostwa w organach (w tym radach nadzorczych) maksymalnie dwóch spółek. W MSP jest stosowana norma art. 6 ust. 1 *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* i niektórzy pracownicy Ministerstwa, sprawujący kierownicze stanowiska lub równorzędne pod względem płacowym, zasiadają równocześnie w radach nadzorczych dwóch spółek z całkowitym lub większościowym (ponad 50%) udziałem Skarbu Państwa. Przykładowo, niektórzy członkowie Rady Nadzorczej Spółki „Archimedes” zasiada-

²⁵ Oferowaną przez Ministra Skarbu Państwa w 2007 r.

²⁶ Oferowaną przez Ministra Skarbu Państwa w 2010 r.

²⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 26, poz. 306 ze zm.

li, w różnych okresach jednocześnie w Radach Nadzorczych dwóch spółek z udziałem SP, a jedna osoba nawet w czterech radach (jednej z udziałem SP i trzech należących do jednostek samorządu terytorialnego).

W ocenie NIK, istnieją uzasadnione argumenty przemawiające za tezą, że art. 4 ust. 1 *ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi* należy traktować jako przepis szczególny w stosunku do norm zawartych w przepisach *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*. Jej przyjęcie podważałoby legalność sytuacji takich, jak w przytoczonym przykładzie. Jednakże wątpliwości interpretacyjne dotyczące wzajemnych relacji obu wskazanych przepisów są na tyle duże, że NIK powstrzymuje się od wyrażenia takiej oceny, uznając, że niezbędna jest w tym zakresie interwencja ustawodawcy, a co za tym idzie celowe będzie sformułowanie w tym zakresie przez NIK stosownych wniosków *de lege ferenda*.

13. W okresie objętym kontrolą z naruszeniem przepisów *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* składane były przez prezesów zarządów spółek Skarbu Państwa niektóre oświadczenia majątkowe.

Zbadano oświadczenia majątkowe 21 prezesów z 10 spółek sektora przemysłu maszynowego. Stwierdzono, że 3 osoby nie złożyły łącznie czterech obligatoryjnych oświadczeń, a jedna osoba złożyła je z opóźnieniem. Ponadto jedna osoba przyznała w oświadczeniu, że prowadzi działalność gospodarczą, czym naruszyła zakaz ujęty w art. 4 pkt 6 *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcję publiczne*.

Powyższe naruszenia przepisów – przed kontrolą NIK – nie zostały w Ministerstwie ujawnione w ramach weryfikacji oświadczeń. W ocenie NIK weryfikacja oświadczeń nie była prowadzona rzetelnie. Jest to ocena surowa lecz uzasadniona, gdyż naruszenie zakazów ujętych w *ustawie* zagrożone jest poważnymi sankcjami (może stanowić podstawę do odwołania ze stanowiska).

14. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zintensyfikowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami sektora stosownie do ustalonych procedur.
2. Prowadzenie merytorycznej weryfikacji analiz przedprywatyzacyjnych.
3. Rozważenie możliwości zmiany formuły sporządzania kolejnych raportów o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek, tak aby zapewniona była porównywalność danych.

4. Określenie zasad kwalifikacji spółek do poszczególnych sektorów (agregatów branżowych).
5. Skorzystanie z uprawnień roszczeniowych w stosunku do firmy doradczej Doradztwo Gospodarcze DGA SA z Poznania w związku z zaniżoną wyceną wartości spółki MADRO Białystok SA.
6. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji oświadczeń majątkowych prezesów zarządów spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Ministra o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Stanisław Jarosz
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli