



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP-4101-07-01/2012

Warszawa, dnia 10 grudnia 2012 r.

Pan
Mikołaj Budzanowski
Minister Skarbu Państwa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła, w okresie od 28 maja 2012 r. do 7 września 2012 r. w Ministerstwie Skarbu Państwa² kontrolę w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z większościowym udziałem Skarbu Państwa. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 lipca 2012 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 28 września 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*³, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia wykonywanie przez Ministra SP czynności nadzorczych i kontrolnych, w ramach sprawowania nadzoru i kontroli nad spółkami z większościowym udziałem SP. Podejmowane czynności nadzorcze były zgodne z *Zasadami nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa*⁴, przyjętymi 19 marca 2010 r.⁵, niemniej jednak – w ocenie NIK – ich zakres był niewystarczający.

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Dalej: MSP.

³ W związku z art. 2 *ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 – dalej *ustawa o zmianie ustawy o NIK*), w niniejszym postępowaniu kontrolnym zastosowanie znajdują przepisy ustawowe w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r., tj. do dnia wejścia w życie ww. ustawy.

⁴ Dalej: *Zasady nadzoru*.

⁵ Zarządzeniem nr 19 Ministra SP z dnia 19 marca 2010 r.

1.1. Czynności nadzorcze wobec 20 badanych spółek, dobranych⁶ spośród 295⁷ spółek z większościovym udziałem SP, podejmowane na poszczególnych poziomach decyzyjnych⁸ MSP w okresie objętym kontrolą były zgodne z wewnętrznymi uregulowaniami, a także przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*⁹.

Kontrola nie wykazała przypadków naruszania aktualnie obowiązujących *Zasad nadzoru* w zakresie powoływania (w tym spełniania kryteriów doboru kandydatów) i wynagradzania członków rad nadzorczych i zarządów spółek. Kandydatów na członków rad nadzorczych wskazywał Minister SP zgodnie z propozycjami Sekretarza/Podsekretarza Stanu, przy czym w przypadku osób nie będących pracownikami MSP – wyboru kandydata dokonywano spośród osób rekomendowanych przez zespoły powoływane w MSP do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego¹⁰. Wskazani kandydaci na członków rad nadzorczych byli powoływani przez WZ/ZW¹¹. Członkowie zarządów badanych spółek byli powoływani przez rady nadzorcze lub WZ/ZW po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego odpowiednio przez te rady nadzorcze lub pełnomocników wspólnika¹².

NIK zwraca uwagę na liczne zmiany przedstawicieli Ministra SP w składach rad nadzorczych badanych spółek, dokonywane w trakcie kadencji. W 9 spośród 12 spółek¹³ objętych badaniem, w których funkcjonowała rada nadzorcza, dokonano 25 takich zmian. Najwięcej, tj. po 5 zmian dokonano w składzie rad nadzorczych LOT i TEXTILIMPEX. Jedenaście zmian nastąpiło w związku z rezygnacją członka rady nadzorczej, natomiast w kolejnych dziewięciu przypadkach zmiany te uzasadniano enigmatycznym stwierdzeniem o potrzebie wzmocnienia nadzoru. W pięciu przypadkach brak było uzasadnienia, przy czym jeden z nich polegał na rozszerzeniu składu liczbowego rady nadzorczej. NIK nie podziela natomiast wyjaśnień MSP, że w pozostałych przypadkach odwołania nie wymagały uzasadnienia, ponieważ odwołanie dwóch członków rady nadzorczej nastąpiło uchwałą Zwyczajnego WZ, a dwóch kolejnych członków w związku z przejściem na emeryturę. Dokonywanie zmian w składach rad nadzorczych w trakcie trwania kadencji bez uzasadnienia wskazującego obszary wymagające naprawy i zaniedbania w tym zakresie osoby odwoływanej oraz odwoływanie członków rad nadzorczych składających rezygnacje bez ustalenia przyczyn tych rezygnacji świadczy, zdaniem NIK, o braku przejrzystości w stosowaniu tych procedur. Oznacza to również niepełne wykonanie wniosku pokontrolnego

⁶ Dwie metodami: celową (4 spółki objęte bezpośrednią kontrolą ekip kontrolnych NIK) i losową (16 spółek – losowanie proste z 291 spółek).

⁷ Według stanu na dzień 31 marca 2012 r.

⁸ Departamentów nadzoru, Sekretarza/Podsekretarza Stanu, Ministra SP.

⁹ Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm., dalej: Ksh.

¹⁰ Na podstawie zarządzenia Nr 45 Ministra SP z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, Dz. Urz. MSP Nr 2 poz. 4 ze zm.

¹¹ Walne Zgromadzenie/Zgromadzenie Wspólników.

¹² Zasada powyższa nie dotyczyła członków zarządu wybranych przez pracowników spółki.

¹³ Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej S.A. w Gdyni, H. Cegielski – Poznań S.A., PKS w Końskich S.A., TEXTILIMPEX Sp. z o.o. w Łodzi (TEXTILIMPEX), Łąbinowicka Fabryka Maszyn CELPA S.A., Towarzystwo Finansowe Silesia Sp. z o.o. w Katowicach, Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. w Warszawie (LOT), BUMAR Sp. z o.o. w Warszawie, Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. w Warszawie.

dotyczącego zapewnienia przejrzystości obowiązujących procedur wyboru członków rad nadzorczych w spółkach nadzorowanych przez SP.

1.2. NIK nie zgłasza uwag do rzetelności wypełniania obowiązków, określonych w *Zasadach nadzoru*, dotyczących dokonywania w MSP ocen członków organów nadzorowanych spółek, poprzedzających udzielenie lub nieudzielenie przez WZ/ZW absolutorium z wykonania obowiązków w okresie pełnienia funkcji. MSP dokonywało oceny działalności nadzorowanych spółek pod względem osiągniętych wyników¹⁴ na podstawie rocznych sprawozdań finansowych, pozytywnie zaopiniowanych przez biegłych rewidentów, wybieranych w trybie określonym *zarządzeniem nr 34 Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 września 2008 r. w sprawie i trybu wyboru biegłych rewidentów do badania sprawozdań finansowych spółek z udziałem Skarbu Państwa*¹⁵, oraz informacji kwartalnych przekazywanych przez te spółki do MSP wraz ze sprawozdaniami F-01. Oceny te były zawierane w notatkach departamentów nadzoru MSP przesyłanych do odpowiednich członków kierownictwa MSP w związku z ustaleniem sposobu głosowania uchwał na WZ/ZW.

Sześć spośród 16 badanych spółek prowadzących działalność (37,5%) uzyskało zysk netto w 2010 r. i 2011 r. Trzy spółki: LOT, PKS w Końskich SA w likwidacji oraz Wojskowa Drukarnia w Łodzi Sp. z o.o. poniosły stratę na działalności w 2010 r. i 2011 r. w wysokości odpowiednio: 56 219,7 tys. zł i 145 686,3 tys. zł, 1 026,8 tys. zł i 1 140,5 tys. zł oraz 226,2 tys. zł i 35,7 tys. zł. Siedem pozostałych spółek poniosło stratę w jednym z badanych okresów sprawozdawczych.

Zdaniem NIK, dokonywane przez MSP oceny działalności organów m.in. ww. spółek pod względem osiągniętych wyników ekonomicznych były niewystarczające. Ograniczały się bowiem do diagnozy aktualnej sytuacji ekonomiczno-finansowej. Nie zawierały natomiast wniosków, wynikających z dokonanych ocen, w zakresie ustalenia dla danej spółki celów priorytetowych i oczekiwanych parametrów ekonomiczno-finansowych, a także celowości ewentualnego wsparcia w ramach programów restrukturyzacyjnych.

1.3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stosowana przez Ministra SP praktyka ustalania wynagrodzeń członków rad nadzorczych oraz pełnomocników wspólnika nadzorowanych spółek nie zawierała elementów motywacyjnych. Członkowie rad nadzorczych wszystkich badanych spółek prowadzących działalność otrzymywali od początku wynagrodzenie w maksymalnej wysokości, przewidzianej w *Zasadach nadzoru* (jednokrotność przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego¹⁶). Podobnie ustalano wysokość wynagrodzenia pełnomocników wspólnika – wszyscy otrzymywali wynagrodzenie w wysokości 1,4-krotności przeciętnego wynagrodzenia (maksymalne wynagrodzenie określone w *Zasadach nadzoru*). Tym samym wysokość wynagrodzenia nie miała żadnego

¹⁴ Oceny takiej dokonywano w 16 spośród 20 spółek objętych kontrolą. Ocena działalności czterech spółek nie była możliwa z uwagi na to, że trzy z nich znajdowały się w stanie upadłości (MSP posiadała wyłącznie korespondencję z syndykiem masy upadłości danej spółki), zaś jedna nie prowadziła działalności po przejęciu jej udziałów przez Ministra SP w dniu 29 czerwca 2011 r.

¹⁵ Zarządzenie zmienione zarządzeniem nr 29 Ministra SP z dnia 23 lipca 2009 r.

¹⁶ Dalej: przeciętne wynagrodzenie.

związku z efektami pracy tych osób i ich wpływem na sytuację ekonomiczno-finansową spółek. Tylko w jednym przypadku z czterech zbadanych wynagrodzenie pełnomocnika wspólnika zostało obniżone¹⁷.

Wynagrodzenie członków zarządów badanych spółek było zróżnicowane (od 6-krotności do 1,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia) ze względu na wielkość spółki, jej sytuację ekonomiczno-finansową oraz pełnioną funkcję w zarządzie.

1.4. NIK nie wnosi uwag do formalnej strony działań przedstawicieli SP na posiedzeniach WZ/ZW spółek objętych badaniem oraz terminowości organizowania obrad WZ/ZW tych spółek. Na posiedzeniach WZ/ZW badanych spółek SP był reprezentowany przez Ministra SP, Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu lub upoważnionego pracownika Ministerstwa SP. Reprezentanci SP na posiedzeniach WZ/ZW głosowali zgodnie z instrukcjami zaakceptowanymi przez upoważnionego członka kierownictwa MSP. Wszystkie posiedzenia WZ/ZW spółek objętych kontrolą, rozpatrujące sprawozdania finansowe tych spółek za 2010 r. i 2011 r. rozpoczęły obrady w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego, tj. zgodnie z postanowieniami ich statutów.

1.5. Podejmowane czynności nadzorcze były zgodne z *Zasadami nadzoru*, niemniej jednak, w ocenie NIK, ich zakres był niewystarczający.

W *Zasadach nadzoru* nie zawarto, i wobec tego nie realizowano, elementów polityki właścicielskiej w postaci określenia dla każdej z nadzorowanych spółek oczekiwań Ministra SP dotyczących realizacji celów krótko- i długoterminowych, a także parametrów ekonomiczno-finansowych, oczekiwanych do osiągnięcia w danym roku obrotowym oraz w dłuższej perspektywie, o co NIK wnioskowała¹⁸. NIK nie do końca podziela argumenty zgłaszane przez Ministra SP, zawarte zarówno w odpowiedzi na ww. wystąpienie pokontrolne¹⁹, jak i w wyjaśnieniach składanych w trakcie niniejszej kontroli²⁰, iż ustalanie oczekiwanych ekonomicznych parametrów do osiągnięcia oznaczałoby wydawanie zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw Spółki, czego zabraniają przepisy Ksh. Właściciel kapitału ulokowanego w spółce prawa handlowego nie powinien rezygnować z prawa do wyznaczania celów i korzyści jakie ten kapitał winien mu przynosić w przyszłości. Podejście takie wskazane jest także w *Wytycznych OECD dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*²¹. Zdaniem NIK, stosowanie powyższych elementów polityki właścicielskiej stanowiłoby użyteczny instrument przy dokonywaniu oceny pracy organów spółek, określaniu perspektyw rozwoju tych spółek, a także przy podejmowaniu decyzji właścielskich (np. w zakresie planowania prywatyzacji).

¹⁷ W związku z wnioskiem Zarządu Spółki Studio Miniatur Filmowych Sp. z o.o. w Warszawie w sprawie zmniejszenia wysokości wynagrodzenia Prezesa Zarządu i pełnomocnika wspólnika, ZW, w celu obniżenia kosztów działalności spółki, obniżyło w dniu 29 czerwca 2012 r. wynagrodzenie pełnomocnika wspólnika Spółki do kwoty stanowiącej 1-krotność przeciętnego wynagrodzenia.

¹⁸ Wystąpienie pokontrolne z dnia 23 lipca 2009 r., znak KGP/41021-1/08.

¹⁹ Pismo Ministra SP do Wiceprezesa NIK z dnia 4 listopada 2009 r.

²⁰ Pismo znak BK-AM-0910-2/12(BK/2004/12) z dnia 31 sierpnia 2012 r.

²¹ Wydane w 2005 r. przez MSP w porozumieniu z OECD. Preambuła str. 10, Wytyczna II. Państwo działające jako właściciel – pkt A (str. 15), oraz przypisy do tej wytycznej (str. 27-28).

2. Poza wnioskami pokontrolnymi NIK, skierowanymi do Ministra SP po kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościovym udziałem SP w latach 2004-2008, których ocenę realizacji przedstawiono wyżej, NIK nie zgłasza uwag do realizacji pozostałych wniosków sformułowanych w wyniku ww. kontroli.

2.1. Wniosek pokontrolny o podjęcie działań w celu skrócenia czasu opracowywania i publikowania zbiorczych raportów dotyczących nadzorowanych spółek SP został zrealizowany poprzez skuteczniejsze egzekwowanie przez Departament Analiz MSP wprowadzania do systemu Zintegrowanego Systemu Informatycznego²² MSP danych ze sprawozdań finansowych przez komórki merytoryczne MSP sprawujące nadzór nad spółkami. Efektem tych działań było ukazanie się *Informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek nadzorowanych przez Ministra SP w roku 2010*, w listopadzie 2011 r., podczas gdy *Informacja za rok 2009* ukazała się w kwietniu 2011 r., a za rok 2008 w maju 2010 r.

2.2. W celu zapewnienia przejrzystości postępowań kwalifikacyjnych na członków zarządów nadzorowanych spółek Minister SP określił w *Zasadach nadzoru* procedury i kryteria doboru członków zarządów spółek z udziałem SP oraz wydał Zarządzenie Nr 13 z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wykonywania zadań Ministra SP wynikających z *ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów*²³. NIK nie wnosi uwag do realizacji przez Ministra SP przedmiotowego wniosku pokontrolnego.

2.3. Wniosek pokontrolny NIK dotyczący wzmocnienia mechanizmów audytu i kontroli wewnętrznej w obszarze nadzoru właścicielskiego, NIK uznaje za zrealizowany.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Skarbu Państwa – Biuro Kontroli przeprowadziło 324 kontroli wewnętrznych, z których 38 (tj. 12%) dotyczyło badania prawidłowości działań nadzorczych realizowanych przez jednostki organizacyjne MSP wobec spółek. Niski odsetek kontroli w obszarze nadzoru właścicielskiego wynikał przede wszystkim z decyzji Kierownictwa MSP o przeprowadzeniu w I półroczu 2011 r. kontroli wszystkich procesów prywatyzacji bezpośredniej zakończonych w latach 2009-2010, w wyniku której wykonano 121 kontroli. W tym samym okresie audyt wewnętrzny wykonał 14 zadań, z których 2 (w tym jedno w trakcie realizacji) obejmowały obszar nadzoru właścicielskiego.

Kontrole w obszarze nadzoru właścicielskiego, zrealizowane w departamentach nadzoru właścicielskiego²⁴ oraz w 3 delegaturach MSP²⁵, nie wykazały większych nieprawidłowości w wykonywaniu zadań w zakresie nadzoru przez jednostki MSP. Stwierdzone uchybienia dotyczyły głównie opóźnień we wprowadzaniu danych z ankiet kwartalnych i o sposobie podziału zysku²⁶ do Zintegrowanego Systemu Informatycznego oraz

²² Dalej ZSI.

²³ Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.

²⁴ DNWiP I-V oraz następnie DNW.

²⁵ W Białymstoku, w Katowicach i we Wrocławiu.

²⁶ DNWiP I, DNWiP III, DNW.

koncentrowaniu się głównie na czynnościach związanych z formalnym aspektem nadzoru²⁷. Ponadto w 2011 r. wykonano kontrolę doraźną w zakresie kompletności i aktualności oraz zgodności zapisów w ZSI z dokumentami źródłowymi, która potwierdziła wcześniejsze ustalenia innych kontroli oraz wykazała nieterminowe przekazywanie informacji kwartalnych, brak dat ich wpływu do MSP oraz niezgodności w ZSI z dokumentami źródłowymi. Stwierdzono także nieprawidłowości w działaniach prowadzonych przez Delegaturę MSP w Katowicach polegające między innymi na likwidacji spółki²⁸ bez dokumentów określających czynności i terminy ich realizacji, bez planu finansowego oraz niepodjęciu działań celem rozliczenia z Ministerstwem Finansów. Wszystkie wydane zalecenia sformułowane po kontrolach wewnętrznych zostały przyjęte do realizacji.

Audytem objęto (w 2010 r.) wykonywanie czynności nadzorczych, przez departamenty nadzoru właścicielskiego i prywatyzacji, związanych z oceną standingu nadzorowanych podmiotów. W następnym roku wykonano audyt sprawdzający realizację wydanych zaleceń, w wyniku którego audytorzy uznali je za zrealizowane. Audyt wykazał, że system kontroli zarządczej generalnie zapewnia skuteczną i efektywną realizację założonych celów oraz wykonanie działań. Stwierdzone uchybienia miały charakter formalny, a ich poziom istotności, ze względu na wartość, charakter lub kontekst nie wpływał na ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej zbadanych spółek. Zidentyfikowane ryzyka i słabości kontroli zarządczej dotyczyły między innymi czasochłonności procesu legislacyjnego, występowania błędów systemowych w ZSI, nieprzestrzegania przez organy spółek terminowego przysyłania karty informacyjnej. Zalecono dokonanie analizy celowości modyfikacji ZSI w zakresie wyeliminowania błędów systemowych oraz monitorowanie kompletności danych w kwartalnych informacjach o spółce, a zalecenia zostały przyjęte do realizacji. Ponadto w *Planie audytu na 2012 r.* uwzględniono wykonanie oceny procesu monitorowania postępowań likwidacyjnych i upadłościowych.

Ustalenia kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego generalnie wykazały tożsame uchybienia w działaniu jednostek MSP w zakresie nadzoru.

2.4. Wniosek pokontrolny w sprawie wznowienia działań w celu zrealizowania upoważnienia ustawowego²⁹, dotyczącego określenia zakresu, trybu i terminu składania sprawozdań z wykonania zadań w zakresie wynikającym ze spraw związanych z reprezentowaniem Skarbu Państwa nie został zrealizowany. Z dniem 30 kwietnia 2012 r., w wyniku zmiany dokonanej przez art. 3 pkt 3 *ustawy z dnia 16 marca 2012 r. o likwidacji delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa*, ww. upoważnienie ustawowe zostało zniesione.

²⁷ DNWiP I.

²⁸ FSM Wytwórnia Wyrobów Różnych SA.

²⁹ Zawartego w art. 19 ust. 2 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*, Dz. U. Nr 106, poz. 493, ze zm.

3. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*³⁰, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) określanie dla nadzorowanych spółek krótko- i długoterminowych celów;
- 2) wskazywanie uzasadnienia dokonywanych zmian personalnych w radach nadzorczych, w tym przedstawianie takich przyczyn we wnioskach kierowanych do Ministra SP.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*³¹, zwraca się do Pana Ministra o przekazanie, w terminie 14 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*³², 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*³³ – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
(-) Marian Cichosz

³⁰ W związku z art. 2 *ustawy o zmianie ustawy o NIK*, w niniejszym postępowaniu kontrolnym zastosowanie znajdują przepisy ustawowe w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r., tj. do dnia wejścia w życie ww. ustawy.

³¹ Jw.

³² Jw.

³³ Jw.