



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP-4101-07-02/2012
P/12/187

Warszawa, 20 grudnia 2012 r.

Pan
Janusz Piechociński
Wicepremier
Minister Gospodarki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Gospodarki² w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa w latach 2010-2012 (I kwartał).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 11 grudnia 2012 r., stosownie do art. 60 ustawy o NIK³, przekazuję Panu Premierowi niniejsze *Wystąpienie*.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości sprawowanie przez Ministra Gospodarki nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa w latach 2010-2012 (I kwartał). Podejmowane czynności nadzorcze były zgodne z wewnętrznymi uregulowaniami, a także przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*⁴, niemniej jednak – w ocenie NIK – ich zakres był niewystarczający.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² Dalej także MG lub Ministerstwo.

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 Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

1. NIK pozytywnie ocenia działania w kontrolowanym zakresie, realizowane przez przeprowadzanie spotkań z przedstawicielami spółek, utrzymywanie kontaktu z członkami rad nadzorczych oraz monitorowanie kwartalnych informacji przesyłanych przez spółki. Ministerstwo wdrożyło dokument pn. *Zasady doboru kandydatów do składów organów spółek i innych podmiotów, w stosunku do których Minister Gospodarki posiada stosowne uprawnienia*⁵. Natomiast podjęte działania zmierzające do opracowania własnych zasad nadzoru właścicielskiego realizowane były przewlekłe i nie zakończyły się powodzeniem.

1.1. Sprawując nadzór właścielski, Ministerstwo kierowało się obowiązującymi przepisami, dokumentami rządowymi i regulacjami wewnętrznymi oraz pomocniczo zasadami nadzoru właścielskiego opracowanymi przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Ministerstwo nie dysponowało jednak własnym dokumentem regulującym zasady nadzoru właścielskiego, ponieważ poprzednio obowiązujący utracił moc⁶. Z kolei wdrożone w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania formalne procedury określające kolejność i powiązanie czynności występujących w procesie wykonywania praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa oraz powoływania i odwoływania członków organów spółek i innych podmiotów, w stosunku do których Minister Gospodarki posiada stosowne uprawnienia, nie regulowały szeregu zagadnień związanych z nadzorem właścielskim. Procedura dotycząca wykonywania praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa ograniczała się głównie do przygotowywania dokumentów niezbędnych do podjęcia przez walne zgromadzenie/zgromadzenie wspólników spółek Skarbu Państwa decyzji w sprawach określonych w Kodeksie spółek handlowych oraz w statutach spółek. Nie regulowała natomiast m.in. zagadnień związanych z organizowaniem spotkań z członkami organów spółek czy też bieżącego monitorowania działalności spółek pozostających w nadzorze właścielskim Ministra Gospodarki.

1.2. NIK pozytywnie ocenia opracowanie procedur dotyczących doboru kandydatów na członków rad nadzorczych i zarządów. Tak jak w latach poprzednich, kandydaci do rad nadzorczych w dużej mierze byli wybierani spośród członków korpusu służby cywilnej, zatrudnionych w Ministerstwie. Do składu rad nadzorczych powoływani byli także kandydaci wyłonieni spośród przedstawicieli środowisk naukowych, eksperci rekomendowani przez członków Kierownictwa Ministerstwa Gospodarki.

Od dnia 29 marca 2011 r. w Ministerstwie obowiązywały *Zasady doboru kandydatów*, które obejmowały zagadnienia związane m.in. z oceną kandydatów oraz prowadzeniem bazy danych kandydatów. Przy doborze kandydatów do składu rady nadzorczej uwzględniono wymagania i ograniczenia ustawowe oraz wynikające z postanowień statutow lub umów spółek. Ponadto w procedurze zawarto wymóg dokonywania oceny m.in. w zakresie: ukończenia studiów wyższych i ich kierunku, przygotowania i doświadczenia zawodowego, w tym związanego z wykonywaniem czynności nadzoru, znajomości sektora oraz predyspozycji kandydata. Zawarto w niej również wymóg zapewnienia udziału w radzie nadzorczej prawnika, ekonomisty i specjalisty danej dziedziny.

⁵ Dalej: *Zasady doboru kandydatów*.

⁶ *Zasady sprawowania nadzoru właścielskiego przez Ministra Gospodarki nad przedsiębiorstwami górnictwymi – spółkami z udziałem Skarbu Państwa* z dnia 15 lutego 2006 r.

Wybór członków do rad nadzorczych odbywał się poprzez wskazanie przez Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych⁷ kandydatów spośród członków korpusu służby cywilnej oraz osób wyłonionych z grona przedstawicieli środowisk naukowych, ekspertów (rekomendowanych uprzednio przez członków Kierownictwa Ministerstwa) i akceptację Ministra Gospodarki. Powołanie do rady nadzorczej osoby zatrudnionej w Ministerstwie wymagało akceptacji Dyrektora Generalnego. W procedurze zawarto wymóg ogólnego uzasadnienia doboru kandydata. NIK nie stwierdziła przypadku naruszenia ww. procedur.

W okresie objętym kontrolą w trzech spółkach sektora górnictwa węgla kamiennego odwołano ze składu rad nadzorczych w trakcie trwania kadencji sześć osób, natomiast cztery osoby złożyły rezygnację. Uzasadnienia odwołań prezentowano we wnioskach sporządzanych przez Dyrektora DNP i akceptowanych przez Ministra Gospodarki. Przyczyną odwołania było najczęściej powołanie w skład organu innej spółki lub pełnienie innej funkcji.

W Pomorskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej Sp. z o.o.⁸ nie występowały przypadki zmian w radzie nadzorczej spowodowane innymi względami niż rezygnacja i zmiana kadencji.

Nie stwierdzono przypadków aby odwołania były uzależnione od wyników osiąganych przez spółkę.

1.3. Ministerstwo nie wprowadziło własnych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego, pomimo że w związku z realizacją wniosku pokontrolnego NIK⁹, Minister Gospodarki zobowiązał się do opracowania takiego dokumentu¹⁰.

W DNP wprawdzie trwały prace nad przygotowaniem jednolitego dokumentu opisującego zasady nadzoru właścicielskiego, jednak zostały wstrzymane do czasu przyjęcia przez Radę Ministrów projektu ustawy o wykonywaniu niektórych uprawnień Skarbu Państwa przewidującego nadzór Ministra Skarbu Państwa nad spółkami dotychczas nadzorowanymi przez Ministra Gospodarki. Ze względu na przedłużający się proces uzgodnień projektu powyższej ustawy, DNP miał opracować i przedstawić do zatwierdzenia projekt zasad nadzoru właścicielskiego w terminie do końca września 2010 r. W wyniku kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w 2010 r., której przedmiotem była m.in. realizacja wniosków pokontrolnych NIK, zalecono zintensyfikowanie prac nad projektem zasad nadzoru właścicielskiego. DNP wyznaczał kolejne terminy przedłożenia do akceptacji Ministra Gospodarki przedmiotowego dokumentu, tj. I kwartał 2011 r., a następnie IV kwartał 2011 r., z których jednak żaden nie został dotrzymany.

Jakkolwiek opracowanie zasad nadzoru właścicielskiego nie decyduje o właściwym wykonywaniu tych zadań, dokument taki stanowić powinien istotny element usprawniający rzetelne rozliczanie z realizacji powierz-

⁷ Dalej: DNP

⁸ Badania spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi dokonano na przykładzie Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Sp. z o.o.

⁹ Zawartym w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 czerwca 2009 r. po kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa w latach 2004-2008, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji nadzoru w spółkach górnictwa węgla kamiennego

¹⁰ Pismo: DNP-III-091-1-MB/09 z dnia 04.09.2009 r.

nych zadań, zarówno członków organów spółek jak i pracowników Ministerstwa, wykonujących czynności nadzoru nad tymi podmiotami.

2. Zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego realizował Wydział Nadzoru Właścicielskiego w DNP przy współpracy z Departamentem Górnictwa, Departamentem Energetyki oraz Departamentem Instrumentów Wsparcia, przy czym departamenty te wykonywały przede wszystkim zadania związane z funkcjonowaniem określonych sektorów gospodarki (górnictwo, energetyka) oraz stosowaniem instrumentów wspierania rozwoju gospodarczego.

Na podstawie kwartalnych informacji przekazywanych przez spółki, DNP opracowywał kwortalne informacje o działalności spółek, zawierające podstawowe informacje o ich sytuacji ekonomiczno-finansowej wraz z oceną i analizą sytuacji w spółce. Wyniki analiz były przekazywane Ministrowi Gospodarki w formie pisemnych informacji lub wiadomości elektronicznych. W informacjach brak było natomiast wniosków wynikających z tych analiz. W ramach współpracy Ministerstwa z zarządami i radami nadzorczymi spółek, DNP organizował spotkania Ministra z przedstawicielami organów spółek będących w nadzorze właścicielskim Ministra Gospodarki. W odniesieniu do kontrolowanych trzech spółek sektora górniczego i jednej spółki zarządzającej Specjalną Strefą Ekonomiczną w okresie objętym kontrolą zorganizowano spotkania w 6 terminach¹¹. Przedmiotem spotkań były m.in.: stan i perspektywy funkcjonowanie spółek sektora górnictwa węgla kamiennego, zasady wynagradzania członków zarządów spółek, współpraca spółek z Ministerstwem w zakresie realizacji zadań wynikających z wykonywania praw z akcji Skarbu Państwa w spółkach, problematyka prac rad nadzorczych, badanie przez biegłego rewidenta sprawozdań finansowych spółek, obowiązki reprezentantów Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek, stan i perspektywy rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych.

2.1. Podobnie jak w latach poprzednich, monitorowanie w badanym okresie realizacji przez spółki węglowe celów wyznaczonych przez Radę Ministrów oraz ich sytuacji ekonomiczno-finansowej prowadziła również Agencja Rozwoju Przemysłu SA¹². Na zlecenie MG, ARP SA przygotowywała opinie dotyczące rocznych sprawozdań finansowych spółek górnictwa węgla kamiennego, sprawozdania dotyczące procesów zachodzących w górnictwie węgla kamiennego, w tym sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek w cyklach miesięcznych, kwartalnych i rocznych oraz opiniowała strategię spółek górnictwa węgla kamiennego.

2.2. Elementy polityki właścicielskiej w odniesieniu do spółek sektora górnictwa węgla kamiennego określono w dokumencie – *Program działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015 r.*¹³ W odniesieniu do spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi w Ministerstwie obowiązywała przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 27 stycznia 2009 r. – *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*. Tym niemniej nie określano spółkom sektora górnictwa węgla kamiennego długoterminowych celów – m.in. pa-

¹¹W dniach 18.01.2010 r., 8.02.2010 r., 15 i 29.07.2010 r., 25.08.2011 r. i 26.03.2012 r.

¹² Dalej: ARP SA.

¹³ Dalej: *Program*; w dniu 7.10.2011 r. Rada Ministrów przyjęła zmianę tytułu dokumentu pn. *Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007 – 2015 na Program działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007 – 2015 r.*

parametrów ekonomicznych do osiągnięcia oraz mierników ich realizacji. Nie pełniły takiej funkcji zawarte w *Programie* mało precyzyjne wskaźniki i mierniki realizacji poszczególnych celów szczegółowych polityki państwa wobec sektora górnictwa węgla kamiennego. W *Programie* przyjęto m.in., że docelowa wartość jednostkowych wyników na bieżącej produkcji, jednostkowych wyników ze sprzedaży węgla oraz wyników finansowych netto dla trzech produkcyjnych spółek górniczych będzie w 2015 r. na poziomie dodatnim. Według Ministerstwa, zamieszczone w *Programie* wskaźniki i mierniki realizacji poszczególnych celów szczegółowych miały służyć *ocenie stopnia realizacji Programu*, a nie poszczególnych działań podejmowanych przez spółki węglowe, za które odpowiadały ich zarządy¹⁴. Zdaniem NIK, określanie przez właściciela parametrów ekonomicznych do osiągnięcia przez spółkę wpisuje się w ten cel. Jednak Ministerstwo przyjęło rozwiązanie, że prognozy wyników w poszczególnych sferach działalności na kolejne lata miały określać w swych strategiach przedsiębiorstwa górnicze. Takie podejście okazało się tylko częściowo skuteczne. Ponadto NIK zauważa, że 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, a także nie powinien pozostawiać spółce nadmiernej autonomii w zakresie wyznaczania własnych celów. Podejście takie wskazane jest także w *Wytycznych OECD dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*¹⁵.

2.3. W związku z realizacją wniosku pokontrolnego NIK, zalecającego określenie długoterminowych celów działania spółek sektora górnictwa węgla kamiennego, w tym parametrów ekonomicznych do osiągnięcia oraz mierników ich realizacji – do statutów tych spółek wprowadzono w 2009 r. postanowienia zobowiązujące walne zgromadzenia do zatwierdzania strategii funkcjonowania spółek. W okresie objętym kontrolą, walne zgromadzenia zatwierdziły strategie dwóch spośród trzech objętych badaniem spółek górnictwa węgla kamiennego, tj. „WĘGLOKOKS” SA¹⁶ i Kompanii Węglowej SA¹⁷, przy czym strategia Kompanii Węglowej zawierała prognozy podstawowych wskaźników techniczno-ekonomicznych (w latach 2011-2020) oraz mierniki realizacji celów strategicznych. W strategii rozwoju „WĘGLOKOKS” SA na lata 2010–2015, w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej strategii tej Spółki¹⁸, nie przedstawiono projekcji finansowej wyników Spółki w latach objętych strategią. Zdaniem NIK, w przypadku nieokreślenia przez spółki węglowe wskaźników i mierników realizacji celów, walne zgromadzenie nie powinno zatwierdzać takich strategii, jako że uniemożliwiają one rzetelną ocenę działalności tych spółek. Dyrektor DNP wyjaśnił, iż niezatwierdzenie przez walne zgromadzenie strategii rozwoju Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA spowodowane było zaawansowanymi przygotowaniem jej do debiutu giełdowego¹⁹. Prace w tym zakresie prowadził Minister Skarbu Państwa przy udziale Ministra Gospodarki, zaś strategia rozwoju Spółki stanowiła jeden z fragmentów prospektu emisyjnego.

¹⁴ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Górnictwa, znak DGA-I-0911-3/1/12 z dnia 31.05.2012 r.

¹⁵ 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).

¹⁶ *Strategia rozwoju „WĘGLOKOKS” S.A. na lata 2010-2015.*

¹⁷ *Strategia rozwoju i funkcjonowania Kompanii Węglowej S.A. w okresie od 2012 do 2015 roku z perspektywą do 2020 roku.*

¹⁸ *Strategia rozwoju „WĘGLOKOKS” SA na lata 2008-2015.*

¹⁹ Wyjaśnienia Dyrektora DNP z dnia 20.08.2012 r., znak: DNP-III-0911-4/10/12.

3. W okresie objętym kontrolą Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego²⁰ planowało w 2010 r. przeprowadzenie kontroli i audytu wewnętrznego w obszarze sprawowania przez komórki organizacyjne Ministerstwa nadzoru właścicielskiego w spółkach górnictwa węgla kamiennego. Z uwagi na ograniczenia kadrowe, przeprowadzono jednak tylko kontrolę wewnętrzną. DNP był również objęty audytem systemu zarządzania m.in. w zakresie przebiegu procesu wykonywania praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa.

4. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK²¹, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o określanie spółkom sektora górnictwa węgla kamiennego długoterminowych celów, w tym parametrów ekonomicznych do osiągnięcia i mierników ich realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK²², zwraca się do Pana Premiera o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK²³, przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku 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 NIK²⁴ – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

(-)Marian Cichosz

²⁰ Obecnie od dnia 27 lutego 2012 r. - Biuro Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli.

²¹ 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.

²² Jw.

²³ Jw.

²⁴ Jw.