



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KGP – 4001-03-01/2013
P/13/056

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia
pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli*

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/056 – Komunalizacja spółek Skarbu Państwa

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Rafał Szymański, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 86878 z dnia 18.09.2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)
2. Adam Zaborski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 86879 z dnia 23.09.2013 r.
(dowód, akta kontroli str.1-2)
3. Dorota Winosławska-Mrówka, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 86886 z dnia 23.09.2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 5-6)
4. Mirosław Wójtowicz, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 86897 z dnia 23.09.2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 790)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Skarbu Państwa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Włodzimierz Karpiński, Minister Skarbu Państwa

(dowód: akta kontroli str. 787)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK wzięła przede wszystkim pod uwagę fakt, że spośród poddanych kontroli 55 postępowań², prowadzonych przez Ministerstwo Skarbu Państwa (dalej MSP) w celu komunalizacji spółek na rzecz jednostek samorządu terytorialnego³, nieprawidłowości w procesie komunalizacyjnym stwierdzono tylko w jednym postępowaniu (komunalizacji Spółki Kopalnia Siarki Machów SA).

Minister Skarbu Państwa działając na podstawie art. 4b ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁴ oraz art. 50 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵ w latach 2007-2013 zbył nieodpłatnie, na wniosek jednostek samorządu terytorialnego, akcje i udziały w 88 spółkach, których właścicielem był Skarb Państwa (82 na podstawie art. 4b ustawy o kip oraz 6 na podsta-

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² W tym 31 zakończonych odmową komunalizacji.

³ Dalej również jst.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 216, dalej: *ustawa o kip*. Podstawą prawną działań Ministra polegających na zbyciu nieodpłatnie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub ich związku akcji spółek Skarbu Państwa do dnia 11 lutego 2009 r. był art. 4a ustawy, a po wejściu w życie nowelizacji ustawy o kip w dniu 12 lutego 2009 r. – art. 4b ustawy. Przywołanie art. 4b dla komunalizacji dokonanych w latach 2007-2013 jest równoważne z przywołaniem odpowiednio art. 4a ustawy o kip.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 596; dalej: *ustawa o sw*.

wie art. 50 *ustawy o sw*). W obu przywołanych wyżej ustawach postanowiono, że Minister Skarbu Państwa, przy spełnieniu warunków ustawowych, może, ale nie jest zobowiązany, dokonać komunalizacji spółki na rzecz jst.

W latach 2007-2013 w Ministerstwie Skarbu Państwa nie opracowano dokumentów przedstawiających założenia resortu odnośnie polityki komunalizacyjnej. W ocenie NIK wypracowanie takich założeń było celowe, w sytuacji gdy poszczególne jst występowały o komunalizację spółek, dla których wszczęto już postępowania prywatyzacyjne, a w MSP działania prywatyzacyjne i komunalizacyjne prowadzone były równolegle przez kilka jednostek organizacyjnych (departamentów).

Kontrola postępowań skutkujących zawarciem umów z jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie art. 4b *ustawy o kip* wykazała niejednorodność stosowania ust. 1 pkt 2 tego przepisu. W trakcie postępowań w sprawach komunalizacji przedsiębiorstw transportu autobusowego, wykonujących przewozy pasażerskie na liniach przekraczających obszar jst, warunek wykonywania przez spółki działalności gospodarczej na obszarze składającej wniosek jst lub związku tych jednostek, uważano w jednych przypadkach za spełniony, zaś w innych za niespełniony. Rozbieżności takie przestały występować po sporządzeniu przez Departament Prawny MSP, w grudniu 2009 r., jednolitej opinii prawnej⁶ dotyczącej m.in. stosowania art. 4b ust. 1 pkt 2 *ustawy o kip*.

Na podstawie sprawozdawczości jst Minister Skarbu Państwa analizował przekształcenia i prywatyzację mienia komunalnego, sporządzał informacje i opracowania zbiorcze, w tym obejmujące ekonomiczne aspekty komunalizacji spółek Skarbu Państwa. Wyniki opracowań udostępniał na stronach internetowych. Nie od wszystkich jst wyegzekwowano jednak sprawozdania w zakresie przekształceń mienia komunalnego. Ponad 10% tych jednostek nie złożyło sprawozdań za 2012 r.

Z uwagi na brak w MSP praktyki rejestrowania wniosków o komunalizację składanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie było możliwe dokładne ustalenie faktycznej liczby złożonych wniosków, a w konsekwencji także liczby i przyczyn odmów komunalizacji spółek.

Kontrola wykazała ponadto, że w prowadzonym przez Departament Budżetu i Finansów MSP⁷ rejestrze umów nie zaewidencjonowano niektórych umów komunalizacyjnych. Praktykę rejestrowania przez DBiF wszystkich zawartych umów komunalizacji wprowadzono w MSP dopiero od 2010 r.

Kontrola przekazywania województwom mienia Skarbu Państwa, służącego wykonywaniu zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej na podstawie art. 50 *ustawy o samorządzie województwa* (dalej *ustawa o sw*), wykazała przypadki prowadzenia przez MSP postępowań z naruszeniem terminów określonych w art. 35 *ustawy kodeks postępowania administracyjnego*⁸ (dalej *kpa*).

⁶ Opinia z 3 grudnia 2009 r., znak: DP-MR-023-871/09(MSP/DP/5856/09).

⁷ Dalej DBiF.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nieodpłatne zbycie części lub wszystkich posiadanych przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach na rzecz jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 4 b ustawy o kip

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie art. 4 b ustawy o kip w latach 2007-2013 Minister Skarbu Państwa zawarł 89 umów o nieodpłatne zbycie części lub wszystkich posiadanych przez Skarb Państwa akcji/udziałów w 82 spółkach (dalej umów komunalizacyjnych). Umowy zawarte zostały z 82 jednostkami samorządu terytorialnego. Z siedmioma jst Minister Skarbu Państwa dwukrotnie zawierał umowy komunalizacyjne, przekazując im pakiet większościowy akcji/udziałów, natomiast pozostałą część (15% udziałów/akcji w sześciu umowach i 20% w jednej umowie) Minister zatrzymał z zamiarem udostępnienia nieodpłatnie pracownikom komunalizowanych spółek na podstawie art. 36 ustawy o kip. Po podjęciu czynności związanych z udostępnieniem akcji uprawnionym pracownikom, Minister Skarbu Państwa zawarł z siedmioma spółkami odrębne umowy, na mocy których przekazał nieodpłatnie pakiety akcji przeznaczone do udostępnienia pracownikom lub pozostałe po udostępnieniu pracownikom (od 0,002 – 15%).

Ministerstwo Skarbu Państwa nie opracowało założeń dotyczących nieodpłatnego przekazywania akcji/udziałów spółek na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. W złożonych wyjaśnieniach Minister Skarbu Państwa poinformował⁹, że ramowe zamierzenia Ministerstwa dotyczące przekształceń własnościowych, w tym komunalizacji zawarte zostały w dokumentach: *Plan prywatyzacji na lata 2008 – 2011 wraz z aktualizacją*¹⁰ i *Plan prywatyzacji na lata 2012 – 2013*¹¹. Ponadto w złożonych wyjaśnieniach Minister Skarbu Państwa poinformował, że zamierzenia MSP dotyczące przekształceń własnościowych w danym roku przedstawiane są w corocznie opracowywanym dokumencie pn. *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa*, stanowiącym fragment uzasadnienia do ustawy budżetowej. Zarówno plany prywatyzacji jak i *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa* zostały podane do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ich na stronie internetowej ministerstwa.

Pomimo faktu, że proces komunalizacji z zasady prowadzony jest w oparciu o wniosek złożony przez jst, Minister Skarbu Państwa w odniesieniu do spółek z branż transportowej¹² i uzdrowiskowej¹³ kierował oferty komunalizacyjne do samorządów.

W dniu 3 grudnia 2009 r. Departament Prawny MSP opracował opinię prawną dotyczącą możliwości nieodpłatnego przekazania przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa akcji/udziałów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. W opinii wskazano dwie podstawy prawne komunalizacji mienia państwowego oraz różne sposoby procedowania. Według departamentu, komunalizacja na podstawie art. 4b ustawy o kip opiera się na uprawnieniu Ministra Skarbu Państwa, które ma charakter uznaniowy, jednak uznaniowość ta nie jest tożsama z dowolnością i nie

⁹ Wyjaśnienia Ministra Skarbu Państwa – Włodzimierza Karpińskiego z dnia 20 listopada 2013 r.

¹⁰ Plan prywatyzacji na lata 2008 – 2011, przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 83/2008 z dnia 22 kwietnia 2008 r.

¹¹ Plan prywatyzacji na lata 2012 – 2013, przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 64/2012 z dnia 27 marca 2012 r.

¹² Wystąpienie podsekretarza Stanu w MSP Mikołaja Budzanowskiego do marszałków 11 województw z dnia 30 września 2009 r.

¹³ Oferta komunalizacyjna spółek przedstawiona na spotkaniu Ministra Skarbu Państwa z przedstawicielami samorządów wojewódzkich, które odbyło się w dniu 19 września 2012 r.

eliminuje potrzeby podejmowania racjonalnego rozstrzygnięcia z uwzględnieniem interesu społecznego. Możliwa jest jedynie w stosunku do spółki, która łącznie spełnia przesłanki:

- siedziba spółki znajduje się na obszarze wnioskującej jst lub związku jst,
- przedmiot działalności spółki jest związany z realizacją zadań własnych tej jst lub związku jst, przy czym związanie to – wg interpretacji Departamentu – nie oznacza wymogu tożsamości przedmiotu działalności spółki i określonego zadania publicznego,
- spółka wykonuje działalność gospodarczą na obszarze składającej wniosek jst lub związku jst,
- spółka nie jest wpisana na listę spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa lub inne listy spółek o znaczeniu państwowym, tworzone na podstawie przepisów odrębnych.

Zgodnie z art. 4b ust. 2 *ustawy o kip* zbycie akcji/udziałów nie jest zbyciem na zasadach ogólnych, nie stosuje się przepisów *kpa* i następuje w drodze umowy cywilnoprawnej.

Powyższa opinia prawna jest wynikiem realizacji wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 8 lutego 2011 r. dotyczącym kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego w latach 2007-2010¹⁴. Wniosek ten dotyczył zapewnienia jednolitej wykładni prawa oraz przejrzystości stosowanych kryteriów przy rozpatrywaniu wniosków jednostek samorządu terytorialnego o komunalizację spółek.

(dowód: akta kontroli str.101-114)

Kontroli poddano 18 postępowań zakończonych podpisaniem umów komunalizacyjnych, prowadzonych w związku ze złożeniem przez jst wniosków w trybie art. 4b *ustawy o kip*, co stanowiło 22% ogółu postępowań prowadzonych przez MSP na podstawie tej regulacji. Interpretacja art. 4b ust. 1, pkt 2 *ustawy o kip* w zakresie zasięgu terytorialnego działalności komunalizowanych podmiotów w odniesieniu do obszaru składających wnioski jst uległa w MSP zasadniczym zmianom.

W latach 2007 – 2009 (grudzień), do czasu sformułowania przez Departament Prawny MSP cytowanej opinii dotyczącej art. 4 b *ustawy o kip*, stosowano praktykę negatywnego opiniowania wniosków o komunalizację w sytuacjach, gdy spółki będące przedmiotem wniosków wykonywały swoją działalność również poza obszarem wnioskującej jst. Kontrola wykazała, że w omawianym okresie negatywne opinie, pod względem spełniania warunku określonego w art. 4b ust. 1, pkt 2, dotyczyły wniosków o komunalizację przedsiębiorstw transportu autobusowego, które w większości przypadków, z istoty prowadzonej działalności, świadczyły usługi również poza obszarem wnioskujących o komunalizację jednostek. Negatywne opinie pod względem spełniania wyżej omawianego warunku dotyczyły wniosków: Prezydenta Miasta Siedlce o komunalizację PKS w Siedlcach SA¹⁵, Zarządu Powiatu Przasnyskiego o komunalizację PKS w Przasnyszu SA¹⁶, Prezydenta Miasta Krosno o komunalizację PKS w Krośnie SA¹⁷, Burmistrza Miasta Sokołów Podlaski¹⁸ oraz

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego (15/2011/P10043/KGP), NIK, Warszawa, lipiec 2011 r.

¹⁵ Wniosek z dnia 30.09.2008 r.

¹⁶ Wniosek z dnia 04.12.2008 r.

¹⁷ Wniosek z dnia 24.11.2008 r.

¹⁸ Wniosek z dnia 06.10.2008 r.

Związku Komunalnego Sokołów Podlaski¹⁹ o komunalizację PKS w Sokołowie Podlaskim SA, Gminy Miasta Dębica o komunalizację PKS w Dębicy SA²⁰. Po przyjęciu (z dniem 3 grudnia 2009 r.) opracowanej przez Departament Prawny MSP nowej interpretacji art. 4b ustawy o kip przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej w Krośnie, Sokołowie Podlaskim i Dębicy zostały skomunalizowane, przy czym komunalizacja PKS Krosno SA oraz PKS Sokołów SA nastąpiła na rzecz innych jednostek niż występujące z wnioskami przed nową interpretacją. Wobec braku stosownych wniosków po zmianie interpretacji art. 4b ustawy o kip, przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej w Siedlcach i Przasnyszu nie zostały skomunalizowane. W odniesieniu do tych spółek po dniu 3 grudnia 2009 r. nie zostały wystosowane oferty komunalizacyjne. Spółki PKS z obszaru województwa mazowieckiego objęte były wówczas procesem prywatyzacji, zaś *Plan prywatyzacji na lata 2008 – 2011* przewidywał w stosunku do nich m.in. zbycie akcji w trybie publicznym.

Po rozpoczęciu w MSP stosowania nowej interpretacji przepisów art. 4b ustawy o kip liberalizacji uległo podejście do stosowania kryteriów:

- związania przedmiotu działalności komunalizowanych spółek z realizacją zadań własnych jst,
- zasięgu terytorialnego działalności komunalizowanych podmiotów w odniesieniu do obszaru jst składających wnioski.

Kryterium związania przedmiotu działalności spółki z realizacją zadań własnych wnioskującej jst (art. 4b ust.1, pkt 1 ustawy o kip), zgodnie z interpretacją spełnione jest w przypadku występowania jakiegokolwiek zależności pomiędzy przedmiotem działalności spółki, a realizacją zadań własnych danej jst, pozwalającej dostrzec wpływ działalności spółki na realizację jej zadań własnych. Ocena tego wpływu powinna być dokonywana indywidualnie w każdej sprawie.

Wykonana przez Departament Prawny MSP analiza brzmienia art. 4 b ust. 1 pkt 2 ustawy o kip zawierającego warunek wykonywania przez komunalizowane spółki działalności gospodarczej na obszarze składającej wniosek jst wykazała, że literalne brzmienie ww. przesłanki prowadzi do wniosku, iż do jej spełnienia wystarczy, aby jakakolwiek forma działalności gospodarczej wykonywanej przez spółkę, była prowadzona na obszarze wnioskującej jst. Zdaniem Departamentu Prawnego z przywołanego przepisu nie wynika, iż działalność spółki ma się zamykać na obszarze jst, która wystąpiła z wnioskiem o komunalizację. W sytuacjach, gdy dana spółka wykonuje działalność gospodarczą na obszarze kilku jednostek samorządu terytorialnego, decyzja w kwestii komunalizacji takiej spółki należy wyłącznie do Ministra Skarbu Państwa, który samodzielnie ocenia, jakie rozwiązanie jest najlepsze w indywidualnym przypadku, mając na uwadze celowość komunalizacji oraz dobro lokalnej społeczności.

Przykładem zastosowania przez Ministra Skarbu Państwa indywidualnej oceny wpływu działalności spółki na realizację zadań własnych jst, na gruncie dokonanej przez Departament Prawny MSP interpretacji art. 4b ust.1 pkt 1 ustawy o kip, jest komunalizacja spółki Żegluga Szczecińska Sp. z o.o. na rzecz Gminy Miasta Szczecin. W złożonym wniosku o komunalizację²¹ stwierdzono m.in., że *przedmiotem działalności Spółki jest transport wodny śródlądowy oraz obsługa śródlądowych i morskich statków pasażerskich i towarowych (postój statków przy nabrzeżu, cumowanie jednostek, dostawa mediów, usługi agencyjne i pilotażowe, postój jachtów z dostępem do zaplecza socjalnego). Na gruntach posiadanych obecnie przez spół-*

¹⁹ Wniosek z dnia 22 kwietnia 2009 r.

²⁰ Wniosek z dnia 14 kwietnia 2008 r.

²¹ Wniosek z dnia 31 maja 2010 r.

kę zlokalizowana jest infrastruktura umożliwiająca Miastu wdrożenie alternatywnego rodzaju transportu zbiorowego. (...) Bazując na majątku Spółki oraz wyposażając ją w kolejne składniki majątkowe, spółka wykonywałaby zadania w zakresie transportu zbiorowego. W opinii prawnej²² sporządzonej w Departamencie Restrukturyzacji MSP stwierdzono m.in., że działalność, co do której we wniosku wskazano występowanie związku jest przez Spółkę prowadzona, zaś uzyskiwane z niej przychody reprezentują ok. 8% wszystkich przychodów Spółki. Wobec powyższego warunek istnienia jakiegokolwiek związku pomiędzy zadaniami własnymi wnioskodawcy a przedmiotem działalności Spółki należy uznać za spełniony.

Ustalone
nieprawidłowości

1. Podpisanie umowy komunalizacyjnej z Gminą Tarnobrzeg nastąpiło z naruszeniem art. 4 b ust. 1 pkt 2 ustawy o kip, ustanawiającym jako jeden z koniecznych warunków nieodpłatnego zbycia akcji - wykonywanie działalności gospodarczej na obszarze składającej wniosek jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego. Kopalnia Siarki „Machów” SA realizowała *Program likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki „Machów” SA* oraz była beneficjentem dotacji, otrzymanej na podstawie umowy podpisanej w dniu 3 marca 2011 r. z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na dofinansowanie przedsięwzięcia pod nazwą *Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki Machów S.A. w obszarach „Machów – Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia” etap 2011-2013*. Program likwidacji obejmował obszary „Machów”, „Jeziórko” i „Basznia” – zlokalizowane na terenie woj. podkarpackiego oraz obszary „Piaseczno” i „Grzybów” – zlokalizowanych na terenie woj. świętokrzyskiego. Wykonywana przez spółkę działalność prowadzona była na obszarze gmin położonych w województwie podkarpackim (Tarnobrzeg 56,05%, Grębów 16,28%, Nowa Dęba 10,31%), jak również w województwie świętokrzyskim (gmina Łonów 14,81%). Umowę komunalizacji Spółki Kopalnia Siarki „Machów” SA na rzecz Gminy Tarnobrzeg podpisano w dniu 23 lipca 2012 r.

Zasady i warunki restrukturyzacji finansowej jednostek górnictwa siarki, w tym Kopalni Siarki „Machów” SA w Tarnobrzegu (Kopalnia), reguluje *ustawa z dnia 14 lipca 2000 r. o restrukturyzacji finansowej górnictwa siarki*²³. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy, nadzór nad przebiegiem likwidacji tej spółki sprawuje Minister Gospodarki, który w szczególności zatwierdza programy likwidacji kopalni oraz roczne plany jej likwidacji. Sytuacja ta ma, zdaniem NIK, istotne znaczenie dla realizacji przez spółkę ponadregionalnych programów, nadzorowanych przez inne niż Minister Skarbu Państwa organy administracji publicznej.

W omawianym przypadku nie można przyjąć poglądu wyrażonego w złożonych wyjaśnieniach²⁴, że analiza literalnego brzmienia przesłanki określonej w art. 4 b ust. 1 pkt 2 ustawy o kip prowadzi do wniosku, że dla jej spełnienia wystarczy, aby jakkolwiek forma działalności wykonywanej przez spółkę, była wykonywana na obszarze wnioskującej jst. Zgodnie z treścią złożonych wyjaśnień *nie wynika z tego przepisu, że działalność spółki ma się zamykać na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, która wystąpiła z wnioskiem o komunalizację. (...) Odnosząc się do przypadku*

²² Opinia Radcy Prawnego – Sławomira Sekścińskiego z dnia 21 czerwca 2011 r.

²³ Dz. U. Nr 74, poz. 856 ze zm.

²⁴ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Przekształceń Własnościowych i Prywatyzacji MSP – Wojciecha Chmielewskiego z dnia 9 grudnia 2013 r.

komunalizacji spółki Kopalnia Siarki „Machów” SA należy wskazać, że Spółka na obszarze Gminy Tarnobrzeg lokuje ponad 50% swojej działalności likwidacyjno-rekultywacyjnej. Fakt ten wyczerpuje spełnienie wyżej omówionej przesłanki komunalizacji.

2. Zdaniem NIK przedmiot działalności spółki Kopalni Siarki „Machów” SA w Tarnobrzegu nie jest związany z realizacją zadań własnych Gminy Tarnobrzeg.

Strategicznymi celami *Programu likwidacji* były:

- doprowadzenie do ekonomicznej efektywności, możliwie najszerszej, części sektora górnictwa, przetwórstwa i ekspedycji siarki oraz likwidacja trwale nierentownych obszarów działalności,
- maksymalne złagodzenie dla pracowników przemysłu siarkowego oraz lokalnego rynku pracy skutków szybko malejącej liczby miejsc pracy w przemyśle siarkowym,
- usunięcie zagrożeń ekologicznych, które powstały w wyniku eksploatacji odkrywkowych i otworowych kopalń siarki i zagwarantowanie rekultywacji terenów zdegradowanych.

W umowie komunalizacyjnej zawarto zobowiązanie polegające na sporządzeniu „Planu działalności Spółki” w kontekście działań własnych nabywcy, uwzględniającego zapotrzebowanie na świadczenie usług przez spółkę w tym zakresie oraz realizację przez spółkę *Programu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki „Machów” SA (na lata 2008-2013)*”.

Ministerstwo Gospodarki w przekazanej do MSP opinii do projektu umowy komunalizacyjnej²⁵ Kopalni Siarki „Machów” zwracało uwagę, że w projekcie umowy nie określono statusu prawnego dokumentu pn. *Plan działalności Spółki*. Trudno zatem – zgodnie z treścią opinii - wskazać wpływ planu na prowadzoną przez spółkę bieżącą działalność. W ocenie Departamentu Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki zasadnym było również wprowadzenie do projektu postanowienia, zgodnie z którym plan uwzględniałby i gwarantował pełną realizację *Programu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki „Machów” SA* przez nabywcę. Zgodnie z treścią opinii, powyższego warunku nie zapewni przedłożenie kopii zatwierdzonego Planu Ministrowi Gospodarki.

Zasadność uwag wyrażonych przez Ministerstwo Gospodarki, w ocenie NIK potwierdza fakt, że przedstawiony przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega w dniu 18 marca 2013 r. *Plan działalności Spółki* nie uwzględniał realizacji *Programu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki „Machów” SA (na lata 2008-2013)* i dotyczył wyłącznie działań rewitalizacyjnych wokół jeziora Tarnobrzkiego.

3. Jako nierzetelne ocenia NIK uznanie przez MSP za wykonane²⁶ zobowiązania przyjętego w umowie komunalizacyjnej, polegającego na sporządzeniu Planu działalności Spółki w kontekście działań własnych nabywcy, uwzględniającego zapotrzebowanie na świadczenie usług przez Spółkę w tym zakresie oraz realizację przez Spółkę *Programu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki „Machów” SA (na lata 2008-2013)*. Zobowiązanie to wykonane zostało jedynie w części dotyczącej działań własnych Gminy

²⁵ Opinia Zastępcy Dyrektora Departamentu Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki wyrażona w piśmie z dnia 16 maja 2012 r.

²⁶ Notatka informacyjna dla dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego MSP z dnia 17 maja 2013 r.

Tarnobrzeg w zakresie kultury fizycznej i turystyki, związanych z zagospodarowaniem terenów wokół jeziora Tarnobrzkiego.

NIK nie podziela poglądu wyrażonego w złożonych wyjaśnieniach²⁷, że dokonując rozliczenia zobowiązania pozacenowego nabywcy, wynikającego z umowy, kierowano się zapisami zawartymi w jej treści. Plan rozwoju - zgodnie z wyjaśnieniami - oprócz założeń, co do działań rewitalizacyjnych obszarów zdegradowanych, poprzez rozwój turystyczny i ekologiczny, potwierdza również realizację przez Spółkę wieloletniego „Planu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki „Machów” SA, który zakłada prace likwidacyjne i rekultywacyjne. Przedmiotowy Plan działalności Spółki zgodnie z zapisami umowy, został zatwierdzony uchwałą Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 28.02.2013 r. oraz przekazany przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega w kopii Ministerstwu Skarbu Państwa oraz Ministerstwu Gospodarki. W świetle powyższego ww. zobowiązanie zostało uznane za wykonane. Zdaniem NIK, nie można przyjąć, iż zobowiązanie z umowy komunalizacyjnej zostało wykonane poprzez samo przedstawienie dokumentu zawierającego w tytule słowa „Plan działalności”, bez dokonania analizy jego treści pod kątem kompletności. Niewątpliwie jezioro Tarnobrzkie położone na terenie Gminy Tarnobrzeg, którego zagospodarowanie było przedmiotem zamierzeń planistycznych ujętych w przedmiotowym dokumencie, ma związek z realizacją „Planu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki „Machów” SA. Należy jednak mieć na uwadze, że postanowienia tego planu powinny również dotyczyć obszarów położonych poza Gminą Tarnobrzeg, w tym m.in. obszarów: „Piaseczno” i „Grzybów” – zlokalizowanych na terenie woj. świętokrzyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1340-1368, 1378-1494 i 1510)

Ocena cząstkowa

Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Przekazanie województwu mienia Skarbu Państwa, służącego wykonywaniu zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej na podstawie art. 50 ustawy o samorządzie województwa

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie (w latach 2007 – 2013, do czasu zakończenia kontroli) Minister Skarbu Państwa prowadził 14 postępowań na podstawie art. 50 ustawy o samorządzie województwa, w tym:

- wydał akceptujące decyzje i był stroną sześciu umów o przekazanie województwom mienia Skarbu Państwa, służącego wykonywaniu zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej,
- osiem postępowań (dotyczących siedmiu spółek) zakończono decyzjami o odmowie komunalizacji.

Ustalone nieprawidłowości

Minister Skarbu Państwa nie przestrzegał terminów wydawania decyzji administracyjnych określonych w art. 35 § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Zgod-

²⁷ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Przekształceń Własnościowych i Prywatyzacji MSP – Wojciecha Chmielewskiego z dnia 9 grudnia 2013 r.

nie z cytowanym przepisem załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Ponadto, Minister Skarbu Państwa, poza jednym przypadkiem, nie zawiadamiał strony postępowania o niezakończonym w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin jej załatwienia, do czego obligował art. 36 § 1 Kpa.

Spośród prowadzonych przez Ministerstwo Skarbu Państwa łącznie²⁸ 14 postępowań w trybie art. 50 *ustawy o samorządzie województwa*, naruszenia dwumiesięcznego terminu wystąpiły w dziewięciu przypadkach (ponad 64% łącznej liczby postępowań).

NIK nie kwestionuje konieczności prowadzenia niekiedy długotrwałych postępowań, gdyż wynikały one z przyczyn niezależnych od MSP, takich jak oczekiwanie na usunięcie braków formalnych w złożonych wnioskach oraz uzupełnienie dokumentacji towarzyszącej tym wnioskom.

Wpływ na terminowość postępowań miały jednak również przyczyny leżące po stronie Ministerstwa Skarbu Państwa. Były to:

- spory kompetencyjne pomiędzy departamentami MSP na gruncie postanowień regulaminu organizacyjnego MSP; np. spór kompetencyjny pomiędzy Departamentem Nadzoru Właścicielskiego a Departamentem Mienia Skarbu Państwa był jedną z przyczyn przedłużenia do ponad pięciu miesięcy postępowania w sprawie wniosku Zarządu Województwa Dolnośląskiego o komunalizację spółki Stawy Milickie SA; przez prawie trzy miesiące trwały wyjaśnienia dotyczące zadekretowania pierwszych wniosków przez Biuro Ministra oraz wymiana korespondencji między komórkami organizacyjnymi ministerstwa celem ustalenia właściwego kompetencyjnie departamentu w sprawie wniosku Zarządu Województwa Śląskiego o komunalizację Spółki Drogowa Trasa Średnicowa SA z siedzibą w Katowicach;
- przedłużające się bez uzasadnienia merytorycznego procedowanie w ministerstwie poszczególnych czynności, np. w przypadku postępowania dotyczącego komunalizacji Instytutu Automatyki Systemów Energetycznych Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu - postanowienie w sprawie wyznaczenia nowego terminu na rozpatrzenie wniosku zostało wydane przez ministra dopiero po 42 dniach od dokonania korekty wniosku;
- priorytetowość załatwiania przez komórki merytoryczne MSP spraw innych niż komunalizacja - jak wynika ze złożonych wyjaśnień²⁹ priorytetową sprawą przed podjęciem prac nad złożonymi wnioskami o komunalizację było przygotowanie dokumentów do odbycia Zwyczajnych Walnych Zgromadzeń/Zwyczajnych Zgromadzeń Wspólników; sytuacja taka miała miejsce przy rozpatrywaniu wniosków Zarządu Województwa Dolnośląskiego o komunalizację spółki Stawy Milickie SA oraz wniosku Marszałka Województwa Wielkopolskiego o komunalizację spółki Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o. w Poznaniu.

W ocenie NIK przeprowadzenie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji administracyjnych w zakresie przekazywania samorządom województw mienia Skarbu Państwa na podstawie art. 50 *ustawy o samorządzie województwa* wymaga od organu przekazującego wnikliwej oceny stanu faktycznego. Fakultatywność i pozostawienie uznaniu organu przekazującego spełniania kryteriów tego przekaza-

²⁸ Postępowania zakończone wydaniem decyzji oraz odmową komunalizacji.

²⁹ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego MSP – Ewy Sibrecht – Ośka z dnia 6 grudnia 2013 r.

zania pod kątem strategii i programów rozwoju województw wymaga wykonania szeregu pracochłonnych czynności. Zdaniem NIK jednak poddanie tych procedur rygorom terminowości określonym w Kpa wymaga wykonywania bez zbędnej zwłoki zwłaszcza tych czynności, których realizacja nie jest determinowana czynnikami zewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 1369-1377 i 1495-1509)

Ocena częściowa

Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

3. Zasadność odmów komunalizacji

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Minister Skarbu Państwa wydał 20 jednostkom samorządu terytorialnego 31 decyzji odmawiających nieodpłatnego zbycia na ich rzecz posiadanych przez Skarb Państwa udziałów/akcji w spółkach Skarbu Państwa. Z tej liczby 23 odmowy (o komunalizację 13 spółek) dotyczyły wniosków złożonych w trybie art. 4 *ustawy o kip*, a osiem odmów (o komunalizację siedmiu spółek) dotyczyło wniosków złożonych w trybie art. 50 *ustawy o sw*.

Główną przyczyną odmów komunalizacji na wnioski złożone w trybie art. 4 *ustawy o kip* (35% odmów) był rozpoczęty proces prywatyzacji, tj. zawarcie umowy z doradcą prywatyzacyjnym, podpisanie listu intencyjnego z inwestorem itp. Istotną przyczyną odmów (26%) było niespełnianie ustawowego wymogu wykonywania przez spółkę działalności na obszarze składającej wniosek jednostki samorządu terytorialnego (art.4b *ust.* 1 pkt. 2), co powodowało, że działalność spółki nie była związana z katalogiem zadań własnych. Inną przyczyną odmów był brak możliwości nieodpłatnego przekazania akcji/udziałów Skarbu Państwa w spółce, która powstała w innym trybie niż komercjalizacja (30,4% odmów).

(dowód: akta kontroli: str.153-167)

Analiza dokumentacji wewnętrznej Ministerstwa (*Notatki z wnioskiem o podjęcie decyzji*) sporządzonej dla Ministra Skarbu Państwa wykazała negatywne opinie prowadzących sprawę departamentów ministerstwa do komunalizacji podmiotów o dobrym standingu finansowym i znacznej wartości (Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o., Dolnośląskie Zakłady Usługowo – Produkcyjne Dozamel Sp. z o.o.), wobec których istniało zainteresowanie ich prywatyzacją. W dokumentach przygotowywanych dla Ministra SP wskazywano, że ze względu na wielkość spółki oraz wartość jej majątku, istnieje możliwość przysporzenia przychodów z prywatyzacji jej majątku, a podjęcie decyzji prywatyzacyjnej jest uzasadnione interesem Skarbu Państwa (MT Poznańskie). W przypadku Spółki Dozamel wskazano na jej dobrą sytuację finansowo-ekonomiczną i duże zainteresowanie jej prywatyzacją.

(dowód: akta kontroli str.232, 236, 523, 545)

W trzech decyzjach administracyjnych wskazano, że wnioskodawca nie spełnił przesłanki określonej w art. 50 *ustawy o sw*, która stanowi, że skomunalizowane mienie ma służyć realizacji strategii rozwoju województwa i regionalnych programów operacyjnych. Dwa wnioski³⁰ nie uzyskały pozytywnej decyzji, gdyż nie przedstawiono w nich planów, jakie miały być realizowane na rzecz efektywniejszego funkcjonowania spółki bądź działalność spółki wykraczała poza sferę użyteczności publicznej. Innymi przyczynami odmów były m.in. przyjęte lub zaawansowane procesy prywatyzacji (Dolnośląskie Zakłady Usługowo-Produkcyjne Dozamel Sp. z o.o.,

³⁰Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie komunalizacji Zakładów Usługowo-Produkcyjnych Dozamel Sp. z o.o. z Wrocławia oraz wniosek Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie komunalizacji spółki Warszawski Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy SA, z siedzibą w Broniszach.

Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o.) i często poniesione w związku z tym przez Skarb Państwa koszty, a także prowadzenie przez spółkę działalności poza rynkiem lokalnym (Studio Filmów Rysunkowych Sp. z o.o., Instytut Automatyki Systemów Energetycznych Sp. z o.o., Drogowa Trasa Średnicowa SA.).
(dowód: akta kontroli str.289, 375, 549, 630-631)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przyczyny odmów komunalizacji nie zostały jasno określone i mogły przez to wpływać zniechęcająco na dalsze inicjatywy wnioskodawców w tym zakresie. W uzasadnieniu pięciu odmów spośród siedmiu wniosków stwierdzono: *Decyzja ma w przedmiotowej sprawie charakter fakultatywny, co oznacza, że złożony przez jednostkę samorządu terytorialnego wniosek nie jest dla Ministra Skarbu Państwa wiążący. Tym samym, nawet w sytuacji, gdy spełnione są wszystkie przesłanki ustawowe, Minister Skarbu Państwa nie jest zobligowany do nieodpłatnego przeniesienia udziałów.*

(dowód, akta kontroli: str. 249, 288, 374, 549, 641)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

4. Wykorzystanie informacji samorządów dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2007- 2013 r. organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 69 ust. 1 *ustawy o kip*, składały Ministrowi Skarbu Państwa informacje dotyczące przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego. Przekazywano je w układzie danych określonych w załącznikach do *rozporządzenia Ministra Skarbu w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego*³¹ (dalej: *rozporządzenie*).

(dowód: akta kontroli str. 824-837,870-871)

Minister Skarbu Państwa analizował informacje jst dotyczące przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego. Na podstawie otrzymanych sprawozdań corocznie sporządzano informację zbiorczą o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego, w której między innymi ustalano stopień wypełniania obowiązku sprawozdawczego jst, dominujące formy organizacyjno-prawne jednostek, kierunki przekształceń, jak również zawierano dane o przekazanych nieodpłatnie przez Skarb Państwa akcjach lub udziałach w spółkach.

W 2013 r. MSP przygotowało opracowanie zbiorcze pod nazwą „Ekonomiczne aspekty komunalizacji spółek Skarbu Państwa w latach 2007-2012”, w którym m.in. wskazano przebieg realizacji procesów komunalizacji spółek Skarbu Państwa, wpływ przeprowadzonych procesów na sytuację ekonomiczno-finansową spółek oraz wpływ działalności skomunalizowanych podmiotów na rozwój w regionach. Wymienione powyżej informacje i opracowania udostępniono na stronach internetowych ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 792-866)

³¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 206, poz. 2004 ze zm.

Nie wszystkie jst składały informacje za roczne okresy sprawozdawcze w terminie określonym w § 3 *rozporządzenia*³². Część jednostek nie wypełniała w ogóle obowiązku sprawozdawczego. W kolejnych latach okresu objętego kontrolą sprawozdań nie złożyło: za 2007 r. - 7% zobligowanych jst, 2008 r. - 3%, 2009 r. - 27%, 2010 r. - 17%, 2011 r. - 12%, a w 2012 r. - 10% jednostek samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 870-871)

MSP interweniowało telefonicznie u wojewodów w sprawie obowiązku sprawozdawczego, a ponadto w I lub II kwartale roku następnego występowało do wojewodów z pisemną prośbą o weryfikację przysyłanych informacji z jednostek samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 873)

Sprawozdania/informacje za lata 2007-2012, o których mowa powyżej, wpływały do Departamentu Analiz. Dokumenty sprawozdań w MSP były wykorzystywane do sporządzenia zbiorczej informacji rocznej. W sprawozdawczości, której szczegółowy zakres określa *rozporządzenie*, nie wyodrębnia się zobowiązań powstałych wobec funduszy celowych, wymienionych w art. 4c *ustawy o kip*, powstałych w związku z dalszymi przekształceniami (prywatyzacją) skomunalizowanych spółek.

(dowód: akta kontroli str. 874)

Minister Skarbu Państwa informując jednostki samorządowe o podjętych decyzjach odnośnie wniosków o komunalizację spółek, wskazywał obowiązki jednostek wynikające z *ustawy o kip*, w tym wymienione w art. 4c. oraz wskazywał, że będzie oczekiwał od nabywcy corocznej informacji o realizacji tych zobowiązań.

W umowach komunalizacji zawieranych do 2010 r., nabywca zobowiązany był do bezzwłocznego poinformowania o zamiarze bądź sprzedaży akcji skomunalizowanej spółki oraz do doręczania Ministrowi Skarbu Państwa w terminie do 30 czerwca roku następnego oświadczeń potwierdzających wypełnianie warunków umowy, m.in. dotyczących przekształceń skomunalizowanych spółek.

W umowach zawieranych w następnych latach MSP zrezygnowało z ustalania tak określonego obowiązku, zastępując go oświadczeniem nabywcy, że znane mu są regulacje prawne dotyczące zasad funkcjonowania spółek powstałych w wyniku komercjalizacji, określone w *ustawie o kip*.

(dowód: akta kontroli, str. 1228-1234, 1293)

MSP nie prowadziło ewidencji przekształceń własnościowych, w tym prywatyzacji skomunalizowanych spółek. W okresie od 2007 r. do 30 listopada 2013 r. odnotowano dwa przypadki wpłat na rachunki funduszy celowych w związku z art 4c *ustawy o kip*. Wpłaty pochodziły od:

- a) samorządu gminnego w Turku, w związku ze sprzedażą skomunalizowanego Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej S.A. w Turku; Burmistrz Gminy sprzedał 85% akcji spółki, tj. 238 000 akcji o wartości nominalnej 2 380 tys. zł, za sumę 59,5 tys. zł; na rachunkach funduszy celowych pod datą 26 września 2013 r. odnotowano wpłatę odpowiednio na Fundusz Skarbu Państwa - 1 190 zł, Fundusz Reprywatyzacji - 2 975 zł oraz Funduszu Restrukturyzacji - 8 925 zł;
- b) Zarządu Powiatu w Krośnie, który dokonał sprzedaży 85% akcji spółki PKS, tj. 399 500 akcji spółki o wartości nominalnej 3 995 tys. zł, za 399,5 tys. zł; na rachunkach funduszy pod datą 25 listopada 2013 r. odnotowano wpłaty (2 400 zł;

³² Za lata 2007-2010 jst zobowiązane były do złożenia sprawozdań do 31 marca roku następnego, a w latach następnych w terminie do 30 kwietnia roku następnego.

6 000 zł i 18 000 zł) co odpowiadało wartości pierwszej raty ustalonej w umowie sprzedaży.

Przekazania środków na rachunki funduszy celowych w wyżej wymienionych wysokościach dokonano w terminach określonych w art. 4c ust. 2 *ustawy o kip*.

Należności ewidencjonowane były na koncie rozrachunkowym w dniu wpływu środków na rachunek bankowy.

(dowód: akta kontroli str.1235-1257)

Informacje o powstaniu należności funduszy celowych wynikały z pism, w których samorządy informowały MSP o sprzedaży akcji.

W przypadku sprzedaży akcji PKS Turek SA, Burmistrz Miasta Turek informował o wielkości i wartości zbytych akcji. Informację przesłano 3 miesiące po zawarciu umowy sprzedaży (na jeden dzień przed upływem terminu płatności), a w dniu następnym dokonano płatności. W przypadku PKS Krosno SA, Starosta Powiatu Krośnieńskiego w dniu 28 sierpnia 2013 r., tj. w dniu następnym po zawarciu umowy sprzedaży, poinformował MSP tylko o wielkości sprzedaży akcji spółki, nie podając wartości sprzedanych akcji (uzyskanych przychodów). W wyniku prowadzonej przez NIK kontroli, Departament Budżetu i Finansów podjął działania zmierzające do ustalenia właściwej wysokości i terminu wymagalności zobowiązania. Wystąpił o przesłanie kopii umowy sprzedaży akcji, a następnie, po uzyskaniu opinii Departamentu Prawnego i Procesowego, ustalił termin wymagalności i ujął zobowiązanie w księgach rachunkowych. W dniu 17 grudnia 2013 r. na rachunki funduszy celowych wpłynęła kwota 61 490 zł jako pozostała część należności głównej oraz 438,20 zł, tytułem odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str.1236, 1258-1263, 1294-1296)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Ministerstwo nie zapewniło obiegu dokumentów i informacji umożliwiających skuteczne monitorowanie powstawania należności funduszy celowych w związku z przekształceniami skomunalizowanych spółek Skarbu Państwa, określonych w art. 4c *ustawy o kip*. Departament Analiz, do którego wpływały sprawozdania, nie prowadził analiz terminowości składanych sprawozdań. W MSP nie była stosowana szczególna procedura monitorowania wybranej grupy jednostek samorządu terytorialnego, którym Minister Skarbu Państwa przekazał nieodpłatnie akcje/udziały spółek w wyniku komunalizacji. Dokumentację sprawozdawczą przekazywano do brakowania nie zapewniając weryfikacji czy przekształcenia skomunalizowanych spółek powodowały powstanie należności wobec funduszy celowych.

(dowód: akta kontroli str. 871, 886, 1266-1267)

2. Nie zapewniono bieżącego ewidencjonowania w księgach rachunkowych należności funduszy celowych powstałych w dniu sprzedaży akcji spółki (uzyskania przychodu ze sprzedaży) i są wymagalne po upływie 3 miesięcy. Zgodnie z zasadami rachunkowości określonymi m.in. w art. 14, 18 i 20 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*³³, zdarzenia gospodarcze powinny być ujmowane w księgach rachunkowych w okresie jakiego dotyczą. Przestrzeganie ww. zasad jest warunkiem sporządzania poprawnej sprawozdawczości określonej w *rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej*³⁴, m.in. w zakresie ustalenia na-

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

³⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz.103.

leżności funduszy, ich aktualizacji, ustalenia należności netto oraz odsetek od należności niezapłaconych w terminie. Przyczyną był brak terminowej i pełnej informacji o sprzedaży akcji skomunalizowanych spółek, wynikający pośrednio z odstąpienia w umowach komunalizacji zawieranych po 2009 r. od formułowania obowiązku niezwłocznego informowania MSP o sprzedaży akcji skomunalizowanych spółek oraz nieterminowe podejmowanie działań zmierzających do ustalenia tych należności.

Dyrektor Biura Kontroli, stwierdził w wyjaśnieniach, że przepisy prawa nie nakładają na Ministra Skarbu Państwa obowiązku monitorowania zobowiązań jst, powstałych w związku z art. 4c ustawy o kip, a nadzór nad wykonywaniem stosownej sprawozdawczości sprawują wojewodowie.

(dowód: akta kontroli str.1265-1266)

Zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵, w tym w art. 42 ust. 5, jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Ocena częściowa

Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

5. Wydatki dotyczące działań prywatyzacyjnych, następnie skomunalizowanych spółek Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W latach 2007-2013 Minister Skarbu Państwa zamierzał sprywatyzować część spośród skomunalizowanych spółek. W związku z tym ponoszono wydatki, m.in. na przygotowanie analiz przedprywatyzacyjnych. Działania prywatyzacyjne wszczęto w przypadku 52 skomunalizowanych spółek, w tym w przypadku 22 spółek MSP sfinansowało przygotowanie analiz i ogłoszenia. Próby prywatyzacji w trybie publicznym (negocjacje, aukcja, przetarg publiczny) MSP podjęło w stosunku do 10 spółek, z tego pięciokrotnie wobec Przedsiębiorstwa Usług Hotelarskich i Turystycznych w Krakowie i Biprowłók Sp. z o.o. w Łodzi, trzykrotnie wobec Uzdrowiska Szczawnio-Jedlina. Procesy nie zakończyły się prywatyzacją, z powodu: braku ofert, niesatysfakcjonujących warunków cenowych lub wycofania się inwestorów. W odniesieniu do uzdrowisk Busko-Zdrój i Łądek-Długopole procesy prywatyzacji przerwano z uwagi na prace nad ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym. W przypadku 12 spółek PKS procesy prywatyzacyjne wstrzymywano z uwagi na wnioski o ich komunalizację. W przypadku przedsiębiorstwa Połowów i Usług Rybackich „Szkuner” we Władysławowie nie podjęto próby prywatyzacji spółki z uwagi na fakt, iż w jej władaniu znajduje się port rybacki we Władysławowie, w tym falochron wschodni. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich³⁶, własność akwenów portowych oraz własność infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich przysługuje Skarbowi Państwa i jest wyłączona z obrotu.

(dowód: akta kontroli str.1277-1282)

Wydatki poniesione na wykonanie analiz przedprywatyzacyjnych sfinansowano z Funduszu Skarbu Państwa. Ich łączna kwota wyniosła 2 141,6 tys. zł, z tego

³⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 33 poz. 179.

918,4 tys. zł na przygotowanie analiz dla 14 spółek PKS, 544,7 tys. zł na analizy dla uzdrowisk Busko Zdrój, Szczawno - Jedlina i Łądek - Długopole, 204,1 tys. zł analiza dla firmy „Biprowłók” Sp. z o.o. w Łodzi, 236,1 tys. zł analizy dla Przedsiębiorstwa Usług Hotelarskich i Turystycznych Sp. z o.o. w Krakowie, 129,2 tys. zł - analiza dla Przedsiębiorstwa Połowów i Usług Rybackich "Szkuner" Sp. z o.o., 87,6 tys. zł analizy dla Ciepłowni Łańcut Sp. z o.o. i 21,5 tys. zł - analiza dla Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów S.A.

(dowód: akta kontroli str.888-893)

W przypadku sześciu PKS (Sokołów Podlaski, Białystok, Łomża, Siemiatycze, Suwałki, Zambrów) koszty analiz przedprywatyzacyjnych były refinansowane przez spółki na podstawie odrębnych umów, zawieranych przed datą zawarcia umowy komunalizacji. Łączna wartość refinansowanych przez spółki wydatków, sfinansowanych uprzednio z Funduszu Skarbu Państwa wyniosła 427 tys. zł.

W przypadku ośmiu innych PKS (Rzeszów, Stalowa Wola, Brodnica, Gostynin, Komin, Krosno, Łosice, Staszów) wydatki dotyczące analiz o łącznej wartości 490,1 tys. zł nie były przedmiotem umów o refinansowanie. MSP zwracało się do spółek o zwrot kosztów analiz w przypadkach, gdy proces prywatyzacji był zaawansowany i zostały poniesione koszty oraz gdy przerwanie procesu następowało głównie z uwagi na wszczęcie komunalizacji. MSP nie miało jednak możliwości zobowiązania spółek do dokonania przedmiotowych zwrotów, a kierowane pisma miały charakter propozycji. PKS w Brodnicy i PKS w Łosicach odmówiły zwrotu kosztów uzasadniając to trudną sytuacją finansową. W stosunku do pozostałych sześciu spółek MSP nie występowało o zwrot kosztów analiz, m.in. z uwagi na brak zainteresowania inwestorów w prowadzonych procesach prywatyzacyjnych.

(dowód: akta kontroli str.1286)

Z Funduszu Skarbu Państwa ostatecznie wydatkowano 1 714, 6 tys. zł. Skontrolowano wydatki na działania prywatyzacyjne siedmiu wybranych spółek w łącznej kwocie 896,6 tys. zł. Poniesiono je na oszacowanie wartości spółki, ustalenie sytuacji prawnej oraz stanu i perspektyw rozwoju, na analizy dotyczące ochrony środowiska, dóbr kultury, opracowanie strategii prywatyzacji, memorandumów informacyjnych oraz ogłoszenia. Zakres prac był zgodny z umowami.

Umowy z doradcami prywatyzacyjnymi oraz wynikające z ich realizacji wydatki dla pięciu spółek zawarto i realizowano przed datą wpływu do MSP wniosku o komunalizację. W przypadku PKS Staszów i firmy „Biprowłók” Sp. z o.o. w Łodzi wydatki na analizy przedprywatyzacyjne ponoszono równolegle z rozpatrywaniem wniosków o komunalizację. Dla PKS Staszów umowę z doradcą prywatyzacyjnym zawarto po dacie wpływu wniosku. Spółka była jednak jednym z pięciu PKS-ów województwa świętokrzyskiego dla których zawarto wspólną umowę (z jednym podmiotem doradczym) w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Po dacie wpływu wniosku o komunalizację ponoszono również wydatki na ponowne oszacowanie wartości spółki „Biprowłók” w Łodzi, bowiem MSP dążyło do sprzedaży spółki z uwagi na zgłoszone przez inwestora zainteresowanie transakcją.

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

6. Inne ustalenia kontroli

Opis stanu
faktycznego

Nie zarejestrowano 21 (spośród ogółem 95) umów komunalizacji spółek Skarbu Państwa zawartych w latach 2007-2010, w tym trzech umów z 2007 r., czterech

z 2008 r., 12 z 2009 r. i dwóch z 2010 r. Prowadzenie rejestru umów należy od 2006 r. do zadań Departamentu Budżetu i Finansów. Jednak ich rejestracja i gromadzenie może nastąpić po przekazaniu umów do DBiF przez departamenty merytoryczne uczestniczące w procesie komunalizacji. Minister Skarbu Państwa wyjaśnił³⁷, że zawarte w kontrolowanym okresie umowy komunalizacji spółek Skarbu Państwa (nieodpłatnego przeniesienia własności nieodpłatnego przeniesienia praw, nieodpłatnego zbycia udziałów/akcji) nie były źródłem zobowiązań i należności finansowych Skarbu Państwa. Z tego powodu departament właściwy w zakresie komunalizacji nie przekazywał umów do DBiF celem rejestracji. Natomiast od 2010 roku stosuje się w praktyce zasadę rejestrowania przez DBiF wszystkich zawartych umów komunalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 90-94, 138-147)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK celowe było rejestrowanie wszystkich zawartych umów komunalizacyjnych, pomimo faktu, że same umowy nie były wprost źródłem zobowiązań i należności finansowych Skarbu Państwa. W związku z możliwymi przekształceniami spółek skomunalizowanych, a w szczególności dokonywanymi przez samorządy sprzedażami akcji/udziałów poddanych komunalizacji spółek, należności takie jednak powstawały, a prowadzenie rejestru przy współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi MSP umożliwiało monitorowanie tych należności.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnosi o:

- 1) zapewnienie skutecznego monitorowania procesu powstania i realizacji należności funduszy celowych w związku z przekształceniami i prywatyzacją skomunalizowanych spółek;
- 2) wyegzekwowanie, we współpracy z wojewodami, od wszystkich jednostek samorządu terytorialnego przekazywania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego;
- 3) niedopuszczenie do naruszeń przepisów Kpa w zakresie terminowości załatwiania spraw komunalizacyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁷ Wyjaśnienia Ministra Skarbu Państwa – Włodzimierza Karpińskiego z dnia 27 listopada 2013 r.

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 15 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Sławomir Grzelak