



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN CICHOSZ

4101-04-01/2011  
P/11/064

Warszawa, dnia 07 lutego 2012 r.

Pan  
Michał Boni  
Minister Administracji i Cyfryzacji

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, którą objęto działalność ministra właściwego ds. łączności<sup>2</sup> w procesie komercjalizacji i restrukturyzacji Poczty Polskiej, w latach 2008 – 2011<sup>3</sup>.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 stycznia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność ministra właściwego ds. łączności w skontrolowanym obszarze.**

Podstawę do powyższej oceny ogólnej stanowią następujące oceny jednostkowe zbadanych zagadnień, wynikające z ustaleń dokonanych w toku kontroli:

**1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Ministra w zakresie przeprowadzenia komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska.**

Pozytywna ocena w powyższym zakresie wynika z następujących ustaleń kontroli:

1.1. Prace nad koncepcją komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska rozpoczęto w Ministerstwie Infrastruktury<sup>4</sup>, na przełomie 2004 i 2005 r. w związku z poselskim projektem uchwały z dnia 16 grudnia 2004 r. opowiadającej się za przekształceniem tego przedsiębiorstwa w spółkę prawa handlowego z całościowym udziałem Skarbu Państwa. W wyniku tych prac w dniu 11 kwietnia 2006 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pt. „Informacja o założeniach koncepcji przekształcenia p.p.u.p. Poczta Polska w spółkę akcyjną Skarbu Państwa”. Zawarto w nim uzasadnienie negatywnej oceny funkcjonowania p.p.u.p. Poczta Polska w ówczesnej formie organizacyjnej, a także precyzyjnie określono cel i założenia komercjalizacji<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82.

<sup>2</sup> Ministrem właściwym ds. łączności, zwanym dalej Ministrem, był uprzednio - w okresie od 17 listopada 2007 r. do 17 listopada 2011 r. - Minister Infrastruktury.

<sup>3</sup> W badaniach dotyczących oceny działalności Ministra w zakresie przygotowania i przeprowadzenia komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska, NIK wykorzystala również materiały opracowane przed dniem 1 stycznia 2008 r.

<sup>4</sup> Tj. ministerstwie właściwym ds. łączności, zwanym dalej Ministerstwem.

<sup>5</sup> W tym uwarunkowania prawne oraz ogólne założenia do ustawy o komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska ( tryb komercjalizacji, nadzór właścicielski, przejęcie przez następcę prawnego p.p.u.p. Poczta Polska praw i obowiązków, zachowanie integralności podmiotu, tworzenie grupy kapitałowej, zdolności do upadku, drugi etap przekształceń własnościowych w formie prywatyzacji pośredniej ).

1.2. Ministerstwo opracowało projekt ustawy o komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska, który po przyjęciu przez Radę Ministrów skierowany został w kwietniu 2007 r. do Parlamentu. Proces legislacyjny związany z tym projektem został jednak przerwany, wraz z zakończeniem V kadencji Sejmu<sup>6</sup>, z uwagi na obowiązującą zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych<sup>7</sup>.

Nowy projekt ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej skierowany został do Sejmu w kwietniu 2008 r., co pozwoliło na uchwalenie ustawy przez Parlament (we wrześniu 2008 r.)<sup>8</sup> oraz umożliwiło podpisanie przez Ministra aktu komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska (w lipcu 2009 r.) i rozpoczęcie działalności przez utworzoną w tej drodze jednoosobową spółkę Skarbu Państwa pod firmą Poczta Polska S.A.<sup>9</sup>

1.3. Minister właściwy ds. łączności dokonał komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska terminowo oraz zgodnie z zasadami określonymi w art. 8 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej.

Na podstawie aktu komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska, sporządzonego w dniu 24 lipca 2009 r. w formie notarialnej, przedsiębiorstwo to zostało przekształcone w spółkę akcyjną, której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Akt komercjalizacji obejmował wszystkie elementy wymienione w art. 8 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej. W dokumencie tym ustalono, że dniem komercjalizacji jest pierwszy dzień miesiąca przypadającego po wpisaniu Poczty Polskiej S.A. do rejestru przedsiębiorców. Ponieważ wpisu tego dokonano w dniu 13 sierpnia 2009 r., komercjalizacja p.p.u.p. Poczta Polska nastąpiła z dniem 1 września 2009 r.

Ustalenia kontroli wskazują, że nieprawidłowością w działalności Ministra było nieprzygotowanie założeń oraz programów strategii i restrukturyzacji tworzonej spółki akcyjnej przed dokonaniem komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska. Wykonanie wymienionych zadań należało do obowiązków ministra właściwego ds. łączności i wynikało z pełnienia funkcji organu założycielskiego p.p.u.p. Poczta Polska oraz sprawowania nadzoru nad tym przedsiębiorstwem<sup>10</sup>.

W rezultacie powyższego stanu w Poczcie Polskiej S.A. realizowana była nadal „Strategia Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006 – 2009”, której założenia były zdezaktualizowane. Plan działań restrukturyzacyjnych dla utworzonej w drodze komercjalizacji spółki przyjęty został - zgodnie z kompetencjami wynikającymi ze statutu Poczty Polskiej S.A. – przez Radę Nadzorczą Spółki dopiero w dniu 21 lipca 2010 r. Jeszcze później, bo w październiku 2011 r., przyjęte zostały opracowane przez Zarząd Spółki nowe *Kierunki Strategiczne Poczty Polskiej S.A. do 2015 r.* Oznacza to, że zasadnicze działania restrukturyzacyjne, mające na celu dostosowanie organizacji Poczty Polskiej do prowadzenia działalności na w pełni zliberalizowanym rynku pocztowym<sup>11</sup>, podjęte zostaną dopiero w 2012 r. i latach następnych.

Do czasu przyjęcia ww. „Strategii Poczty Polskiej na lata 2010 - 2015”, w Poczcie Polskiej S.A. realizowany był „Plan działań naprawczych” opracowany przez kierownictwo p.p.u.p. Poczta Polska w październiku 2008 r. Dokument ten zawierał program restrukturyzacji, obejmujący m.in. kwestie optymalizacji struktur organizacyjnych i zatrudnienia oraz racjonalizacji sieci placówek pocztowych.

## **2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pod względem legalności i rzetelności, działania Ministra związane z reprezentowaniem interesów Skarbu Państwa i pełnieniem funkcji Walnego Zgromadzenia Poczty Polskiej S.A.**

Minister prawidłowo realizował zadania i egzekwował uprawnienia związane z reprezentowaniem interesów Skarbu Państwa oraz pełnieniem funkcji Walnego Zgromadzenia w Poczcie Polskiej S.A., ustalone

<sup>6</sup> Ostatnie posiedzenie Sejmu V kadencji, w związku z uchwałą o samorozwiązaniu, odbyło się 19 września 2007 r.

<sup>7</sup> Tj. zwyczajową zasadą, zgodnie z którą parlament, który kończy swoją kadencję zamyka wszystkie sprawy nad którymi pracował (niezależnie od tego, na jakim etapie się znajdują) i nie przekazuje ich nowemu parlamentowi (z wyjątkami dot. m.in. projektów ustaw z inicjatywy obywatelskiej, sprawozdań komisji śledczych itp.).

<sup>8</sup> Ustawa weszła w życie w dniu 10 listopada 2008 r., z wyjątkiem przepisów art. 21, 23 i 25-28, które weszły w życie pierwszego dnia miesiąca przypadającego po dniu wydania postanowienia sądu rejestrowego o wpisie Poczty Polskiej S.A. do rejestru przedsiębiorców, tj. z dniem 1 września 2009 r.

<sup>9</sup> Z dniem 1 września 2009 r.

<sup>10</sup> Zadania i uprawnienia Ministra w tym zakresie ustalały przepisy rozdziału 8 pt. Nadzór, ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz.U. Nr 106, poz. 675 ze zm.).

<sup>11</sup> Od dnia 1 stycznia 2013 r.

przepisami art. 8 ust. 4 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej i zawartymi w dziale II tytułu III ustawy Kodeks spółek handlowych, a także w statucie spółki<sup>12</sup>.

W styczniu 2010 r. Minister przekazał organom Poczty Polskiej S.A. do stosowania dokument pt. „Zasady nadzoru właścicielskiego nad jednoosobową spółką Skarbu Państwa Poczta Polska SA”, zgodnie z którym Zarząd i Rada Nadzorcza Poczty Polskiej S.A. zobowiązane zostały do przekazywania kwartalnych informacji o sytuacji w tej spółce do Ministerstwa. Zobowiązał również Departament Poczty, realizujący zadania w zakresie wypełniania obowiązków i uprawnień Ministra, wynikających z ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej S.A., do sporządzania na tej podstawie informacji o sytuacji tej spółki dla Podsekretarza Stanu właściwego ds. poczty. Ustalenia kontroli wykazały, że Departament Poczty w sposób prawidłowy wywiązywał się z tych zadań, tzn. opracowywał i przekazywał Podsekretarzowi Stanu kwartalne informacje na temat sytuacji Poczty Polskiej S.A., które obejmowały dane m.in. o: działalności organów Spółki, wynikach finansowych, wynagrodzeniu, zatrudnieniu, podmiotach zależnych, a także wnioski wynikające z analizy tych wskaźników.

Minister podejmował również działania dyscyplinujące Zarząd Poczty Polskiej S.A. do przyspieszenia prac nad opracowaniem „Strategii Poczty Polskiej na lata 2010 – 2015”, obejmującej plan działań restrukturyzacyjnych. Przejawem takich działań było zorganizowanie w dniu 26 stycznia 2010 r. spotkania poświęconego strategii Poczty Polskiej, na którym zobowiązano Zarząd Spółki do przedstawienia w drugiej połowie marca 2010 r. planu wdrażania strategii. Ostatecznie strategia ta została zaprezentowana na posiedzeniu kierownictwa Ministerstwa w dniu 20 lipca 2010 r. oraz pozytywnie zaopiniowana przez Radę Nadzorczą Spółki w dniu 21 lipca 2010 r. Ponadto na wezwanie Podsekretarza Stanu właściwego ds. poczty, Zarząd Spółki przekazał, w grudniu 2010 r., harmonogram wdrażania poszczególnych działań ujętych w „Strategii Poczty Polskiej na lata 2010 – 2015”.

Skontrolowany przez Najwyższą Izbę Kontroli system nadzoru właścicielskiego umożliwiał bieżącą ocenę sytuacji ekonomiczno – finansowej Poczty Polskiej S.A. i monitorowanie przebiegu procesu jej restrukturyzacji, a także pozwalał na reagowanie wobec występujących nieprawidłowości, na co wskazują m.in. dokonane w 2011 r. zmiany w składzie Zarządu Spółki. Innym przykładem sprawowania przez Ministra właściwego nadzoru właścicielskiego nad Poczta Polska S.A., było doprowadzenie do przygotowania i wdrożenia z pozytywnym skutkiem programów naprawczych spółek, należących do grupy kapitałowej Poczty Polskiej, wykazujących ujemne wyniki finansowe.

### **3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, niezrealizowanie przez Ministra zadań dotyczących przygotowania programu prywatyzacji Poczty Polskiej S.A.**

Nie zostały zrealizowane przez Ministra zadania związane z przygotowaniem i przedłożeniem Radzie Ministrów programu prywatyzacji pośredniej Poczty Polskiej z udziałem w akcjach pracowników tej spółki, który zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów, w dniu 11 kwietnia 2006 r., dokumentem pn. „Informacja o założeniach koncepcji przekształcenia p.p.u.p. Poczta Polska w spółkę akcyjną Skarbu Państwa”<sup>13</sup>, miał być opracowany nie później niż w 2011 r. Braku działań w tym zakresie nie usprawiedliwiają – w świetle ustaleń kontroli NIK – *przeciwwskazania natury gospodarczej*, związane z uzyskaniem przez Poczta Polska ujemnych wyników finansowych, w latach 2008 - 2009<sup>14</sup>. Wskazują na to ustalenia dokonane w toku kontroli, które ujawniły, że pomimo przyjęcia w planach pracy Departamentu Poczty Ministerstwa, na lata 2009 – 2011, zadań w zakresie przygotowania Poczty Polskiej S.A. do wprowadzenia akcji omawianej spółki na giełdę papierów wartościowych, do grudnia 2011 r. nie rozpoczęto prac nad przygotowaniem programu jej prywatyzacji. Nie przeprowadzono przy

<sup>12</sup> Statut ustalony został aktem notarialnym Rep. A 9147/2009 z dnia 24 lipca 2009 r.

<sup>13</sup> W rozdziale II tego dokumentu pt. Cel komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska stwierdzono m.in., że: „Celem jest przekształcenie p.p.u.p. Poczta Polska w pierwszym etapie w spółkę akcyjną ze 100% udziałem Skarbu Państwa oraz w II etapie przygotowanie i przedłożenie Radzie Ministrów programu prywatyzacji pośredniej z udziałem w akcjach pracowników spółki, nie później jak w 2011 r., o ile nie wystąpią przeciwwskazania natury gospodarczej...”.

<sup>14</sup> W 2008 r. poniosła stratę brutto w wysokości – 229,9 mln zł (a na poziomie straty do pokrycia w wysokości - 215,3 mln zł); w 2009 r. poniosła stratę brutto w wysokości – 154,9 mln zł (a na poziomie straty do pokrycia w wysokości - 190,7 mln zł); a w 2010 r. wypracowała zysk brutto w wysokości 62,5 mln zł (a na poziomie zysku pozostającego do dyspozycji 43,3 mln zł), przy zmniejszeniu nakładów na inwestycje z 226,1 mln zł w 2008 r. do 109,8 mln zł w 2009 r. (tj. o 51,4%) oraz do 96,2 mln zł w 2010 r. (tj. o 120,1%).

tym analizy aktualnych kosztów i ewentualnych korzyści jakie prywatyzacja mogłaby przynieść tej spółce<sup>15</sup>, pomimo że wg założeń związanych z dwuetapowym procesem przekształceń własnościowych Poczty Polskiej, przekształcenie tej firmy po komercjalizacji w spółkę giełdową miało: zwiększyć możliwość pozyskania przez nią dodatkowego kapitału własnego i pożyczkowego, poprawić ład korporacyjny i sprawność zarządzania oraz umożliwić realizację ekspansywnej strategii rozwoju i utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy.

#### **4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pod względem rzetelności, nadzór Ministra nad działalnością Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w obszarze regulacji rynku usług pocztowych.**

Ustalenia kontroli wykazały, że Departament Poczty, realizujący zadania Ministra w zakresie nadzoru nad Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), w obszarze regulacji rynku usług pocztowych, analizował w sposób rzetelny opracowywane przez ten organ roczne sprawozdania z działalności oraz oceny funkcjonowania rynku pocztowego. Na polecenie Ministra przygotowywał stanowiska i ewentualne uwagi dotyczące tych dokumentów, a w październiku 2010 r., w związku z podjęciem przez Rządowe Centrum Legislacyjne prac nad projektem ustawy Prawo Pocztove, wystąpił do UKE o przygotowanie wstępnych projektów pięciu rozporządzeń, dotyczących bezpośrednio kompetencji tego regulatora. Departament Poczty monitorował przebieg prac związanych z przygotowaniem tych projektów, udzielając UKE na bieżąco konsultacji, dotyczących poszczególnych proponowanych w nich rozwiązań<sup>16</sup>.

4.1. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w pracach Ministra nad projektem nowego Prawa Pocztove, w tym implementacją tzw. III Dyrektywy Pocztovej<sup>17</sup> uczestniczył UKE, który w wyniku przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne wyłonił do przygotowania wytycznych do tego projektu zewnętrzną Kancelarię Radców Prawnych<sup>18</sup>. Opracowane w tej drodze „Wytyczne dla projektu ustawy Prawo Pocztove”, obejmowały m.in. rozwiązania w zakresie metody finansowania kosztu netto wynikającego z obowiązku świadczenia usług o charakterze powszechnym. W oparciu o te wytyczne, po dokonaniu niezbędnych uzgodnień, założenia do projektu ustawy Prawo Pocztove, zakładające udział środków budżetowych w finansowaniu kosztów netto pocztowych usług powszechnych, przekazane zostały przez Ministra w marcu 2010 r. do Komitetu Rady Ministrów (KRM). Następnie, po zdjęciu tego projektu z porządku obrad KRM i dokonanych uzgodnieniach z Ministrem Finansów oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, projekt założeń do projektu ustawy Prawo Pocztove w sierpniu 2010 r. przekazany został do KRM w dwóch wersjach. W jednej finansowanie kosztu netto pocztowych usług powszechnych przewidziano z udziałem środków budżetowych<sup>19</sup>, a w drugiej bez udziału tych środków. Z ustaleń kontroli wynika również, że w dniu 1 września 2010 r. KRM rekomendował do ujęcia w projekcie ustawy wersję przewidującą finansowanie obowiązku świadczenia powszechnych usług pocztowych bez udziału środków budżetowych. Zakres prac wykonanych w ramach opracowania „Wytyczne dla projektu ustawy Prawo Pocztove”, w tym dot. koncepcji finansowania kosztu netto pocztowych usług powszechnych wskazuje, że prace w ww. zakresie mogły zostać zrealizowane samodzielnie przez Ministerstwo lub UKE, w oparciu o funkcjonujące w tych urzędach służby prawne, bez angażowania podmiotów zewnętrznych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez Pana Ministra działań mających na celu:

1. Objęcie nadzorem właścicielskim wypełniania przez Zarząd Poczty Polskiej S.A. zadań w zakresie restrukturyzacji tej spółki, ustalonych obecnie w *Kierunkach Strategicznych Poczty Polskiej S.A. do 2015 r.*
2. Wypracowanie programu prywatyzacji Poczty Polskiej.

<sup>15</sup> Departament Poczty dysponował jedynie 2 analizami, dotyczącymi zagadnień prywatyzacji Poczty Polskiej przeprowadzonymi w 2004 r. i 2005 r. na zlecenie Ministerstwa przez zewnętrzną firmę Wierzbowski i wspólnicy.

<sup>16</sup> Do czasu zakończenia kontroli UKE przedłożyło projekt jednego z tych rozporządzeń.

<sup>17</sup> Dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego i usług pocztowych Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 52 z 27.02.2008 r.)

<sup>18</sup> Prace te miały zostać sfinansowane z wykorzystaniem środków unijnych na dostosowanie prawa krajowego do prawa wspólnotowego (środków Transition Facility, przyznanych decyzją Komisji Europejskiej z dnia 27 lipca 2006 r.).

<sup>19</sup> Przyjętej w oparciu o analizę założeń opracowanych przez ww. Kancelarię Radców Prawnych.

3. Korzystanie z usług firm zewnętrznych, przy opracowywaniu projektów aktów prawnych, jedynie w przypadkach uzasadnionych brakiem możliwości ich przygotowania przez komórki organizacyjne Ministerstwa lub nadzorowane urzędy.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

**WICEPREZES**  
Najwyższej Izby Kontroli

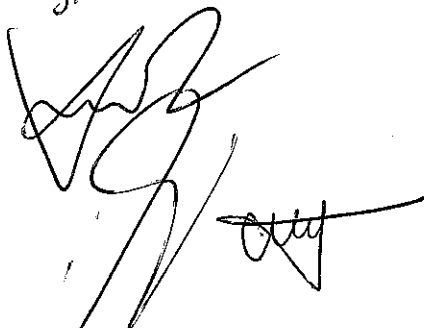
Marian Cichosz

3. Korzystanie z usług firm zewnętrznych, przy opracowywaniu projektów aktów prawnych, jedynie w przypadkach uzasadnionych brakiem możliwości ich przygotowania przez komórki organizacyjne Ministerstwa lub nadzorowane urzędy.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

9.02.2012 r.



**WICEDYREKTOR**  
Departament Infrastruktury

A. Witkowski  
Andrzej Witkowski

**RADCA PREZESA NIK**  
**P.O. DYREKTORA**  
Departament Infrastruktury



Stanisław Jarosz