



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Wojciech Kutyla

LSZ.411.004.01.2018  
R/18/004

WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/18/004 - Nadzór nad działalnością Polskiej Żeglugi Morskiej Przedsiębiorstwa Państwowego <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Jarosław Pułka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/66/2018 z 4.04.2018 r. 2. Anna Dejk-Chojnacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/72/2018 z 13.04.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej <sup>2</sup> ul. Nowy Świat 6/12, 00-400 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej <sup>3</sup> od 16.11.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie<sup>4</sup> Ministerstwo (utworzone 8.12.2015 r.) było przygotowane do sprawowania nadzoru nad Polską Żeglugą Morską Przedsiębiorstwem Państwowym<sup>5</sup>. Zadania związane z nadzorem Minister GMiŻS powierzył Departamentowi Nadzoru Właścicielskiego. Do czasu ustanowienia zarządu komisarycznego nad PŻM P.P., tj. do 17.02.2017 r., Ministerstwo korzystało z zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego wypracowanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Do analiz kwartalnych informacji, sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa i skonsolidowanych Grupy Kapitałowej PŻM oraz opinii i raportów biegłych rewidentów wyznaczony został pracownik Departamentu Nadzoru Właścicielskiego, posiadający doświadczenie zawodowe w wykonywaniu obowiązków związanych z nadzorem właścicielskim.

W latach 2015-2018 (do 15.06) Minister GMiŻS prawidłowo podejmował działania nadzorcze nad PŻM P.P. Minister przeprowadził kontrolę i ocenę działalności Przedsiębiorstwa oraz pracy jego Dyrektora za lata 2013-2016. Departament Nadzoru Właścicielskiego egzekwował składanie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa i Grupy Kapitałowej PŻM. Opiniował wnioski składane przez Przedsiębiorstwo lub podmioty Grupy w przedmiocie wyrażenia zgody na dokonanie określonych czynności prawnych związanych z gospodarowaniem mieniem.

<sup>1</sup> Okres objęty kontrolą - lata 2015-2018 (do 15.06). Badaniami były objęte również działania podejmowane przed 2015 r., o ile miały wpływ lub związek z ustaleniami stanu faktycznego dotyczącymi nadzoru nad Przedsiębiorstwem.

<sup>2</sup> Dalej: MG MiŻS lub Ministerstwo.

<sup>3</sup> Dalej: Minister G MiŻS.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

<sup>5</sup> Dalej: PŻM P.P. lub Przedsiębiorstwo.

W związku z prowadzeniem w 2016 r. działalności Przedsiębiorstwa (także Grupy Kapitałowej PŻM) ze stratą, Minister GMiŻS w porozumieniu z Ministrem Rozwoju i Finansów, zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>6</sup>, wszczął postępowanie naprawcze wobec Przedsiębiorstwa. Ustanawiając zarząd komisaryczny nad Przedsiębiorstwem, Minister GMiŻS określił (na podstawie art. 68 ww. ustawy) zasady jego sprawowania. Ustanowienie zarządu komisarycznego zostało wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego, czym spełniono wymóg określony w art. 65 ust. 3 ustawy o pp. Zgodnie z przyjętymi zasadami sprawowania zarządu komisarycznego oraz w związku z przejściem kompetencji określonych w art. 66 ust. 3 ustawy o pp, Minister GMiŻS ustalił wysokość wynagrodzenia miesięcznego zarządcy komisarycznego, zatwierdził program naprawy Przedsiębiorstwa, przyjmował i zatwierdzał sprawozdania finansowe PŻM P.P. oraz skonsolidowane sprawozdania finansowe Grupy Kapitałowej PŻM, roczne sprawozdania z działalności PŻM P.P. i Grupy, a także akceptował biegłego rewidenta do badań sprawozdań finansowych, wyłonionego przez zarządcę komisarycznego. Poprzez Departament Nadzoru Właścicielskiego, Minister GMiŻS nadzorował zarządcę komisarycznego w zakresie nałożonych na niego obowiązków i egzekwował m.in. przedkładanie wymaganych sprawozdań z realizacji działań naprawczych.

Minister GMiŻS nie powołał komisji w celu zbadania i oceny stanu gospodarczego Przedsiębiorstwa, czym nie wypełnił obowiązku określonego w art. 56 ust. 2 ustawy o pp.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Ocena przygotowania organu założycielskiego do pełnienia nadzoru nad PŻM P.P.**

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Ministerstwo powstało 8.12.2015 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej<sup>7</sup>. Wcześniej funkcję organu założycielskiego Przedsiębiorstwa pełnił Minister Skarbu Państwa. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>8</sup>, minister właściwy do spraw Skarbu Państwa<sup>9</sup> reprezentował SP w zakresie gospodarowania mieniem SP, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących SP. W dniu 27 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw<sup>10</sup>, w której wskazano, że gospodarowanie mieniem SP w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem SP funkcjonujących w obszarze gospodarki morskiej, w tym m.in. wykonywanie praw majątkowych i osobistych przysługujących SP, należało do właściwości MG MiŻS. Kompetencje dotyczące wyrażania zgody na rozporządzanie mieniem przez ww. podmioty, wynikające z ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa<sup>11</sup> (art. 5a<sup>12</sup>), pozostawały do 1.01.2017 r. w gestii Ministra Skarbu Państwa. Na mocy

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2152, dalej: ustawa o pp.

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 2078, ze zm.; rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od 16.11.2015 r., z wyjątkiem §1 ust. 2 pkt 3, który wszedł w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od 27.11.2015 r.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 812, ze zm.

<sup>9</sup> Dalej: SP.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1960; dalej: ustawa zmieniająca ustawę o działach administracji.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa.

<sup>12</sup> Dotyczący opiniowania wniosków państwowych osób prawnych na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym oddania tych składników do korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego lub ich wniesienia jako wkładu do spółki lub spółdzielni, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekraczała równowartość w złotych kwoty 50 000 euro.

ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>13</sup>, zostały z dniem 1.01.2017 r. przekazane Ministrowi GMiŻS (art. 38<sup>14</sup>).

Działając na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy zmieniającej ustawę o działach administracji rządowej, Minister Skarbu Państwa 5.01.2016 r. przekazał protokolarnie Ministrowi GMiŻS kopie akt Przedsiębiorstwa obejmujące:

- Statut PŻM P.P. (z 8.01.2015 r.),
- Statut Samorządu Załogi PŻM P.P. (według stanu na 25.04.2007 r.),
- dokumentację finansową Przedsiębiorstwa za 2014 r. (uchwałę nr 1/XIV/2015 Rady Pracowniczej z 21.04.2015 r., sprawozdanie finansowe, opinię i raport biegłego rewidenta, sprawozdanie z działalności PŻM P.P.),
- dokumentację finansową Grupy Kapitałowej PŻM<sup>15</sup> za 2014 r. (uchwałę nr 1/XV/2015 Rady Pracowniczej z dnia 9.06.2015 r., skonsolidowane sprawozdanie finansowe, opinię i raport biegłego rewidenta, sprawozdanie z działalności Grupy).

W notatce Departamentu Nadzoru Właścicielskiego<sup>16</sup> do Ministra GMiŻS z 9.02.2017 r. wskazano m.in., że (...) *Ministerstwo (...) posiadało jedynie podstawowe dokumenty dotyczące organizacji i działalności Przedsiębiorstwa (...)* (dokumenty dotyczące działalności z lat poprzednich znajdują się w archiwum zakładowym Ministerstwa Skarbu Państwa<sup>17</sup> obecnie już w likwidacji).

(dowód: akta kontroli str. 62, 67-104, 863-867)

Maria Skubniewska, Dyrektor DNW wyjaśniła, iż: *Departament (...) podejmował w trybie roboczym działania zmierzające do pozyskania dodatkowej dokumentacji. W momencie protokolarnego przekazania przez MSP dokumentacji nie było spraw bieżących wymagających rozpatrzenia, a sprawy rozpatrywane przez MSP zostały zakończone. DNW w ramach sprawowanego nadzoru nad PŻM P.P. na bieżąco (...) pozyskiwał dokumentację z PŻM P.P. zarówno w trybie korespondencji, jak również w trybie roboczym. Powyższe dotyczyło w szczególności Planu działalności na rok 2016 jak również sprawozdań finansowych. Nadto występowano do PŻM P.P. jak również podmiotów Grupy Kapitałowej o dodatkową dokumentację m.in. w ramach opiniowania wniosków składanych do MSP w trybie art. 5a ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Ponadto posiadano dostęp do informacji kwartalnych przedkładanych w wersji papierowej, a od momentu podpisania pierwszego porozumienia z MSP w sprawie dostępu do ZSI<sup>18</sup> uzyskano dostęp do informacji i zestawień dotyczących historycznego kształtowania się danych i wyników Przedsiębiorstwa.*

(dowód: akta kontroli str. 1327, 1332, 1425-1460)

**1.2.** Według regulaminu organizacyjnego Ministerstwa z 1.03.2016 r.<sup>19</sup>, DNW odpowiadał za wykonywanie praw majątkowych i osobistych Skarbu Państwa w odniesieniu do nadzorowanych podmiotów. Do zadań Departamentu należał m.in.: nadzór nad przedsiębiorstwami państwowymi, dla których Minister Skarbu

<sup>13</sup> Dz. U. poz. 2259, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

<sup>14</sup> Dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni, wymaga zgody organu nadzorującego - jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych wynosi do 5 000 000 złotych. Dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania składników, o których mowa powyżej, do korzystania innemu podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, wymaga zgody organu nadzorującego - jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej wynosi do 5 000 000 złotych.

<sup>15</sup> Dalej: GK PŻM lub Grupa.

<sup>16</sup> Dalej: DNW lub Departament.

<sup>17</sup> Dalej: MSP.

<sup>18</sup> MGMiŻS posiadało dostęp do Zintegrowanego Systemu Informatycznego db MSP (dalej: ZSI) na podstawie porozumień zawartych z Ministrem Skarbu Państwa.

<sup>19</sup> Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 3 Ministra GMiŻS z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MGMiŻS (Dz. Urz. MGMiŻS poz. 2).

Państwa był organem założycielskim, a których zakres działania zaliczono do spraw z działu gospodarka morska; kwalifikacja przedsiębiorstw państwowych do komercjalizacji; wykonywanie zadań w zakresie monitorowania i rejestrowania procesów nadzoru; prowadzenie baz danych dotyczących nadzorowanych przedsiębiorstw; sporządzanie informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej nadzorowanych podmiotów. Według regulaminu organizacyjnego Ministerstwa z 1.08.2017 r.<sup>20</sup> oraz z 22.03.2018 r.<sup>21</sup>, DNW odpowiadał za realizowanie w sferze właścicielskiej (dominium) w imieniu Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra zadań: wynikających z kompetencji Ministra jako organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych; w zakresie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych; obejmujących wydawanie w imieniu Skarbu Państwa zgód na dokonanie niektórych czynności prawnych przez państwowe osoby prawne, zgodnie z ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Departament był ponadto zobowiązany do prowadzenia baz danych podmiotów, wobec których realizował zadania w imieniu Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 7-34)

W DNW za zadania związane z uprawnieniami Ministra GMiŻŚ jako organu założycielskiego dla przedsiębiorstw państwowych odpowiadał jeden pracownik – główny specjalista. Posiadał wieloletnie doświadczenie zawodowe<sup>22</sup> w wykonywaniu obowiązków związanych z nadzorem właścicielskim nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Do jego zadań w Ministerstwie należało: przygotowywanie projektów decyzji, zarządzeń i postanowień MGMiŻŚ w sprawach przewidzianych w ustawie o pp; analiza i opiniowanie wniosków składanych w trybie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym; analiza i opiniowanie programów naprawczych, restrukturyzacyjnych, rocznych sprawozdań finansowych jednostkowych i skonsolidowanych; przygotowywanie propozycji rozstrzygnięć dotyczących poprawy funkcjonowania podmiotów oraz dalszego ich istnienia; współpraca z organami Przedsiębiorstwa, zarządcą komisarycznym, zarządcą tymczasowym, likwidatorem, w tym wymiana korespondencji, organizacja spotkań i prowadzenie rozmów dotyczących sytuacji Przedsiębiorstwa; monitorowanie i analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej i prawnej nadzorowanego Przedsiębiorstwa (w tym gromadzenie i przetwarzanie pozyskanych informacji).

(dowód: akta kontroli str. 62, 66, 288-313)

**1.3.** Do czasu ustanowienia zarządu komisarycznego nad PŻM P.P., tj. do 17.02.2017 r.<sup>23</sup> Ministerstwo korzystało z wypracowanych przez MSP zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad PŻM P.P., w tym obowiązków informacyjnych o sytuacji ekonomiczno-finansowej i majątkowej, określonych m.in. w zarządzeniu nr 17 Ministra Skarbu Państwa z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad i sposobu prowadzenia baz informacji o podmiotach nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa oraz wzorów ankiet<sup>24</sup>. Dyrektor DNW wyjaśniła, iż *przejęcie zasad nadzoru z MSP było zasadne także z tego względu, iż część kompetencji i zadań nadal sprawował i wykonywał Minister Skarbu Państwa. Według art. 2 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, MSP prowadziło zbiorczą ewidencję mienia Skarbu Państwa, w tym ewidencję przedsiębiorstw państwowych, opartą o dane przekazywane kwartalnie. MSP zobowiązany był do przedkładania Radzie Ministrów i Sejmowi –*

<sup>20</sup> Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 23 Ministra GMiŻŚ z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MGMiŻŚ (Dz. Urz. MGMiŻŚ poz. 23).

<sup>21</sup> Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 8 Ministra GMiŻŚ z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MGMiŻŚ (Dz. Urz. MGMiŻŚ poz. 8).

<sup>22</sup> W latach 1997-2015 był pracownikiem Ministerstwa Skarbu Państw.

<sup>23</sup> O zasadach sprawowania zarządu komisarycznego szerzej mowa w punkcie 2.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>24</sup> Dalej: zarządzenie nr 17 MSP.

*sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa. Według art. 5a cyt. ustawy, MSP był właściwy w zakresie wyrażenia zgody na rozporządzenie przez PŻM P.P. składnikami aktywów trwałych. Ustawa o pp wprost określała kompetencje nadzorcze organu założycielskiego w rozdziale 12 „Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym”. Zasadnicza zmiana w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nastąpiła z dniem wprowadzenia zarządu komisarycznego nad PŻM P.P. (...)*

(dowód: akta kontroli str. 62, 67, 941-1156, 1328-1330, 1375-1424, 1461-1590)

Według „Instrukcji w sprawie zasad i sposobu prowadzenia bazy informacji o podmiotach nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa oraz w sprawie wzorów ankiet”<sup>25</sup>, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 17 MSP, w bazie informacji o podmiotach, dla których Minister Skarbu Państwa był organem założycielskim, prowadzonej w formie elektronicznej w ZSI, gromadzeniu podlegały informacje ogólne o przedsiębiorstwie państwowym (m.in. nazwa, symbol EKD, PKD, regon, dane adresowe, dotyczące osób zarządzających, forma organizacyjno-prawna działalności, numer KRS, wysokość funduszy) oraz informacje o:

- kształtowaniu się wynagrodzeń osób kierujących Przedsiębiorstwem oraz przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu;
- kształtowaniu się wskaźników ekonomicznych wraz z dynamiką (m.in. wskaźniku rentowności obrotu netto, rentowności majątku ogółem, rentowności kapitałów własnych, dźwigni finansowej, wskaźniku poziomu kosztów, wskaźniku płynności I, II i III stopnia, wskaźniku obrotu należnościami, zobowiązaniami, ogólnym poziomie zadłużenia);
- zobowiązaniach publicznoprawnych, w tym o zaległościach;
- wykorzystaniu amortyzacji na odtworzenie majątku produkcyjnego;
- wpływie wskaźnika wzrostu płac na sytuację finansową w przedsiębiorstwie;
- zdolności kredytowej;
- toczących się w stosunku do przedsiębiorstwa postępowaniach;
- przyczynach wystąpienia straty netto, utraty zdolności kredytowej lub braku płynności finansowej oraz o działaniach mających na celu poprawę kondycji przedsiębiorstwa;
- zagrożeniach działalności przedsiębiorstwa;
- przeprowadzanych w przedsiębiorstwie kontrolach i ich wynikach.

Powyższe dane przedsiębiorstwo państwowe zobowiązane było sprawozdawać w formie ankiety kwartalnej, której wzór stanowił załącznik do Instrukcji.

Wg Instrukcji, dokonując oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa państwowego w okresie sprawozdawczym w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego, jako kryteria pogorszenia sytuacji należało brać pod uwagę przede wszystkim: pogorszenie wyniku finansowego lub utrzymywanie się straty; spadek rentowności; utratę zdolności kredytowej; nieterminowe regulowanie zobowiązań podatkowych, ceł, wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska; płynność finansową na poziomie niższym niż optymalna; poziom wykorzystania amortyzacji na odtworzenie majątku produkcyjnego niższy niż 50%.

(dowód: akta kontroli str. 1375-1424)

Dyrektor Departamentu wskazała, iż analizy przeprowadzone w oparciu o dane uzyskane z informacji kwartalnych, sprawozdań finansowych jednostkowych Przedsiębiorstwa i skonsolidowanych GK PŻM oraz opinii i raportów biegłych rewidentów skutkowały wystąpieniem 2.09.2016 r. DNW do Biura Kontroli i Audytu

---

<sup>25</sup> Dalej: Instrukcja.

Wewnętrzny w przedmiocie przeprowadzenia kontroli działalności PŻM P.P., w dalszej kolejności wystąpieniem 9.02.2017 r. DNW do Ministra GMiŻŚ w sprawie ustanowienia zarządu komisarycznego nad Przedsiębiorstwem.

(dowód: akta kontroli str. 62, 67, 860-867, 941-1156, 1330-1331, 1375-1424)

W odniesieniu do zasad sprawowanego nadzoru nad Przedsiębiorstwem, Dyrektor DNW wyjaśniła: (...) kompetencje organu założycielskiego w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad PŻM P.P. dalece odbiegają od uprawnień np. akcjonariuszy/ wspólników spółek kapitałowych prawa handlowego, którzy w zakresie wykonywania nadzoru mogą posiłkować się radą nadzorczą poprzez swoich przedstawicieli. Ustawodawca przyjął (...), iż przedsiębiorstwo jest samodzielnym, samorządnym i samofinansującym się przedsiębiorcą posiadającym osobowość prawną. Organy przedsiębiorstwa samodzielnie podejmują decyzje oraz organizują działalność we wszystkich sprawach przedsiębiorstwa (...), natomiast ingerencja organów państwowych (...) jest możliwa tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Art. 58 ww. ustawy wskazuje, iż organ założycielski dokonuje co prawda kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora, niemniej prawo władcze wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa możliwe jest tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Generalnie katalog opisanych wypadków jest ograniczony i obwarowany art. 63, przewidującym możliwość wniesienia sprzeciwu do organu założycielskiego, a w przypadku jego nieuwzględnienia skierowania sprawy do sądu. Do czasu ustanowienia (...) zarządu komisarycznego w PŻM P.P. (...) organ założycielski nie zatwierdzał rocznych planów rzeczowo-finansowych a także rocznych sprawozdań finansowych PŻM P.P. jak również sprawozdań Grupy, gdyż zgodnie ze Statutem Samorządu Załogi ww. sprawozdania zatwierdzała Rada Pracownicza. (...) organ założycielski ma jedynie prawo nałożyć na przedsiębiorstwo obowiązek wprowadzenia do planu przedsiębiorstwa zadania lub wyznaczyć przedsiębiorstwu zadanie poza planem, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obrony kraju, w wypadku klęski żywiołowej bądź w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych. Kompetencje organu założycielskiego zostały ograniczone w art. 37a) do enumeratywnie wskazanych przypadków takich jak dopuszczenie się rażącego naruszenia prawa, zaistnienie przesłanek określonych w art. 52 §1 lub art. 53 §1 Kodeksu pracy oraz niewypełnienie przez przedsiębiorstwo przez co najmniej trzy kolejne miesiące zobowiązań z tytułu podatków wobec Skarbu Państwa. Zasadniczo nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym (z uwagi na praktycznie ograniczony przepisami prawa do minimum zakres kompetencji decyzyjnych organu założycielskiego) opierał się na analizie sytuacji ekonomiczno-finansowej dokonywanej na podstawie informacji kwartalnych przedstawianych cyklicznie przez PŻM P.P., rocznych sprawozdań finansowych PŻM P.P. i skonsolidowanych sprawozdań finansowych Grupy (...).

(dowód: akta kontroli str. 62, 64-66)

1.4. W sprawie możliwości działania i wpływu na podmioty zależne od PŻM P.P., wchodzące w skład GK PŻM, Dyrektor DNW wyjaśniła: *Przed ustanowieniem zarządu komisarycznego oraz wejściem w życie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym regulacje prawne nie przyznawały Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej żadnych uprawnień w odniesieniu do bardzo rozbudowanej Grupy, gdyż są to podmioty prowadzące działalność w formie spółek akcyjnych/ sp. z o.o., w których Skarb Państwa nie posiada akcji i udziałów. Sytuację komplikował fakt, iż większość spółek zarejestrowana jest poza granicami kraju i prowadzi działalność w oparciu o inne niż polskie regulacje prawne. Informacje nt. sytuacji ekonomiczno – finansowej Grupy pozyskiwane są na podstawie rocznych sprawozdań finansowych (...) oraz w przypadku wystąpień podmiotów Grupy (...) o wyrażenie zgody na dokonanie czynności prawnej*

na podstawie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, a także w ramach obowiązujących Zasad sprawowania nadzoru zarządu komisarycznego (...). Bezpośredni nadzór nad podmiotami Grupy Kapitałowej prowadzi PŻM P.P. Ponadto przyjęte „Zasady sprawowania nadzoru zarządu komisarycznego” zostały opracowane z uwzględnieniem przesłania ustawodawcy dotyczącego ograniczenia ingerencji w zakresie PŻM P.P. do realizacji Programu Naprawczego. (...) część spółek wchodzących w skład Grupy Kapitałowej, to podmioty przypisane do konkretnych jednostek pływających, czyli tzw. spółki armatorskie, których majątkiem jest właśnie konkretny statek. Część z nich nie prowadzi działalności i pozostaje w tzw. „uśpieniu”, jednakże nie zostały zlikwidowane, gdyż koszty rocznych opłat stałych w krajach ich rejestracji są dużo niższe niż np. koszty ich likwidacji lub koszty założenia nowej spółki. W przypadku rozbudowy floty armatora zostaną na nowo aktywowane.

(dowód: akta kontroli str. 62, 66)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W kontrolowanym okresie Ministerstwo było przygotowane do sprawowania nadzoru nad PŻM P.P. Zadania związane z nadzorem Minister GMiŻŚ powierzył Departamentowi Nadzoru Właścicielskiego. Do czasu ustanowienia zarządu komisarycznego nad PŻM P.P., tj. do 17.02.2017 r., Ministerstwo korzystało z wypracowanych przez MSP zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego, określonych w zarządzeniu nr 17 MSP. Do analiz kwartalnych informacji, sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa i skonsolidowanych GK PŻM oraz opinii i raportów biegłych rewidentów wyznaczony został pracownik w DNW, posiadający doświadczenie zawodowe w wykonywaniu obowiązków związanych z nadzorem właścicielskim.

## **2. Ocena podejmowanych działań pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami i zapewnienia osiągnięcia oczekiwanych efektów.**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** W latach 2015-2018 (do dnia zakończenia kontroli) Minister przeprowadził w Przedsiębiorstwie kontrolę i ocenę działalności PŻM P.P. oraz pracy jego Dyrektora za lata 2013-2016 (do 30.06). W wyniku kontroli sformułowano negatywną ocenę ogólną.

[...] <sup>26</sup>

**2.2.** Departament samodzielnie monitorował wyniki PŻM P.P i analizował zmiany w sytuacji ekonomiczno-finansowej Przedsiębiorstwa w oparciu o dokumenty sprawozdawcze PŻM P.P. Dyrektor DNW wyjaśniła, że: *W trakcie sprawowanego nadzoru właścicielskiego nie korzystano z opracowań sporządzonych przez podmioty zewnętrzne, za wyjątkiem opinii i raportów biegłych rewidentów badających sprawozdania finansowe PŻM P.P. oraz sprawozdania finansowe Grupy (...). Wyniki analiz skutkowały wystąpieniem do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w PŻM P.P.*

(dowód: akta kontroli str. 105, 107, 468-803, 846-880, 941-1156, 1591-1757)

**2.3.** W badanym okresie Minister GMiŻŚ opiniował trzy wnioski składane przez PŻM P.P. lub podmioty Grupy w przedmiocie wyrażenia zgody na dokonanie określonych

<sup>26</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429) – dalej: uoddip, w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010) – dalej: uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Polskiej Żeglugi Morskiej Przedsiębiorstwo Państwowe – dalej: PŻM P.P.

czynności prawnych związanych z gospodarowaniem mieniem. Na podstawie art. 5a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa zaopiniował negatywnie wnioski skierowane do MSP przez:

[...] <sup>27</sup>

**2.4.** W latach 2015-2017 Minister GMiŻŚ egzekwował od PŻM P.P. składanie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa oraz skonsolidowanych sprawozdań finansowych GK PŻM. W latach 2015-2017 bilans Przedsiębiorstwa przedstawiał się następująco:

- suma bilansowa wynosiła odpowiednio: 196 014 tys. zł, 129 455,5 tys. zł oraz 113 043,3 tys. zł,
- aktywa trwałe wynosiły 172 506, 5 tys. zł, 110 385,7 tys. zł oraz 99 275,7 tys. zł; dominowały w nich należności i inwestycje długoterminowe (151 177,5 tys. zł, 91 881,5 tys. zł oraz 84 004,2 tys. zł);
- aktywa obrotowe wynosiły 23 507,5 tys. zł, 19 069,8 tys. zł oraz 13 767,6 tys. zł; przeważały w nich należności i inwestycje krótkoterminowe (22 641,5 tys. zł, 18 566,8 tys. zł oraz 13 525,4 tys. zł);
- kapitał własny wynosił 56 301,6 tys. zł, 14 434,1 tys. zł oraz 7 400,1 tys. zł; kapitał podstawowy był niezmienny i wynosił 7 442,8 tys. zł; kapitał zapasowy kształtował się na poziomie 37 826,5 tys. zł w 2015 r. oraz 48 858,7 tys. zł w 2016 r. i 2017 r.;
- zysk w 2015 r. wyniósł 13 140,8 tys. zł; w latach 2016-2017 r. Przedsiębiorstwo odnotowało stratę w wysokości odpowiednio 41 867,4 tys. zł i 7 034 tys. zł;
- zobowiązania i rezerwy na zobowiązania stanowiły kwoty 139 712,4 tys. zł, 115 021,4 tys. zł oraz 105 643,1 tys. zł; największą pozycję stanowiły w nich zobowiązania krótkoterminowe (123 309,5 tys. zł, 99 884,3 tys. zł oraz 93 971,2 tys. zł); rezerwy na zobowiązania wynosiły: 15 482,1 tys. zł, 14 361,1 tys. zł, 10 970,8 tys. zł.

W latach 2015-2017 Przedsiębiorstwo osiągało przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na poziomie 57 930,1 tys. zł, 41 408,3 tys. zł oraz 43 842,6 tys. zł. Koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów wynosiły średnio 4 514,8 tys. zł (4 907,9 tys. zł, 4 140,6 tys. zł, 4 496 tys. zł). Koszty ogólnego zarządu w latach 2015-2016 kształtowały się na podobnym poziomie (43 720,7 tys. zł, 43 168,4 tys. zł), po czym w 2017 r. zmalały do kwoty 40 389 tys. zł. Przedsiębiorstwo osiągnęło zysk ze sprzedaży w 2015 r. (9 301,5 tys. zł) oraz stratę ze sprzedaży w latach 2016-2017 (5 900,7 tys. zł; 1 042,4 tys. zł). Pozostałe przychody operacyjne kształtowały się w 2015 r. i 2017 r. na podobnym poziomie (2 953,3 tys. zł; 3 571,2 tys. zł). W 2016 r. PŻM P.P. odnotowało ich istotny wzrost (o 706%) do kwoty 23 791,9 tys. zł. Pozostałe koszty operacyjne wynosiły odpowiednio: 64,7 tys. zł, 99,4 tys. zł oraz 83,2 tys. zł. Przedsiębiorstwo odnotowało zysk z działalności operacyjnej w kwotach: 12 190,1 tys. zł, 17 791,8 tys. zł i 2 445,7 tys. zł. W latach 2015-2017 przychody finansowe PŻM P.P. malały i wynosiły odpowiednio 6 885,9 tys. zł, 5 898,7 tys. zł oraz 3 571,2 tys. zł. W 2015 r. koszty finansowe wyniosły 2 709,7 tys. zł, po czym znacząco wzrosły w 2016 r. do kwoty 61 309,7 tys. zł (dokonano odpisu aktualizującego wartość należności długoterminowych z tytułu dopłat do kapitału udzielonych Pazim Sp. z o. o w wysokości 59 296 tys. zł), a następnie zmalały w 2017 r. do poziomu 10 161,1 tys. zł.

Wynik finansowy Grupy wynosił w badanym okresie: strata w latach 2015-2016 na poziomie 483 072 tys. zł, 724 751 tys. zł oraz zysk w 2017 r. w kwocie 117 575 tys. zł.

<sup>27</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uoddp, w związku z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PŻM P.P.

W każdym z badanych lat sprawozdanie finansowe PŻM P.P. oraz skonsolidowane sprawozdanie finansowe GK PŻM podlegało badaniu przez niezależnego biegłego rewidenta.

(dowód: akta kontroli str. 468-803, 1591-1742)

**2.5.** Minister GMiŻŚ w trybie art. 56 ustawy o pp nie powołał z własnej inicjatywy komisji w celu zbadania i oceny stanu gospodarczego Przedsiębiorstwa i przedstawienia wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 810-845)

**2.6.** W sprawozdaniu finansowym za 2016 r. Przedsiębiorstwo wykazało stratę w wysokości 41 867,4 tys. zł a GK PŻM w kwocie 724 751 tys. zł. Minister GMiŻŚ w porozumieniu z Ministrem Rozwoju i Finansów, korzystając z uprawnienia określonego w art. 65 ust. 1 ustawy o pp, wszczął decyzją z 17.02.2017 r. postępowanie naprawcze wobec Przedsiębiorstwa, ustanawiając nad nim zarząd komisaryczny na okres jednego roku. Na zarządcę komisarycznego organ założycielski wyznaczył Pawła Brzezickiego. Ustanowienie zarządu komisarycznego zostało wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego<sup>28</sup>, czym spełniono wymóg określony w art. 65 ust. 3 ustawy o pp. Z chwilą ustanowienia zarządu komisarycznego organy przedsiębiorstwa uległy rozwiązaniu<sup>29</sup>, co było zgodne z art. 66 ust. 2 ustawy o pp. Organ założycielski 17.02.2017 r. odwołał tymczasowego kierownika Przedsiębiorstwa.

W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., że według informacji przekazanych przez kierownika tymczasowego PŻM P.P., Przedsiębiorstwo oraz GK PŻM prowadziły działalność ze stratą, a sytuacja finansowo-ekonomiczna Grupy stanowiła zagrożenie dla kontynuowania jej działalności. Minister GMiŻŚ wskazał, że według stanu na 1.01.2017 r. GK PŻM posiadała 51 statków o wartości rynkowej 500 mln USD, przy zadłużeniu z tytułu umów kredytowych w wysokości 383 mln USD. Grupa miała ponosić znaczące obciążenia finansowe w postaci rat kredytów (nawet do 40% wartości początkowej zaciągniętego kredytu), tj. w 2017 r. - 97 mln USD, w 2018 r. - 42,5 mln USD, w 2019 r. - ok. 30 mln USD, w 2020 r. - 38,7 mln USD. Grupa w sprawozdaniach wykazywała stratę, wynikającą ze spadku wartości statków, stanowiących jej główne aktywa. Segment przewozów masowych GK PŻM utracił zdolność obsługi posiadanego zadłużenia. Minister GMiŻŚ wskazał, że kierownik tymczasowy informował go o krytycznym stanie finansów Grupy, wymagającym natychmiastowych działań naprawczych. Na pogorszenie sytuacji finansowej GK PŻM wskazywał także poprzedni Dyrektor Naczelny PŻM P.P. W sprawozdaniach finansowych jednostkowych i skonsolidowanych za 2015 r. informował, że branża żegluga przeżywała kryzys. Grupa posiadała znaczny majątek, mogący stanowić zabezpieczenie w kontekście konieczności posiłkowania się zewnętrznym źródłem finansowania na potrzeby prowadzenia działań inwestycyjnych. Posiadane aktywa obrotowe mogły okazać się niewystarczające dla zachowania płynności, w przypadku zaistnienia nieprzewidzianych zdarzeń i obowiązku realizacji wymagalnych zobowiązań. Wskaźniki rentowności, służące do oceny wielkości zysku osiągniętego z poniesionych nakładów, w związku z wygenerowaniem straty netto były ujemne. Wskazywało to na brak efektywności w zakresie osiągania dochodów, zarządzania majątkiem i uzyskiwania nadwyżki finansowej. Wskaźniki płynności, mierzące zdolność do wywiązywania się z krótkoterminowych zobowiązań, uległy obniżeniu.

<sup>28</sup> Wpis nr 34 z 22.03.2017 r.

<sup>29</sup> Uchwałą nr 1/XIX/2017 z dnia 20.02.2017 r. Rada Pracownicza PŻM P.P. przyjęła do wiadomości decyzję Ministra GMiŻŚ o wszczęciu postępowania naprawczego i ustanowieniu nad Przedsiębiorstwem zarządu komisarycznego.

W uzasadnieniu decyzji Minister GMiŻŚ wskazał ponadto, że status Przedsiębiorstwa, działającego na podstawie przepisów ustawy o pp, wykluczał sprawowanie przez Skarb Państwa - organ założycielski skutecznego nadzoru właścicielskiego na poziomie PŻM P.P., jak i GK PŻM. Ograniczenia ustawowe uniemożliwiały reagowanie organu założycielskiego na negatywne zjawiska w Grupie, zarówno finansowo-ekonomiczne, jak i personalne. Według informacji Rady Pracowniczej PŻM P.P. podjęła ona decyzje o odwołaniu szeregu dyrektorów zarządzających poszczególnymi pionami Przedsiębiorstwa.

(dowód: akta kontroli str. 863-867, 881-887)

Działając na podstawie art. 68 ustawy o pp, Minister GMiŻŚ określił zasady sprawowania zarządu komisarycznego. Wskazał w nich, że:

- z chwilą ustanowienia zarządu komisarycznego organy PŻM P.P. uległy rozwiązaniu,
- do kompetencji organu założycielskiego należało: zatwierdzenie programu naprawy Przedsiębiorstwa; przyjmowanie i zatwierdzanie jednostkowego sprawozdania finansowego PŻM P.P. oraz skonsolidowanego sprawozdania finansowego GK PŻM, a także rocznego sprawozdania z działalności PŻM P.P. i Grupy; dokonywanie podziału wygospodarowanego zysku przez PŻM P.P. na fundusze oraz ustalanie zasad podziału tych funduszy; akceptacja wyłonionego przez zarządcę komisarycznego biegłego rewidenta do badania jednostkowego sprawozdania finansowego PŻM P.P. oraz skonsolidowanego sprawozdania finansowego Grupy; ustalanie wysokości wynagrodzenia miesięcznego zarządcy komisarycznego; odwoływanie i powoływanie zarządcy komisarycznego; zawieranie i rozwiązywanie umowy o pracę z zarządcą komisarycznym;
- do obowiązków zarządcy komisarycznego należało: opracowanie i przedstawienie organowi założycielskiemu programu naprawczego; realizowanie zatwierdzonego programu zgodnie z jego treścią; prowadzenie spraw PŻM P.P. oraz jego reprezentowanie w zakresie i na zasadach określonych w zatwierdzonym programie, ustawie o pp oraz obowiązujących regulacjach prawnych; prowadzenie działalności gospodarczej z należytą starannością, racjonalne gospodarowanie mieniem PŻM P.P. i zapewnienie należytej ochrony tego mienia; terminowe wykonywanie zobowiązań PŻM P.P.; jeżeli PŻM P.P. przez trzy kolejne miesiące nie wypełniałoby zobowiązań wobec Skarbu Państwa – pisemne zgłaszanie tego faktu DNW; prowadzenie dokumentacji i ewidencji operacji gospodarczych PŻM P.P. oraz sporządzanie sprawozdań dla celów podatkowych i statystycznych; terminowe wypełnianie powinności publicznoprawnych, obowiązków publikacyjnych oraz prowadzenie księgowości; dokonywanie czynności prawnych związanych z gospodarowaniem mieniem PŻM P.P. na zasadach i w trybie określonym w ustawie o pp, z zastrzeżeniem ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym (art. 38-41); przekazywanie do DNW kwartalnych sprawozdań o PŻM P.P. oraz o realizacji programu naprawczego w terminie nie później niż do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału, informacji o wszelkich istotnych zmianach w sytuacji finansowej i prawnej PŻM P.P. oraz GK PŻM, jednostkowego sprawozdania finansowego PŻM P.P. i skonsolidowanego sprawozdania finansowego Grupy oraz sprawozdania z działalności obu podmiotów wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta, wniosku o podział wygospodarowanego zysku przez PŻM P.P. w terminie nie później niż do końca kwietnia każdego roku obrotowego;
- zarządca komisaryczny był zobowiązany każdorazowo poinformować organ założycielski, celem uzyskania akceptacji, o zamiarze: utworzenia lub przystąpienia do spółki handlowej lub innej struktury organizacyjnej

przewidzianej przepisami prawa, bądź nabycia jej udziałów (akcji) jak również wystąpienia z takiej struktury lub zbycia udziałów (akcji); realizacji inwestycji; łączenia i podziału Przedsiębiorstwa; oddania środków trwałych Przedsiębiorstwa osobom fizycznym i prawnym do korzystania w formie przewidzianej w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>30</sup>; zmiany kierunku działalności Przedsiębiorstwa; dokonania darowizny.

(dowód: akta kontroli str. 888-890)

Zarządca komisaryczny wyznaczony przez Ministra GMiŻŚ posiadał kwalifikacje zawodowe i doświadczenie w zakresie pełnienia funkcji przedstawiciela ustawowego w PŻM P.P. Ukończył Wydział Ekonomiki Transportu na Politechnice Szczecińskiej. Posiadał ponad 20 letnie doświadczenie zawodowe na różnych stanowiskach, w tym kierowniczych w PŻM P.P. i podmiotach zależnych Grupy. W latach 1998-2005 zajmował stanowiska Tymczasowego Kierownika PŻM P.P., Dyrektora Naczelnego PŻM P.P. i Pełnomocnika Dyrektora Naczelnego ds. Kontaktów z Organizacjami Międzynarodowymi. Dyrektor DNW wyjaśniła, iż: *Obowiązujące regulacje prawne nie precyzowały sposobu wyłonienia zarządcy komisarycznego.*

(dowód: akta kontroli str. 105-106, 108-109, 884, 1758)

Zakres uprawnień i zobowiązań zarządcy komisarycznego oraz sposób jego wynagradzania został określony w umowie o pracę z 23.03.2017 r. (aneks nr 1 z 18.09.2017 r. oraz nr 2 z 26.02.2018 r.). Zarządcy w czasie trwania stosunku pracy przysługiwało stałe wynagrodzenie miesięczne w wysokości sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego ogłoszonego przez Prezesa GUS. Zostało ono ustalone na poziomie analogicznym jak wysokość wynagrodzenia tymczasowego kierownika Przedsiębiorstwa. W umowie przewidziano ponadto częściowy zwrot kosztów udostępnionego lokalu mieszkalnego. Według umowy, koszty wynagrodzenia zarządcy komisarycznego obciążały Przedsiębiorstwo.

(dowód: akta kontroli str. 105-106, 109, 210-216)

Zarządca komisaryczny pismem z 17.03.2017 r. przedstawił Ministrowi GMiŻŚ kluczowe kierunki programu naprawczego wdrażanego w PŻM i Grupie. Zgodnie z wymogiem art. 67 ustawy o pp, pismem z 16.05.2017 r. przedstawił „Program Naprawy i opis inicjatyw restrukturyzacyjnych w ramach Grupy Kapitałowej PŻM P.P.”<sup>31</sup> Minister zatwierdził Program naprawy 30.05.2017 r.<sup>32</sup>

(dowód: akta kontroli str. 314-467, 891-939, 1214-1219)

Program naprawy zakładał w szczególności:

[...] <sup>33</sup>

Zgodnie z art. 67 ust. 2 ustawy o pp, zarządca komisaryczny przedstawiał Ministrowi GMiŻŚ co trzy miesiące sprawozdania ze swojej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 1157-1212, 1220-1269, 1315-1324)

Zgodnie z przyjętymi zasadami sprawowania zarządu komisarycznego, przewidującymi akceptację przez Ministra GMiŻŚ wyłonionego przez zarządcę komisarycznego biegłego rewidenta do badania jednostkowego sprawozdania finansowego PŻM P.P. oraz skonsolidowanego sprawozdania finansowego Grupy, Minister GMiŻŚ zatwierdził 8.08.2017 r. „Wytyczne dotyczące zasad i trybu wyboru

<sup>30</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

<sup>31</sup> „Program Naprawy i opis inicjatyw restrukturyzacyjnych w ramach Grupy Kapitałowej PŻM P.P.” został przygotowany na podstawie opracowania zleconego przez PŻM P.P. firmie Ernst&Young umową z 21.03.2017 r.; dalej: Program naprawy.

<sup>32</sup> Pismem z 1.12.2017 r. zarządca komisaryczny skierował do Ministra GMiŻŚ wniosek o zmianę Programu naprawy w zakresie dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego dla pracowników morskich i lądowych. Minister GMiŻŚ zatwierdził zmianę Programu naprawy 19.12.2017 r.

<sup>33</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uoddp, w związku z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PŻM P.P.

biegłych rewidentów do badania sprawozdań finansowych PŻM P.P. i jego Grupy Kapitałowej za rok 2017” oraz 20.11.2017 r. zaakceptował wyłonioną przez zarządcę firmę audytorską do badania sprawozdania finansowego PŻM P.P. i Grupy za rok obrotowy kończący się 31.12.2017 r. i 31.12.2018 r. Zgodnie z przyjętymi zasadami sprawowania zarządu komisarycznego oraz w związku z przejęciem kompetencji określonych w art. 66 ust 3 ustawy o pp, Minister GMiŻŚ przyjmował i zatwierdzał sprawozdania finansowe PŻM P.P. oraz skonsolidowane sprawozdania finansowe Grupy.

(dowód: akta kontroli str. 877-880, 1339-1374, 1750-1751, 1757)

Minister GMiŻŚ pismem z 8.01.2018 r. zwrócił się do zarządcy komisarycznego z wnioskiem o przedstawienie w terminie do 30.01.2018 r. raportu z realizacji Programu naprawy oraz wskazanie zidentyfikowanych i potencjalnych zagrożeń i szans na prowadzoną działalność w 2018 roku. Zobowiązał ponadto zarządcę komisarycznego do przedłożenia stanowiska wraz z uzasadnieniem, czy w jego ocenie zasadnym było kontynuowanie postępowania naprawczego i w jakim horyzoncie czasowym. Pismem z 30.01.2018 r. zarządca komisaryczny przedstawił „Raport z realizacji programu naprawy Grupy Kapitałowej PŻM P.P.”<sup>34</sup>. Według Raportu dokonano restrukturyzacji m.in.:

[...] <sup>35</sup>

Decyzją z 15.02.2018 r. Minister GMiŻŚ, działając w porozumieniu z Ministrem Finansów, przedłużył z dniem 18.02.2018 r. postępowanie naprawcze i ustanowiony nad PŻM P.P. zarząd komisaryczny na rok. Na stanowisko zarządcy komisarycznego wyznaczył dotychczasowego zarządcę. Zobowiązał go ponadto do opracowania aktualizacji Programu naprawy w terminie 30 dni od dnia 18.02.2018 r. W uzasadnieniu decyzji Minister GMiŻŚ wskazał na pozytywną ocenę wdrażanego Programu naprawy, sformułowaną na podstawie przedstawionego przez zarządcę komisarycznego Raportu.

(dowód: akta kontroli str. 1270-1273)

Zarządca komisaryczny przedłożył 19.03.2018 r. aktualizację Programu naprawy, zakładającą kontynuację inicjatyw restrukturyzacyjnych podjętych w 2017 r. Minister GMiŻŚ zatwierdził ww. aktualizację 6.04.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1274-1314)

**2.7.** Dyrektor DNW wyjaśniła, że Rada Pracownicza nie zawieszała dyrektora PŻM P.P., jak również nie wniosowała do organu założycielskiego o jego odwołanie. Nie występowały ponadto przypadki wstrzymania wykonania decyzji dyrektora PŻM P.P. oraz jego zobowiązania do ich zmiany lub cofnięcia w trybie art. 61 ustawy o pp.

(dowód: akta kontroli str. 1326, 1332)

**2.8.** Minister GMiŻŚ nie wpływał na plany rozwojowe PŻM P.P. w celu zwiększenia konkurencyjności transportu morskiego oraz zatrudnienia w gospodarce morskiej, tj. realizacji głównych kierunków rozwoju Polski w zakresie spraw morskich przyjętych w Polityce morskiej Rzeczypospolitej do roku 2020<sup>36</sup>. Dyrektor DNW wyjaśniła: (...) *Sprawowanie nadzoru nad PŻM P.P. rozpoczęte zostało w dniu 5.01.2016 r., z czym wiązały się: przejęcie dokumentacji, pozyskiwanie informacji o działalności i sytuacji PŻM P.P. oraz analizy kondycji ekonomiczno-finansowej. Niezadowolająca ocena sytuacji PŻM P.P. i Grupy (...) skutkująca wprowadzeniem (...) zarządu komisarycznego i realizacją Programu naprawczego, determinowała*

<sup>34</sup> Dalej: Raport.

<sup>35</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uoddp, w związku z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PŻM P.P.

<sup>36</sup> Przyjętą uchwałą nr 33/2015 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie Polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku).

*konieczność ograniczenia się do zadań związanych bezpośrednio z sytuacją PŻM P.P., a mających na celu ustabilizowanie sytuacji finansowej, redukcję ponoszonych kosztów i restrukturyzację wskazanych w Programie obszarów działalności Przedsiębiorstwa. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż ustawa o pp (...) ogranicza możliwość ingerencji organu założycielskiego w plany rozwojowe przedsiębiorstwa do określonych przypadków. Zgodnie z art. 60 ww. ustawy „Organ założycielski ma prawo nałożyć na przedsiębiorstwo obowiązek wprowadzenia do planu przedsiębiorstwa zadania lub wyznaczyć przedsiębiorstwu zadanie poza planem, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obrony kraju, w wypadku klęski żywiołowej bądź w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych”.*

(dowód: akta kontroli str. (dowód: akta kontroli str. 1326, 1759)

**2.9.** Zadania na rzecz obronności państwa zostały nałożone<sup>37</sup> na PŻM P.P. decyzją z 30.01.2013 r. przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Szczegółowy wykaz ww. zadań, sposób ich realizacji oraz zasady finansowania określono w umowie nr 25/2-14(1)/13 z 29.03.2013 r. (co roku aneksowanej). Wysokość środków budżetowych przeznaczonych na realizację zadań obronnych (na szkolenia obronne) w latach 2015-2018 wynosiła odpowiednio: 20 tys. zł, 15 tys. zł, 20 tys. zł oraz 20 tys. zł. Według sprawozdań za lata 2016-2017 z przyznanych środków Przedsiębiorstwo wykorzystało 19,97 tys. zł i 19,98 tys. zł.

Dyrektor Biura Obrony i Ochrony Informacji Niejawnych wyjaśnił, że dokumentacja sprawozdawcza PŻM z wykonywania zadań obronnych za 2015 r. była w posiadaniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Kontrola w PŻM P.P. w zakresie wykonywania zadań obronnych oraz zadań na rzecz obronności państwa<sup>38</sup>, zgodnie z Programem pozamilitarnych przygotowań obronnych w DAR Gospodarka morska na lata 2017-2026 planowana jest w dniach 10-14.09.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 106, 109, 245-287, 1325)

**2.10.** Akt o utworzeniu Przedsiębiorstwa<sup>39</sup> nie przewidywał ustanowienia Rady Nadzorczej w PŻM P.P.

(dowód: akta kontroli str. 105, 218-225)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W związku z informacją Kierownika Tymczasowego o złej sytuacji finansowej PŻM P.P. (prowadzeniu działalności ze stratą), Minister GMiZŚ, pomimo obowiązku określonego w art. 56 ust. 2 ustawy o pp, nie powołał komisji w celu zbadania i oceny stanu gospodarczego Przedsiębiorstwa i przedstawienia wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 810-845)

Dyrektor DNW wyjaśniła, że: *Organ założycielski na podstawie: własnych analiz o sytuacji gospodarczej PŻM P.P. oraz informacji przedstawianych przez Tymczasowego Kierownika Przedsiębiorstwa, podjął decyzję o wszczęciu postępowania naprawczego. Minister GMiZŚ, wykonujący funkcję organu założycielskiego, musiał zareagować na dobiegające informacje o krytycznym stanie finansów Przedsiębiorstwa i podjąć natychmiastowe działania naprawcze. Ewentualne powołanie komisji w celu oceny stanu gospodarczego znacznie*

<sup>37</sup> Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. Nr 122 poz. 1320, ze zm.), w związku z §2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo – obronnym (Dz. U. Nr 198 poz. 1314, ze zm., uchylone z dniem 1.01.2016 r. przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, Dz. U. poz. 1871, ze zm.).

<sup>38</sup> Kontrola określona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz. U. Nr 16, poz. 151, ze zm.).

<sup>39</sup> Zarządzenie Ministra Żegluga Morska z dnia 2 stycznia 1951 r. w sprawie utworzenia przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą „Polska Żegluga Morska”, ze zm.

wydłużyłoby czas, którego PŻM już nie miało i odbyłoby się to ze szkodą dla możliwości ratowania PŻM P.P. i Grupy Kapitałowej. Powyższe nie dawało organowi założycielskiemu pewności na dokonanie rzetelnej oceny stanu gospodarczego. Na uwagę zasługuje, iż Rada Pracownicza PŻM P.P. aprobowwała wszystkie działania i decyzje kierownictwa Przedsiębiorstwa, które doprowadziły do bardzo trudnej sytuacji gospodarczej największego polskiego armatora. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż Rada Pracownicza nie występowała do organu założycielskiego o powołanie komisji w celu zbadania i oceny stanu gospodarczego Przedsiębiorstwa i przedstawienia wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 105, 107-108)

#### Ocena częściowa

W latach 2015-2018 Minister GMiŻŚ prawidłowo podejmował działania nadzorcze nad PŻM P.P. Minister przeprowadził kontrolę i ocenę działalności Przedsiębiorstwa oraz pracy jej Dyrektora w latach 2013-2016. Departament Nadzoru Właścicielskiego egzekwował od PŻM P.P. składanie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa i GK PŻM. Opiniował wnioski składane przez Przedsiębiorstwo lub podmioty Grupy w przedmiocie wyrażenia zgody na dokonanie określonych czynności prawnych związanych z gospodarowaniem mieniem.

W związku ze stratą finansową za 2016 r. w działalności Przedsiębiorstwa oraz GK PŻM, Minister GMiŻŚ w porozumieniu z Ministrem Rozwoju i Finansów, zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy o pp, wszczął postępowanie naprawcze wobec Przedsiębiorstwa, ustanawiając nad nim zarząd komisaryczny i określił (na podstawie art. 68 ww. ustawy) zasady jego sprawowania. Ustanowienie zarządu komisarycznego zostało wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego, czym spełniono wymóg określony w art. 65 ust. 3 ustawy o pp. Zgodnie z przyjętymi zasadami sprawowania zarządu komisarycznego oraz w związku z przejęciem kompetencji określonych w art. 66 ust 3 ustawy o pp, Minister GMiŻŚ ustalił wysokość wynagrodzenia miesięcznego zarządcy komisarycznego, zatwierdził Program naprawy, przyjmował i zatwierdzał sprawozdania finansowe PŻM P.P. oraz skonsolidowane sprawozdania finansowe Grupy, roczne sprawozdania z działalności PŻM P.P. i GK PŻM, a także akceptował wyłonionego przez zarządcę komisarycznego biegłego rewidenta do badań sprawozdań finansowych. Poprzez DNW, Minister GMiŻŚ nadzorował zarządcę komisarycznego w zakresie nałożonych na niego obowiązków i egzekwował m.in. przedkładanie wymaganych sprawozdań z realizacji działań naprawczych.

W podejmowanych działaniach nadzorczych, Minister GMiŻŚ nie powołał komisji w celu zbadania i oceny stanu gospodarczego Przedsiębiorstwa, czym nie wypełnił obowiązku określonego w art. 56 ust. 2 ustawy o pp.

## IV. 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 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>40</sup> 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.

Warszawa, dnia 27 czerwca 2018 r.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Wojciech Kutyla

.....  
*podpis*