



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KGP.410.005.01.2019

Michał Dworczyk
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/016 Sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa

*Tekst ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
(Uchwała Nr 71/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 listopada 2019 r.)*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów ¹ Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Dworczyk, Minister – członek Rady Ministrów, od 18 grudnia 2017 r. do chwili obecnej. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Beata Kempa, Minister – członek Rady Ministrów, od 18 listopada 2015 r. do 18 grudnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	– Kształtowanie strategii i polityk wobec spółek z udziałem Skarbu Państwa, w szczególności: właścicielskiej, dywidendowej, inwestycyjnej oraz koordynowanie wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach z jego udziałem; – Wykonywanie praw z akcji/udziałów będących własnością Skarbu Państwa oraz obsadzanie stanowisk w organach spółek i przestrzeganie zasad oraz przepisów dotyczących wymagań dla kandydatów, a także ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej oraz wynagrodzeń; – Realizacja zadań przez Radę do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych.
Okres objęty kontrolą	2017-2019 (I półrocze) z uwzględnieniem zdarzeń przed i po tym okresie, które miały wpływ na działalność objętą kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Wioletta Kluczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/53/2019 z 22 maja 2019 r. 2. Rafał Szymański, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/74/2019 z 2 sierpnia 2019 r. (akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezes Rady Ministrów prawidłowo sprawował nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa⁴ w zakresie swoich kompetencji z wykorzystaniem *Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*⁵, które zostały zaakceptowane przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 28 września 2017 r. KPRM pracuje nad modyfikacją tego dokumentu, której zakończenie przewidywane jest na III kwartał 2019 r. KPRM wyjaśniał problemy i wątpliwości dotyczące stosowania *Zasad nadzoru* zgłaszane formalnie przez podmioty wykonujące prawa z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa. Monitorowanie sytuacji w spółkach z udziałem Skarbu Państwa prowadzone było przez Departamentu Skarbu Państwa

¹ Dalej również KPRM.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: *ustawa o NIK*.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: SP.

⁵ Dalej: *Zasady nadzoru*.

w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁶ w oparciu o *Wytyczne dotyczące zasad i sposobu prowadzenia bazy informacji o nadzorowanych spółkach oraz w sprawie wzorów ankiet*, które stanowią Załącznik nr 2 do *Zasad nadzoru*. Prezes Rady Ministrów wykonywał prawa z akcji będących własnością Skarbu Państwa w sposób prawidłowy, zapewniając udział reprezentantów SP w obradach walnych zgromadzeń/zgromadzeń wspólników. W nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa i spółkach publicznych powołane zostały Zespoły do spraw Poboru Dywidendy, których zadaniem była analiza wniosków zarządów spółek, zweryfikowanie ich zasadności oraz rekomendowanie decyzji w sprawie ewentualnego poboru dywidendy. Polityka dywidendowa określona w *Wytycznych dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe* uwzględniała kondycję finansową spółek i ich potrzeby inwestycyjne.

Prezes Rady Ministrów analizował i zatwierdził 218 instrukcji do głosowania w imieniu SP na walnych zgromadzeniach i zgromadzeniach wspólników w 29 spółkach o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (art. 32 ust. 1 *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*⁷). W dniu 13 kwietnia 2018 r. Prezes Rady Ministrów zatwierdził instrukcję przygotowaną przez Ministra Energii w sprawie wykonania sposobu do głosowania na Nadzwyczajnym Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy⁸ Spółki ENEA SA, która w punkcie dotyczącym projektu uchwały w sprawie powołania członka Rady Nadzorczej spółki ENEA SA przewidywała wskazanie kandydata, który nie spełniał wówczas wymagań określonych w art. 19 ust. 1 *u.z.m.p.*

Rada do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych realizowała swoje ustawowe obowiązki i uprawnienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Kształtowanie strategii i polityk wobec spółek z udziałem Skarbu Państwa, w szczególności: właścicielskiej, dywidendowej, inwestycyjnej oraz koordynowanie wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach z jego udziałem.

1.1 Opracowanie i monitorowanie przez KPRM stosowania nowych zasad nadzoru

Opis stanu faktycznego

Wykonywanie praw z akcji¹⁰ należących do Skarbu Państwa od dnia 1 stycznia 2017 r. reguluje *ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*. Ustawa ta została zmieniona m.in. w dniu 21 lutego 2019 r.¹¹, a jej zmiany weszły w życie z dniem 29 marca 2019 r. Według Dyrektora DSKP¹², wprowadzone zmiany pozwoliły na usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiły się od czasu wejścia w życie *u.z.m.p.*, doprecyzowanie niektórych jej przepisów oraz uzupełnienie o nowe rozwiązania, co doprowadziło do uporządkowania kompetencji i zadań organów administracji rządowej, a także

⁶ Dalej: DSKP.

⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1302. Dalej: *u.z.m.p.*

⁸ Dalej: NWZA.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Pod pojęciem akcji należy rozumieć również udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością.

¹¹ *Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 492).

¹² Pismo z dnia 3 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

uelastyczniło stosowanie przepisów tej ustawy. Wśród wprowadzonych zmian znalazł się art. 7 ust. 4, zgodnie z którym podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji należących do SP niezwłocznie przekazują Prezesowi Rady Ministrów, na jego żądanie, informacje i dokumenty dotyczące wykonywania uprawnień przysługujących SP w spółkach lub działalności spółek z udziałem SP. Dodatkowo dokonano modyfikacji polegającej na rozdzieleniu podstawy prawnej do wydawania przez Prezesa Rady Ministrów dokumentów zawierających dobre praktyki, w wyniku którego wyodrębniono dokumenty skierowane do podmiotów wykonujących prawa z akcji należących do SP (art. 7 ust. 2), jak również takie, które będą wydawane na podstawie przepisu art. 7 ust. 3, skierowane do spółek z udziałem SP. Wprowadzono także obowiązek przedkładania walnemu zgromadzeniu (w spółkach publicznych fakultatywnie organowi nadzorczemu) przez organ zarządzający sprawozdania ze stosowania dobrych praktyk, wydanych na podstawie art. 7 ust. 3 *u.z.m.p.* wraz ze sprawozdaniem organu zarządzającego z działalności spółki za ubiegły rok obrotowy (art. 17 ust. 6 i 6a). Spośród 39 spółek, w których prawa z akcji wykonywał Prezes Rady Ministrów w 12 spółkach zaimplementowano już ww. obowiązki¹³.

Obowiązujące *Zasady nadzoru* są modyfikowane, w związku z nowelizacją *u.z.m.p.* oraz uwagą NIK sformułowaną w Wystąpieniu pokontrolnym z kontroli P/18/019 *Odprawy dla kadry kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa w latach 2011-2017* dotyczącą „monitorowania przez KPRM przestrzegania przez nadzorowaną spółkę postanowień ustawy o wynagrodzeniach zarządu w zakresie dokonanych wypłat wynagrodzeń, odpraw, odszkodowań z tytułu zakazu konkurencji oraz innych świadczeń dla członków zarządu określonych w tej ustawie”. Planowany termin przedstawienia dokumentu do zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów to III kwartał 2019 r.¹⁴ Celem opracowania *Zasad nadzoru* było dążenie do ujednolicenia sposobu wykonywania praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa. W *Zasadach nadzoru* zdefiniowano również oczekiwania wobec organów zarządzających oraz nadzorczych. Dyrektor DSKP wskazał¹⁵, iż *Zasady nadzoru* nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego ani wewnętrznego, a ich postanowienia stanowią rekomendacje odnośnie zasad postępowania, które mają niewiążący charakter i w związku z tym, nie ma możliwości wyegzekwowania nakazów lub zakazów z nich wynikających. Ich rolą jest wywieranie wpływu na adresatów poprzez siłę argumentacji zaprezentowanej w związku z wprowadzaniem danego zestawu reguł miękkich oraz pozycję ustrojową organu je wydającego. Problemy i wątpliwości dotyczące stosowania *Zasad nadzoru* zgłaszane formalnie przez podmioty wykonujące prawa z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa miały charakter incydentalny i dotyczyły np. ich zastosowania do państwowej osoby prawnej, jaką jest przedsiębiorstwo Porty Lotnicze oraz wzoru umowy o świadczenie usług zarządzania. Zgłaszający otrzymali stanowisko KPRM, podpisane przez Dyrektora DSKP odnośnie poruszanych kwestii.

System monitorowania spółek z udziałem Skarbu Państwa określony został w Rozdziale IV *Zasad nadzoru*. Obejmuje on zbieranie informacji o nadzorowanych spółkach w formie ankiet kwartalnych oraz sprawozdań zgodnych ze wzorem F-01, a także zatwierdzonych przez walne zgromadzenie/zgromadzenie wspólników rocznych sprawozdań finansowych. Monitorowanie sytuacji w spółkach publicznych z udziałem SP na podstawie informacji pozyskanych zgodnie z właściwymi

¹³ Pismo Dyrektora DSKP z dnia 29 lipca oraz 1 sierpnia 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

¹⁴ Pismo z dnia 3 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR oraz z dnia 13 sierpnia 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

¹⁵ Pismo z dnia 3 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych¹⁶. Spółki publiczne przesyłają informacje w formie ankiet kwartalnych nie później niż 7 dni po opublikowaniu raportu kwartalnego. Monitorowanie sytuacji w spółkach z udziałem SP prowadzone było w oparciu o *Wytyczne dotyczące zasad i sposobu prowadzenia bazy informacji o nadzorowanych spółkach oraz w sprawie wzorów ankiet*, które stanowią Załącznik nr 2 do *Zasad nadzoru*. Dodatkowo w DSKP, w ramach monitorowania sytuacji w spółkach publicznych z udziałem SP, w których Prezes Rady Ministrów wykonuje prawa z akcji, Wydziały Nadzoru sporządzały notatki kwartalne na temat poszczególnych spółek. Spółki publiczne objęte były również tygodniowymi raportami sporządzanymi na potrzeby DSKP przez Wydział Analiz. Raporty zawierały informacje na temat kształtowania się kursu akcji; szczegóły notowania; analizę indeksów, na których dana spółka się znajduje; informacje prasowe dotyczące danej spółki. Były one udostępniane wszystkim pracownikom DSKP w formie elektronicznej. Dodatkowo, zgodnie z *Zasadami nadzoru* właścicielskiego, DSKP prowadził w Zintegrowanym Systemie Informatycznym¹⁷ Bazę Informacji o podmiotach nadzorowanych przez Skarb Państwa. W roku 2017 zostały zawarte Porozumienia z 14 podmiotami lub organami wykonującymi uprawnienia z akcji lub udziałów należących do SP w sprawie udostępniania systemu ZSI. KPRM nieodpłatnie udostępniła ZSI poszczególnym podmiotom lub organom w celu aktualizacji, weryfikacji danych gromadzonych i przetwarzanych w systemie oraz realizacji zadań określonych w przepisach prawa¹⁸.

W *Zasadach nadzoru* zdefiniowano cele nadzoru właścicielskiego do których należą m.in. następujące zadania: długoterminowy wzrost wartości majątku narodowego realizowany poprzez wzrost wartości spółek z udziałem Skarbu Państwa, wzmocnienie nadzoru właścicielskiego, zwiększenie ochrony kluczowych interesów gospodarczych państwa – utrzymanie wzrostu polskiego kapitału w spółkach o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz zapewnienie spójności strategii realizowanych przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz spółki realizujące misję publiczną z dokumentami programowymi Rządu. Dyrektor DSKP wyjaśnił¹⁹, iż w związku z tym, że realizacja powyższych celów może przybierać różnorodne formy w każdej z nadzorowanych spółek nie opracowano jednego systemu ich kwantyfikacji.

(akta kontroli str.99-147, 545-813, 871-890, 1314-1319)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Kształtowanie strategii i polityk wobec spółek

Opis stanu
faktycznego

W ramach wydawanych corocznie *Wytycznych dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe*, w rozdziale Gospodarka kapitałami własnymi spółki, opisane zostały kierunkowe zasady podziału zysku netto za dany rok obrotowy w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, w tym kwestii poboru dywidendy. Proces wypłaty dywidendy inicjowany był przez zarządy spółek, a DSKP dokonywał weryfikacji tych wniosków. Zgodnie z tymi wytycznymi dla sprawnej realizacji procesu analityczno-decyzyjnego w sprawie zaniechania lub poboru dywidendy i jej wysokości w odniesieniu do nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa i spółkach

¹⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 623.

¹⁷ Dalej: ZSI.

¹⁸ Pismo Dyrektora DSKP z dnia 3 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

¹⁹ Pismo z dnia 3 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

publicznych, Dyrektor DSKP Decyzją z dnia 25 maja 2018 r.²⁰ powołał Zespoły do spraw Poboru Dywidendy. Zadaniem Zespołów było przeanalizowanie wniosków zarządów spółek, zweryfikowanie ich zasadności oraz rekomendowanie decyzji w sprawie ewentualnego poboru dywidendy. Proponowany przez zarząd sposób podziału zysku był weryfikowany z dokumentacją finansową spółki, jej potrzebami kapitałowymi, strukturą kapitału, zadłużeniem, wynikami finansowymi z lat ubiegłych, realizowanymi projektami inwestycyjnymi oraz czynnikami regulacyjnymi. Na tej podstawie ustalany i następnie rekomendowany był sposób głosowania w sprawie uchwały o podziale zysku²¹.

Według Dyrektora DSKP²² zgodnie z zakresem uprawnień przysługujących Prezesowi Rady Ministrów w obszarze nadzoru właścicielskiego, jak również podziałem kompetencji pomiędzy poszczególne organy spółek wynikającym z przepisów prawa, polityka inwestycyjna należała do kompetencji zarządów spółek, przy aktywnym uczestnictwie rad nadzorczych. Dyrektor DSKP wskazał również, że nie jest możliwe opracowanie jednej, ogólnej i uniwersalnej polityki inwestycyjnej dla wszystkich spółek z udziałem Skarbu Państwa, a narzędziami umożliwiającymi kształtowanie polityki inwestycyjnej poszczególnych spółek jest w szczególności obowiązek uwzględnienia w treści umowy/statutu danej spółki wymogu uzyskania zgody organu właścicielskiego na określone rozporządzenie mieniem spółki. W ten sposób kształtowanie polityki czy strategii inwestycyjnej pozostaje w kompetencjach zarządu, a ich konkretyzacja w postaci poszczególnych decyzji inwestycyjnych dotyczących rozporządzania majątkiem czy kształtowania struktury grupy kapitałowej (art. 17 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4 *u.z.m.p.*) jest objęta zakresem prowadzonego nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa.

Dla realizacji celów nadzoru, które zostały zdefiniowane w *Zasadach nadzoru*, zarządy spółek powinny opracować plany rzeczowo-finansowe oraz wieloletnie plany strategiczne, które przyjmowane są przez zarząd spółki i opiniowane przez rady nadzorcze. Elementem systemu określania i monitorowania celów istotnych dla Skarbu Państwa były również corocznie określane przez rady nadzorcze lub walne zgromadzenie cele zarządcze, które są warunkiem wypłaty części zmiennej wynagrodzeń członków zarządu na podstawie przepisów *ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*²³. Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek z udziałem Skarbu Państwa sprawują rady nadzorcze/pełnomocnicy wspólnika²⁴. Mając na uwadze powyższe, w przygotowanych przez DSKP *Wytycznych dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe* umieszczono zalecenia dotyczące obowiązku sprawozdawczego zarówno dla zarządu jak i rady nadzorczej/pełnomocnika wspólnika. W przypadku znacznego pogorszenia kondycji finansowej danej spółki, konieczności restrukturyzacji lub wdrożenia programów naprawczych sytuacja każdej spółki była analizowana indywidualnie. Analiza prowadziła do decyzji, co do głosowania na walnym zgromadzeniu/zgromadzeniu wspólników. Dyrektor DSKP wskazał²⁵, że w stosunku do spółek w upadłości, w likwidacji, nieprowadzących działalności gospodarczej, dla których Agencja Rozwoju Przemysłu SA²⁶ jest większościowym akcjonariuszem/udziałowcem oraz wymagających podjęcia kompleksowych działań o charakterze restrukturyzacyjnym, były prowadzone prace, we współpracy z innymi ministrami, zmierzające do

²⁰ Zmienioną Decyzją z dnia 18 czerwca 2018 r. oraz Decyzją z dnia 26 kwietnia 2019 r.

²¹ Pismo Dyrektora DSKP z dnia 24 czerwca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

²² jw.

²³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2190 ze zm.; dalej Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń.

²⁴ Pismo z dnia 24 czerwca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

²⁵ jw.

²⁶ ARP SA.

przekazania ARP SA wykonywania uprawnień właścicielskich. Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa²⁷ wykonywanie praw z akcji w 98 spółkach przekazano ARP SA. Według Dyrektora DSKP²⁸ ARP SA będzie podejmować działania mające na celu zakończenie procesów upadłościowych i likwidacyjnych oraz przeprowadzi optymalne działania restrukturyzacyjne m.in. przekształcenie formy organizacyjnej, konsolidację podmiotów, podział przedsiębiorstwa, zmiany systemów decyzyjnych zarządzania/zasobów ludzkich czy zbycie zbędnych dla prowadzonej działalności aktywów. Inicjatorem wspólnych przedsięwzięć, budowy grup kapitałowych oraz współpracy spółek mogą i co do zasady powinny być same spółki, w zależności od ich potrzeb biznesowych i nadarzających się szans rynkowych. Jeśli tego typu działania zostały przez daną spółkę zainicjowane, to były one analizowane przy aktywnym uczestnictwie DSKP. Jako przykłady takich działań realizowanych przy udziale DSKP, Dyrektor DSKP wskazał²⁹ Polski Holding Hotelowy sp. z o.o. W dniu 19 grudnia 2018 r. nastąpiło przejęcie przez Prezesa Rady Ministrów wszystkich udziałów spółki Chopin Airport Development na rzecz SP, co było pierwszym krokiem do utworzenia Polskiego Holdingu Hotelowego sp. z o.o. W dalszej kolejności podpisany został list intencyjny pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów a Polskim Holdingiem Hotelowym sp. z o.o. w sprawie podjęcia działań, mających na celu przeprowadzenie procesu konsolidacji spółek należących do SP oraz obiektów Centrum Usług Logistycznych, prowadzących działalność w obszarze hotelowo-turystycznym. Innym przykładem konsolidacji jest Polska Grupa Lotnicza SA dotycząca lotniczych spółek, które przy zachowaniu odrębności organizacyjnej, realizują wspólną strategię, w celu maksymalizacji zwrotu z inwestycji dla SP. DSKP opracował również wstępną koncepcję konsolidacji spółek z udziałem SP działających w branży budowlanej, infrastrukturalnej i nieruchomościowej. Po przeprowadzonej analizie, jako optymalny uznano wariant wzajemnej integracji kapitałowej spółek: Polski Holding Nieruchomości SA, Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego CHEMOBUDOWA-KRAKÓW SA, Centrum Biurowe Plac Grunwaldzki SA. Projekt ten uzyskał akceptację Prezesa Rady Ministrów w styczniu 2019 r., a w marcu 2019 r. PHN SA i SP podpisały list intencyjny, w którym zobowiązały się do nawiązania współpracy zmierzającej do rozpoznania możliwości objęcia przez Skarb Państwa akcji PHN SA, w zamian za wkład w postaci akcji spółek CHEMOBUDOWA i CBPG SA. Następnie w kwietniu 2019 r. zostało zawarte porozumienie określające zasady współpracy, a w okresie trwania kontroli proces był jeszcze w trakcie realizacji.

(akta kontroli str.17-98, 148-245)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pozytywna.

²⁷ Dz. U. poz. 1319. Dalej: *Rozporządzenie w sprawie wykazu spółek z 10 lipca 2019 r.*

²⁸ Pismo z dnia 24 czerwca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

²⁹ Pismo z dnia 24 czerwca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

2. Wykonywanie praw z akcji/udziałów będących własnością Skarbu Państwa oraz obsadzanie stanowisk w organach spółek i przestrzeganie zasad oraz przepisów dotyczących wymagań dla kandydatów, a także ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej oraz wynagrodzeń.

2.1 Nadzór właścicielski pełniony przez Prezesa Rady Ministrów

Opis stanu faktycznego

Organem uprawnionym do wykonywania w imieniu Skarbu Państwa praw z akcji w spółkach z udziałem Skarbu Państwa jest, co do zasady Prezes Rady Ministrów. Wyjątkiem od tej zasady jest wykonywanie praw z akcji lub udziałów Skarbu Państwa na podstawie przepisów odrębnych albo możliwość przekazania wykonywania powyższych uprawnień innemu członkowi Rady Ministrów, pełnomocnikowi Rządu lub państwowej osobie prawnej, co wynika z art. 8 ust. 1 *u.z.m.p.* Prezes Rady Ministrów³⁰ określa, w drodze rozporządzenia, wykaz spółek, w których uprawnienia, wykonują inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2019 r.³¹ wykonywanie praw z akcji Skarbu Państwa przekazano członkom Rady Ministrów oraz Polskiej Organizacji Turystycznej. Następnie na podstawie *rozporządzenia w sprawie wykazu spółek z dnia 10 lipca 2019 r.* wykonywanie praw z akcji w 98 spółkach (w tym sześciu spółkach będących w nadzorze Prezesa Rady Ministrów) przekazano ARP SA, a jedną będącą w nadzorze Prezesa Rady Ministrów przekazano ministrowi właściwemu do spraw gospodarki tj. Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii.

Według Dyrektora DSKP³² decyzje w zakresie ustalenia wykazu spółek, w których prawa z akcji lub udziałów będzie wykonywał Prezes Rady Ministrów lub inny podmiot, podejmowane były w sposób indywidualny, z uwzględnieniem specyfiki danej spółki, przedmiotu jej działalności, a także właściwości członka Rady Ministrów wynikającej w szczególności z *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*³³, zakresu zadań pełnomocnika Rządu lub przedmiotu działalności państwowej osoby prawnej, w tym jednoosobowej spółki SP. Podejmując decyzję w przedmiotowym zakresie, każdorazowo uwzględniano m.in. procesy konsolidacyjne np. w sektorze lotniczym (Polska Grupa Lotnicza SA, do której zostały wniesione akcje i udziały spółek działających w tym sektorze), w branży hotelarskiej i turystycznej (Polski Holding Hotelowy sp. z o.o.).

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2019 r. Prezes Rady Ministrów wykonywał prawa z akcji w 280 spółkach, w tym:

- w 2017 r. w 16 spółkach, w tym w 14 uprawnienie to przekazał w 2017 r. innym podmiotom, w jednej (Polska Grupa Górnicza SA) uprawnienie przekazał w dniu 9 marca 2019 r., a w jednej (Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA³⁴) wykonuje do chwili obecnej;
- w 2018 r. w 269 spółkach, w tym w 227 uprawnienie to przekazał w 2018 r. innym podmiotom, w 13 spółkach w 2019 r. (z czego w siedmiu spółkach w dniu 17 lipca 2019 r.), w 29 spółkach wykonuje do chwili obecnej;

³⁰ Do dnia 29 marca 2019 r. uprawnienie do wydania rozporządzenia w tej kwestii przysługiwało Radzie Ministrów.

³¹ Rozporządzenie z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 584).

³² Pismo z dnia 3 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

³³ Dz.U. z 2019 r., poz. 945.

³⁴ Dalej: PZU SA.

- w 2019 r. w 45 spółkach, w tym w sześciu uprawnienie to przekazał w marcu 2019 r., w siedmiu w dniu 17 lipca 2019 r., w 32 spółkach wykonuje do chwili obecnej.

W dniu 9 stycznia 2018 r. Prezes Rady Ministrów objął uprawnienia do wykonywania praw z akcji lub udziałów w 251 spółkach, w tym w 222 uprawnienie to przekazał innym podmiotom w 2018 r., w 11 w 2019 r., a w 18 wykonywał do momenty zakończenia czynności kontrolnych. Powodem ww. objęcia uprawnień była dokonana w dniu 9 stycznia 2018 r. rekonstrukcja składu Rady Ministrów, która zdezaktualizowała podział uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach, dokonany w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne*³⁵ oraz w pismach przekazujących wykonywanie ww. uprawnień właściwym ministrom. W wyniku powyższego, wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa w spółkach, które powierzone były Ministrowi Rozwoju i Finansów oraz Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa, z mocy prawa przejął Prezes Rady Ministrów. Następnie Prezes Rady Ministrów przekazał wykonywanie uprawnień nowo powołanym członkom rady ministrów, tj. Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii, Ministrowi Infrastruktury i Ministrowi Finansów.

Na dzień 30 czerwca 2019 r. Prezes Rady Ministrów wykonywał prawa z akcji w 39 spółkach, w tym w 15 spółkach jednoosobowych, czterech spółkach z większościowym udziałem SP oraz 20 spółkach z mniejszościowym udziałem SP.

W *Zasadach nadzoru* jako jeden z głównych celów nadzoru właścicielskiego wskazano zapewnienie spójności strategii realizowanych przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz spółki realizujące misję publiczną z dokumentami programowymi Rządu. Podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji lub udziałów należących do SP wykonując te prawa powinny mieć na uwadze powyższy cel. Nie wskazano jednak szczegółowych wytycznych, co do sposobu realizacji tak określonego celu nadzoru właścicielskiego. Dyrektor DSKP wyjaśnił³⁶, że niejednokrotnie w samych dokumentach rządowych, na podstawie których ustanawiane są programy rządowe, wskazywane są zasady realizacji celów w nich określonych, jak również wskazywane są mechanizmy koordynacji w tym zakresie. W przypadku uwzględnienia udziału w danym programie rządowym spółek z udziałem SP lub podmiotów wykonujących prawa z akcji i udziałów w tych spółkach realizacja celów w nim określonych (jak również mechanizmy koordynacji w tym zakresie), może odbywać się w drodze wykonywania uprawnień właścicielskich lub wpływać na ich wykonywanie.

W ramach realizacji obowiązków wynikających z *ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych*³⁷ reprezentanci SP uczestniczyli w zgromadzeniach akcjonariuszy/wspólników w ramach stosownych upoważnień oraz zgodnie z instrukcjami do głosowania. W sytuacjach, gdy udział SP w kapitale zakładowym był marginalny, a koszty udziału pełnomocnika Skarbu Państwa w WZ/ZW znaczne, podejmowana była decyzja o nieuczestniczeniu w zgromadzeniach. Spośród 39 spółek, w których prawa z akcji wykonywał Prezes Rady Ministrów, w 35 w składzie rad nadzorczych byli przedstawiciele Skarbu Państwa. W czterech spółkach³⁸ nie było przedstawicieli Skarbu Państwa. W przypadku spółki Dalmor SA i Warszawski Holding Nieruchomości brak przedstawicieli wynika z uwagi na marginalny udział w

³⁵ Dz. U z 2017, poz. 10 ze zm.

³⁶ Wyjaśnienia Dyrektora DSKP z dnia 3 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

³⁷ Dz.U. z 2019 r. poz.505. Dalej: *ksh*.

³⁸ DALMOR SA, DamenShipyards Koźle sp. z o.o., LOT Aircraft Maintenance Services sp. z o.o., Warszawski Holding Nieruchomości SA.

kapitale zakładowym (odpowiednio 1,75% i 0,42%) oraz fakt, że spółki te wchodziły w skład Grupy Kapitałowej Polskiego Holdingu Nieruchomości SA i mają charakter spółek operacyjnych, w których powołanie członków rad nadzorczych wymaga akceptacji Rady Nadzorczej spółki dominującej. W spółce Damen Shipyards Koźle sp. z o.o. kwestionowany jest status Skarbu Państwa jako udziałowca. Stanowisko spółki podzieliła Prokuratura Generalna RP w swojej opinii z dnia 9 lipca 2019 r. Wobec powyższego SP nie miał możliwości wpływu na wynik głosowania na Zgromadzeniu Wspólników i powołania swojego reprezentanta do Rady Nadzorczej Spółki. Dodatkowo, w spółce LOT Aircraft Maintenance Services sp. z o.o. od dnia 15 lutego 2019 r. SP stał się udziałowcem z udziałem na poziomie 26,96%. Rada Nadzorcza w spółce jest w pełni obsadzona, a jej działania nie budzą zastrzeżeń. SP nie posiada w spółce uprawnień osobistych umożliwiających dokonywanie zmian w składzie Rady Nadzorczej. Większościowym udziałowcem w spółce jest Polska Grupa Lotnicza SA, która jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa.

Pośród 39 spółek, nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów na dzień 30 czerwca 2019 r., w 14 podmiotach wystąpił ujemny wynik finansowy wykazany na koniec 2018 r. Najwyższe straty odnotowała Poczta Polska SA (-69 793,9 tys. zł) oraz Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA³⁹ (-36 270,2 tys. zł, dalej: PAIH). W obu tych spółkach ujemny wynik finansowy występował już na koniec 2017 r., a w 2018 r. strata powiększyła się w Poczcie Polskiej o 48 992,2 tys. zł, a w PAIH o 34 280,5 tys. zł. Według Zastępcy Dyrektora DSKP⁴⁰ wpływ na wynik finansowy Poczty Polskiej miał wzrost kosztów stałych w stosunku do roku 2017, głównie kosztów pracy, które stanowią ponad 70% kosztów działalności operacyjnej oraz kosztów usług obcych i amortyzacji. DSKP pismem z dnia 13 marca 2019 r. zwrócił się do Zarządu Spółki o przesłanie sprawozdania z realizacji Planu rzeczowo-finansowego na rok 2018, ze wskazaniem przyczyn zaistniałej sytuacji, związanej z odstępstwem uzyskanych wyników ekonomicznych od założeń przyjętych w Planie rzeczowo-finansowym na rok 2018. Przedmiotowe pismo zostało skierowane również do wiadomości Rady Nadzorczej Spółki. W odpowiedzi Zarząd Spółki przedstawił wyjaśnienia wskazujące główne przyczyny wystąpienia straty netto oraz poinformował o działaniach podejmowanych przez Zarząd mających na celu poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki. W stosunku do PAIH, Zastępca Dyrektora DSKP wyjaśniła, iż działania Spółki były determinowane wykonywaniem misji publicznej, zgodnie z *ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA*⁴¹. Wykonywanie zadań misyjnych przez PAIH realizowane było w roku 2018 poprzez wzrost skali działalności Agencji, w szczególności tworzenie sieci Zagranicznych Biur Handlowych, jak i zaangażowanie w nowe projekty. Z uwagi na specyfikę spółki i jej misyjny charakter, wynik finansowy analizowany z perspektywy realizowania przez nią ustawowych zadań, nie jest wprost adekwatny dla oceny funkcjonowania PAIH oraz sposobu wykorzystywania przez nią powierzonych środków.

W 24 spółkach nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów nastąpiło pogorszenie wyniku finansowego netto na dzień 31 grudnia 2018 r. w stosunku do roku poprzedniego. Największy kwotowy spadek odnotowała spółka Polski Koncern Naftowy ORLEN SA (-667 642,8 tys. zł, tj. o 10,9%) oraz Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA (-199 920,6 tys. zł, tj. o 70,4%). W 13 spółkach nastąpiła poprawa wyniku finansowego na dzień 31 grudnia 2018 r. w stosunku do roku poprzedniego. Największy kwotowy wzrost wyniku finansowego netto na dzień 31 grudnia 2018 r. w stosunku do roku poprzedniego odnotowała spółka PKO BP

³⁹ Dalej: PAIH.

⁴⁰ Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

⁴¹ Dz.U. poz. 1491.

SA (wzrost o 561 302 tys. zł, tj. o 20,2%) oraz PZU SA (wzrost o 278 004,4 tys. zł, tj. o 11,4%).

Według Zastępcy Dyrektora DSKP⁴² wynik finansowy netto nie jest jedynym miernikiem kształtowania się sytuacji ekonomicznej podmiotu gospodarczego. W wielu spośród 24 podmiotów pomimo obniżenia zysku netto sytuacja ekonomiczno-finansowa nie uległa pogorszeniu. Jednocześnie też zaznaczył, że w odniesieniu do 98 spółek (w tym sześciu, w których nadzór sprawował Prezes Rady Ministrów) będących w trudnej sytuacji finansowej Prezes Rady Ministrów poprzez zmianę rozporządzenia w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji SP wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki SP przekazał uprawnienia do wykonywania praw z akcji lub udziałów ARP SA.

W 13 spółkach, które osiągnęły dodatni wynik finansowy w 2017 r., pobrana została w 2018 r. na rzecz SP dywidenda w łącznej kwocie 1 478 924,5 tys. zł. Najwyższą kwotę pobrano ze spółki PZU SA (738 043,3 tys. zł) oraz Polski Koncern Naftowy ORLEN SA (353 130,6 tys. zł). Dywidendy z zysku spółek za 2018 r. uchwalone zostały na rzecz SP w 2019 r. z 14 spółek w łącznej kwocie 2 092 812,9 tys. zł. Najwyższą kwotę uchwalono ze spółki PZU SA (826 608,4 tys. zł) oraz PKO BP SA (489 332,2 tys. zł).

W nadzorowanych przez KPRM spółkach w 2018 r. w jednym przypadku głosami akcjonariusza większościowego została uchwalona dywidenda (z zysku osiągniętego w 2017 r.) w wysokości niższej niż wnioskował Zarząd spółki⁴³. Natomiast w 2019 r. w trzech przypadkach uchwalona została dywidenda (z zysku osiągniętego w 2018 r.) w wysokości wyższej niż wnioskował Zarząd spółki⁴⁴.

W *Wytycznych dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2017* (a także za rok 2018) wskazano, że oczekiwana wysokość dywidendy powinna być nie wyższa niż 60% zysku netto. W spółce Giełda Papierów Wartościowych SA wysokość dywidendy z zysku za 2017 r. zaproponowanej przez Zarząd Spółki i następnie uchwalonej przez ZWZA wyniosła 134% kwoty zysku, a z zysku za 2018 r. wysokość dywidendy zaproponowanej przez Zarząd Spółki i następnie uchwalonej wyniosła 88% kwoty zysku. Dodatkowo, w spółce PZU SA, wysokość dywidendy z zysku za 2017 r. zaproponowanej przez Zarząd Spółki i następnie uchwalonej przez ZWZ wyniosła 89% kwoty zysku, a z zysku za 2018 r. wysokość dywidendy zaproponowanej przez Zarząd Spółki i następnie uchwalonej 89% kwoty zysku. Według Dyrektora DSKP⁴⁵ *Wytyczne dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe* nie określają nieprzekraczalnej granicy wysokości dywidendy, wskazując jedynie wysokość oczekiwaną. PZU SA jak również Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie SA są spółkami z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, których akcje są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym. Obie spółki posiadają przyjęte strategie rozwoju na najbliższe lata oraz obowiązujące polityki dywidendowe, z uwzględnieniem których przygotowywane są rekomendacje dotyczące sposobu podziału zysku za dany rok obrotowy. W przypadku PZU SA brane są również pod uwagę wydawane corocznie Zalecenia Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie polityki dywidendowej banków spółdzielczych

⁴² Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

⁴³ Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA, wniosek Zarządu to kwota 113 543,1 tys. zł, uchwalona kwota dywidendy to 85 252,9 tys. zł.

⁴⁴ Grupa Azoty Kopalnie i Zakłady Chemiczne Siarki „SIARKOPOL” SA, wniosek Zarządu to kwota 17 530,9 tys. zł, uchwalona kwota dywidendy to 34 708,9 tys. zł, INOFAMA” SA wniosek Zarządu to kwota 341 tys. zł, uchwalona kwota dywidendy to 345 tys. zł, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA wniosek Zarządu to kwota 15 151,3 tys. zł, uchwalona kwota dywidendy to 19 696,5 tys. zł.

⁴⁵ Pismo z dnia 26 sierpnia 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

i zrzeszających, zakładów ubezpieczeń i reasekuracji, domów maklerskich, towarzystw funduszy inwestycyjnych i powszechnych towarzystw emerytalnych. Dodatkowo Dyrektor DSKP wyjaśnił, że przyjęte przez obie Spółki polityki dywidendowe zakładają minimalny poziom możliwej do wypłaty dywidendy w oparciu o udział w zysku skonsolidowanym, co w praktyce przekłada się na wyższy udział w zysku jednostkowym, z którego następuje wypłata dywidendy. (akta kontroli str. 6-13, 17-28, 545-550, 871-955, 1171-1310, 1314-1319, 1334-1509)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2. Obsadzanie stanowisk w organach spółek i przestrzeganie zasad oraz przepisów dotyczących wymagań dla kandydatów, a także ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej oraz wynagrodzeń

Opis stanu
faktycznego

Spośród 39 spółek nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów⁴⁶ w latach 2017-2019 występowały przypadki odwołania reprezentantów Skarbu Państwa w organach nadzorczych przed zakończeniem kadencji, które dotyczyły łącznie 33 osób w 12 spółach:

- w 2017 r. w dziewięciu spółkach odwołano 21 członków rad nadzorczych, w tym w siedmiu spółkach Dyrektor DSKP⁴⁷ nie wskazał powodów, gdyż odwołania wystąpiły przed przejęciem nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów, w jednej spółce (PZU SA) powodem odwołania pięciu osób była decyzja właścicielska dotycząca kształtowania składu RN, w jednej (Grupa Azoty SA) nastąpiła utrata zaufania do członka RN, w wyniku jego zatrzymania przez CBA;
- w 2018 r. w czterech spółkach odwołano ośmiu członków rad nadzorczych, w tym w dwóch przypadkach Dyrektor DSKP⁴⁸ nie wskazał powodów, gdyż odwołania wystąpiły przed przejęciem nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów, w przypadku PAIH powodem odwołania jednego członka była decyzja właścicielska dotycząca kształtowania składu RN, w przypadku Poczty Polskiej SA członek RN złożył rezygnację;
- w 2019 r. w czterech spółkach odwołano czterech członków rad nadzorczych, w tym w dwóch (Grupa Azoty SA i Polski Fundusz Rozwoju SA) powodem odwołania po jednym członku była decyzja właścicielska dotycząca kształtowania składu RN. W spółkach Bydgoskie Zakłady Przemysłu Gumowego STOMIL SA i Dolnośląskie Zakłady Usługowo-Produkcyjne DOZAMEL sp. z o.o. w październiku 2018 r. akcjonariuszem/udziałowcem większościowym została ARP SA i odwołanie nastąpiło na wniosek ARP SA, która wskazała do RN swojego reprezentanta.

W przypadku odwołania reprezentantów Skarbu Państwa w organach nadzorczych przed zakończeniem kadencji w jednym przypadku, gdy odwołanie było skutkiem utraty zaufania do członka RN w wyniku jego zatrzymania przez CBA (Grupa Azoty SA) pełnomocnik Skarbu Państwa w trakcie głosowania absolutorium dla tej osoby wstrzymał się od głosu. Uchwała w sprawie absolutorium nie została podjęta. W pozostałych przypadkach przedstawiciel Skarbu Państwa głosował za udzieleniem absolutorium.

W 2017 r. w spółce PZU SA w wyniku rekomendacji DSKP w zakresie wstrzymania się od głosu przy uchwałach w sprawie udzielenia absolutorium sześciu członkom

⁴⁶ Na dzień 30 czerwca 2019 r.

⁴⁷ Pismo z dnia 29 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

⁴⁸ Pismo z dnia 29 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

Rady Nadzorczej Spółki za 2016 r., która stanowiła kontynuację stanowiska Skarbu Państwa w tym zakresie, wyrażonego podczas głosowania w roku 2016 w sprawie absolutorium dla RN za rok 2015, uchwały w sprawie udzielenia absolutorium nie zostały podjęte.

W 2018 r. w sześciu spółkach w wyniku rekomendacji DSKP w zakresie wstrzymania się od głosu przy uchwałach w sprawie udzielenia absolutorium dla ośmiu członków zarządów i jednego członka rady nadzorczej nie podjęto uchwał o udzieleniu absolutorium.

W 2019 r. w czterech spółkach w wyniku rekomendacji DSKP w zakresie wstrzymania się od głosu przy uchwałach w sprawie udzielenia absolutorium dla czterech członków zarządów nie podjęto uchwał o udzieleniu absolutorium.

Od 22 czerwca 2016 r. do 6 marca 2017 r. w Radzie Nadzorczej Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie SA zasiadała osoba, która nie spełniała kryteriów określonych w *u.z.m.p.* Nie posiadała ona świadectwa złożenia egzaminu na kandydatów dla kandydatów na członków Rad Nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa (brak wpisu do bazy ZSI), a także uprawnień, na podstawie których mogła być zwolniona z tego egzaminu. O fakcie braku posiadania przez tę osobę stosownych uprawnień do zasiadania w RN tej Spółki Wiceprezes Rady Ministrów Minister Rozwoju i Finansów poinformowany został pismem datowanym na 21 lutego 2017 r. Według Dyrektora DSKP⁴⁹ w dniu powołania tego członka RN, Prezes Rady Ministrów nie wykonywał praw z akcji GPW SA. Osoba ta złożyła rezygnację z zasiadania w Radzie Nadzorczej w dniu 6 marca 2017 r., tj. w trakcie wykonywania praw z akcji GPW SA przez Ministra Rozwoju i Finansów. W okresie sprawowania funkcji członka RN Giełdy Papierów Wartościowych SA przez osobę nieposiadającą stosownych uprawnień nadzór właścicielski w stosunku do tej spółki sprawowali: Ministerstwo Skarbu Państwa (do 22 listopada 2016 r.), Minister Rozwoju i Finansów (od 22 listopada 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.).

Prezes Rady Ministrów w ramach uprawnień wynikających z art. 32 ust. 1 *u.z.m.p.* zatwierdził instrukcję do głosowania na NWZ Spółki ENEA SA, która w punkcie dotyczącym projektu uchwały w sprawie powołania członka Rady Nadzorczej spółki ENEA SA wskazywała kandydata, który nie spełniał wymagań określonych w art. 19 ust. 1 *u.z.m.p.* Projektu uchwały przewidywał powołanie wskazanej osoby do RN z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia pozyskania przez tę osobę pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych (dalej *Rada*), podczas gdy art. 19 ust. 1 *u.z.m.p.* przy wskazaniu kandydata wymaga posiadania przez niego pozytywnej opinii Rady. W notatce służbowej znak DSKP.WN2.282.17.2018.RN z dnia 13 kwietnia 2018 r. dotyczącej NWZA Spółki ENEA SA z siedzibą w Poznaniu sporządzonej dla Prezesa Rady Ministrów znalazła się następująca rekomendacja Departamentu: „zatwierdzenie sposobu głosowania w wariantcie 1, tj. głosowanie „ZA” uchwałą w sprawie odwołania i powołania do Rady Nadzorczej Spółki osób wskazanych przez Ministra Energii (...) przy jednoczesnym zobowiązaniu Pełnomocnika Skarbu Państwa do zgłoszenia projektu uchwały z wnioskiem o wejście uchwały w życie w stosunku do (...) z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia pozyskania przez Pana (...) pozytywnej opinii Rady (...)”. Według Dyrektora DSKP⁵⁰ zatwierdzenie ww. instrukcji do głosowania wymagało oceny w zakresie możliwości podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie o powołaniu danej osoby do składu rady nadzorczej spółki, która wchodzi w życie po spełnieniu określonego warunku, od którego zależy powołanie. Dyrektor DSKP wyjaśnił, że żaden przepis

⁴⁹ Pismo z dnia 26 sierpnia 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR

⁵⁰ Pismo z dnia 29 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

prawa, w tym odnoszący się do uchwał walnego zgromadzenia/zgromadzenia wspólników, nie zabrania podejmowania przez organy korporacyjne spółek uchwał ze wskazaniem, że wchodzi one w życie po spełnieniu określonego warunku. Należy zatem uznać, że tak skonstruowane uchwały są prawnie dopuszczalne. W przypadku zatem spółki ENEA SA skutek prawny w postaci powołania (przypis NIK) wskazanego kandydata na członka Rady Nadzorczej Spółki miałby powstać z chwilą uzyskania przez niego opinii Rady 2018 r., a pozytywna opinia Rady została wydana w dniu 20 kwietnia 2018 r.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 *u.z.m.p.* osoba wykonująca w imieniu podmiotu uprawnionego do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa w spółce uznanej za spółkę o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa w sprawach m.in. dotyczących powołania członków rad nadzorczych tych spółek działa na podstawie pisemnej instrukcji do głosownia zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów. W statutach spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (m.in. PGE Polska Grupa Energetyczna SA, ENEA SA, ENERGA SA, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA, Jastrzębska Spółka Węglowa SA, TAURON Polska Energia SA, Polska Grupa Górnicza SA) istnieje możliwość powołania członka/członków rady nadzorczej w drodze pisemnego oświadczenia skadanego spółce. Przedmiotowe oświadczenia nie są zatwierdzane przez Prezesa Rady Ministrów. Oznacza to, że powołanie członków rad nadzorczych tej samej spółki w wyniku uchwały WZ/ZW wymagało zatwierdzenia (czyli akceptacji) przez Prezesa Rady Ministrów, podczas gdy powołanie w formie oświadczenia nie wymagało takiego zatwierdzenia. Zastępca Dyrektora DSKP wskazała⁵¹, że art. 32 ust. 1 *u.z.m.p.* wymienia między innymi powoływanie członków rad nadzorczych, jako jedną z czynności dokonywanej na podstawie instrukcji do głosowania na walnym zgromadzeniu. Jeśli zatem powołanie członka rady nadzorczej następuje w drodze uchwały zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia to instrukcja do głosowania w takiej sprawie podlega zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów. Jeśli natomiast powołanie następuje w drodze wykonania uprawnienia osobistego Skarbu Państwa, a więc na podstawie oświadczenia skierowanego do spółki, to takie powołanie nie wiąże się z wykonywaniem prawa głosu. Art. 32 *u.z.m.p.* dotyczy bowiem jedynie wykonywania prawa głosu. Według Zastępcy Dyrektora DSKP istotą art. 32 *u.z.m.p.* nie jest zatem zatwierdzanie przez Prezesa Rady Ministrów wszelkich aktów powołania członków rad nadzorczych w spółkach, lecz nadzór Prezesa Rady Ministrów nad sposobem wykonywania prawa głosu z akcji w sprawach wskazanych w tym artykule. Nie ma zatem mowy o dualizmie w kwestii powoływania członków rad nadzorczych w spółkach, bowiem art. 32 *u.z.m.p.* nie jest instrumentem nakierowanym na sprawowanie przez Prezesa Rady Ministrów kontroli nad powoływaniem poszczególnych członków rady nadzorczej.

Według Dyrektora DSKP⁵² jednym z założeń systemu wynagradzania członków zarządów spółek z udziałem Skarbu Państwa – wprowadzonego ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami⁵³, jest jego elastyczność. System ten jest, bowiem implementowany w spółkach o zróżnicowanej strukturze własnościowej. Z tego też względu jego realizacja została oparta na skoordynowanym działaniu dwóch organów – właścicielskiego oraz nadzorczego. Odzwierciedleniem tego podziału jest też wprowadzenie przez ustawodawcę rozróżnienia na uchwałę w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, która w praktyce nadzorczej DSKP podejmowana jest przez walne zgromadzenie/zgromadzenie

⁵¹ Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

⁵² Pismo z dnia 29 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

⁵³ Dz.U. z 2017 r., poz. 2190, dalej *ustawa o wynagrodzeniach*. Weszła w życie w dniu 9 września 2016 r.

wspólników oraz uchwałę w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego. Dyrektor DSKP wskazał również, że rada nadzorcza posiada kompleksową i bieżącą wiedzę w zakresie treści umów o świadczeniu usług zarządzania zawieranych z członkami zarządów, jak również indywidualnych uwarunkowań każdego z członków zarządu w spółce. W związku z powyższym rada nadzorcza jest też właściwa w zakresie monitorowania i kontrolowania działań zarządu spółki w obszarze prowadzenia działalności podstawowej, w tym w zakresie wykonania umów o świadczenie usług zarządzania, polegającej w m.in. na kontroli prawidłowości wypłat odpraw oraz innych świadczeń dokonywanych na rzecz członków zarządu. W związku z kodeksowym podziałem kompetencji pomiędzy organy spółki DSKP nie gromadzi informacji na temat rozliczenia przez rady nadzorcze wykonania celów zarządczych, bowiem takie informacje zasadniczo znajdują się poza zakresem uprawnień organu właścicielskiego. Natomiast DSKP monitoruje sytuację spółek w zakresie wypłacanych członkom zarządów wynagrodzeń na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach rocznych spółek oraz w ankietach kwartalnych przekazywanych przez przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych⁵⁴.

W załączniku nr 1 do *Zasad nadzoru - Wytyczne dotyczące zasad i sposobu prowadzenia Bazy Informacji o spółkach nadzorowanych przez Skarb Państwa oraz w sprawie wzorów ankiet* wskazane zostały informacje, które przekazują reprezentanci Skarbu Państwa w radach nadzorczych w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa. Wśród tych informacji znajdują się dane dotyczące wynagrodzenia ustalonego i rzeczywiście wypłaconego wynagrodzenia w kwartale sprawozdawczym, świadczeniach dodatkowych ustalonych i rzeczywiście wypłaconych, wynagrodzeniu dodatkowym rocznym ustalonym i rzeczywiście wypłaconym. Informacje te nie są zbierane, w odniesieniu do spółek z mniejszościovym udziałem Skarbu Państwa. Ze sporządzonego przez DSKP⁵⁵ zestawienia na podstawie kwartalnych informacji pochodzących ze spółek wynika, iż część zmienna wynagrodzenia w 2018 r. została naliczona i wypłacona członkom zarządu w jednej spółce. W jednej spółce WZ nie rozpatrywało kwestii przyznania wynagrodzeń uzupełniających wobec braku takiego wniosku od Rady Nadzorczej⁵⁶. W 2019 r. została naliczona część zmienna wynagrodzenia (na dzień 21 sierpnia 2019 r. brak informacji o wypłaceniu) w jednej spółce. DSKP nie posiada informacji na temat ustalenia i wypłaty wynagrodzeń dla członków zarządu w spółkach z mniejszościovym udziałem SP.

Ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby powołane na członków zarządów spółek wynikające z szeregu aktów prawnych, w szczególności z *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*⁵⁷ sprawdzane są wstępnie na podstawie dokumentów w czasie prowadzonego przez rady nadzorcze postępowania kwalifikacyjnego. Osoby pełniące funkcję prezesów w jednoosobowych oraz spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa, składały Prezesowi Rady Ministrów oświadczenia majątkowe. Według Dyrektora DSKP⁵⁸ prowadzona w DSKP formalna analiza złożonych oświadczeń majątkowych obejmowała w szczególności badanie właściwości Prezesa Rady Ministrów do przyjęcia oświadczenia, terminowość składania oświadczeń oraz poprawność

⁵⁴ Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

⁵⁵ Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR oraz z dnia 21 sierpnia 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

⁵⁶ RN Poczty Polskiej SA nie zawnioskowała do WZ Spółki o przyznanie wynagrodzenia uzupełniającego dla Członków Zarządu.

⁵⁷ Dz.U. z 2017 r. poz.1393, ze zm.

⁵⁸ Pismo z dnia 29 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

wypełnienia dokumentu. Natomiast kontroli rzetelności i prawdziwości oświadczeń majątkowych dokonuje Centralne Biuro Antykorupcyjne w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*⁵⁹. W ramach realizacji wniosku zawartego w Wystąpieniu pokontrolnym NIK, dotyczącym kontroli P/18/019 *Odprawy dla kadry kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa w latach 2011-2017*, odnoszącym się do konieczności „uregulowania w procedurach wewnętrznych terminów przeprowadzania analizy oświadczeń o stanie majątkowym” w dniu 18 lutego 2019 r. Sekretarz Stanu, Zastępca Szefa KPRM wystosował do Członków Rady Ministrów i innych podmiotów wykonujących uprawnienia, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 i 3 *u.z.m.p.* pismo z prośbą o niezwłoczne przekazywanie do DSKP informacji o każdorazowych zmianach na stanowisku Prezesa Zarządu jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. Ponadto DSKP opracował procedurę „Analiza oświadczeń o stanie majątkowym”, która zostanie włączona do obowiązującej w KPRM Karty procesu A.1.21. *Koordinacja polityki właścicielskiej*, co pozwoli na pełną realizację wniosku pokontrolnego NIK. Procedura jest obecnie w trakcie roboczych uzgodnień wewnętrznych⁶⁰.

(akta kontroli str. 510-514, 871-888, 956-1159, 1171-1179, 1289-1310, 1331-1333, 1502-1509)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezes Rady Ministrów w dniu 13 kwietnia 2018 r. zatwierdził instrukcję dla Ministra Energii w sprawie głosowania na NWZA Spółki ENEA SA, która w punkcie dotyczącym powołania członka Rady Nadzorczej spółki ENEA SA przewidywała wskazanie kandydata, który nie spełniał wymagań określonych w art. 19 ust. 1 *u.z.m.p.* NIK nie zgadza się z argumentacją Dyrektora DSKP⁶¹, że żaden przepis nie zabrania podejmowania przez organy korporacyjne spółek uchwał ze wskazaniem, że wchodzi one w życie po spełnieniu określonego warunku. W ocenie NIK z brzmienia art. 19 ust. 1 *u.z.m.p.* wynika, że w chwili wskazania kandydata do rady nadzorczej wymagane jest posiadania przez niego pozytywnej opinii Rady. W dniu 16 kwietnia 2018 r. NWZA Spółki ENEA SA podjęło uchwałę o powołaniu wskazanego w instrukcji kandydata na członka Rady Nadzorczej. Minister Energii wystąpił do Rady o wydanie opinii dotyczącej tego kandydata w dniu 19 kwietnia 2018 r. Pozytywna opinia Rady wydana została w dniu 20 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 510-540, 871-888)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Prezesa Rady Ministrów w zakresie wykonywania praw z akcji będących własnością Skarbu Państwa, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że brak rozliczenia przez rady nadzorcze umów o świadczenie usług zarządzania odnośnie części zmiennej wynagrodzenia może sprzyjać brakowi mobilizacji członków organów zarządczych do realizacji wyznaczonych celów.

OBSZAR

⁵⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2104 ze zm.

⁶⁰ Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

⁶¹ Pismo z dnia 29 lipca 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.3.2019.MR.

3. Realizacja zadań przez Radę do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych.

3.1. Opiniowanie kandydatów do organów spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz projektów i spraw związanych z zarządzaniem mieniem państwowym

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 września 2017 r. do 13 czerwca 2019 r. Rada opiniowała 2 456 kandydatów do rad nadzorczych spółek. Wszystkie opinie Rady zostały wydane w ustawowym terminie. W 137 przypadkach Rada nie wydała opinii pozytywnej. Według Przewodniczącego Rady⁶² nie ma wymogu ustawowego do przedstawienia przez Radę uzasadnienia, zarówno w przypadku uzyskania przez kandydata pozytywnej opinii Rady, jak również w przypadku nie uzyskania przez kandydata pozytywnej opinii. Rada opiniowała również 14 kandydatów na członków organów zarządzających (art. 24 pkt. 4 u.z.m.p.) oraz opiniowała pozytywnie dwukrotnie Projekt ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw (5 października 2017 r., 10 października 2018 r.).

Do Rady, w okresie objętym kontrolą, wpłynęło sześć pism z prośbą o uzasadnienie braku pozytywnej opinii Rady. W trzech przypadkach na pisma te nie było odpowiedzi Przewodniczącego Rady. Żadne z pism nie skutkowało zmianą uchwały.

W zweryfikowanej w trakcie kontroli dokumentacji Rady, dotyczącej w szczególności postępowań, które kończyły się brakiem wydania opinii pozytywnej oraz innych weryfikowanych w związku z analizą dokumentacji poszczególnych spółek, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 400-540)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pozytywna

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi do kontrolowanej działalności:

Uwagi

NIK zauważa, iż powoływanie członków rad nadzorczych w spółkach wymienionych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa w formie pisemnego oświadczenia składanego spółce⁶³ nie wymaga zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym wyodrębniła kategorię spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz wprowadziła podniesione wymagania w stosunku do osób ubiegających się o członkostwo w ich organach nadzorczych. Zatwierdzanie przez Prezesa Rady Ministrów powołania członka/członków rady nadzorczej w drodze pisemnego oświadczenia składanego spółce o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa lub przynajmniej otrzymywanie bieżącej informacji o dokonaniu takiego powołania, zapewniłoby sprawowanie pełnego nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów nad takimi spółkami.

⁶² Pismo z dnia 22 lipca 2019 r., znak DSKP.ZRS.2904.10.2019.AF.

⁶³ M.in. w spółkach PGE Polska Grupa Energetyczna SA, ENEA SA, ENERGA SA, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA, Jastrzębska Spółka Węglowa SA, TAURON Polska Energia SA, Polska Grupa Górnicza SA w statutach określono możliwość powołania członka/członków rady nadzorczej w drodze pisemnego oświadczenia składanego spółce.

Wnioski Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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, 3 grudnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
p.o. Dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji
Lech Oniszczenko

/ - /

.....
podpis