

Czy nadzór właścicielski Skarbu Państwa nad spółkami Skarbu Państwa spełnia założenia ustawodawcy? Analiza wybranych raportów Najwyższej Izby Kontroli

Kacper Kołodziejski

1. Wprowadzenie

Nadzór właścicielski Skarbu Państwa (dalej: SP) nad spółkami, w których posiada udziały, stanowi kluczowy element finansów publicznych, gospodarki państwa, a w szczególności skutecznego zarządzania mieniem państwowym. Istotnym aspektem tego typu działań jest ich zgodność z założeniami ustawodawcy, które mają na celu poprawę stanu majątku narodowego, lepsze prosperowanie strategicznych – z punktu widzenia państwa i obywatela – spółek państwowych, podniesienie jakości zarządzania przedsiębiorstwami czy zabezpieczenie przed możliwymi nadużyciami¹. W Polsce nadzór – jako część systemu zarządzania majątkiem publicznym – odgrywa istotną rolę w kształtowaniu polityki gospodarczej oraz w realizacji celów społeczno-gospodarczych państwa. Nadzór właścicielski SP nad spółkami SP obejmuje szeroki zakres działalności, tj. wzrost wartości majątku SP, podnoszenie i wzmacnianie standardów nadzoru w obszarze doboru kadr i reprezentantów SP, zwiększenie ochrony kluczowych interesów gospodarczych państwa,

¹ Druk sejmowy nr 1053 z dn. 24 listopada 2016 r., Rządowy projekt ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Uzasadnienie, s. 1–2.

zapewnienie spójności strategii realizowanych przez istotne spółki SP oraz spółki realizujące misję publiczną, monitorowanie i kontrolowanie procesów zachodzących w spółkach². W kontekście systemu nadzoru właścicielskiego istnieje wiele wyzwań, takich jak zapewnienie transparentności procesów decyzyjnych, skuteczne zarządzanie spółkami oraz minimalizacja ryzyka korupcji i nadużyć, dlatego znaczącą rolę w kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego odgrywa Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK lub Izba), która na podstawie przepisów wykonawczych³ kontroluje sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem SP.

W niniejszym artykule podjęto próbę oceny tego, czy nadzór jest wykonywany w sposób zgodny z wymogami określonymi przez prawo oraz czy spełnia on swoje założenia podane w uzasadnieniu projektu ustawy⁴. Analizę przeprowadzono na podstawie wybranych raportów NIK, która regularnie kontroluje i ocenia działalność spółek SP, organów wykonawczych tych spółek oraz organów sprawujących nadzór nad tymi spółkami. W ramach pracy omówiono główne wnioski płynące z wybranych raportów.

2. Nadzór właścicielski

W polskim systemie prawnym brak jest legalnej definicji nadzoru właścicielskiego, ale jak podaje leksykon budżetowy, jest to „system prawnych i ekonomicznych instytucji obejmujący zagadnienia związane z prawami akcjonariuszy do ich majątku powierzonych kadrze, która

² *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, Warszawa, listopad 2022 r., s. 3.

³ Ustawa z dn. 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 623).

⁴ Druk sejmowy nr 1053 z dn. 24 listopada 2016 r., Rządowy projekt ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

zarządza przedsiębiorstwem”⁵. Jest to swoiste sprawowanie pieczy nad mieniem będącym przedmiotem własności przy wykorzystaniu instrumentów cywilnoprawnych, których źródłem są prawa wynikające z akcji lub udziałów⁶. Ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷ (dalej: u.z.m.p.) wprowadzono model nadzoru właścicielskiego ukierunkowany na efektywne gospodarowanie posiadanymi przez SP aktywami oraz na podnoszenie jakości zarządzania spółkami z udziałem SP⁸. W ww. ustawie przyznano specjalne kompetencje odpowiednim organom władzy wykonawczej, jako właściwym do wykonywania praw z akcji i udziałów należących do SP. Prezes Rady Ministrów jest odpowiedzialny przede wszystkim za koordynowanie wykonywania uprawnień przysługujących SP w spółkach, dążenie do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania tych uprawnień, wykonywanie uprawnień z akcji SP, składanie w imieniu SP oświadczeń woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do spółki, nabyciu lub objęciu akcji oraz ma on uprawnienie do określania zasad nadzoru właścicielskiego w odpowiednim dokumencie^{9, 10}. Członkowie Rady Ministrów uzupełniają sprawowanie nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów poprzez przekazanie niektórych uprawnień w zakresie wykonywania nadzoru nad konkretnymi,

⁵ U. Smółkowska, M. Karkowska, *Nadzór właścicielski*, Leksykon budżetowy, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=89F08EBB1D128E4D-C1257A680032CD6F&clitera=N> (dostęp: 22.07.2024).

⁶ A. Weber, *Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych - postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2011, nr 8, s. 36–42.

⁷ Ustawa z dn. 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U.2016.2260 ze zm.).

⁸ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Zasady zarządzania mieniem państwowym*, <https://www.gov.pl/web/premier/zasady-zarzadzania-mieniem-panstwowym> (dostęp: 22.07.2024).

⁹ *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*.

¹⁰ Art. 7 u.z.m.p.

przydzielonymi pod ich pieczę spółkami¹¹. Taki podział przyznaje kompetencje koordynacji polityki właścicielskiej Prezesowi Rady Ministrów, natomiast poszczególni członkowie Rady Ministrów odpowiedzialni są za jej skuteczne wykonywanie.

3. Informacja o wynikach kontroli KGP.430.013.2019

Najwyższa Izba Kontroli w 2019 r. przeprowadziła kontrolę, której głównym celem „było dokonanie oceny, czy w wyniku wprowadzenia nowych zasad nadzoru nad mieniem SP wzrosła efektywność działania podmiotów z udziałem SP”¹². Izba zdefiniowała niniejszą kontrolę następującymi pytaniami:

Czy nowe zasady nadzoru zostały prawidłowo i skutecznie wdrożone przez ministrów, którzy wykonują prawa z akcji w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, i spowodowały uzyskanie oczekiwanych efektów? Czy wdrożone przez ministrów instrumenty monitorowania wyników spółek skutkowały w uzasadnionych przypadkach opracowaniem i wdrożeniem programów naprawczych, konsolidacyjnych, restrukturyzacyjnych w odniesieniu do nadzorowanych spółek? Czy w spółkach z udziałem Skarbu Państwa stosowane są zasady wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych wskazanych w u.z.m.p. oraz jakie są efekty ich stosowania w powiązaniu z wynikami działania spółek? Czy po wdrożeniu u.z.m.p. zmniejszyła się rotacja w składach organów spółek oraz jakie były koszty związane ze zmianami personalnymi w organach spółek?¹³

¹¹ Ł. Węgrzynowski, *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, [w:] Ł. Węgrzynowski, *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 9.

¹² Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli, Sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, KGP.430.013.2019, Warszawa 2020, s. 5–6.

¹³ Ibidem.

Podmiot kontrolujący objął procedurą Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, cztery ministerstwa oraz trzy spółki, a okres, który był badany, obejmował lata 2017–2019¹⁴.

Jak wskazano w pkt 2 przedmiotowego dokumentu NIK, „reforma nadzoru właścicielskiego nie spowodowała poprawy sytuacji spółek wymagających działań naprawczych”¹⁵, co jasno wskazuje na niespełnienie celów oraz założeń reformy nadzoru właścicielskiego SP nad spółkami SP do końca pierwszego półrocza 2019 r. Wskazano również na brak inicjacji działań sanacyjnych organów właściwych rzeczowo w tych sprawach, co było spowodowane błędnym założeniem, iż właściwymi rzeczowo w tych sprawach są rady nadzorcze spółek. W efekcie rady nadzorcze wyznaczały organom zarządczym cele zarządcze, lecz nie egzekwowano ich realizacji. Ponadto naruszano ciągłość zarządzania spółkami poprzez odwoływanie członków rad nadzorczych przed upływem ich kadencji¹⁶, co stoi w sprzeczności z celowością wprowadzenia zasad wyznaczonych przed u.z.m.p. oraz ze wskazaniem *Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa*. Dodatkowo organy wykonujące prawa z akcji lub udziałów SP w spółkach, które powinny być nimi objęte, nie podejmowały działań naprawczych ani restrukturyzacyjnych. Nie stosowano również wskazań i zaleceń z poprzedniej kontroli przeprowadzonej przez Izbę zaraz po wejściu w życie ustawy, które dotyczyły spółki CORA-TEX, będącej pod nadzorem Ministra Obrony Narodowej. Ostatecznie NIK zsyntezowała wynik przedmiotowej kontroli z 2019 r.: „Można więc ocenić, że rozpoczęta w 2017 r. reforma sfery wykonywania uprawnień właścielskich nie była skuteczna, m.in. nie spowodowała zwiększenia efektywności działania spółek”¹⁷. Tym, na co według autora niniejszego artykułu należy zwrócić uwagę, a co

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem, s. 7.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

stanowi pierwszorzędną przeszkodę dla realizacji celów i założeń wprowadzenia u.z.m.p., jest fakt, że – jak wskazuje Izba – sytuacja dwóch z trzech spółek kontrolowanych uległa pogorszeniu^{18, 19}. Tak poważne wnioski, wynikające z braku realizacji celów i założeń u.z.m.p., stoją w sprzeczności z głównymi jej założeniami, tj. wzrostem majątku SP.

NIK, konkludując informacje zebrane w toku kontroli oraz na ich podstawie formułując wnioski do Prezesa Rady Ministrów, wskazała na potrzebę ujednolicenia zasad powoływania członków rady nadzorczej w spółkach o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa²⁰.

4. Informacja o wynikach kontroli KGP.430.3.2023

Najwyższa Izba Kontroli w 2023 r. przeprowadziła kontrolę w zakresie wybranych wydatków spółek z udziałem SP i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarki finansowej i realizacji celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki. Okresem kontroli objęto lata 2017–2021. Aby zdefiniować kontrolę, NIK zadała m.in. następujące pytania:

Czy wydatki na działalność sponsoringową, darowizny, mecenat, usługi medialne, prawne i konsultingowe były ponoszone gospodarnie oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami? Jak Spółki mierzyły efekty działalności sponsoringowej, usług medialnych, konsultingowych i prawnych oraz czy osiągały zamierzone efekty tej działalności? Czy Spółki prowadziły nadzór nad działalnością fundacji, których były fundatorami, w zakresie realizacji przez nie celów statutowych i gospodarowania finansami? Czy fundacje tworzone przez spółki z udziałem Skarbu Państwa realizowały cele statutowe i gospodarnie dysponowały pozyskanymi środkami? Czy gminy prawidłowo korzystały z instrumentów prawnych, w tym w zakresie pokrywania kosztów

¹⁸ Ibidem, s. 36–38.

¹⁹ Ibidem, s. 10.

²⁰ Ibidem, s. 11.

przez inne podmioty, związanych z uchwalaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego?

Izba objęła kontrolą 14 spółek z udziałem SP, Bank Gospodarstwa Krajowego, 12 fundacji, których głównymi fundatorami były spółki z udziałem SP, i pięć urzędów gmin, które otrzymywały od spółki z udziałem SP środki finansowe na realizację zadań ustawowych samorządu²¹.

Jak Izba wskazała na wstępie, w części „ocena ogólna” informacji o wykonach kontroli, sześć spółek (PKN ORLEN S.A., ENERGA S.A., Sigma Bis S.A., PGNiG S.A., Alior Bank S.A., Link4 TU S.A.) oraz cztery fundacje utworzone przez te spółki (Fundacja ENERGA, Fundacja BGK im. J.K. Steczkowskiego, Fundacja PGNiG im. I. Łukasiewicza, Polska Fundacja Narodowa) nie dopuściły swoim działaniem do przeprowadzenia kontroli, o czym – zgodnie z uprawnieniami przysługującymi NIK – Izba zawiadomiła odpowiednie organy ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z uwagi na fakt, iż spółki od momentu uchwalenia ustawy o NIK²² wielokrotnie były kontrolowane w zakresie zbliżonym do niniejszej kontroli²³, a w związku z powyższym kontroli w ww. spółkach i fundacjach nie przeprowadzono. Takie działanie spółek budzi uzasadnione wątpliwości w zakresie ich działania w granicach prawa.

Dalej NIK skupiła się na wydatkach (działalność sponsoringowa, medialna, usługi prawne i konsulting) spółek z udziałem SP objętych kontrolą i wskazała, że o ile same wydatki co do zasady były ponoszone

²¹ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, *Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki*, KGP.430.3.2023, Warszawa 2023, s. 6–8.

²² Ustawa z dn. 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U.2022.623).

²³ Najwyższa Izba Kontroli, op. cit., s. 9.

zgodnie z literą prawa, to wydatki na działalność sponsoringową (ponoszone przez spółki na rzecz fundacji), których znaczny wzrost zaobserwowano, pozostają poza kontrolą spółek. W zakresie fundacji zauważono, iż wydatki na działalność statutową były nieuregulowane żadną procedurą zakupową, co dawało fundacjom dowolność wydatkowania środków. NIK wskazała swoje obawy w powyższym zakresie dot. ryzyka naruszania zasady powszechności dostępu do realizacji zadań finansowych ze środków publicznych oraz naruszenia zasady uczciwej konkurencji. Ponadto NIK negatywnie ocenia brak realnego nadzoru spółek z udziałem SP nad fundacjami, w których spółki te są głównymi fundatorami, bowiem nadzór sprowadza się do skorzystania z uprawnień w zakresie powoływania członków do organów statutowych fundacji. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w działalności ośmiu fundacji utworzonych przez spółki z udziałem SP w zakresie wydatkowania środków na cele nieujęte w statutach i wskazała praktyczną dowolność możliwości wydatkowania przez fundacje środków z uwagi na bardzo szerokie ujęcie działalności statutowej²⁴. Ponadto Izba dostrzegła niepokojący znaczący wzrost wydatków na sponsoring i darowizny²⁵, nielegalne finansowanie procedur planistycznych w gminach, na których terenie spółki z udziałem SP prowadziły lub miały prowadzić działalność gospodarczą²⁶, nieefektywny i nieskuteczny nadzór spółek nad fundacjami, który w istocie był pozorny²⁷, wybór usług prawnych i consultingowych z wyłączeniem zasad przetargowych oraz nieprawidłowości w zakresie usług prawnych²⁸ oraz brak przejrzystości udzielania wsparcia przez fundacje innym podmiotom (dowolność w tym zakresie)²⁹.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem, s. 19, 28–29.

²⁶ Ibidem, s. 44–47.

²⁷ Ibidem, s. 28–32.

²⁸ Ibidem, s. 25.

²⁹ Ibidem, s. 35.

NIK w efekcie kontroli wystąpiła z wnioskiem m.in. do Prezesa Rady Ministrów, którego przedmiotem było wprowadzenie postanowień zobowiązujących Rady Nadzorcze oraz Zarządy spółek z udziałem SP do aktywnego, a nie pozornego lub zdawkowego, monitorowania działalności fundacji tworzonych przez te spółki w dokumencie przez niego wydawanym – *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*. Wystąpiono również z wnioskiem do zarządów spółek z udziałem SP o wzmocnienie nadzoru nad fundacjami, w których spółki SP są fundatorami, poprzez prowadzenie analiz rzeczywistego zapotrzebowania fundacji na środki finansowe niezbędne do realizacji celów statutowych – zaplanowanych projektów. Miał on na celu zmniejszenie powstawania nadwyżek finansowych w fundacjach w przyszłości³⁰.

5. Wnioski

Głównymi założeniami ustawodawcy, jak wskazano we wstępie, były: zwiększenie efektywności gospodarowania mieniem państwowym oraz jego zabezpieczenie przed możliwymi nadużyciami, podniesienie jakości zarządzania mieniem państwowym, ujednolicenie sprawowania nadzoru własnościowego. Ponadto w uzasadnieniu projektu ustawy³¹ podkreślano, że mienie państwowe służy do realizacji zadań publicznych, oraz postulowano utworzenie nowego, elastycznego i transparentnego modelu sprawowania nadzoru oraz wytycznych dla sprawujących nadzór. Projektowana wówczas ustawa miała skutkować długoterminowym wzrostem majątku narodowego, w tym spółek SP. Jak wskazał autor w niniejszym tekście oraz podczas wystąpienia na IV Forum Młodych Badaczy Prawa Handlowego w Białymstoku, gdzie poruszone

³⁰ Ibidem, s. 18.

³¹ Zob. przypis 1.

zostały jeszcze inne zagadnienia związane z pozostałymi wybranymi przez prelegenta informacjami o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli³², ziściły się tylko założenia w zakresie utworzenia stosownych wytycznych. Cele wprowadzenia ustawy z dn. 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym na dzień wystąpienia nie zostały spełnione, efekty są znikome, a wymogi nałożone ustawowo na adresatów norm w praktyce są pomijane, niewiążące, czego efektem jest brak ich zastosowania. Spółki z udziałem SP, które były zadłużone, nadal pozostają zadłużone bądź nie prosperują finansowo, zasady nadzoru wskazane przez Prezesa Rady Ministrów nie są stosowane, są stosowane wybiórczo lub są stosowane, lecz w praktyce nie wywołują zamierzonych skutków i nie realizują swoich celów, założenia i cele wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy³³ nie zostały osiągnięte i zrealizowane. Powyższe przekłada się na skutek odwrotny do zamierzonego, tj. nieefektywne gospodarowanie mieniem państwowym oraz spadek majątku narodowego (jego wartości) w ujętych badaniem spółkach, powstanie nowych obszarów potencjalnych zagrożeń i ryzyka w zakresie zarządzania oraz wykorzystania majątku publicznego i dysharmonię spójności realizacji nadzoru właścicielskiego przez SP skutkujące niepowstaniem w praktyce szerokich standardów nadzoru właścicielskiego SP, które miały być podniesione i wzmocnione.

³² Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, *Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, KGP.430.018.2017, Warszawa 2018; Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, *Gospodarka majątkowa i finansowa radiofonii publicznej*, KNO.430.005.2022, Warszawa 2023; Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, *Nadzór właścicielski państwa nad spółkami stocznio-owymi*, LSZ.430.001/2023, Warszawa 2023.

³³ Zob. przypis 1 na s. 125.