



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KIN – 4101-003-01/2014
P/14/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 61/2014
Kolegium Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 10 grudnia 2014 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/031 – Gospodarka finansowa i inwestycyjna portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Jarosław Florkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88549 z dnia 15 maja 2014 r. oraz nr 91318 z dnia 19 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Skarbu Państwa, 00-522 Warszawa, ul. Krucza 36 / Wspólna 6.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Karpiński, Minister Skarbu Państwa.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Ministra Skarbu Państwa² w zbadanym zakresie w latach 2012-2014 (do zakończenia kontroli).

Podstawą wydania powyższej oceny były pozytywne oceny działań Ministra SP w dwóch skontrolowanych obszarach: procesie przygotowania i realizacji strategii rozwoju portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz inicjowania zmian regulacji prawnych, a także pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocena obszaru sprawowania funkcji właścicielskich. Na obniżenie tej oceny wpłynęło niewyegzekwowanie przez Ministra SP od nadzorowanych spółek zarządzających portami morskimi obowiązku zbycia do dnia 31 grudnia 2005 r. posiadanych akcji i udziałów spółek działających w sferze eksploatacji.³

Pozytywnie oceniono działania Ministra SP w zakresie nadzoru nad spółkami zarządzającymi portami morskimi w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, w tym:

- stosowanie przyjętych w Ministerstwie Skarbu Państwa⁴ zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz procedur przeprowadzania konkursów i wyboru kandydatów na członków Rad Nadzorczych;
- gromadzenie kwartalnych informacji ze Spółek stosownie do procedury określonej w zarządzeniu w sprawie zasad i sposobu prowadzenia bazy informacji o podmiotach nadzorowanych przez Ministra SP;
- utrzymywanie bieżącego kontaktu z organami nadzorowanych Spółek;
- inicjowanie działań w zakresie przygotowywania strategii nadzorowanych podmiotów,

a także działania w zakresie udzielania zgód na zbycie nieruchomości położonych w granicach portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, które były prowadzone zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich⁵.

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

² Dalej: Minister SP.

³ Obowiązek taki wynika z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004 r. Nr 281, poz. 2782 ze zm.), dalej: ustawa o zmianie ustawy o portach.

⁴ Dalej: MSP.

⁵ Dz.U. z 2010 r. nr 33, poz. 179.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sprawowanie funkcji właścicielskich.

Opis stanu faktycznego

Skarb Państwa jest właścicielem większościowych pakietów akcji w spółkach zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej:

- Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. (dalej: ZMP Gdańsk) – 91,06% akcji,
- Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. (dalej: ZMP Gdynia) – 99,48% akcji,
- Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście (dalej: ZMP Szczecin) – 86,05% akcji.

Minister SP realizował określone w Kodeksie spółek handlowych obowiązki i korzystał z uprawnień Skarbu Państwa jako właściciela większościowych pakietów akcji w ww. Spółkach.

(dowód: akta kontroli str. 40-44, 60-71)

W obowiązujących w MSP regulaminach organizacyjnych⁶, w okresie objętym kontrolą realizację zadań związanych z wykonywaniem przez MSP nadzoru właścicielskiego nad ww. Spółkami przypisano Departamentowi Spółek Kluczowych (dalej DSK). W obowiązujących w MSP „Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”⁷ (dalej: Zasady) wskazano m.in. cel nadzoru właścicielskiego oraz kompetencje organów, a także rozróżniono nadzór korporacyjny (jako nadzór w zakresie spraw wynikających z przepisów prawa oraz zasad nadzoru właścicielskiego) i nadzór ekonomiczno-finansowy (jako monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej nadzorowanych podmiotów, efektywności ich funkcjonowania). W Zasadach m.in. nałożono na Rady Nadzorcze nadzorowanych Spółek obowiązek przekazywania Ministrowi SP kwartalnych informacji o ich działalności. Stwierdzono w nich również, że podstawę oceny działalności oraz prawidłowości funkcjonowania nadzorowanych spółek stanowi system monitorowania podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, a monitoring prowadzi się w oparciu o Bazę Informatyczną o podmiotach nadzorowanych przez Ministra SP oraz ankiety kwartalne i sprawozdania zgodne ze wzorem F-01.

Zarządy ww. Spółek w latach 2012-2014 przekazywały do DSK kwartalne informacje o spółce. Wraz z tymi informacjami przekazywano także informacje Rad Nadzorczych o ich działalności, zawierające m.in. tematykę posiedzeń i istotne sprawy objęte porządkiem obrad. Rady Nadzorcze przedstawiały również Walnemu Zgromadzeniu roczne sprawozdania z działalności, które otrzymywał także DSK. W sprawozdaniach Rady Nadzorcze wyszczególniały m.in. podejmowane w okresie sprawozdawczym działania na polecenie Ministra SP.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o portach, podmioty zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej posiadające akcje i udziały w spółkach działających w sferze eksploatacji powinny je zbyć do dnia 31 grudnia 2005 r. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, każda z trzech Spółek posiadała udziały w spółkach działających w sferze eksploatacji. ZMP Gdańsk nie dokonał zbycia akcji ostatniej spółki z Grupy Kapitałowej, działającej w sferze eksploatacji – Port Gdański Eksploatacja S.A. (dwukrotne próby zbycia udziałów w tej spółce w latach 2001-2002 oraz 2005-2011 zakończyły się niepowodzeniem, od kwietnia 2013 r. trwa kolejna próba zbycia akcji). ZMP

⁶ Zarządzenie nr 26 Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 kwietnia 2012 r. (Dz.U.MSP z dnia 17 kwietnia 2012 r. poz. 6), zmienione zarządzeniami Ministra Skarbu Państwa nr 26 z dnia 13 kwietnia 2012 r. oraz nr 33 z dnia 26 czerwca 2012 r. Wcześniej obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Ministra Skarbu Państwa nr 39 z dnia 5 października 2010 r.

⁷ Zarządzenie Ministra Skarbu Państwa nr 3 z dnia 28 stycznia 2013 r. zmienione zarządzeniami MSP nr 6 z 7 marca 2013 r. i nr 24 z 24 czerwca 2013 r. Wcześniej obowiązywały zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa wprowadzone zarządzeniem nr 19 MSP z 19 marca 2010 r.

Gdynia posiadał 50% udziałów w podmiocie eksploatacyjnym – Bałtycka Baza Masowa sp. z o.o. (dwukrotne próby zbycia udziałów w tej spółce w latach 2005 i 2011 zakończyły się niepowodzeniem), ZMP Szczecin pośrednio, poprzez spółkę Polskie Terminale S.A., sprawuje kontrolę nad spółką Terminal Promowy Świnoujście sp. z o.o., prowadząc działalność eksploatacyjną. W 2012 r. Minister SP polecił reprezentantom Skarbu Państwa w Radach Nadzorczych spółek zarządzających portami wprowadzenie do porządku ich obrad punktów dotyczących powołania niezależnego audytora w celu przeprowadzenia audytów struktur grup kapitałowych. Po otrzymaniu wyników audytów Zarządy Spółek poinformowały Ministra SP (w maju 2013 r.) o planowanych działaniach w celu osiągnięcia docelowej struktury grupy kapitałowej. ZMP Szczecin poinformował Ministra SP, że nie planuje sprzedaży żadnej ze swoich spółek.

(dowód: akta kontroli str. 165-168, 309-323, 88-115, 326-327, 420-421, 126-156, 184-295, 535-620, 60-71, 621-632, 634-667, 687-689)

Ustalone
nieprawidłowości

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

NIK ocenia jako nierzetelne działania Ministra SP w zakresie nadzoru właścicielskiego, dotyczące realizacji przez podległe mu Spółki obowiązku zbycia do dnia 31 grudnia 2005 r. posiadanych akcji i udziałów spółek działających w sferze eksploatacji, tj. obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o portach. Działania Ministra SP były niewystarczające i nieskuteczne – nie przyniosły efektu w postaci rozdzielenia sfery zarządzania portami od sfery eksploatacyjnej, pomimo upływu ponad 8 lat od terminu wyznaczonego przez ustawodawcę na dokonanie tego rozdzielenia. Każda z trzech nadzorowanych spółek posiada akcje bądź udziały w spółkach eksploatacyjnych.

Rafał Baniak, Podsekretarz Stanu w MSP, wyjaśniając z upoważnienia Włodzimierza Karpińskiego – Ministra SP, dlaczego Minister tolerował sytuację, w której nadzorowane przez niego Spółki zarządzające portami morskimi o kluczowym znaczeniu dla gospodarki narodowej posiadały akcje i udziały w spółkach działających w sferze eksploatacji, pomimo że ww. ustawa z dnia 16 grudnia 2004 r. nakazywała ich zbycie do dnia 31 grudnia 2005 r. nie wskazał przyczyn. W złożonym wyjaśnieniu przedstawił natomiast aktualny na dzień złożenia wyjaśnień stan procesów prywatyzacyjnych spółek eksploatacyjnych należących do grup kapitałowych spółek portowych, stwierdzając m.in. że procesy prywatyzacji spółek działających w sferze eksploatacji zostały w poszczególnych portach skutecznie zakończone albo znajdują się na bardzo zaawansowanym etapie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Działania Ministra Skarbu Państwa w procesie przygotowania i realizacji strategii rozwoju portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Opis stanu
faktycznego

„Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku” przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 292/2007 z 13 listopada 2007 r. (zwana dalej Strategią do 2015 r.) jako cel główny wskazywała poprawę konkurencyjności polskich portów morskich oraz wzrost ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i podniesienie rangi portów morskich w międzynarodowej sieci transportowej. Cel ten miał zostać osiągnięty po zrealizowaniu wskazanych w Strategii działań.

W ocenie Ministra SP polityka rozwoju portów morskich i kompleksowego wykorzystania potencjału wybrzeża Bałtyku pozbawione były spójności. W styczniu 2013 r. Minister SP zobowiązał ZMP Gdańsk, Gdynia i Szczecin do przygotowania wspólnej analizy warunków funkcjonowania i perspektyw rozwoju polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Analiza ta miała zawierać m.in. ocenę potencjału rynku portowego, określenie rynków docelowych, aktualny poziom wykorzystania potencjału Bałtyku i majątku spółek. Opracowana „Analiza warunków funkcjonowania i perspektyw rozwoju polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej” została przekazana Ministrowi SP, który zobowiązał Zarządy Spółek do przedstawienia do końca 2013 r. opracowanych w oparciu o nią projektów strategii rozwoju poszczególnych Spółek. Strategie rozwoju portów do roku 2027 zostały przyjęte przez zarządy trzech Spółek oraz zaopiniowane przez ich Rady Nadzorcze, a także zatwierdzone przez Walne Zgromadzenia Spółek na początku 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 40-45, 72-83, 352-416)

W latach 2012-2014 (do 23 maja) do Ministra SP wpłynęło 36 wniosków o udzielenie zgody na rozporządzenie własnością nieruchomości położonych w granicach portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (tj. na przeniesienie własności, użytkowania wieczystego albo oddania w użytkowanie wieczyste, a także na oddanie w użytkowanie, dzierżawę, najem na okres powyżej 10 lat). W 35 przypadkach Minister udzielił zgody na rozporządzenie własnością, w jednym przypadku postępowanie zostało umorzone z uwagi na fakt, że okres dzierżawy nieruchomości w umowie nie przekraczał 10 lat. Analiza 10 losowo wybranych wniosków wykazała, że wszystkie wybrane wnioski zawierały elementy określone w art. 3 ust. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich i posiadały załączniki wymienione w art. 3 ust. 4 ustawy. Wnioski były rozpatrywane w okresie od 55 do 211 dni (postępowanie w czterech sprawach zakończono po upływie 80 dni od daty wpływu wniosku), decyzje zostały wydane po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. W przekazanej dokumentacji brakowało zawiadomień stron postępowania o niezalądaniu sprawy w terminie określonym w art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego. Stosownie do przedstawionych wyjaśnień⁸, wnioski które wpływały do Departamentu Mienia Skarbu Państwa (dalej DMSP) były niekompletne i wymagały uzupełnienia przez wnioskodawcę, na wydłużenie terminu załatwiania sprawy miała też wpływ konieczność uzyskania opinii innego organu.

Minister SP nie zapewnił sobie otrzymywania informacji o wszystkich tego typu transakcjach w portach, nie sprawdzano również, czy otrzymano informacje o wszystkich tego typu transakcjach.

Józef Głowacki, Dyrektor DMSP w wyjaśnieniach w sprawie pozyskiwania informacji o wszystkich transakcjach rozporządzenia własnością na terenie portów stwierdził m.in.⁹: „Minister nie posiada instrumentów prawnych pozwalających na podejmowanie takich czynności. Jednocześnie stosownie do art. 3 ust. 7 ustawy o portach i przystaniach morskich czynności związane z rozporządzeniem własnością bez zgody Ministra są nieważne.”

(dowód: akta kontroli str. 25-38)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁸ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Mienia Skarbu Państwa Józefa Głowackiego z dnia 4 czerwca 2014 r., sygn. DMSP-MBa-554-131/14 (MSP/DMSP/2735/14).

⁹ Wyjaśnienia z dnia 23 maja 2014 r., sygn.. DMSP-MBa-554-131/14 (MSP/DMSP/2490/14).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Przygotowanie i dokonanie zmian regulacji prawnych niezbędnych w celu rozwoju portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Opis stanu faktycznego

Pismem z dnia 27 lutego 2013 r. ZMP Gdańsk i ZMP Gdynia oraz operatorzy terminali portowych zwrócili się do Ministra SP o zajęcie stanowiska i podjęcie zmian legislacyjnych poprzez doprecyzowanie definicji infrastruktury portowej w ustawie o portach i przystaniach morskich. Prośba ta została skierowana ze względu na przyjętą interpretację przepisów podatkowych i ww. ustawy o portach przez prezydentów miast, na terenie których znajdują się porty. W piśmie zawarto informację, że działania prezydentów doprowadziły do obciążenia dodatkowymi podatkami portów w Gdańsku i Gdyni w łącznej kwocie ok. 82,9 mln zł. Zarządy portów zaproponowały nowe brzmienie definicji infrastruktury portowej (art. 2 pkt 4 ustawy o portach). Notatką z dnia 19 marca 2013 r. DPS przedstawił Ministrowi SP sprawę zobowiązań portów morskich z tytułu podatku od nieruchomości, w której poparto stanowisko zarządzających portami. Minister SP, zgodnie z propozycją DPS, pismem z dnia 22 marca 2013 r. przedstawił swoje stanowisko popierające propozycję tych spółek ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej.

(dowód: akta kontroli str. 40-59)

Agnieszka Woś, Radca Ministra koordynująca prace DSK, w przekazanych wyjaśnieniach w sprawie podjęcia przez Ministra SP działań dotyczących podatków naliczanych przez samorządy na terenie których znajdują się porty stwierdziła m.in., że Minister SP w przedmiotowej sprawie podjął wszelkie możliwe, biorąc pod uwagę przyznane mu kompetencje, działania. Zgodnie z § 20 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁰, do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego jest uprawniony członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości. Zgodnie z art. 10 z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹¹, dział gospodarka morską obejmujący sprawy: transportu morskiego żegluga morskiej, obszarów morskich, portów i przystani morskich, ochrony środowiska morskiego podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej (tj. obecnie Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju).

(dowód: akta kontroli str. 325-326, 333-335)

Minister Infrastruktury i Rozwoju poinformował, że nie prowadzi obecnie prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o portach i przystaniach morskich w zakresie definicji infrastruktury portowej.

(dowód: akta kontroli str. 669-671)

Ustalone nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

¹⁰ M.P. z dnia 5 grudnia 2013 r.

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz.743 ze zm.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o podjęcie skutecznych działań w celu wyegzekwowania od nadzorowanych Spółek zarządzających portami morskimi zbycia posiadanych przez nie udziałów w spółkach eksploatacyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, dnia 23 września 2014 r.

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 61/2014
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 10 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
/-/ Tomasz Emiljan

¹² Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.