



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyła

KGP – 4101-001-02/2014
P/14/018

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/018 – Zapewnienie mocy wytwórczych w elektroenergetyce konwencjonalnej
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
<i>Kontrolerzy</i>	1. Renata Patkowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88440 z dnia 5 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Małgorzata Duraj, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88441 z dnia 5 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Skarbu Państwa ¹ , ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Włodzimierz Karpiński, Minister Skarbu Państwa od dnia 24 kwietnia 2013 r. Poprzednio funkcję Ministra Skarbu Państwa pełnili: Mikołaj Budzanowski od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 24 kwietnia 2013 r. i Aleksander Grad od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 18 listopada 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 41)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie², mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Minister Skarbu Państwa³, wykorzystując uprawnienia właścicielskie, monitorował poziom zapewnienia mocy wytwórczych w spółkach sektora elektroenergetycznego. Angażował się także (w granicach uprawnień akcjonariusza) w inwestycje realizowane przez nadzorowane grupy kapitałowe. NIK zwraca przy tym uwagę, że głosując za podziałem zysku netto podmiotów dominujących grup kapitałowych, Skarb Państwa zdecydował o pozostawieniu im mniejszych środków niż proponowane przez te spółki.

W ocenie NIK niegospodarne i niecelowe było zlecenie zewnętrznym doradcom wyłonienia kandydatów na reprezentantów Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek sektora elektroenergetycznego, a następnie zrezygnowanie przez Ministra SP z powołania rekomendowanych kandydatów do rad nadzorczych i wyznaczenie osób, wobec których nie miały zastosowania regulacje w sprawie postępowania prowadzonego przez doradców (pracownicy MSP oraz dotychczasowi członkowie rady nadzorczej danej spółki). Koszty usług doradcy w zbadanych przypadkach, poniesione z Funduszu Skarbu Państwa, wyniosły w sumie 123 tys. zł.

¹ Dalej także: MSP.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dalej także: Minister SP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie przez Ministra SP praw z akcji w spółkach sektora elektroenergetycznego

Opis stanu faktycznego

*Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*⁴ w punkcie 3.1.2 przewiduje utrzymanie przez Skarb Państwa większościowego pakietu akcji w PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. oraz kontrolnego pakietu akcji, na poziomie pozwalającym zachować władztwo korporacyjne Skarbu Państwa, w spółce TAURON Polska Energia S.A.⁵

W latach 2010-2014 (I połowa) Minister SP wykonywał prawa z akcji w jednostkach dominujących grup kapitałowych sektora elektroenergetycznego: ENERGA S.A., PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., ENEA S.A. i TAURON Polska Energia S.A.⁶, które wykorzystywały konwencjonalne źródła wytwórcze. Grupy kapitałowe pozostające w nadzorze właścicielskim Ministra SP wytwarzają ok. 70% mocy zainstalowanej w Krajowym Systemie Energetycznym⁷. W jednostkach dominujących grup kapitałowych Skarb Państwa posiadał większościowe pakiety akcji lub pakiet akcji pozwalający zachować władztwo korporacyjne Skarbu Państwa (TAURON).

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 1748)

Według stanu na 31 grudnia 2008 r. Skarb Państwa posiadał akcje lub udziały w 22 spółkach sektora elektroenergetycznego, których przedmiotem działalności było wytwarzanie energii elektrycznej. W czterech spółkach, które wykorzystywały konwencjonalne źródła wytwórcze (ENEA, PGE, TAURON, ENERGA) oraz w jednej spółce wykorzystującej odnawialne źródła energii (Zespół Elektrowni Wodnych Nidzica S.A.) Skarb Państwa posiadał 100% udziałów w kapitale zakładowym. W spółce Zespół Elektrowni Pątnów Adamów Konin S.A., wykorzystującej konwencjonalne źródła wytwórcze, Skarb Państwa posiadał 50% udziałów. W pozostałych 16 spółkach sektora Skarb Państwa posiadał nie więcej niż 25,2% udziału w kapitale zakładowym

Do 2014 r. (I połowa), w wyniku prywatyzacji oraz udostępnienia akcji uprawnionym pracownikom, zaangażowanie Skarbu Państwa w sektorze elektroenergetyki uległo zmniejszeniu. I tak: w spółce PGE – udział SP wynosił 58,39%, w spółce ENERGA – 51,52%, w spółce ENEA – 51,5%, a w spółce TAURON – 30,06%⁸. Przychody ze sprzedaży akcji tych podmiotów oraz mniejszościowych pakietów akcji innych spółek w latach 2010-2014 (I połowa), wyniosły łącznie 21,1 mld zł⁹. Dywidendy przypadające Skarbowi Państwa od czterech ww. spółek w latach 2010-2014 (lata obrotowe 2009-2013) wyniosły łącznie 8,7 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 39-40, 680-683, 2042-2044, 2222, 2227, 2236-2237, 2279)

⁴ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. stanowiący załącznik do *obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r.* (MP z 2010 r. Nr 2, poz. 11).

⁵ Zgodnie z Programem działań wykonawczych na lata 2009-2012 Załącznik 3 do „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku” odpowiedzialnymi za realizację działania 2. 39 byli: minister ds. Skarbu Państwa i minister ds. gospodarki.

⁶ Dalej ENERGA, PGE, ENEA, TAURON.

⁷ Dalej KSE

⁸ Dane według stanu na 18 lipca 2014 r. debiut na GPW TAURON nastąpił w dniu 30 czerwca 2010 r., debiut na GPW ENEA nastąpił 17 listopada 2008 r., a transakcję zbycia akcji Skarbu Państwa w ENEA zrealizowano 10 lutego 2010 r., PGE debiutowała na GPW 6 listopada 2009 r. ENERGA zadebiutowała na GPW 11 grudnia 2013 r.

⁹ Ze sprzedaży akcji PGE 6,65 mld zł, ze sprzedaży akcji ENEA 1,13 mld zł, ze sprzedaży akcji ENERGA 2,3 mld zł, ze sprzedaży akcji TAURON 5,27 mld zł. Przychody ze sprzedaży akcji spółek: PAK, Vattenfall Heat Poland S.A., Górnośląski Zakład Elektroenergetyczny S.A. – łącznie 1,98 mld zł. Przychody ze sprzedaży mniejszościowych pakietów akcji spółek bezpośrednio lub pośrednio zależnych od podmiotów dominujących grup kapitałowych łącznie 3,8 mld zł.

Upewnienia Ministra SP w grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorze energii elektrycznej

Minister SP, od wejścia w życie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych upewnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych¹⁰, w odniesieniu do spółek z grup kapitałowych ENERGA, PGE, ENEA i TAURON nie korzystał z upewnienia, wynikającego z art. 2, do złożenia sprzeciwu wobec podjętej przez zarząd spółki uchwały lub innej dokonanej przez zarząd czynności prawnej, której przedmiotem było rozporządzenie składnikami mienia stanowiącymi infrastrukturę służącą do wytwarzania albo przesyłania energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 2027)

Minister SP nie wniósł również sprzeciwu wobec decyzji spółki TAURON Wytwarzanie S.A. o wyłączeniu bloku wytwórczego stanowiącego infrastrukturę krytyczną¹¹ (bloku nr 5 w Elektrowni Siersza), z dniem 1 lipca 2013 r. Wyłączenie tego bloku, według Ministra SP¹², nie stanowiło zagrożenia dla ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej. Po jego wyłączeniu nadal funkcjonowały cztery bloki o łącznej mocy 546 MW. Elektrownia Siersza pozostaje w systemie infrastruktury krytycznej jako jednostka wytwórcza centralnie dysponowana¹³.

(dowód: akta kontroli str. 42-58)

Minister SP w oparciu o zapisy art. 5 ust. 1 ustawy o szczególnych upewnieniach Ministra SP w latach 2010-2014 (I połowa) uczestniczył w procedurze powołania i odwołania pełnomocników do spraw ochrony infrastruktury krytycznej m.in. w spółkach: ENEA Wytwarzanie S.A., PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A., PGE Energia Odnawialna S.A. i TAURON Wytwarzanie S.A.

(dowód: akta kontroli str. 59-93)

Upewnienia Skarbu Państwa wynikające ze Statutów spółek

Zgodnie ze statutami ENERGA, TAURON oraz PGE, prawo głosowania akcjonariuszy innych niż Skarb Państwa zostało ograniczone w ten sposób, że żaden z nich nie może wykonywać na Walnym Zgromadzeniu (WZ) więcej niż 10% ogólnej liczby głosów istniejących w spółce w dniu odbycia Zgromadzenia. Skarb Państwa przy udziale 51,52% w kapitale zakładowym, zgodnie ze statutem ENERGA z uwagi na uprzywilejowanie akcji serii BB, wykonuje prawa głosu z 64,09% głosów na WZ¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 124, 139, 177, 185-186)

Zgodnie ze statutem TAURON powyższe ograniczenie wykonywania głosów przez akcjonariuszy innych niż SP oraz upewnienie do powoływania większości członków rady nadzorczej (połowa składu + 1) obowiązuje w okresie, w którym Skarb Państwa wraz podmiotami zależnymi posiada więcej niż 25% ogółu głosów na WZ. Aktualnie Skarb Państwa posiada 30,06% udziału w kapitale zakładowym TAURON (akcje spółki nie są uprzywilejowane).

(dowód: akta kontroli str. 166, 2215-2216)

¹⁰ Dz. U. Nr 65, poz. 404. Ustawa weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2010 r. Dalej: *ustawa o szczególnych upewnieniach Ministra SP*.

¹¹ Zgodnie z art. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1166) infrastruktura krytyczna to systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

¹² Stanowisko Departamentu Projektów Strategicznych zaakceptowane przez Ministra SP Mikołaja Budzanowskiego w dniu 8 lutego 2013 r. Notatka znak:DPS-RO-760-4/12, MSP/DPS/180/2013.

¹³ Dalej: JWCD.

¹⁴ W tym przypadku jedna akcja uprzywilejowana daje prawo do dwóch głosów na WZ.

Zgodnie ze statutami ENEA, PGE i ENERGA Skarb Państwa, tak długo jak pozostaje akcjonariuszem, może żądać zwołania NWZ oraz umieszczenia określonych spraw w porządku obrad. Ponadto Skarb Państwa, jak i każdy akcjonariusz reprezentujący co najmniej 1/20 kapitału zakładowego, ma prawo żądania umieszczenia określonych spraw w porządku obrad oraz przekazania projektu uchwał. Każdy akcjonariusz może podczas WZ zgłaszać projekty uchwał dotyczące spraw wprowadzonych do porządku obrad.

(dowód: akta kontroli str. 114, 134, 176, 194)

Statuty podmiotów dominujących grup kapitałowych stanowiły ponadto, że do kompetencji rad nadzorczych, w których większość stanowią reprezentanci Skarbu Państwa, należy m.in. powoływanie i odwoływanie członków zarządów. W statutach ENERGA, TAURON oraz PGE przyznano WZ uprawnienie odwołania lub zawieszenia w czynnościach członków zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 102, 127, 170, 188, 190)

Kształtowanie polityki inwestycyjnej należy do zadań zarządów podmiotów dominujących grup kapitałowych. Rady nadzorcze tych podmiotów m.in. zatwierdzają strategię spółek i grup kapitałowych oraz roczne i wieloletnie plany rzeczowo-finansowe, a także plany działalności inwestycyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 100-101, 106, 128, 171, 189)

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do *Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*¹⁵, członkowie rady nadzorczej spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa sporządzali informacje na temat działalności rady i przekazywali je do MSP łącznie z kwartalną informacją o spółce.

(dowód: akta kontroli str. 2030, 2227-2241, 2258)

W dniu 27 czerwca 2013 r., na wniosek Ministra SP, WZ PGE podjęło uchwałę o zmianie statutu, w wyniku której rozszerzono uprawnienia rady nadzorczej m.in. o wyrażanie zgody na przedsięwzięcia inwestycyjne dotyczące lub związane z jednostką wytwórczą oraz jednostką generacyjną, o wartości przekraczającej 50 mln euro lub siecią dystrybucyjną, jeśli jej wartość przekracza 5 mln euro oraz gdy jest realizowana, współfinansowana albo zabezpieczona przez PGE lub na majątku PGE. Ponadto, po zmianie statutu, rada nadzorcza uzyskała uprawnienie do wyrażania zgody na sposób wykonywania prawa głosu przez reprezentanta PGE na WZ spółek, w których PGE posiada 50% akcji lub udziałów w sprawach dotyczących jednostek wytwórczych, jednostek kogeneracyjnych o wartości przekraczającej 50 mln euro lub sieci dystrybucyjnych o wartości przekraczającej 5 mln euro. WZ wprowadziło również do statutu obowiązek zarządu PGE polegający na przekazywaniu radzie nadzorczej informacji kwartalnych dotyczących przedsięwzięć inwestycyjnych niezależnie od ich zaawansowania.

(dowód: akta kontroli str. 129-130, 141-143, 152-153)

W spółce ENERGA, zgodnie ze statutem obowiązującym po upublicznieniu akcji spółki, do zadań rady nadzorczej należy ustalenie sposobu wykonywania prawa głosu przez reprezentanta ENERGA na WZ spółek zależnych, których przedmiotem działalności jest wytwarzanie, przesyłanie lub dystrybucja energii elektrycznej m.in. w sprawach zawierania innych umów lub podejmowania uchwał WZ dotyczących lub związanych z jednostkami wytwórczymi, jednostkami kogeneracyjnymi o wartości przekraczającej 50 mln euro lub z siecią dystrybucyjną o wartości przekraczającej 5 mln euro.

(dowód: akta kontroli str. 170-173)

¹⁵ Wprowadzone Zarządzeniami Ministra SP Nr 19 z dnia 19 marca 2010 r. i Nr 3 z dnia 28 stycznia 2013 r. Dalej: *Zasady nadzoru właścicielskiego*.

W obowiązujących strategiach działalności, zarządy podmiotów dominujących grup kapitałowych przyjęły, że celem strategicznym każdej z nich pozostaje wzrost wartości zapewniający zwrot zainwestowanego kapitału dla akcjonariuszy m.in. poprzez efektywność organizacyjną i inwestycyjną. I tak, TAURON w latach 2014-2023 planuje uruchomienie mocy wytwórczych na poziomie 2 200 MW, w tym 1 030 MW w technologii opartej o węgiel kamienny. ENEA, w przyjętej w 2013 r. strategii zakłada, że będzie dążyć do rozwoju mocy wytwórczych do poziomu 1 075 MW w segmencie elektrowni systemowych w 2017 r. oraz docelowo (w 2020 r.) dodatkowych ok. 500 MW w OZE oraz ok. 300 MW i 1 500 MW odpowiednio w źródłach kogeneracyjnych i sieciach ciepłowniczych. PGE, zgodnie z przyjętą strategią, realizuje dwie kluczowe z punktu widzenia Ministra SP inwestycje w nowe moce wytwórcze oparte o źródła konwencjonalne w Opolu i Turowie. ENERGA według przyjętej w 2013 r. strategii planuje inwestycje o wartości do 19,7 mld zł, koncentrując się na segmencie dystrybucji oraz wytwarzania energii z OZE. Według informacji dotyczących bieżącej sytuacji spółek PGE, ENEA, ENERGA i TAURON¹⁶, cele strategiczne zidentyfikowane przez MSP są zgodne z celami strategicznymi grup kapitałowych.

(dowód: akta kontroli str. 2214, 2224-2241)

Powoływanie członków Rad Nadzorczych w grupach ENERGA, ENEA, TAURON i PGE.

Minister SP, w oparciu o zapisy statutów podmiotów dominujących grup kapitałowych, korzysta z uprawnień osobistych, które umożliwiają decydowanie o składzie rad nadzorczych tak, aby większość ich członków stanowili reprezentanci Skarbu Państwa.

Zgodnie ze statutami ENERGA i TAURON¹⁷, Ministrowi SP przysługuje uprawnienie osobiste powołania połowy + 1 składu rady, a powołanie i odwołanie jej członków przez Skarb Państwa następuje w drodze pisemnego oświadczenia złożonego zarządowi. W PGE wybór co najmniej połowy członków RN następuje spośród osób wskazanych przez Skarb Państwa. W ENEA¹⁸, tak jak w PGE¹⁹, Skarb Państwa uprawniony jest do powołania i odwołania jednego członka rady nadzorczej w drodze pisemnego oświadczenia złożonego zarządowi.

W ENEA i PGE wybór przewodniczącego rady nadzorczej następuje spośród osób wskazanych przez Skarb Państwa. W ENERGA Skarbowi Państwa przysługuje uprawnienie osobiste wskazania przewodniczącego rady. W TAURON przewodniczącego rady wybierają jej członkowie.

W latach 2009-2014 (I połowa) Minister SP, w większości przypadków powoływał jako reprezentantów Skarbu Państwa w radach nadzorczych PGE, ENEA, ENERGA i TAURON pracowników MSP lub administracji rządowej.

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 130-132, 174, 191-192, 2228, 2233, 2238, 1604, 1614, 1629-1630, 1648)

Za lata obrotowe 2010-2013 Minister SP zdecydował o głosowaniu na WZ podmiotów dominujących grup kapitałowych - za udzieleniem absolutorium dla członków zarządów i rad nadzorczych, w tym dla reprezentantów Skarbu Państwa w radach.

¹⁶ Informacje sporządzane w systemie nadzoru właścicielskiego przekazane przez Agnieszkę Woś Radcę Ministra Koordynującą prace Departamentu Spółek Kluczowych, pismo z dnia 18 lipca 2014 r. znak: MSP/PZ/2010/2014.

¹⁷ W okresie, w którym Skarb Państwa wraz z podmiotami zależnymi od Skarbu Państwa posiada liczbę akcji spółki uprawniającą do wykonywania co najmniej 25% ogółu głosów w spółce. SP posiada prawo powołania 5 członków RN. Rada może liczyć od 5 do 9 członków.

¹⁸ Rada nadzorcza liczy według statutu spółki od 6 do 15 członków (na dzień 19 marca 2014r. liczyła 8 członków).

¹⁹ Rada nadzorcza liczy według statutu spółki od 5 do 9 członków (na dzień 28 lutego 2014r. liczyła 5 członków).

(dowód: akta kontroli str. 1048-1049, 1129-1130, 1172-1173, 1237-1238, 1259-1260, 1432, 1464)

Zgodnie z *Zasadami nadzoru właścicielskiego*²⁰ wymogiem formalnym do pełnienia funkcji przedstawiciela Skarbu Państwa w organach nadzoru podmiotów z udziałem Skarbu Państwa jest posiadanie uprawnień do zasiadania w radzie nadzorczej, zdobytych w wyniku zdania z wynikiem pozytywnym egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych lub posiadanie uprawnień zwalniających z obowiązku jego zdania. Z obowiązujących w MSP *Zasad nadzoru właścicielskiego* wynika, że do rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa powinny być powoływane osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie, w szczególności członkowie korpusu służby cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 2257-2260)

Minister SP dwukrotnie dokonywał zmian w składzie rady nadzorczej PGE przed upływem jej kadencji. Funkcję przewodniczącego rady nadzorczej tej spółki w latach 2010-2014 (I połowa) pełniły 3 osoby, a funkcję reprezentanta Skarbu Państwa w tym organie – łącznie 15 osób.

WZ PGE w dniu 30 maja 2012 r. powołało na 3-letnią kadencję 7-osobową radę nadzorczą, w skład której wchodziło 5 reprezentantów Skarbu Państwa. Na wniosek Ministra SP, WZ PGE w dniu 27 czerwca 2013 r. dokonało zmian w składzie rady. Minister SP zdecydował o zmianie 3 z 5 reprezentantów Skarbu Państwa w radzie, w tym dotychczasowego przewodniczącego. Minister SP uzasadnił swe działanie we wniosku do zarządu PGE o wprowadzenie odpowiedniego punktu porządku WZ „koniecznością wzmocnienia nadzoru nad działalnością Spółki we wszystkich jej obszarach”. Minister SP m.in. zdecydował o powołaniu do rady nadzorczej PGE jednej osoby, która spełniała kryterium powołania jej bez postępowania kwalifikacyjnego. Była ona zatrudniona wcześniej w Departamencie Energetyki Ministerstwa Gospodarki i spełniała kryteria znajomości branży energetycznej. Kandydatka w CV poinformowała, że funkcję członka rady nadzorczej pełniła ostatni raz w 2003 r.

Na NWZ w dniu 6 lutego 2014 r. na żądanie MSP (w związku z rezygnacją 2 członków rady nadzorczej zaistniała konieczność uzupełnienia jej składu) odwołano przewodniczącą rady nadzorczej i powołano na jej miejsce inną pracownicę MSP oraz 4 nowych członków rady.

(dowód: akta kontroli str. 1260, 1629-1640, 1643-1657)

Podczas III kadencji rady nadzorczej TAURON, rozpoczętej 6 maja 2011 r., Minister SP poprzez złożenie oświadczenia zarządowi tej spółki trzykrotnie dokonał zmian w radzie nadzorczej (w dniach 11 stycznia i 12 grudnia 2012 r. oraz 21 stycznia 2014 r.). W oświadczeniu Ministra SP i propozycjach zmian nie przedstawiono uzasadnienia.

W dniu 21 stycznia 2014 r. Minister SP zdecydował o powołaniu do rady nadzorczej TAURON osoby, która spełniała kryterium powołania jej bez postępowania kwalifikacyjnego z uwagi na zatrudnienie w MSP i spełnienie wymogów formalnych, natomiast jak wynika z wniosku skierowanego do Dyrektora Generalnego MSP dotychczas nie pełniła funkcji w radach nadzorczych. Minister SP jednocześnie odwołał jednego reprezentanta Skarbu Państwa legitymującego się doświadczeniem w radach nadzorczych spółek z udziałem SP.

(dowód: akta kontroli str. 1598-1627, 2223)

²⁰ Część III pkt 2.

W trakcie kadencji rady nadzorczej ENERGA, rozpoczętej w dniu 27 kwietnia 2011 r., Minister SP, poprzez złożenie oświadczenia, dwukrotnie dokonał zmian w radzie nadzorczej (w dniach 31 maja 2012 r. i 16 stycznia 2014 r.), zmieniając dwóch reprezentantów Skarbu Państwa. W propozycjach tych zmian nie przedstawiono uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1658-1676, 2238)

Podczas trwania kadencji rady nadzorczej ENEA Minister SP trzykrotnie decydował o zmianach w jej składzie podczas trwania kadencji.

NWZ ENEA w dniu 26 marca 2010 r., na wniosek Ministra SP, podczas trwania kadencji rady nadzorczej, dokonało zmian w jej składzie, odwołując 4 reprezentantów Skarbu Państwa i powołując 3 nowych. W propozycjach zmian nie przedstawiono uzasadnienia. WZ ENEA w dniu 29 czerwca 2011 r. odwołało jednego reprezentanta Skarbu Państwa i w to miejsce powołało nowego. WZ na wniosek Ministra SP 24 kwietnia 2013 r. dokonało także zmiany w składzie rady nadzorczej, powołując do jej składu nowego reprezentanta Skarbu Państwa. Zmiana ta była wynikiem rezygnacji członka rady reprezentującego Skarb Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2228, 2242-2256)

Wyłanianie kandydatów do RN PGE i ENEA

Zgodnie z § 3 ust. 1 *Zarządzenia Ministra Skarbu Państwa Nr 5 z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie trybu doboru kandydatów na członków organów niektórych spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa* (obowiązującego do 30 grudnia 2013 r.), wskazanie przez Ministra SP kandydata do rady nadzorczej poprzedzone było postępowaniem kwalifikacyjnym przeprowadzonym przez doradcę²¹. Minister SP był uprawniony do odstąpienia od stosowania określonego w zarządzeniu trybu wyboru kandydata do rady nadzorczej. Tryb wyłonienia kandydata do rady nadzorczej z udziałem doradcy zewnętrznego nie obejmował przypadków, w których powoływano do rady pracownika MSP, administracji państwowej lub osobę sprawującą aktualnie funkcję w tej radzie.

Doradca poszukiwał kandydatów do rad nadzorczych według kryteriów akceptowanych przez MSP, a następnie przedstawiał komisji składającej się z pracowników MSP rekomendacje kandydatów wraz uzasadnieniem. Komisja weryfikowała te rekomendacje i przedstawiała właściwemu członkowi kierownictwa MSP listę kandydatów proponowanych do powołania.

W okresie obowiązywania powyższego zarządzenia Kierownictwo MSP zdecydowało o przeprowadzeniu trzech postępowań z udziałem doradcy mających na celu wyłonienie członków rad nadzorczych podmiotów dominujących grup kapitałowych. Żadne z postępowań nie zakończyło się powołaniem przez Ministra SP do składu rady kandydatów rekomendowanych przez doradcę.

Jedno postępowanie przeprowadzone przez doradcę dotyczyło wyłonienia kandydata do rady nadzorczej PGE, a dwa – do rady nadzorczej ENEA. Z tytułu przeprowadzenia tych postępowań doradcom MSP, po akceptacji przez Departament Spółek Kluczowych (DSK) wyników ich prac, wypłacono z Funduszu Skarbu Państwa wynagrodzenie w łącznej wysokości 123 tys. zł, w tym koszty wyłonienia kandydata do rady nadzorczej ENEA wyniosły 92 tys. zł, a do rady nadzorczej PGE – 31 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2093-2098, 2218-2219, 2311-2316, 2334-2337)

²¹ Dwie firmy doradcze wyłonione przez MSP w zamówieniach publicznych.

Postępowanie kwalifikacyjne w związku z kończąca się VII kadencją rady nadzorczej ENEA Departament Nadzoru Właścicielskiego²² rozpoczął w kwietniu 2012 r., po uzyskaniu akceptacji Sekretarza Stanu w MSP pana Jana Burego. W wyniku tego postępowania mieli być wyłonieni kandydaci na pięć miejsc w radzie nadzorczej. Żaden z 10 kandydatów wyłonionych przez doradcę i rekomendowanych przez Komisję złożoną z pracowników Departamentu Projektów Strategicznych (DPS) nie został wskazany przez Sekretarza Stanu, a następnie przez Ministra SP do reprezentowania Skarbu Państwa w radzie nadzorczej ENEA. Sekretarz Stanu pan Jan Bury i Minister SP, w czerwcu 2012 r. wskazali natomiast czterech pracowników MSP jako reprezentantów Skarbu Państwa w VIII kadencji rady nadzorczej ENEA.

DPS we wrześniu 2012 r. uzyskał akceptację Podsekretarza Stanu na wyłonienie jednego kandydata do rady nadzorczej ENEA z udziałem doradcy zewnętrznego. Jeden z dziewięciu kandydatów rekomendowanych przez doradcę, decyzją Podsekretarza Stanu i Ministra SP z 19 października 2012 r. został wskazany do rady nadzorczej jako reprezentant Skarbu Państwa. Z uwagi na fakt, że wskazany kandydat był członkiem rady nadzorczej spółki ze 100% udziałem Skarbu Państwa i nie zrezygnował z zasiadania w niej, odstąpiono od powołania go do rady nadzorczej ENEA.

(dowód: akta kontroli str. 2206-2219, 2251-2252, 2285-2337)

W marcu 2012 r. Sekretarz Stanu w MSP pan Jan Bury wyraził zgodę na wyłonienie z udziałem doradcy pięciu kandydatów do rady nadzorczej PGE na nową kadencję. Komisja złożona z pracowników DPS, w oparciu o rekomendację doradcy, wskazała Sekretarzowi Stanu dziewięciu kandydatów do RN PGE. Decyzją Ministra SP z 30 maja 2012 r. do rady nadzorczej PGE, jako reprezentantów Skarbu Państwa, powołano dwóch pracowników MSP i trzy osoby, które dotychczas zasiadały w radzie nadzorczej. Wśród osób powołanych nie znalazł się żaden z dziewięciu kandydatów wskazanych przez Komisję.

(dowód: akta kontroli str. 1629-1630, 2205, 2206-2211, 2338-2364)

Według wyjaśnień pani Agnieszki Woś, Rady Ministra SP²³, zgodnie z zarządzeniem kompetencyjnym to Minister SP podejmuje decyzje odnośnie powoływania i odwoływania członków organów spółek.

(dowód: akta kontroli str. 2282, 2284)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W ocenie NIK niegospodarne i niecelowe było zlecenie doradcom przeprowadzenia postępowań kwalifikacyjnych na wyłonienie kandydatów do rad nadzorczych ENEA i PGE, a następnie odstąpienie od ich powołania do składu rad nadzorczych. Każde z trzech postępowań kwalifikacyjnych przeprowadzonych w okresie obowiązywania *Zarządzenia nr 5* zakończyło się rekomendowaniem przez doradców (których wynagrodzenia wyniosły łącznie 123 tys. zł) kandydatów do rad nadzorczych w ilości większej niż planowana ilość miejsc do obsadzenia w radzie nadzorczej. Rekomendacje doradców dotyczące kandydatów zostały zaakceptowane przez pracowników DPS, jednak w żadnym przypadku nie powołano do rad nadzorczych osoby z grona rekomendowanych przez doradcę.

Nie kwestionując opinii Rady Ministra SP, że Minister SP podejmuje decyzje odnośnie powoływania i odwoływania członków organów spółek w granicach swoich kompetencji, NIK zauważa iż niecelowe było zlecenie usług doradcom zewnętrznym.

²² Dalej DNW.

²³ Pismo z dnia 18 lipca 2014 r. znak DSK-PZ-5232-4/14(MSP/DSK/1996/14).

NIK podkreśla, że w 2012 r. do rad nadzorczych PGE i ENEA (po jednym w każdej ze spółek) Minister SP wskazał jako reprezentantów Skarbu Państwa pracowników MSP lub dotychczasowych członków rady (siedmiu w PGE i czterech w ENEA), do powołania których nie miała zastosowania obowiązująca w 2012 r. regulacja wymagająca udziału doradców.

NIK zwraca uwagę, że zmiany reprezentantów SP w radach nadzorczych TAURON, ENEA, PGE i ENERGA w trakcie trwania kadencji były dokonywane bez uzasadnienia lub z ogólnikowym uzasadnieniem „wzmocnienia nadzoru”. Do rad nadzorczych TAURON i PGE powołano dwie osoby, które nie spełniały kryterium doświadczenia w zakresie reprezentowania Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek z udziałem SP, w tym spółek sektora elektroenergetycznego. Dokonywanie kilkakrotnych zmian w składach rad nadzorczych bez wskazania zastrzeżeń do sposobu wykonywania przez nie obowiązków, a następnie udzielenie absolutorium odwołanym członkom rady i powoływanie osób niespełniających kryterium doświadczenia, świadczy o niewłaściwym stosowaniu obowiązujących w MSP *Zasad nadzoru właścicielskiego*. NIK zauważa, że przywołana regulacja wprowadzona przez Ministra SP ma na celu m.in. zapewnienie transparentności działania oraz efektywności nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Opisane w niniejszym punkcie działania Ministra SP w odniesieniu do obsady rad nadzorczych strategicznych spółek sektora elektroenergetycznego nie zapewniały przyjętych standardów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

2. Polityka dywidendowa MSP wobec spółek wytwórczych sektora elektroenergetycznego

Wytyczne dla spółek z większościami udziałem Skarbu Państwa

Zatwierdzane corocznie przez Ministra SP *Wytyczne dla jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z większościami udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdania finansowe za dany rok obrotowy*²⁴ w części dotyczącej m.in. terminu złożenia oraz sposobu sporządzenia sprawozdania finansowego odnoszą się do spółek sporządzających sprawozdania finansowe zgodnie z *załącznikiem nr 12*²⁵ do *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość*²⁶. Wytyczne te znajdują zastosowanie wobec spółek sektora energetycznego w których SP posiada większość akcji.

Zgodnie z określonymi w *Wytycznych* kierunkowymi zasadami podziału zysku netto w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa, MSP proponując wysokość dywidendy uwzględnia: konieczność pokrycia nierozliczonej straty z lat ubiegłych, plany inwestycyjne wynikające z długookresowej strategii przyjętej przez radę nadzorczą lub innych szczegółowych dokumentów, stopień zaawansowania procesów prywatyzacyjnych oraz poziom zadłużenia spółki. WZ może odstąpić od poboru dywidendy w całości lub w części w szczególności, gdy organy spółki wnioskuje o przeznaczenie całości lub części zysku netto na kapitały zapasowy lub rezerwy na cele rozwojowe, ze wskazaniem na wynikające ze strategii rozwoju konkretne projekty i zadania przypadające na dany rok obrotowy.

²⁴ Wytyczne dla JSSP i spółek z większościami udziałem SP sporządzających sprawozdanie finansowe za rok: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 (dalej Wytyczne).

²⁵ Zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w art. 45 ustawy, dla innych jednostek niż banki, zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 684-790, 2022)

Dochody Skarbu Państwa z tytułu dywidend

W latach 2010-2013 dywidendy od spółek z udziałem Skarbu Państwa z tytułu zysku za rok poprzedni były głównym źródłem dochodów realizowanych przez MSP, stanowiących dochody budżetu w części 36. Wpływy budżetu od spółek sektora elektroenergetycznego z tego tytułu kształtowały się następująco²⁷:

- w 2010 r. wyniosły 4 456,7 mln zł, z czego 1 303,6 mln zł uzyskano od 4 spółek sektora elektroenergetycznego (PGE, ENERGA, ENEA, TAURON), co stanowiło 29,3% sumy wpływów z tytułu dywidend,
- w 2011 r. wyniosły 5 147,7 mln, w tym 1 147,4 mln zł od powyższych spółek (22,3% wpływów z tytułu dywidend),
- w 2012 r. wyniosły 7 424,4 mln, w tym 2 933,7 mln zł od powyższych spółek (39,5% wpływów z tytułu dywidend),
- w 2013 r. wyniosły 6 413,9 mln, w tym 1 600,7 mln zł od powyższych spółek (25,0% wpływów z tytułu dywidend).

W I połowie 2014 r. zrealizowane dochody z tytułu dywidend obejmowały wpływy od ENERGA w kwocie 213,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 2099-2101)

Zysk netto powyższych spółek sektora elektroenergetycznego w latach obrotowych 2009-2013 wynosił w sumie 21 173,4 mln zł. Ich zarządy proponowały przeznaczenie zysku netto, a także niepodzielonego zysku z lat ubiegłych oraz kapitału zapasowego (w łącznej kwocie 1 018,4 mln zł)²⁸, na dywidendę dla akcjonariuszy 11 347,3 mln zł oraz na kapitał zapasowy oraz inne odpisy 10 844,5 mln zł. W latach 2010-2014 dywidendy dla akcjonariuszy spółek sektora elektroenergetycznego z tytułu podziału zysku netto za lata obrotowe 2009-2013 wyniosły łącznie 13 895,9 mln zł (z czego na rzecz Skarbu Państwa przypadła kwota 8 701,2 mln zł²⁹), a odpisy na kapitał zapasowy oraz inne odpisy wynosiły łącznie 8 295,9 mln zł.

Zysk netto czterech grup kapitałowych sektora elektroenergetycznego w latach 2009-2013 wyniósł łącznie 32 252 mln zł., a zrealizowane w tym okresie nakłady inwestycyjne wyniosły łącznie 49 219 mln zł i były o ok. 75% wyższe od odpisów amortyzacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 638-639, 680-683, 2037-2040, 2189, 2192-2194, 2197-2198)

Podział zysku w PGE, ENERGA, ENEA, TAURON

Zarządy ENERGA, ENEA, TAURON i PGE, rekomendowały WZ sposób podziału zysku netto. Wnioski te podlegały ocenie rad nadzorczych spółek. Zespoły ds. poboru dywidendy³⁰ w MSP (w latach 2009-2010 działające również pn. komisji dywidendowych) rekomendowały określony sposób podziału zysku. Właściwe departamenty MSP, uwzględniając wnioski zarządów i oceny rad nadzorczych oraz propozycje zespołów, rekomendowały sposób głosowania podczas WZ

²⁷ Dane liczbowe dotyczące łącznych wpływów z tytułu dywidend pochodzą odpowiednio z wystąpień pokontrolnych NIK po kontrolach wykonania budżetu państwa w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, a także wykonania planów finansowych Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa, Funduszu Rekompensacyjnego za lata 2010 - 2013

²⁸ W latach 2010 – 2014 podziałowi podlegał zysk netto za lata 2009 – 2013, a także niepodzielony zysk z lat ubiegłych (120,5 mln zł w PGE za 2010 r. oraz 1,5 mln zł w ENERGA za 2012 r.) oraz część kapitału zapasowego (72,4 mln zł w TAURON za 2010 r. oraz 824,0 mln zł w PGE za 2012 r.)

²⁹ Planowane przez Departament Analiz w MSP dochody z tytułu dywidend od spółek z tytułu podziału zysku netto za wskazane wyżej lata obrotowe wynosiła łącznie 8 039,9 mln zł.

³⁰ Dalej również ZPD

i przedkładały je do akceptacji Sekretarzom Stanu w MSP. Pełnomocnicy Skarbu Państwa na WZ głosowali zgodnie z propozycją MSP.

Podział zysku w spółce ENERGA

Zarząd spółki ENERGA proponował przeznaczenie zysku netto za lata 2009-2013 (2 355,5 mln zł) oraz niepodzielonego zysku z lat ubiegłych (1,5 mln zł) na dywidendy dla akcjonariuszy w wysokości 811,7 mln zł, a na kapitał zapasowy oraz inne odpisy – 1 545,3 mln zł. MSP zdecydowało o odmiennym, niż wnioskowany przez zarząd, podziale zysku za lata 2009-2012 i rekomendowało wypłatę dywidend w łącznej kwocie 1 805,4 mln zł. Zarząd spółki m.in. wnioskował o przeznaczenie zysku za 2010 r. w wysokości 347,9 mln zł na kapitał zapasowy, wskazując w pozytywnie ocenionym przez radę nadzorczą wniosku, że w 2011 r. ENERGA planuje przeznaczyć na inwestycje około 1,5 mld zł m.in. na budowę elektrowni Ostrołęka C. MSP zdecydowało, aby kwotę 149,1 mln zł przeznaczyć na dywidendę dla akcjonariuszy, zaś na kapitał zapasowy – kwotę 198,9 mln zł. Z zysku za 2011 r. zarząd ENERGA zaproponował przeznaczenie na dywidendę 149,1 mln zł, a na kapitał zapasowy – 605,6 mln zł, informując w uzasadnieniu wniosku o planowanym w 2012 r. przeznaczeniu na inwestycje około 1,3 mld zł. Rada nadzorcza rekomendowała, aby na dywidendę przeznaczyć 645,9 mln zł, zaś na kapitał zapasowy – 108,7 mln zł. MSP zdecydowało o wypłacie dywidendy na poziomie proponowanym przez radę nadzorczą wskazując, że rekomendowany podział zysku umożliwi realizację założeń dywidendowych Skarbu Państwa względem ENERGA. Jak wynika z wyjaśnień Departamentu Spółek Kluczowych³¹, zgodnie z *Wytocznymi* „w przypadku planowanej prywatyzacji wskazany jest pobór dywidendy w większej wysokości”³².

Dywidenda uchwalona przez WZ w latach 2010-2014 stanowiła odpowiednio: 47,7% zysku netto ENERGA za 2009 r. (23,4% zysku netto grupy), 42,9% zysku netto za 2010 r. (23,8% zysku netto grupy), 85,6% zysku netto za 2011 r. (97,6% zysku netto grupy), 91,1% zysku netto za 2012 r. (108,9% zysku netto grupy) oraz 83,0% zysku netto za 2013 r. (55,7% zysku netto grupy).

(dowód: akta kontroli str. 640-647, 680-682, 1005-1144)

Podział zysku w spółce ENEA

Zarząd ENEA wnioskował o przeznaczenie zysku netto za lata 2009-2013 (2 381,2 mln zł) na wypłatę dywidend 715,9 mln zł, a na zwiększenie kapitałów rezerwowych i inne odpisy – 1 665,3 mln zł. MSP zdecydowało o wypłacie dywidend w łącznej kwocie 984,3 mln zł, przy czym za lata 2009-2011 podjęto decyzje o odmiennym niż proponowany przez zarząd spółki podziale zysku, zaś za lata 2012-2013 – na poziomie proponowanym lub zbliżonym do wnioskowanego przez zarząd spółki.

Dywidenda uchwalona przez WZ w latach 2010-2014 stanowiła odpowiednio: 54,9% zysku netto ENEA za 2009 r. (32,7% zysku netto grupy kapitałowej ENEA), 53,3% zysku netto za 2010 r. (30,4% zysku netto grupy), 59,7% zysku netto za 2011 r. (26,7% zysku netto grupy), 30,4% zysku netto za 2012 r. (22,3% zysku netto grupy) oraz 30,2% zysku netto za 2013 r. (35,2% zysku netto grupy).

(dowód: akta kontroli str. 660-661, 666-667, 680-683, 791-916)

Podział zysku w spółce TAURON

Zarząd TAURON proponował przeznaczenie zysku netto za lata 2009-2013 wynoszącego łącznie 4 398,1 mln zł oraz części kapitału zapasowego w kwocie 72,4 mln zł na dywidendy dla akcjonariuszy w wysokości 1 156,7 mln zł, a na kapitał

³¹ Sprawujący w imieniu Ministra SP nadzór nad ENEA, ENERGA w 2014 r. oraz w PGE i TAURON w 2011 i 2014 r.

³² Pismo Biura Kontroli w MSP nr BK-LM-0910-2/14 BK/932/14 z dnia 1 lipca 2014 r.

zapasowy oraz inne odpisy – 3 313,8 mln zł. MSP rekomendowało wypłatę dywidend w łącznej kwocie 1 489,7 mln zł, przy czym za lata 2011-2013 zdecydowało o odmiennym podziale zysku, niż wnioskowany przez zarząd, natomiast za lata 2009 i 2010 – na poziomie proponowanym przez zarząd.

Dywidenda uchwalona przez WZ w latach 2011-2014³³ stanowiła odpowiednio: 138,0% zysku netto TAURON za 2010 r. ³⁴ (26,5% zysku netto grupy kapitałowej TAURON), 50,1% zysku netto za 2011 r. (43,8% zysku netto grupy), 24,4% zysku netto za 2012 r. (22,7% zysku netto grupy) oraz 19,7% zysku netto za 2013 r. (24,7% zysku netto grupy).

(dowód: akta kontroli str. 671-683, 1449-1597)

Podział zysku w spółce PGE

Zarząd PGE wnioskował o przeznaczenie zysku netto za lata 2009-2013 w kwocie 12 038,6 mln zł, niepodzielonego zysku z lat ubiegłych w kwocie 120,5 mln zł oraz części kapitału zapasowego w kwocie 824,0 mln zł na dywidendy dla akcjonariuszy w wysokości 8 663,0 mln zł, a na kapitał zapasowy – 4 320,1 mln zł. MSP rekomendowało wypłatę dywidend w łącznej kwocie 9 616,6 mln zł.

Zarząd PGE, w pozytywnie ocenionym przez radę nadzorczą wniosku, zaproponował przeznaczenie zysku za 2011 r. na dywidendę w kwocie 2 468,1 mln zł oraz na kapitał zapasowy w kwocie 2 088,0 mln zł. MSP, uwzględniając m.in. założoną w planach dywidendowych kwotę dywidendy z PGE w wysokości ok. 75% zysku, zarekomendowało, aby wnioskować o wypłatę dywidendy w kwocie 3 421,7 mln zł. Jak wynika z wyjaśnień³⁵, zaproponowany podział zysku pozwolił zaspokoić w znacznym stopniu aktualne potrzeby finansowe PGE.

W latach 2010-2011 oraz 2013-2014 MSP wnioskowało o wypłatę dywidendy z tytułu podziału zysku za lata 2009-2010 oraz 2012-2013 na poziomie rekomendowanym przez zarząd PGE i pozytywnie ocenionym przez radę nadzorczą. Dywidenda uchwalona przez WZ w latach 2010-2014 stanowiła odpowiednio: 91,3% zysku netto PGE za 2009 r. (30,3% zysku netto grupy kapitałowej PGE), 41,6% zysku netto za 2010 r. (33,5% zysku netto grupy), 75,1% zysku netto za 2011 r. (68,8% zysku netto grupy), 205,1% zysku netto za 2012 r. ³⁶ (49,7% zysku netto grupy) oraz 88% zysku netto za 2013 r. (49,6% zysku netto grupy).

W 2013 r. wzrosły zobowiązania długoterminowe PGE i na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosiły 1 054,0 mln zł (88,7 mln zł na 31 grudnia 2012 r.), co było skutkiem przeprowadzenia przez PGE emisji pięcioletnich obligacji w wysokości 1 mld zł, w ramach programu obligacji na kwotę 5 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 432, 648-658, 680-682, 1246-1273, 1321-1322)

Jak wynika z informacji spółek ENEA³⁷, TAURON³⁸ oraz PGE³⁹, decyzje WZ dotyczące poboru dywidendy w kwocie wyższej niż wnioskowana przez zarządy nie miały wpływu na planowanie i realizację zadań inwestycyjnych w grupach kapitałowych. Natomiast według wyjaśnień zarządu spółki ENERGA⁴⁰, w latach

³³ W 2010 r. WZ TAURON nie uchwaliło dywidendy i dokonało następującego podziału zysku w kwocie 184,5 mln zł: 176,1 mln zł na zasilenie kapitału zapasowego oraz 8,4 mln zł na wypłatę z zysku jednoosobowej spółki Skarbu Państwa na rzecz budżetu państwa.

³⁴ W TAURON na dywidendę za 2010 r. w kwocie 262,9 mln zł przeznaczono zysk netto za 2010 r. w kwocie 190,5 mln zł oraz część kapitału zapasowego w kwocie 72,4 mln zł.

³⁵ Pismo Biura Kontroli w MSP nr BK-LM-0910-2/14 BK/955/14 z dnia 1 lipca 2014 r.

³⁶ W PGE na dywidendę za 2012 r. w kwocie 1 608,0 mln zł przeznaczono zysk netto za 2012 r. w kwocie 784,0 mln zł oraz część kapitału zapasowego w kwocie 824,0 mln zł.

³⁷ Pismo od ENEA nr DR/AZ/2014/44 z dnia 16 lipca 2014 r.

³⁸ Pismo od TAURON nr W/TPE/2014/0002042 z dnia 14 lipca 2014 r.

³⁹ Pismo od PGE nr DP/350/2014 z dnia 18 lipca 2014 r.

⁴⁰ Pismo od ENERGA nr ENSA-BS-000040-2014 z dnia 16 lipca 2014 r.

2009-2011 przeznaczono na dywidendy kwotę o ok. 696 mln zł wyższą niż proponował zarząd i spowodowało to, co do zasady, zmniejszenie możliwości inwestycyjnych grupy kapitałowej na łączną kwotę 1,7 mld zł, poprzez obniżenie środków własnych i ograniczenie możliwości pozyskania dodatkowych zewnętrznych źródeł finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 638-647, 659-668, 671-683, 2183-2200, 2274-2275)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przy podejmowaniu decyzji o podziale zysku spółek sektora energetycznego, Minister SP, w mniejszym stopniu uwzględnił potrzeby spółek niż wynikało to z ich propozycji co do podziału zysku, w niektórych przypadkach pozytywnie zaopiniowanych przez rady nadzorcze. W efekcie zysk za lata 2009-2013 zatrzymany w spółkach był mniejszy od wnioskowanych przez zarządy spółek kwot o 2 548,7 mln zł.

MSP wnioskowało o wypłatę dywidendy na poziomie wyższym niż proponowany przez zarządy w przypadku podziału zysku w: ENERGA (za lata 2009-2011), ENEA (za lata 2009-2011), TAURON (za lata 2011-2013) oraz PGE (za 2011 r.).

Ocena częściowa

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

3. Monitorowanie przez Ministra SP planów inwestycyjnych Grup Kapitałowych w zakresie zapewnienia mocy wytwórczych

Opis stanu
faktycznego

Minister SP nie określił wytycznych dla inwestycji realizowanych przez spółki sektora elektroenergetycznego, bowiem w jego ocenie założenia polityki wobec sektora zostały określone w *Programie dla elektroenergetyki*⁴¹ i *Polityce energetycznej Polski do roku 2030*⁴². Minister SP pozyskuje informacje o realizowanych inwestycjach z publikacji grup kapitałowych w ramach relacji inwestorskich, informacji przekazanych przez podmioty dominujące grup kapitałowych oraz od członków rad nadzorczych reprezentujących Skarb Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2021-2022, 2087-2089)

W protokole z Kolegium MSP z dnia 18 marca 2014 r. stwierdzono, że zgodnie z zasadami OECD, państwo powinno działać jako świadomy i aktywny właściciel, zapewniając wykonywanie funkcji nadzoru nad przedsiębiorstwami publicznymi w przejrzysty sposób, tzn. z przejściem odpowiedzialności za podejmowane działania, a także z wymaganym profesjonalizmem oraz efektywnością. Stwierdzono również, że powyższemu celowi posłuży przygotowany program koordynacji projektów strategicznych realizowanych przez spółki kluczowe, zakładający inicjowanie i wspieranie współpracy gospodarczej pomiędzy tymi podmiotami. Kolegium MSP założyło, że program służący realizacji m.in. powyższego celu powstanie do I kw. 2015 r., a budowa mapy projektów strategicznych spółek kluczowych nastąpi w okresie lipiec-grudzień 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2047-2048, 2261-2271)

Minister SP monitorował realizację inwestycji, w tym budowy bloków wytwórczych, przez grupy kapitałowe sektora elektroenergetyki.

⁴¹ Dokument przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z MSP, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 marca 2006 r.

⁴² Wyjaśnienie Rady Ministra Koordynującej prace DSK z maja 2014 r. znak: DSK-PZ-5232-4/14(MSP/DSK/1205/14).

Kolegium MSP w dniach 25 stycznia, 1 lutego i 17 maja 2012 r. oraz 30 lipca 2013 r. rozpatrywało przygotowany w MSP harmonogram realizacji i zaawansowanie inwestycji energetycznych, w tym inwestycji ENEA, ENERGA, TAURON i PGE. W dniu 17 maja 2012 r. Kolegium MSP zleciło DSK wykonanie opracowania zawierającego omówienie kluczowych projektów inwestycyjnych oraz harmonogramy ich realizacji. Opracowanie miało uwzględniać uzasadnienie celowości realizacji inwestycji w kontekście zapotrzebowania na energię elektryczną, lokalizację inwestycji oraz rozbudowę sieci przesyłowej. W efekcie w kwietniu 2013 r. opracowano *Analizę inwestycji sektora energetycznego do 2030 r. Budowa nowych mocy wytwórczych w perspektywie do 2030 roku, jako element polityki właścicielskiej Skarbu Państwa wobec grup elektroenergetycznych*. Analiza ta została w dniu 16 kwietnia 2013 r. przekazana Prezesowi Rady Ministrów z uwagi na zmiany zachodzące na rynku energetycznym, a także z uwagi na decyzje spółek sektora energetycznego o wycofaniu się z budowy nowych, dużych jednostek wytwórczych.

Minister SP oceniał we wstępie do *Analizy*, że może być przydatna w opracowaniu strategii właścicielskiej wobec spółek sektora elektroenergetycznego kontrolowanych przez Skarb Państwa oraz uaktualnieniu *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.* Przekazując analizę, Minister SP⁴³ zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o zainicjowanie międzyresortowych prac mających na celu oszacowanie wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną w kolejnych latach, przedstawienie stanowiska odnośnie inwestycji niezbędnych do pokrycia niedoborów energii oraz wypracowanie kierunków docelowego modelu rynku mocy wytwórczych, w szczególności w zakresie systemu wsparcia ułatwiającego podjęcie decyzji dotyczących realizacji niezbędnych źródeł wytwarzania.

W *Analizie* zaprezentowano ocenę, że konieczne jest wybudowanie do roku 2020 ok. 5 GW nowych mocy wytwórczych. Na lata 2013-2020 planowane jest trwale wyłączenie ok. 5,5 GW mocy polskich elektrowni zawodowych (łącznie z elektrociepłowniami zawodowymi ok. 6,6 GW). Zapotrzebowanie na moc w 2020 r. oszacowano na ok. 37,3 GW, przyrost mocy z innych źródeł (kogeneracyjnych i odnawialnych) – na ok. 3,1 GW, a przyrost wynikający z modernizacji istniejących jednostek – na ok. 0,3 GW. W *Analizie*, na podstawie planów inwestycyjnych spółek sektora elektroenergetycznego, MSP wyodrębniło listę 8 projektów inwestycyjnych jednostek wytwórczych niezbędnych do pokrycia niedoborów mocy. Realizacja projektów wytypowanych przez MSP zapewniłaby do 2020 r. moc 6,0 GW przy nakładach inwestycyjnych wynoszących 34,3 mld zł⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1742-1780, 1792-1845)

Według danych MSP (stan na czerwiec 2014 r.) w fazie realizacji znajduje się 6 projektów inwestycyjnych⁴⁵ grup kapitałowych sektora elektroenergetycznego.

⁴³ Pismo z 16 kwietnia 2013 r.

⁴⁴ MSP w analizie uwzględniło inwestycje powyżej 1 mld zł realizowane przez nadzorowane przez Ministra SP grupy kapitałowe. Projekty inwestycyjne w GK TAURON: Stalowa Wola (450 MW) i Jaworzno III (910 MW). Projekty inwestycyjne w grupie kapitałowej PGE: Opole II (1 800 MW), Turów (450 MW), Puławy (850 MW) i Elektrownia Jądrowa (3 000 MW, paliwo jądrowe, zakończenie realizacji 224/2026, nakłady 40 mld zł). Projekt inwestycyjny w grupie kapitałowej ENEA - Kozienice II (1075 MW). Projekt PKN Orlen: Włocławek (465 MW), gaz ziemny zakończenie w 2015 r.

⁴⁵ PGE realizuje budowę bloków nr 5 i 6 w Elektrowni Opole o mocy 2X900 MW (bloki na węgiel kamienny, rozpoczęcie komercyjnej eksploatacji w 2018 i 2019 r., wartość inwestycji 11,5 mld zł finansowana obligacyjnymi korporacyjnymi) i budowa BGP w EC Gorzów o mocy 135 MW (paliwo gaz, rozpoczęcie komercyjnej eksploatacji w 2015 r.). TAURON realizuje inwestycję w Elektrowni Stalowa Wola - budowa bloku o mocy 450 MW (blok gazowo-parowy, rozpoczęcie komercyjnej eksploatacji III kw. 2015 r., wartość inwestycji 1,5 mld zł po 50% TAURON i PGNiG), inwestycję w EC Tychy 58,3 MW (węgiel kamienny) oraz inwestycję Elektrownia Jaworzno III o mocy 910 MW (bloki na węgiel kamienny, rozpoczęcie komercyjnej eksploatacji w I kw. 2019 r., nakłady według danych MSP z marca 2013 r. 6,2 mld zł, finansowanie obligacyjnymi wewnątrzgrupowymi). ENEA realizuje inwestycję w Elektrowni Kozienice (blok na węgiel kamienny, rozpoczęcie komercyjnej eksploatacji 2017 r., wartość inwestycji 6,3 mld zł, 22% kapitał własny/78% obligacje). Zestawienie sporządzone przez DSK w MSP na podstawie ogólnie dostępnych informacji z zastrzeżeniem może nie obejmować wszystkich realizowanych/planowanych inwestycji.

Realizowane projekty w perspektywie do 2020 r. zapewnią do 4 353,3 MW mocy wytwórczych. Cztery⁴⁶ realizowane projekty, które zapewnią 4 160 MW mocy wytwórczych⁴⁷, były wśród wytypowanych w analizie jako niezbędne do pokrycia niedoborów mocy.

W fazie przygotowania znajduje się 6 projektów⁴⁸, które mogą zapewnić do 3 013 MW mocy. W przygotowaniu pozostaje również projekt Elektrownia Jądrowa o mocy 2x1 500 MW. Rozpoczęcie budowy pierwszego bloku planowane jest na 2020 r., a rozpoczęcie komercyjnego użytkowania – na IV 2024 r. W grupie tych 7 projektów w fazie przygotowania znajdują się 3 projekty⁴⁹ wytypowane przez MSP jako „niezbędne”.

(dowód: akta kontroli str. 1750, 2033-2035, 2041, 2060)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK pozytywnie ocenia działania zmierzające do koordynacji projektów strategicznych realizowanych przez spółki kluczowe podjęte po decyzji Kolegium MSP z kwietnia 2014 r. Kształtowanie polityki inwestycyjnej należy wprowadzić do zarządów spółek sektora elektroenergetycznego, jednak zdaniem NIK formułowanie oczekiwań Ministra SP wobec nadzorowanych podmiotów, w tym w zakresie realizacji inwestycji, mają uzasadnienie w *Wytycznych OECD dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*⁵⁰. Zgodnie z nimi, właściciel kapitału ulokowanego w spółce prawa handlowego nie powinien rezygnować z prawa wyznaczania celów i korzyści, jakie ten kapitał winien mu przynosić w przyszłości. W kontekście *Wytycznych* aktywność Ministra SP w określeniu poziomu mocy wytwórczych niezbędnych dla zapewnienia dostaw energii elektrycznej, w spółkach sektora elektroenergetycznego w których SP posiada udziały, jest celowa. Działania te były uzasadnione zwłaszcza wobec nieaktualnienia Polityki energetycznej Polski do roku 2010 przez Ministra Gospodarki.

2.2.1. Inwestycja realizowana przez PGE „Budowa bloków 5 i 6 w Elektrowni Opole o mocy 2x900 MW Opole II”⁵¹

Zgodę na uruchomienie zadania inwestycyjnego „Budowa w Elektrowni Opole bloków 5 i 6 o mocy 2x(800-900) Opole II” w dniu 26 marca 2010 r. wyraziło NWZ PGE Elektrownia Opole S.A.⁵² (spółka pośrednio zależna od PGE). Rada nadzorcza PGE, w której większością głosów dysponowali reprezentanci Skarbu Państwa, 6 września 2011 r. udzieliła zgody na finansowanie inwestycji Opole II, wyrażając zgodę na udzielenie promesy na finansowanie inwestycji do wysokości 11,5 mld zł.

Umowę z generalnym realizatorem inwestycji podpisano w dniu 15 lutego 2012 r. Aneks z dnia 16 maja 2013 r. wydłużono do 15 sierpnia 2013 r. termin wydania przez zamawiającego zawiadomienia o poleceniu rozpoczęcia prac.

Komitet Inwestycyjny grupy kapitałowej PGE 25 marca 2013 r. zarekomendował wstrzymanie realizacji inwestycji Opole II. Zarząd PGE GiEK S.A. w dniu 4 kwietnia 2013 r. i zdecydował o zamknięciu tego zadania inwestycyjnego z uwagi na nieefektywność projektu. Decyzja o rezygnacji z inwestycji była wynikiem analizy

⁴⁶ Inwestycje w Elektrowni Opole, w Elektrowni w Stalowej Woli, w Elektrowni Kozienice, Jaworzno III.

⁴⁷ Piąty projekt jest realizowany przez PKN Orlen, a więc spółkę spoza czterech grup kapitałowych sektora elektroenergetycznego.

⁴⁸ PGE Elektrownia Turów, PGE Elektrownia Puławy, PGE EC Pomorzany, PGE ZEC Bydgoszcz, TAURON Elektrownia Łagisza, ENERGA Elektrownia Grudziądz.

⁴⁹ PGE Elektrownia Turów, PGE Elektrownia Puławy i Elektrownia Jądrowa.

⁵⁰ Wydane w 2005 r. przez MSP w porozumieniu z OECD. Preambuła str. 10, Wytyczna II. Państwo działające jako właściciel – pkt A (str. 15) oraz przypisy do wytycznej (str. 27-28).

⁵¹ Dalej inwestycja Opole II lub Opole II.

⁵² Strategia inwestycyjna grupy kapitałowej PGE przekazana MSP w maju 2009 r. zakładała realizację inwestycji w Elektrowni Opole – Opole 5 i 6 w latach 2009 - 2025 r.

ryzyka⁵³, która wykazała, że priorytetowym obszarem inwestycyjnym PGE powinien pozostać węgiel brunatny oraz energetyka wiatrowa.

Zarząd PGE w marcu i kwietniu 2013 r. w pismach kierowanych do przewodniczącego rady nadzorczej (pracownika MSP, wyznaczonego przez Ministra SP) poinformował o wynikach analiz rynkowych dotyczących inwestycji Opole II, w tym o wynikach analizy rentowności projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1679-1680, 1694-1695)

Prezes zarządu PGE w dniu 26 lutego 2013 r. przekazał Ministrowi SP i Ministrowi Gospodarki analizę PGE dotyczącą czynników, które wpływają na aktualny wówczas „klimat inwestycyjny w energetyce konwencjonalnej”. W analizie zauważono, że dla planów inwestycyjnych PGE szczególne znaczenie będzie miała stabilność regulacji w zakresie wsparcia istniejących oraz nowych jednostek kogeneracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 2127-2128, 2139)

Na potrzeby Ministra SP, m.in. w kontekście oceny opłacalności inwestycji Opole II, została sporządzona *Analiza planowanych projektów budowy elektrowni w Polsce - Podsumowanie dla Ministra Skarbu Państwa* z marca 2013 r. „Wyniki analizy” wskazywały, że[...]⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2085)

W dniu 6 czerwca 2013 r. przedstawiciele MSP i PGE omawiali możliwe dzwignie poprawy rentowności inwestycji Opole II. DPS w czerwcu 2013 r. opracował dla Ministra SP analizę możliwości poprawy rentowności inwestycji wskazującą na potrzebę: zawarcia umowy długoterminowej na dostawę paliwa, zmniejszenie obciążeń podatkowych, wsparcie ze strony Polskich Inwestycji Rozwojowe S.A. i docelowy *energy mix*⁵⁵ uwzględniający inwestycje w generacje oparte na węglu, wymagające dokumentu rządowego.

Minister SP na posiedzeniu Kolegium MSP w dniu 2 lipca 2013 r. zobowiązał Podsekretarza Stanu, Dyrektora DPS oraz przewodniczącą rady nadzorczej PGE (delegowaną przez radę do pełnienia nadzoru nad inwestycją) do przedstawienia harmonogramu działań niezbędnych do rozpoczęcia realizacji inwestycji Opole II. Kolegium MSP uznało, że z uwagi na konieczność zapewnienia odpowiednich mocy wytwórczych KSE kluczowe jest zrealizowanie inwestycji podjętych przez spółki znajdujące się w nadzorze Ministra SP i że konieczny jest stały monitoring realizacji tych projektów.

Minister SP w związku z *Analizą planowanych projektów budowy elektrowni w Polsce. Podsumowanie dla Ministra Skarbu Państwa* oraz decyzją Kolegium MSP w lipcu 2013 r. skierował wystąpienia do władz samorządowych Opola dotyczące stworzenia zachęt dla inwestora projektu Opole II oraz do Kampanii Węglowej S.A. w sprawie zintensyfikowania prac w celu zawarcia z PGE wieloletniej umowy na dostawę węgla.

(dowód: akta kontroli str. 1704-1734)

⁵³ Uzasadnienie przedstawiono m.in. w informacji PGE na temat projektu strategicznego „Budowa bloków 5 i 6 w Elektrowni Opole o mocy 2x 900 MW Opole II” status projektu – materiał na posiedzenie RN w dniu 27 sierpnia 2013 r.

⁵⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) zwanej dalej: *uodip* i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) zwanej dalej: *uoznk* NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie wyników „Analizy planowanych projektów budowy elektrowni w Polsce - Podsumowanie dla Ministra Skarbu Państwa”. Wyłączenia tego dokonano w interesie – PGE S.A.

⁵⁵ Mix energetyczny (ang. *energy mix*) to podział produkcji i konsumpcji energii wedle jej nośników lub sposobów wytwarzania.

Po rezygnacji PGE z realizacji inwestycji w Opolu Minister SP rozważał skorzystanie⁵⁶ z przysługującego mu, zgodnie ze statutem PGE, uprawnienia żądania zwołania NWZ w celu podjęcia uchwały w sprawie zgody na realizację inwestycji Opole II. Minister SP rozważał również zmiany statutu PGE, które umożliwiłyby realizację za zgodą WZ inwestycji, które nie są nastawione na zysk⁵⁷. W dniu 26 czerwca 2013 r. Minister SP przekazał zarządowi PGE projekt uchwały WZ w sprawie zmian statutu, rozszerzający nadzór rady nadzorczej nad realizowanymi inwestycjami grupy kapitałowej. W wyniku tych zmian rozszerzono kompetencje rady nadzorczej PGE w zakresie polityki inwestycyjnej grupy.

(dowód: akta kontroli str. 131, 137, 141-143, 1735-1741)

Komitet Inwestycyjny grupy kapitałowej PGE w dniu 9 sierpnia 2013 r. pozytywnie zaopiniował ponowne uruchomienie inwestycji Opole II i zarekomendował spółce PGE GIEK S.A. podjęcie działań w celu ograniczenia ryzyka inwestycji. Rada nadzorcza PGE w dniu 14 sierpnia 2013 r. przyjęła uchwałę potwierdzającą moc obowiązującą uchwał ws. zgody na zapewnienie finansowania inwestycji Opole II, udzielenie zabezpieczenia oraz zarekomendowała kontynuację prac mających na celu ograniczenie ryzyka inwestycyjnego oraz poprawę rentowności inwestycji Opole II.

PGE w celu zabezpieczenia inwestycji Opole II pod względem realizacyjnym m.in. podpisała w dniu 13 sierpnia 2013 r. aneks do umowy z generalnym realizatorem inwestycji, w wyniku którego do Konsorcjum, jako podwykonawca Polimex-Mostostal, dołączył Alstom. Aneksem wydłużono również wydanie przez zamawiającego zawiadomienia o poleceniu rozpoczęcie prac – minimum o 120 dni od wydania zawiadomienia, a maksimum 24 miesiące od daty podpisania umowy tj. do 15 lutego 2014 r. (ostatni dzień w jakim zgodnie z umową możliwe było przekazania wykonawcy placu budowy).

(dowód: akta kontroli str. 1679-1680)

Zarząd PGE w *Informacji na temat projektu strategicznego „Budowa bloków 5 i 6 w elektrowni Opole o mocy 2x 900 MW Opole II” – status projektu i dalsze kroki – materiał na posiedzenie RN PGE w dniu 27 sierpnia 2013 r.*, przekazanej również MSP, stwierdził iż działania w celu poprawy rentowności zostały podjęte z uwagi na medialne wypowiedzi przedstawicieli administracji rządowej z kwietnia i czerwca 2013 r. Wypowiedzi te, zdaniem zarządu, świadczyły o kluczowym znaczeniu inwestycji Opole II z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego państwa z uwzględnieniem ekonomicznego uzasadnienia i gotowości administracji do zapewnienia wsparcia dla inwestycji. Deklarację o zainteresowaniu realizacją inwestycji Opole II Minister SP przekazał również zarządowi PGE w piśmie z dnia 9 lipca 2013 r.

Przy ponownej ocenie rentowności inwestycji Opole II, według stanu na sierpień 2013 r., PGE⁵⁸ uwzględniła dźwignie poprawy efektywności projektu, które polegały na: [...] ⁵⁹Ponadto zarząd PGE⁶⁰ wskazał, że w II połowie 2013 r. w otoczeniu rynkowym i regulacyjnych zaistniały zmiany o charakterze makroekonomicznym uprawdopodobniające wzrost popytu na energię elektryczną (spodziewane ożywienie gospodarcze) oraz o charakterze regulacyjnym ograniczające ryzyko

⁵⁶ Pismo Prezesa Zarządu PGE z dnia 5 czerwca 2013 r. wraz z projektami: wystąpienia Ministra SP o zwołanie NWZA, uchwał dotyczących zmiany Statutu PGE i uchwały w przedmiocie podjęcia uchwały o pozytywnym zaopiniowaniu przez WZA PGE kontynuowania przez PGE GIEK S.A. inwestycji Opole II.

⁵⁷ Rozwiązanie funkcjonujące już w statucie PGNiG.

⁵⁸ Informacja na temat projektu strategicznego „Budowa bloków 5 i 6 w elektrowni Opole o mocy 2x 900 MW Opole II” – status projektu i dalsze kroki – materiał na posiedzenie RN PGE w dniu 27 sierpnia 2013 r.

⁵⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 *uodip* i art. 11 ust. 4 *uoznk*. NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie dźwigni poprawy efektywności inwestycji. Wyłączenia tego dokonano w interesie – PGE S.A..

⁶⁰ Wyjaśnienia PGE przekazane podczas kontroli przeprowadzonej w Spółce.

spadku wykorzystania mocy konwencjonalnych (wprowadzenie przez PSE usługi systemowej Operacyjna Rezerwa Mocy, regulacje w dostępnych od jesieni 2013 r. projektach ustawy OZE i Impact Assessment KE do Mapy Drogowej 2050).

(dowód: akta kontroli str. 1679-1680, 1734)

Zarząd PGE oceniał, że kluczowym warunkiem ponownego uruchomienia inwestycji Opole II byłoby wypracowanie i przedstawienie przez administrację rządową mechanizmów regulacyjnych obniżających ryzyko i poprawiających rentowność projektów inwestycyjnych w nowe moce konwencjonalne w Polsce. Prezes Zarządu PGE w dniu 25 października 2013 r. zwrócił się do Ministra Gospodarki ws. podjęcia działań mających na celu wypracowanie mechanizmów pozwalających „na odpowiedzialne podjęcie finalnej decyzji inwestycyjnej” dotyczącej inwestycji Opole II. Mechanizmem, który w ocenie Prezesa Zarządu PGE mógłby ograniczyć ryzyko inwestycyjne, były m.in. kontrakty różnicowe⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 1680, 1683-1685)

Minister Gospodarki w dniu 12 listopada 2013 r., wskazując iż oczekuje kontynuacji inwestycji Opole II, poinformował zarząd PGE, że opłacalność projektu jest zapewniona w istniejącym modelu rynku energii. W ocenie Ministra Gospodarki mechanizmami zapewniającymi przychody dla polskich wytwórców była wdrażana przez PSE S.A. od 1 stycznia 2014 r. operacyjna rezerwa mocy oraz Interwencyjna Rezerwa Zimna.

Prezes Zarządu PGE, nawiązując do pisma Ministra Gospodarki, w dniu 18 listopada 2013 r. zwrócił się do Ministra SP o udzielenie wsparcia w celu wypracowania mechanizmów niwelujących ryzyka w inwestycjach prowadzonych w energetyce konwencjonalnej. W ocenie prezesa zarządu PGE, żaden z mechanizmów wskazanych przez Ministra Gospodarki nie będzie miał zastosowania wobec inwestycji Opole II. Mechanizmy te są bowiem ukierunkowane na zapewnienie możliwości funkcjonowania źródłom już istniejącym, a nie nowobudowanym. Stanowisko zarządu PGE ws. wypracowania mechanizmów opłacalności inwestycji w elektroenergetyce, w piśmie do PGE z 22 listopada 2013 r. poparł Sekretarz Stanu w MSP. Sekretarz Stanu poinformował o działaniach podejmowanych w ramach prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Realizacji Polityki energetycznej do 2030 r.

(dowód: akta kontroli str. 1680, 1683-1688)

Prezes zarządu PGE 21 stycznia 2014 r. poinformował Ministra SP, że 10 stycznia 2014 r. PGE GiEK S.A. przekazała teren budowy wykonawcy inwestycji Opole II.

(dowód: akta kontroli str. 1740-1734)

Z wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MSP pana Wojciecha Kowalczyka wynika, że podstawowymi argumentami przemawiającymi za realizacją inwestycji Opole II i zaangażowanie się Ministra SP w poprawę rentowności inwestycji były:

- bilans zapotrzebowania na energię elektryczną – niezbędna jest realizacja ok. 5 GW mocy do roku 2020 (przy założeniu wzrostu zapotrzebowania na poziomie 1,4%),
- zaawansowanie projektu, z możliwością szybkiego rozpoczęcia prac budowlanych – nie było innych niż już wówczas realizowane projekty inwestycyjne (Stalowa Wola, Włocławek i Kozienice), gdzie byłoby możliwe natychmiastowe rozpoczęcie prac budowlanych,

⁶¹ Stosowany w Wlk. Brytanii, w celu wsparcia budowy źródeł niskoemisyjnych na potrzeby energetyki, w tym Odnawialnych Źródeł Energii (OZE), technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) oraz nowych projektów jądrowych. Zdaniem Zarządu PGE kontrakty takie nie naruszają interesu publicznego, nie zakłócają rynku, nie stwarzają ryzyka generowania nadmiernych zysków, a pozwalają jednocześnie na podjęcie dyżji inwestycyjnych poprzez minimalizację ryzyka rynkowego, będącego poza kontrolą firm energetycznych.

- zawarta z PSE S.A. umowa o przyłączenie do KSE w związku z projektem PSE realizuje budowę linii służącej rozbudowie mocy o napięciu 400 kV,
- gotowa infrastruktura, przygotowana dla nowych bloków energetycznych (bocznica kolejowa, gospodarka paliwowa, popiołowa i wodna) niezbędna dla nowoczesnej technologii wytwarzania,
- zgodnie z informacjami pozyskanymi w trybie roboczym z PSE rozbudowa mocy w Elektrowni Opole miała mieć wpływ na zwiększenie bezpieczeństwa pracy sieci przesyłowej w tym rejonie, poprawę technicznych możliwości wymiany między systemem polskim i czeskim,
- utrzymanie wydobycia węgla kamiennego i poziomu zatrudnienia w krajowym górnictwie.

(dowód: akta kontroli str. 2059-2060)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na rozbieżność stanowisk Ministra SP i Ministra Gospodarki w odpowiedziach do zarządu PGE w sprawie mechanizmów zwiększających opłacalność nowych inwestycji w moce konwencjonalne. Na etapie analiz mających na celu poprawę rentowności inwestycji zarząd PGE zwracał się o wypracowanie i zapewnienie mechanizmów opłacalności inwestycji do obu resortów. Minister Gospodarki ocenił, że opłacalność inwestycji jest zapewniona w istniejącym modelu rynku energii, natomiast Minister SP zauważył potrzebę wypracowania nowych mechanizmów, w tym w ramach prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Realizacji Polityki energetycznej do 2030 r. Potrzebę wprowadzenia takich mechanizmów Minister SP zauważył już w kwietniu 2013 r. w *Analizie inwestycji sektora energetycznego do 2030 r. Budowa nowych mocy wytwórczych w perspektywie do 2030 roku*.

2.2.2. Inwestycja ENERGA „Budowa nowego bloku o mocy 1 000 MW - inwestycja Ostrołęka C”⁶²

NWZ Zespołu Elektrowni Ostrołęka S.A. (udział Skarbu Państwa 0,69%, udział Energa 85%) w dniu 29 listopada 2008 r. podjęło uchwałę w sprawie zgody na nabycie przez spółkę aktywów trwałych o wartości przekraczającej 50 tys. euro w celu realizacji inwestycji „Budowa Elektrowni C – I Etap”. Skarb Państwa na NWZ głosował za podjęciem uchwały m.in. z uwagi na fakt, że inwestycja służyła podwojeniu do końca 2015 r. mocy wytwórczych spółki ENERGA, zmniejszeniu deficytu mocy w KSE oraz przewidywany był zwrot zaangażowanego kapitału.

(dowód: akta kontroli str. 2102-2126)

Kolegium MSP, po analizie wniosku zarządu ENERGA, w dniu 31 marca 2011 r. wyraziło zgodę na budowę nowego bloku o mocy 1 000 MW - inwestycja „Ostrołęka C”. Termin przekazania bloku do eksploatacji był planowany na grudzień 2016 r. Zarząd ENERGA założył finansowanie inwestycji w formule *Project Finance*⁶³, w tym finansowanie [...] ⁶⁴

(dowód: akta kontroli str. 2149-2174)

Analizę założeń projektu przeprowadził DNW i w notatce z 21 marca 2011 r. ocenił, że wskaźniki ekonomiczne inwestycji kształtowały się na bezpiecznym poziomie wśród inwestycji w branży energetycznej. Prognoza wewnętrznej stopy zwrotu (IRR)

⁶² Dalej Ostrołęka C.

⁶³ Project finance – szczególny sposób finansowania dużych inwestycji o dużej kapitałochłonności, zwłaszcza inwestycji infrastrukturalnych. Do realizacji inwestycji tworzy się specjalną spółkę celową (SPV z ang. *Special Purpose Vehicle*), której jedynym przedmiotem działania jest zarządzanie inwestycją.

⁶⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 *uodip* i art. 11 ust. 4 *uoznk*. NIK wyłączyła jawność informacji o planowanej strukturze finansowania projektu. Wyłączenia tego dokonano w interesie - ENERGA S.A..

dla kapitału właścicielskiego oparta była o bazowy, konserwatywny scenariusz cenowy dla cen energii elektrycznej, węgla i CO₂ opracowany przez firmę [...] ⁶⁵
(dowód: akta kontroli str. 2142-2145, 2149-2152)

Minister SP w dniu 24 maja 2011 r. przekazał radzie nadzorczej ENERGA zalecenia, aby uchwała rady ws. zgody na dokapitalizowania spółki celowej utworzonej w celu realizacji projektu Ostrołęka C zawierała m.in. warunki realizacji projektu w formule *Project Finance*, oddanie bloku do użytkowania nie później niż do końca 2016 r. [...] ⁶⁶. Rada nadzorcza ENERGA w uchwale z 27 maja 2011 r. wyrażającej zgodę na objęcie przez ENERGA akcji w spółce Elektrownia Ostrołęka S.A. (spółka celowa utworzona do realizacji inwestycji) zaleciła, aby inwestycja Ostrołęka C była realizowana w warunkach ramowych wskazanych przez Ministra SP.

(dowód: akta kontroli str. 1869-1871)

Minister SP, po przeanalizowaniu przez DNW wystąpień zarządu ENERGA z 25 lipca 2011 r. i 24 sierpnia 2011 r., dokonał zmiany warunków ramowych inwestycji Ostrołęka C w związku ze zmianą zaproponowaną przez spółkę. Występując o zmianę ENERGA informowała o aktualnym warunkach bazowych projektu [...] ⁶⁷

(dowód: akta kontroli str. 1872-1882, 1884, 2280-2281)

Rada nadzorcza ENERGA uchwałą z dnia 14 września 2012 r. przyjęła do wiadomości stanowisko zarządu o wstrzymaniu realizacji projektu Ostrołęka C i nierozpoczynaniu nowych etapów projektu, zabezpieczeniu i uporządkowaniu aktywów przy ograniczeniu wydatków związanych z działalnością spółki Elektrownia Ostrołęka S.A. oraz przygotowaniu do sprzedaży akcji tej spółki lub sprzedaży projektu, ewentualnie pozyskania inwestora strategicznego lub współinwestora.

W dniu 15 i 23 października 2012 r. zarząd ENERGA poinformował Ministra Gospodarki i Ministra SP o wstrzymaniu realizacji projektu Ostrołęka C.

(dowód: akta kontroli str. 1920-1932)

Zarząd ENERGA 5 grudnia 2012 r. poinformował Ministra SP, że kontynuacja projektu wpłynęłaby na istotne obniżenie wartości rynkowej ENERGA, co potwierdzały wyniki analiz przeprowadzonych przez doradców w procesie organizacji finansowania projektu. Zarząd przedstawił Ministrowi SP wyniki analiz warunków finansowania inwestycji w formule *Project Finance*, w porównaniu do formuły finansowania bilansowego. Analizy wskazały na: [...] ⁶⁸

Zarząd ENERGA poinformował Ministra SP, że koszty takiej formy finansowania są istotnie wyższe od finansowania bilansowego, ponadto większość ryzyk projektowych i tak pozostałoby w ENERGA. To z kolei przełożyłoby się na postrzeganie grupy jako podmiotu obciążonego większym ryzykiem operacyjnym. Wpływałoby to na obniżenie wiarygodności kredytowej w oczach inwestorów w przypadku emisji obligacji i euro obligacji oraz w opinii banków – w przypadku finansowania kredytowego oraz agencji ratingowych, a w przyszłości także inwestorów kapitałowych - w przypadku IPO.

(dowód: akta kontroli str. 1936-1941)

⁶⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 *uodip* i art. 11 ust. 4 *uoznk*. NIK wyłączyła jawność informacji o prognozowanej wysokości wewnętrznej stopy zwrotu oraz zwrotu kapitałów własnych Grupy ENERGA. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 *uodip* i art. 11 ust. 4 *uoznk*. NIK wyłączyła jawność informacji o zalecanej przez Ministra SP wysokości wewnętrznej stopy zwrotu. Wyłączenia tego dokonano w interesie - ENERGA S.A.

⁶⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 *uodip* i art. 11 ust. 4 *uoznk*. NIK wyłączyła jawność informacji o j wysokości wewnętrznej stopy zwrotu projektu oraz wysokości nakładów inwestycyjnych. Wyłączenia tego dokonano w interesie - ENERGA S.A..

⁶⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 *uodip* i art. 11 ust. 4. *uoznk*. NIK wyłączyła jawność informacji o wynikach analizy opłacalności projektu. Wyłączenia tego dokonano w interesie - ENERGA S.A.

Aktualny, Wieloletni Plan Inwestycji Strategicznych grupy kapitałowej ENERGA nie przewiduje dalszych wydatków na realizację inwestycji Ostrołęka C. Łączne nakłady inwestycyjne związane z budową bloku energetycznego Ostrołęka C według informacji przekazanych MSP przez ENERGA wyniosły (do końca lutego 2012 r.)[...]⁶⁹ MSP, posiadając informacje o wydatkach związanych z inwestycją, nie dokonywało analiz zasadności wydatków dokonywanych w związku z realizacją projektu Ostrołęka C oraz dalszego funkcjonowania Elektrownia Ostrołęka S.A.⁷⁰. Analizę działań związanych z realizacją przez ENERGA inwestycji, w tym projektu Ostrołęka C, prowadziła jej rada nadzorcza, która nie sygnalizowała Ministrowi SP nieprawidłowości związanych z realizacją projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1957-1959, 1964-2017, 2034-2035)

Jak wynika z wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MSP⁷¹, brak zaangażowania Ministra SP w projekt Ostrołęka C był spowodowany tym, że projekt ten nie znalazł się na liście najbardziej niezbędnych inwestycji do pokrycia niedoborów mocy do roku 2020. W 2012 r., kiedy rozpoczęto przygotowanie *Analizy inwestycji*, spółki energetyczne (z udziałem Skarbu Państwa i prywatne) informowały o planach budowy nowych bloków o łącznej mocy ponad 28 GW i kosztach budowy ponad 200 mld zł. Obciążenie tak wysokim ryzykiem realizacji przedsięwzięcia, zdaniem Podsekretarza Stanu, ograniczyłoby zdolność do realizowania innych ważnych i efektywnych ekonomicznie elementów planu inwestycyjnego grupy kapitałowej ENERGA.

(dowód: akta kontroli str. 2058-2059)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁷², wnosi o:

1. Wypracowanie, we współpracy z Ministrem Gospodarki, mechanizmów zapewniających długookresową opłacalność nowobudowanych mocy wytwórczych, niezbędnych dla zapewnienia wystarczającego poziomu mocy wytwórczych w elektroenergetyce konwencjonalnej.
2. Podejmowanie decyzji o zmianach w radach nadzorczych w sposób zapewniający transparentność działania oraz wzrost wartości i efektywności zarządzania spółkami.

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

⁶⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 *uodip* i art. 11 ust. 4 *uoznk*. NIK wyłączyła jawność informacji o kosztach realizacji projektu Ostrołęka C. Wyłączenia tego dokonano w interesie . ENERGA S.A. oraz Elektrownia Ostrołęka S.A.

⁷⁰ Wyjaśnienie Rady Ministra Koordynując Prace pismo z dnia 18 czerwca 2014 r. znak:DSK-PZ-5232-4/14(MSP/DSK/1617/14) i wyjaśnienie Podsekretarza Stanu z 11 lipca 2014 r. znak:BK-LM-0910/14.

⁷¹ Pismo z 11 lipca 2014 r. znak:BK-LM-0910/14.

⁷² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm. Dalej - ustawa o NIK

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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 2 października 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla
/ - /