



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

LKA.410.038.01.2015
P/15/074

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/074 – Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 na tle założeń programu rządowego ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Marcin Wesoly, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98114 z dnia 16 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98133 z dnia 12 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Energii ² , Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii ³ (dowód: akta kontroli str. 3735)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK, rządowy „Program działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015”, a w szczególności sposób jego wdrażania i nadzór nad jego przebiegiem nie zapewnił konkurencyjności polskiego górnictwa w warunkach gospodarki wolnorynkowej.

Chociaż w *Programie* zidentyfikowano ważniejsze zagrożenia dla górnictwa, wśród których wskazano nadmierną dynamikę narastania kosztów produkcji, to jednak nie znalazły się w nim rozwiązania przeciwdziałające temu zagrożeniu, wynikającemu m.in. z braku powiązania wzrostu wynagrodzeń ze wzrostem wydajności pracy. Było to rezultatem m.in. uwzględnienia negatywnych opinii do projektu *Programu* na temat takich rozwiązań ze strony górniczych związków zawodowych. Ponadto, zdaniem NIK, sposób sformułowania w *Programie* niektórych wytycznych i założeń oraz mierników realizacji celów był nierzetelny, co utrudniało prowadzenie monitoringu i nadzoru nad jego realizacją.

Pomimo zastrzeżeń i uwag Izby do *Programu*, zdaniem NIK, prawidłowy nadzór nad założeniami i realizacją strategii spółek węglowych, do których odwoływał się *Program*, powinien zapewnić możliwość realizacji jego założeń. Tymczasem większość strategii przyjętych przez spółki węglowe nie została zatwierdzona przez Ministra Gospodarki, nie doprowadzono do ich zgodności z założeniami *Programu*, jak również nie monitorowano przebiegu ich realizacji. Ostatecznie w stosownym czasie nie podjęto działań korygujących, co niezależnie od dekonunktury na rynku węgla, doprowadziło do pogłębienia trudnej sytuacji sektora górnictwa węgla kamiennego⁴.

¹ Dotyczy: „Programu działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015”, zwanego dalej „**Programem**” lub „**Programem rządowym**”.

² Zwane dalej „**Ministerstwem**” lub „**ME**”. Dla okresu przed 27 listopada 2015 r. skrót „Ministerstwo” dotyczy także określenia odnoszącego się do Ministerstwa Gospodarki, zwanego także „**MG**”.

³ Zwany dalej także „**Ministrem**” (powołany z dniem 1 grudnia 2015 r. - M.P. poz. 1198). Wcześniej stanowisko Ministra Gospodarki zajmowali: Grzegorz Woźniak (od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r., z tym że od 7 do 11 września 2007 r. obowiązki pełnił Prezes Rady Ministrów Jarosław Kaczyński), Waldemar Pawlak (od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2012 r.), Prezes Rady Ministrów Donald Tusk (jako pełniący obowiązki od 27 listopada do 6 grudnia 2012 r.) i Janusz Piechociński (od 6 grudnia 2012 r. do 16 listopada 2015 r.).

⁴ Zwanego dalej „**sektorem gwłk**” lub „**sektorem górnictwa**”.

W ocenie NIK, pierwsze działania podjęte w związku z radykalnym pogorszeniem sytuacji górnictwa w 2012 r. były spóźnione i początkowo nie były w pełni adekwatne do zaistniałych zagrożeń. Skonkretyzowane działania podejmowane w 2015 r. w celu zapobieżenia upadłości spółek węglowych, z uwagi na ich pilność, były realizowane w oderwaniu od postanowień *Programu rządowego*, bądź prób jego aktualizacji, pomimo że miały charakter strategiczny, a ich skutki były długookresowe.

W ocenie NIK, po zapoczątkowanej w 1998 r. głębokiej restrukturyzacji w zakresie redukcji nadmiernych mocy produkcyjnych oraz zmniejszenia zatrudnienia sektora gwk oraz po jego oddłużeniu w 2003 r., w latach 2007-2015 nie podjęto możliwych do przeprowadzenia działań służących poprawie konkurencyjności i dalszej restrukturyzacji tej branży. Nie wykorzystano przy tym efektywnie okresu dobrej koniunktury na węgiel, celem przeprowadzenia zaplanowanej przed 2007 r. prywatyzacji polskiego górnictwa, który w znacznym zakresie zatrzymał się na etapie komercjalizacji, tj. na przekształceniu przedsiębiorstw państwowych w spółki.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnym określeniu części wskaźników i mierników realizacji celów szczegółowych *Programu rządowego*, co utrudniało weryfikację zgodności przebiegu realizacji strategii spółek węglowych z celami *Programu*;
- pominięciu w *Programie* działań mających przeciwdziałać zdefiniowanym w nim zagrożeniom, wynikającym np. z nadmiernego wzrostu kosztów produkcji, w tym wynagrodzeń, nie powiązanych ze wzrostem wydajności;
- niekorzystaniu z kompetencji zatwierdzania przez walne zgromadzenia większości opracowanych strategii spółek węglowych (bądź ich aktualizacji), które miały być planem praktycznego wdrożenia założeń *Programu*;
- niezapewnieniu zgodności strategii spółek węglowych z celami i założeniami określonymi w *Programie*, m.in. w zakresie wielkości sprzedaży na rynek krajowy oraz na eksport;
- zaniechaniu dokonywania aktualizacji w *Programie* prognoz wydobycia i sprzedaży węgla kamiennego, w sytuacji ich niezgodności z trendami rynkowymi oraz trendami wynikającymi z założeń polityki energetycznej;
- dokonywaniu zmian planowanych przekształceń organizacyjno-własnościowych w górnictwie oraz podejmowaniu działań pozaplanowych bez uprzedniej aktualizacji *Programu rządowego*;
- nierzetelnym prowadzeniu monitoringu realizacji *Programu* poprzez zaniechanie monitoringu przebiegu realizacji strategii spółek węglowych, drogą porównywania osiągniętych wyników spółek węglowych z zakładanymi;
- podjęciu decyzji przez Ministra Gospodarki o braku zgody na zakup akcji REMAG przez Węgłokoks w oparciu o nierzetelne przesłanki, co skutkowało znaczącym wzrostem kosztów dzierżaw kombajnów chodnikowych po przejęciu spółki REMAG przez prywatnego inwestora.

Ponadto, uwagi NIK dotyczą m.in.:

- określenia w *Programie* skali eksportu polskiego węgla jako wartości wynikowej pomiędzy całą produkcją węgla, a możliwościami jego zbytu w kraju, co mogło być traktowane przez spółki węglowe jako błędny wyznacznik i prowadzić do utrzymywania poziomu wydobycia węgla w oderwaniu od możliwości jego zbytu na rynku krajowym;
- braku w *Programie* analizy ryzyka wystąpienia określonych zdarzeń i odpowiednich scenariuszy (wariantów) działań na wypadek uzyskiwania przez przedsiębiorstwa górnicze wyników gorszych niż zakładano, np. z uwagi na możliwe zmiany uwarunkowań rynkowych, co powodowało, że działania podejmowane w okresie kryzysu sektora gwk realizowane były w oderwaniu od założeń *Programu*;
- braku w *Programie* planowanych działań zmierzających do prywatyzacji konkretnych podmiotów, co nie sprzyjało kontynuacji procesów prywatyzacyjnych sektora gwk, zaplanowanych we wcześniejszych, rządowych dokumentach strategicznych;

- niedokonywania przed wdrażaniem działań prywatyzacyjnych w sektorze gwk analiz potencjalnych skutków prywatyzacji, jak również niemonitorowania - po dokonanej prywatyzacji, jej następstw, a także oddziaływania wybiórczej prywatyzacji na inne podmioty górnictwa;
- pomijania w rocznych informacjach o realizacji *Programu* przedkładanych Radzie Ministrów części danych (w podziale na poszczególne przedsiębiorstwa górnicze oraz należące do nich kopalnie) - uśrednione wyniki nie odzwierciedlały różnicowania sytuacji poszczególnych podmiotów i kopalń, w tym tych osiągających najniższe wskaźniki efektywności funkcjonowania;
- rozdzielenia kompetencji właścicielskich w odniesieniu do podmiotów górniczych, od nadzoru nad przebiegiem *Programu*, wydatkowania pomocy publicznej i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, które nie sprzyjało koordynacji działań wobec sektora oraz transparentności odpowiedzialności za podejmowane decyzje;
- niejednoznacznego podziału kompetencji pomiędzy Ministrem Gospodarki, a Pełnomocnikiem oraz Ministrem Skarbu Państwa, co było jedną z przyczyn nieopracowania do końca 2015 r. rządowego programu dla górnictwa na lata 2016-2020;
- utworzenia rezerw strategicznych węgla kamiennego, w sytuacji niewystąpienia ustawowych i merytorycznych przesłanek do takich działań, m.in. z uwagi na powszechny nadmiar węgla na rynku oraz na wielkość już zgromadzonych zapasów węgla kilkakrotnie przewyższającą stan zapewniający bezpieczeństwo energetyczne;
- konieczności corocznego finansowania środkami budżetowymi różnicy pomiędzy wydatkami i dochodami własnymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, odnoszącymi się do świadczeń na ubezpieczenia społeczne osób wykonujących „pracę górniczą”, a także braku wiedzy Ministerstwa, innych organów państwa oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na temat wysokości tego deficytu w odniesieniu do sektora gwk.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Założenia funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015

Opis stanu
faktycznego

1.1. Podstawy prawne realizacji *Programu* w latach 2007-2015 dawały m.in. dwie „ustawy górnicze”⁵, określające zasady funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego, tj. w 2007 r. – niektóre przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006⁶, a w latach 2008-2015 – ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁷.

W okresie od 1 stycznia 2007 r. do 26 listopada 2015 r. funkcjonowanie krajowych systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju obejmował dział *gospodarka*⁸ powierzony Ministrowi Gospodarki⁹. Z dniem 27 listopada 2015 r. zadania te zostały powierzone Ministrowi Energii w ramach utworzonego działu *energia*¹⁰, obejmującego sprawy energii, surowców

⁵ Obie ustawy określały m.in. zasady restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych, zasady likwidacji kopalń, a także zasady restrukturyzacji zatrudnienia (przy czym do drugiej z tych ustaw zasady restrukturyzacji zatrudnienia wprowadzono na początku 2015 r. i to jedynie w odniesieniu do zatrudnienia w kopalniach likwidowanych). Ustawa obowiązująca w latach 2008-2015 określała również zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego oraz sposób prowadzenia monitoringu górnictwa.

⁶ Dz.U. nr 210, poz. 2037 ze zm. – zwana dalej „ustawą o restrukturyzacji gwk”. Z dniem 31 grudnia 2006 r. ustawa utraciła moc, z wyjątkiem: art. 30a, który zachował moc do 31 grudnia 2011 r., zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz.U. nr 36, poz. 227); art. 20, 23 i 27, które zachowały moc do 31 grudnia 2007 r., zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 (Dz.U. nr 249, poz. 1835).

⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 410 – zwana dalej „ustawą o funkcjonowaniu gwk”. Do dnia 4 lutego 2015 r. tytuł ustawy brzmiał „ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015” – tytuł został zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 143). Tą samą zmianą, ustawa zaczęła obowiązywać bezterminowo (za wyjątkiem wybranych przepisów) – poprzednio ustawa obowiązywała do końca 2015 r.

⁸ Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.), uchylonym z dniem 27 listopada 2015 r.

⁹ Rozporządzeniami Prezesa RM w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (z 31 października 2005 r. Dz.U. 2005 nr 220 poz. 1888 i następne).

¹⁰ Zgodnie z ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1960), rozporządzeniem RM z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 2075) oraz rozporządzeniem Prezesa RM z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 2087).

energetycznych i paliw. Minister Energii kierował także działem *gospodarki złożami kopalin*, obejmującym m.in. nadzór nad podmiotami gospodarczymi prowadzącymi eksploatację węgla kamiennego.

Od 1 stycznia 2007 r. do 3 lutego 2015 r. nadzór nad działalnością większości podmiotów prowadzących wydobycie węgla kamiennego sprawował Minister Gospodarki¹¹. Od 4 lutego 2015 r. do 26 listopada 2015 r. ww. kompetencje, określone w art. 2 pkt 5 i 6 oraz w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*¹², powróciły do Ministra Skarbu Państwa¹³, a od 27 listopada 2015 r. sprawował je Minister Energii. Ponadto od tego dnia Minister Energii wykonywał niektóre uprawnienia Skarbu Państwa¹⁴, m.in. w odniesieniu do spółki Towarzystwo Finansowe Silesia Sp. z o.o.¹⁵ oraz spółek energetycznych¹⁶.

Minister Gospodarki, a z dniem 27 listopada 2015 r. Minister Energii byli w badanym okresie dysponentami części budżetowych kierowanych działów administracji rządowej, w tym dotacji dla górnictwa węgla kamiennego¹⁷.

Do zadań Ministra Gospodarki, a później Ministra Energii należało m.in. przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji, określanie szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię, w trybie i zakresie ustalonych w tej ustawie oraz nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w paliwa gazowe i energię elektryczną a także nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych¹⁸.

1.2. Założenia funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 określał programowy dokument rządowy pn.: *„Program działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015”*¹⁹, który został przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2007 r. Projekt ww. *Programu* powstał w Ministerstwie Gospodarki, a w przygotowaniu jego założeń uczestniczyła Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. Oddział w Katowicach²⁰. Projekt był konsultowany m.in. z ministerstwami, związkami zawodowymi, spółkami górniczymi oraz organizacjami branżowymi tego sektora (izby przemysłowo-handlowe), w tym w ramach posiedzeń Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników. W toku uzgodnień powstawały kolejne wersje *Programu*. Uzgodnienia dotyczyły wypracowania wspólnego stanowiska w obrębie m.in.: rozwiązań organizacyjnych, działań prywatyzacyjnych, sposobu finansowania inwestycji, wielkości pomocy publicznej dla sektora, finansowania z funduszy pozabudżetowych prac badawczych i inwestycyjnych w zakresie przetwarzania węgla kamiennego.

(dowód: akta kontroli str. 6-118, 566-567, 573-575, 580-586, 2560, 3144-3733)

1.3. W latach 2007-2015 Rada Ministrów²¹ trzykrotnie dokonała zmiany *Programu rządowego*. Przyjęta w dniu 11 sierpnia 2009 r. korekta *Programu* objęła zmianę jego treści w punkcie 5.2 *Prywatyzacja Górnictwa* i dotyczyła wyłączenia spółki Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A. spod dwóch zapisanych wcześniej warunków przeprowadzenia procesu

¹¹ Na podstawie art. 28 ust. 1 *ustawy o restrukturyzacji gwk*, a następnie art. 20 ust.1 *ustawy o funkcjonowaniu gwk*, tj. nad przedsiębiorstwami górniczymi (z wyjątkiem Lubelskiego Węgla "Bogdanka" S.A.), a także w odniesieniu do "Węglokoks" S.A. w Katowicach, CZW "Węglorzbyt" S.A. w Katowicach.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz. 1224 ze zm., zwana dalej ustawą „o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących SP”.

¹³ Z dniem 4 lutego 2015 r. uchylono art. 20 ust. 1 *ustawy o funkcjonowaniu gwk* ustawą z dnia 22 stycznia 2015 r. *o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2015 r., poz. 143). Z dniem 27 listopada 2015 r. dodano do ww. ustawy art. 20a (ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. *o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2015 r., poz. 1960).

¹⁴ Zwane dalej także „SP”.

¹⁵ Zwane dalej „TF Silesia”.

¹⁶ Wskazanych w art. 12b pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz.U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.) - zwanej dalej „*Prawem energetycznym*”, który został dodany przez art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. *o zmianie ustawy o działach administracji rządowej i niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2015, poz. 1960).

¹⁷ Zgodnie z art. 26 ust 3. *ustawy o funkcjonowaniu gwk* oraz § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. *w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów* (Dz.U. z 2014 r., poz. 413 ze zm.) – wcześniej, tj. do 1 stycznia 2010 r. obowiązywał § 2 rozporządzenia z dnia 5 maja 2006 r. o tytule jw. (Dz.U. nr 80, poz. 558 ze zm.).

¹⁸ Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 do 3 *Prawa energetycznego*.

¹⁹ W dniu przyjęcia tytuł brzmiał: „Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015”.

²⁰ Zwanej dalej „ARP” lub „Agencją”.

²¹ Zwana dalej także „RM”.

prywatyzacji²². Kolejna korekta *Programu*, przyjęta w dniu 18 sierpnia 2009 r., objęła zmianę jego treści w punkcie 5.1 *Zmiany organizacyjne w górnictwie*, w podtytule *Dokończenie tworzenia Grupy Węglowo-Koksowej*, poprzez wykreślenie Zakładów Koksowniczych w Wałbrzychu²³ z listy podmiotów, których większościowym udziałowcem powinna być Jastrzębska Spółka Węglowa S.A.²⁴ Ostatnia zmiana z 7 października 2011 r. polegała na usunięciu z pkt. 5.1 *Zmiany organizacyjne w górnictwie* zapisu o wydzieleniu ze struktur Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A.²⁵, Centralnego Zakładu Odwadniania Kopalń (jako samodzielnej spółki). Ponadto nadano dokumentowi nowy tytuł poprzez zamianę słowa „Strategia” na „Program”.

(dowód: akta kontroli str. 6-118)

1.4. W przyjętym *Programie* cel strategiczny w stosunku do sektora gwk zdefiniowano następująco: „*Celem polityki Państwa w stosunku do sektora górnictwa węgla kamiennego jest racjonalne i efektywne gospodarowanie złożami węgla znajdującymi się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tak aby zasoby te służyły kolejnym pokoleniom Polaków.*” Cel strategiczny realizowany miał być przez działania zgrupowane wokół określonych czterech celów częściowych²⁶ oraz ośmiu wytycznych - zwanych też celami szczegółowymi. Kierująca Departamentem Górnictwa Ministerstwa wyjaśniła, że: „(...) Przyjęto, że w 2006 r. skończył się wieloletni etap restrukturyzacji gwk, w którym Państwo w sposób bardzo szczegółowy określało działania mające na celu dostosowanie sektora do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej i wprowadzało instrumenty prawne umożliwiające realizację tych działań. Z tego też względu zdecydowano, iż Państwo nie będzie ustalać szczegółowych działań restrukturyzacyjnych, lecz określi warunki w zakresie strategii działalności górnictwa, które powinny stanowić podstawę do budowy strategii przez spółki węglowe”. Powyższe podejście zostało wyrażone we wprowadzeniu do *Programu rządowego*. Jak podano w *Programie* - od 2004 r. rola rządowych programów restrukturyzacji wyraźnie osłabła i punkt ciężkości w zakresie kształtowania strategii poszczególnych spółek przesunął się w kierunku ich zarządów.

Wyjaśniając przyczyny określenia w *Programie* jedynie ogólnych kierunków działań sektora gwk bez wskazania metod i sposobów ich realizacji, Kierująca Departamentem Górnictwa stwierdziła, że *Program* „jest dokumentem obejmującym cały sektor górnictwa węgla kamiennego i jako taki wyznacza strategiczne dla sektora kierunki działania. Ze względu na znaczne zróżnicowanie producentów węgla pod względem: rodzaju węgla (koksowy, energetyczny), odbiorców (koksownie, energetyka zawodowa, przemysł, odbiorcy indywidualni, eksport), kosztów funkcjonowania związanych m.in. ze sposobem eksploatacji, warunkami górniczymi itd., relacji właścicielskich (...) i innych istotnych kwestii przypisanych sektorowi, kierunki realizacji strategii były realizowane w różny sposób. Ideą było określenie jednego celu, do którego spółki dążyły różnymi drogami. Takie rozwiązanie dawało elastyczność działania, co z kolei dawało możliwość uwzględnienia specyfiki poszczególnych spółek (kopalń) w realizacji strategii”.

(dowód: akta kontroli str. 6-118, 566-567, 573-579, 644, 655-656)

1.5. W *Programie* zdiagnozowano problemy sektora gwk, w tym przede wszystkim nadmierną dynamikę narastania kosztów produkcji stanowiącą istotne zagrożenie dla sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw górniczych oraz konkurencyjności polskiego węgla kamiennego, spowodowaną m.in. nieprawidłową relacją pomiędzy wzrostem wynagrodzeń, a wzrostem wydajności pracy oraz zbyt niską dynamiką zbywania majątku nieprodukcyjnego oraz zbędnego majątku produkcyjnego oraz dostrzeżono spadek cen węgla. W dokumencie podkreślono, iż „jedynie utrzymanie odpowiedniego poziomu kosztów pozwoli na konkurowanie na wspólnym rynku Unii Europejskiej z węglem importowanym przez kraje UE z innych kierunków oraz na konkurowanie z innymi nośnikami energii” oraz wskazano, że dla realizacji celów stawianych przed systemem bezpieczeństwa

²² Warunki nie dotyczące spółki Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A. – zwanej dalej „LW Bogdanka”: 1. Sposób i przebieg procesu prywatyzacji powinien gwarantować utrzymanie większościowego pakietu akcji pod kontrolą Skarbu Państwa, 2. Proces prywatyzacji może być prowadzony poprzez giełdę w celu pozyskania kapitałów na rozwój i modernizację prywatyzowanego przedsiębiorstwa.

²³ Obecnie: Wałbrzyskie Zakłady Koksownicze Victoria S.A.

²⁴ Zwana dalej „JSW” lub „JSW S.A.”.

²⁵ Zwana dalej „SRK” lub „SRK S.A.”.

²⁶ W tym, m.in. w zakresie utrzymania konkurencyjności polskiego węgla kamiennego w warunkach gospodarki wolnorynkowej.

energetycznego kraju, który w znaczącym stopniu oparty jest o węgiel kamienny, niezbędne jest podejmowanie długofalowych działań zmierzających do ograniczenia dynamiki narastania kosztów wydobycia węgla.

Przy realizacji celu strategicznego i celów częściowych określonych w *Programie* miano uwzględnić m.in. następujące wytyczne - cele szczegółowe:

- „dostosowywanie zdolności produkcyjnych górnictwa do możliwości sprzedaży węgla kamiennego na rynku,
- utrzymywanie kosztów produkcji węgla w kopalniach na poziomie konkurencyjnym w stosunku do cen węgla i utrzymywanie tym samym przez spółki węglowe ekonomicznej efektywności,
- utrzymywanie zadowalającego poziomu płynności finansowej oraz zdolności kredytowej przez spółki węglowe,
- zapewnienie stabilnych i bezpiecznych ekonomicznie miejsc pracy w kopalniach węgla kamiennego oraz racjonalne gospodarowanie zasobami pracy”.

Program rządowy zawierał analizę strategiczną sektora gwk obejmującą rozpoznanie czynników wewnętrznych (mocnych i słabych stron sektora) oraz zewnętrznych (szans i zagrożeń ze strony otoczenia sektora). W *Programie* przyjęto roczną częstotliwość pomiaru realizacji celów szczegółowych. Jako instytucję odpowiedzialną za monitoring strategii spółek węglowych wskazano ARP, która miała przekazywać informacje dotyczące zagrożeń w realizacji *Programu*. Jednocześnie podkreślono, że w związku z odpowiedzialnością ciążącą na Ministrze Gospodarki związaną z bezpieczeństwem energetycznym Państwa, w tym prawidłowym funkcjonowaniem sektora gwk, Minister Gospodarki zachowuje dotychczasowe kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw górniczych.

(dowód: akta kontroli str. 77-118)

W *Informacji o przebiegu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego ze szczególnym uwzględnieniem 2005 r.*, rozpatrywanej 5 maja 2006 r. przez RM, tj. w roku, w którym opracowywano projekt *Programu rządowego* na lata 2007-2015, podano, że na wniosek Ministra Gospodarki, RM zadecydowała o niestosowaniu w 2005 r. w odniesieniu do Kompanii Węglowej S.A.²⁷ i Katowickiego Holdingu Węglowego S.A.²⁸ wymogu zawartego w *Planie dostępu do zasobów węgla kamiennego w latach 2004-2006 oraz planie zamknięcia kopalń w latach 2004-2007* (przyjętym przez RM w 2004 r.), który odnosił się do wstrzymania udzielania pomocy publicznej oraz zwrotu tej pomocy w przypadku przekroczenia ustalonego wskaźnika przyrostu przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń. Jednocześnie w ww. *Informacji* podano, że „utrzymywanie nieprawidłowych relacji pomiędzy wzrostem wynagrodzeń, produktywnością i wydajnością pracy stwarza groźbę nadmiernego wzrostu kosztów produkcji i pogorszenia wyników ze sprzedaży węgla. Dlatego też, wzmocnionego nadzoru właścicielskiego wymaga kwestia ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, w szczególności w spółkach, które jeszcze niedawno były w bardzo złej sytuacji finansowej i są obciążone zaległymi zobowiązaniami”.

(dowód: akta kontroli str. 3186, 3189)

W projekcie *Programu* z 4 września 2006 r. zapisano m.in., że: „pożądanym trendem będzie stopniowe zmniejszanie dynamiki narastania kosztów produkcji. Jednym z istotnych czynników jest powiązanie wynagrodzeń ze wzrostem wydajności pracy i równoczesną poprawą wyników ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstw górniczych” oraz iż nadmierna dynamika narastania kosztów produkcji jest istotnym zagrożeniem dla sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw górniczych i konkurencyjności polskiego węgla kamiennego wobec innych producentów światowych, a także wobec innych nośników energetycznych.

Ponadto w ww. projekcie *Programu* zapisano, że w okresie restrukturyzacji lub otrzymywania pomocy publicznej w każdym roku obrotowym przedsiębiorstwa górnicze obowiązane są do nieprzekraczania wskaźnika przyrostu przeciętnych wynagrodzeń ustalonego przez Komisję Trójstronną lub w drodze rozporządzenia RM, zgodnie

²⁷ Zwanej dalej „KW” lub „KW S.A.”.

²⁸ Zwanego dalej „KHW” lub „KHW S.A.”.

z przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o *negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw*. W przypadku przekroczenia tak ustalonego wskaźnika, udzielenie pomocy publicznej zostaje wstrzymane, a uzyskana w danym roku obrotowym pomoc publiczna podlegać będzie zwrotowi wraz z odsetkami.

Pismem z dnia 6 września 2006 r. ww. projekt *Programu rządowego* został przesłany organizacjom związkowym.

(dowód: akta kontroli str. 599-600, 622, 3289)

W stanowisku Sekcji Krajowej Górnictwa Węgla Kamiennego NSZZ „Solidarność” z 21 września 2006 r. stwierdzono: *„jako absurdalne należy uznać zapisy ograniczające poziom wynagrodzeń w kontekście ewentualnej pomocy publicznej. Twórcy ‘Strategii’ nie mają świadomości, że aby doprowadzić do zgodnego z art. 18 KP poziomu wynagrodzeń w niektórych spółkach węglowych, konieczne jest przekroczenie wskaźnika wzrostu wynagrodzeń”*.

W stanowisku wyrażonym przez Porozumienie Związków Zawodowych „KADRA” z 21 września 2006 r. wskazano, że teza o powiązaniu wynagrodzeń ze wzrostem wydajności pracy i poprawą wyników ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstw górniczych oraz teza o nieprzekraczaniu wskaźnika przyrostu wynagrodzeń wzajemnie się wykluczają, gdyż wzrost wynagrodzeń będzie skutkował pozbawieniem pomocy publicznej.

W stanowisku Rady Krajowej Związku Zawodowego Górników w Polsce z 5 października 2006 r. podano m.in., że organizacja ta nie wyrazi zgody na dalsze obniżanie wynagrodzeń pracowników górnictwa, wnosząc jednocześnie o wykreślenie zapisu o obowiązku nieprzekraczania wskaźnika przyrostu przeciętnych wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 634, 3345, 3380)

W kolejnej wersji projektu *Programu rządowego* z 24 stycznia 2007 r. zastąpiono zapis iż: *„Jednym z istotnych czynników jest powiązanie wynagrodzeń ze wzrostem wydajności pracy i równoczesną poprawą wyników ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstw górniczych”* zapisem: *„decydującym czynnikiem wzrostu płac w każdym przedsiębiorstwie górniczym powinna być jego sytuacja i możliwości finansowe”*. Jednocześnie zachowano zapis o obowiązku nieprzekraczania wskaźnika przyrostu wynagrodzeń.

Na posiedzeniu Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników w dniu 24 kwietnia 2007 r. jako rozbieżność pomiędzy stanowiskami stron wykazano zapis o obowiązku nieprzekraczania wskaźnika przyrostu przeciętnych wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 599, 3447, 3472, 3538)

W projektach *Programu rządowego* z 25 i 26 kwietnia 2007 r. pozostawiono zapis, iż *„decydującym czynnikiem wzrostu płac w każdym przedsiębiorstwie górniczym powinna być jego sytuacja i możliwości finansowe”* (dopisując „Sprzeciw Sierpnia 80”) oraz zapis o obowiązku nieprzekraczania wskaźnika przyrostu wynagrodzeń. Natomiast w projekcie *Programu* z 17 maja 2007 r. wykreślono zapis o obowiązku nieprzekraczania wskaźnika przyrostu wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 3555, 3577, 3597, 3619, 3665)

W dokumencie *„Stanowisko MG do uwag zgłoszonych przez Organizacje Związkowe do projektu »Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015«”* przedstawiono stanowisko Ministerstwa Gospodarki do uwag zgłoszonych do projektu *Programu rządowego* przez organizacje związkowe. Stwierdzono w nim m.in. że:

- zapis w projekcie *Programu* ograniczający poziom wynagrodzeń w kontekście pomocy publicznej jest powieleniem zapisu z dokumentów rządowych notyfikowanych w UE oraz że twórcy *Programu* znają przypadek z 2005 r., kiedy decyzja rządu o odstąpieniu od zapisu nieprzekraczania wskaźnika przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń nie spowodowała zmniejszenia dysproporcji płacowych w KW S.A;
- teza o powiązaniu wynagrodzeń ze wzrostem wydajności pracy i poprawą wyników ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstw górniczych oraz teza o nieprzekraczaniu wskaźnika przyrostu wynagrodzeń wzajemnie się nie wykluczają;

- podpisanie układów zbiorowych pracy jest odrębną kwestią dotyczącą praw pracowników i nie może być używane do wywierania presji i szantażu przez liderów związkowych;
- powiązanie wynagrodzeń ze wzrostem wydajności pracy i równoczesną poprawą wyników ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstw górniczych jest procesem nierozzerwalnie związanym z prawidłowym zarządzaniem podmiotem gospodarczym;
- uwaga o obniżaniu wynagrodzeń pracowników górnictwa nie jest zasadna, gdyż płace w górnictwie rosną;
- płacenie podatków na zasadach określonych prawem jest obowiązkiem każdego przedsiębiorcy, a porównywanie m.in. kwot kierowanych przez górnictwo do budżetu państwa w formie różnego rodzaju danin z kwotami pomocy publicznej wraz z sugestią, że sektor gwk jest stroną poszkodowaną jest nieuprawnione.

(dowód: akta kontroli str. 3714-3733)

1.6. W związku z przyjęciem w dniu 31 lipca 2007 r. przez RM *Programu*, zarządy spółek węglowych zostały zobowiązane do opracowania strategii swojej działalności w latach 2007-2015²⁹. Zawarte w nim kierunki pożądanych działań miały stanowić ogólne wytyczne dla kształtowania strategii poszczególnych spółek. W *Programie* określono oczekiwaną zawartość strategii spółek, które miały obejmować m.in. charakterystykę ośmiu wskazanych strategii funkcjonalnych. Pierwotny termin przekazania ww. strategii wraz z opiniami rad nadzorczych do Ministerstwa (15 listopad 2007 r.) przesunięto do dnia 10 grudnia 2007 r. Jednocześnie Minister zobowiązał Dyrektora Oddziału ARP w Katowicach do przedstawienia opinii do powyższych strategii podmiotów górniczych.

(dowód: akta kontroli str. 35, 424-428)

Projekt strategii KW został omówiony na siedmiu posiedzeniach Rady Nadzorczej, która w dniu 26 listopada 2007 r. podjęła uchwałę o jej pozytywnym zaopiniowaniu. Pismem z 10 grudnia 2007 r. KW przekazała strategię spółki do ARP (wpływ 11 grudnia 2007 r.).

(dowód: akta kontroli str. 861-1017, 1590, 2574)

Projekt strategii KHW został omówiony na dwóch posiedzeniach RN, która 17 grudnia 2007 r. podjęła uchwałę o jej pozytywnym zaopiniowaniu. Pismem z 19 grudnia 2007 r. KHW przekazał strategię do Ministerstwa Gospodarki (wpływ do ARP w dniu 20 grudnia 2007 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1018-1030, 2574, 6304)

Strategia JSW została omówiona i przyjęta przez jej RN 23 listopada 2007 r. Pismem z 28 listopada 2007 r. JSW przekazała strategię do Ministerstwa Gospodarki (wpływ do ARP w dniu 3 grudnia 2007 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1031-1131, 2574)

Agencja przeprowadziła analizę strategii spółek węglowych (KW, KHW, JSW), obejmującą analizę wewnętrznej spójności tych dokumentów oraz analizę ich zgodności z *Programem rządowym*. W ramach analizy wewnętrznej spójności strategii spółek przeanalizowano zależności zachodzące pomiędzy poszczególnymi kategoriami zadań oraz prognozowanymi wynikami ekonomiczno-finansowymi. Zgodność strategii z *Programem* przeanalizowano w zakresie zgodności formalnej oraz merytorycznej, tj. zbieżności przyjętych celów i zadań z kierunkami nakreślonymi w *Programie*.

(dowód: akta kontroli str. 708-857)

Według przeprowadzonej przez ARP analizy strategii KW, założone w niej cele oraz kierunki działań były zbieżne z celami strategicznymi i działaniami koniecznymi do osiągnięcia tych celów, zawartymi w *Programie*. Jednocześnie wskazano na występowanie zagrożeń mogących ograniczyć zakres osiągnięcia założonych celów lub opóźnić ich realizację. Wśród tych zagrożeń wymieniono m.in.:

²⁹ W oparciu o pkt 5.13 tego *Programu* - Minister pismem z 2 sierpnia 2007 r. zobowiązał zarządy do przekazania tych dokumentów do Ministerstwa oraz do wiadomości do ARP w terminie do 15 listopada 2007 r.

- przyjęcie nierealistycznego założenia utrzymywania w latach 2009-2015 realnego poziomu wynagrodzeń z 2008 r. (nominalny ich wzrost w oparciu o wskaźniki inflacji)³⁰. Stąd wniesiono o uzupełnienie analizy wrażliwości wpływu zmian wybranych parametrów techniczno-ekonomicznych, określających warunki funkcjonowania spółki, o wyniki badania wpływu ponadinflacyjnego wzrostu płac na jej wyniki finansowe;
- przyjęcie zbyt optymistycznych zamierzeń w zakresie planowanych przekształceń organizacyjnych (zbycie z dniem 31 grudnia 2007 r. KWK „Bolesław Śmiały” na rzecz Południowego Koncernu Węglowego S.A.³¹ - czego nie zrealizowano). Dlatego wniesiono o dokonanie zmian w 2008 r. prognoz wydobywania i sprzedaży węgla oraz innych wyników techniczno-ekonomicznych, jak również wyników finansowych;
- niewykorzystanie możliwości osiągania przychodów ze sprzedaży eksportowej węgla.

(dowód: akta kontroli str. 762-789)

Wyniki przeprowadzonej przez ARP analizy strategii KHW wykazały, że dokument ten jest wewnętrznie spójny oraz zgodny z *Programem rządowym*, pod względem formalnym i merytorycznym. Agencja wskazała jednak, że dla realizacji strategii spółki korzystnym byłoby uwzględnienie uwag i wątpliwości dotyczących przyjęcia założeń zbyt dużej skali wzrostu cen zbytu węgla na rynku krajowym oraz konieczności zbadania przyczyn zmniejszenia się wskaźnika natężenia robót przygotowawczych³².

(dowód: akta kontroli str. 790-820)

Według przeprowadzonej przez ARP analizy strategii JSW została ona opracowana zgodnie z założeniami *Programu*. Przyjęte w strategii cele strategiczne i cząstkowe wpisywały się w podstawowe cele *Programu*. Agencja zwróciła jednocześnie uwagę m.in. na zagrożenie wzrostu kosztów produkcji węgla spowodowanego brakiem utrzymania prawidłowych relacji pomiędzy wzrostem wynagrodzeń, a wydajnością pracy. Ponadto ARP wskazała na potencjalną konieczność zapłacenia zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości od wyrobisk górniczych jako zagrożenie skutkujące pogorszeniem sytuacji finansowej JSW.

(dowód: akta kontroli str. 821-857)

We wszystkich ww. opiniach ARP wskazała na konieczność opracowania (we współpracy z jednostką monitorującą) ujednoczonego systemu wskaźników i mierników pozwalających na ocenę stopnia realizacji strategii oraz ich przyjęcie do stosowania w spółce. Agencja w ww. opiniach podkreślała konieczność bieżącego, stałego weryfikowania przebiegu realizacji podstawowych celów strategii spółek (w tym przez RN), co pozwoli na wczesne reagowanie na wszelkie występujące zakłócenia oraz ewentualne odstępstwa w realizacji zadań przyjętych w strategiach.

(dowód: akta kontroli str. 762-789, 790-820, 821-857)

Pismami z 14 stycznia 2008 r. ARP przekazała do Ministerstwa Gospodarki ww. opinie dotyczące strategii spółek węglowych. Żadna z zaopiniowanych przez ARP strategii nie została skorygowana o uwagi/zalecenia zawarte w ww. opiniach ARP, jak również nie została zatwierdzona przez Walne Zgromadzenie³³.

(dowód: akta kontroli str. 1922-1923, 3753, 3956-3958, 4100, 6303-6304)

Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych³⁴ 7 września 2009 r. skierował do Ministra Gospodarki wniosek o wprowadzenie do statutów spółek węglowych uprawnień

³⁰ Gdyż w poprzednich latach płace rosły (zgodnie z ustaleniami Komisji Trójstronnej) w tempie wyższym od inflacji.

³¹ Zwanego dalej „PKW” lub „PKW S.A.”.

³² Czy spadek ten wynika z restrukturyzacji organizacyjno-technicznej, czy ma związek z ograniczonymi nakładami finansowymi, przy sukcesywnym, planowanym wzroście wydobywania węgla.

³³ Zwane dalej „WZ”.

³⁴ Zwany dalej także „Departamentem DNP”. Obecnie Departament DNP znajduje się w strukturach Ministerstwa Rozwoju. Kierująca Departamentem Kontroli i Nadzoru Ministerstwa Energii w toku kontroli NIK poinformowała, że dokumenty związane z nadzorem właścicielskim nad spółkami węglowymi (wykonywaniem praw z akcji) znajdują się w Ministerstwie Rozwoju, jako następcy prawnego Ministerstwa Gospodarki.

WZ do zatwierdzania strategii³⁵. W uzasadnieniu podano m.in., że WZ - jako organ uprawniony do zatwierdzania strategii, miałoby wpływ na końcowy kształt tego dokumentu, wprowadzając zmiany, uzupełniając bądź nie zatwierdzając poszczególnych jego części.

(dowód: akta kontroli str. 1918-1919, 2575-2577)

Pismem z 20 października 2009 r. Departament DNP poinformował Departament Górnictwa, iż w tym dniu odbyły się WZ spółek sektora gwk w nadzorze właścicielskim Ministra Gospodarki oraz zostały podjęte uchwały zmieniające statuty spółek, w ten sposób by do kompetencji WZ należało zatwierdzanie strategii danej spółki. Jednocześnie zwrócono się o opinię w sprawie zasadności zobowiązania Zarządów do opracowania lub zaktualizowania dotychczasowych strategii funkcjonowania spółek oraz przedłożenia dokumentów do zatwierdzenia przez WZ w terminie do końca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 2578)

W odpowiedzi na ww. pismo, 28 października 2009 r. Departament Górnictwa poinformował m.in., że: „Aktualnie Informację (o funkcjonowaniu gwk w 2008 r. – przyp. NIK) przyjęło Kierownictwo Ministerstwa Gospodarki. Stwierdzono w niej, że po przyjęciu Polityki energetycznej Polski do 2030 r. przez Radę Ministrów zostanie podjęta decyzja dotycząca dokumentu określającego perspektywy dalszej działalności górnictwa węgla kamiennego, a więc uchylecia lub modyfikacji Strategii”. Ponadto poinformowano, że „został powołany Zespół ekspertów pod kierownictwem Pana Ministra Michała Boniego celem przeprowadzenia analiz dotyczących dalszego funkcjonowania w obecnym kształcie strategii sektorowych i możliwego zmniejszenia ich liczby. Jedną z rozważanych możliwości jest rezygnacja ze strategii dotyczących sektora górnictwa węgla kamiennego, ropy, gazu i elektrowni na rzecz jednej, tj. Polityki energetycznej. W związku z powyższym w ocenie Departamentu Górnictwa decyzja odnośnie zobowiązania Zarządów spółek do opracowania lub zaktualizowania dotychczasowych strategii powinna zapaść po przyjęciu przez Radę Ministrów Polityki energetycznej do 2030 roku i po podjęciu decyzji odnośnie strategii sektorowych. (...) Po zapadnięciu decydujących rozstrzygnięć proponujemy zorganizowanie spotkania z udziałem Pana Premiera Waldemara Pawlaka i Pani Minister Joanny Strzelec-Łobodzińskiej, na którym przedstawiciele spółek węglowych zaprezentują stopień realizacji strategii poszczególnych spółek oraz omówione zostaną kierunki działania na kolejne lata. Pozwoli to podjąć decyzję o dokonaniu korekty w aktualnie obowiązujących lub rozpoczęciu prac nad przygotowaniem nowych strategii”. W toku kontroli NIK, Kierująca Departamentem Górnictwa wyjaśniła, że Departament nie jest w posiadaniu dokumentacji związanej z organizacją ww. spotkania, ani nie posiada informacji w przedmiotowej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 2579-2580, 3752, 3958)

Minister Gospodarki pismem z 1 lutego 2010 r. zwrócił się do Prezesów Zarządów spółek węglowych o przesłanie zaktualizowanych i dostosowanych do zmieniających się uwarunkowań gospodarczych strategii wraz z ich prezentacją w odniesieniu do przyjętej 10 listopada 2009 r. *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*. Pismem z 13 maja 2010 r. Departament Górnictwa zwrócił się do ARP z prośbą o analizę i zestawienie zbiorcze aktualnych strategii spółek górniczych.

(dowód: akta kontroli str. 2582-2584, 3959)

Agencja sporządziła w czerwcu 2010 r. analizę „Strategii Katowickiej Grupy Kapitałowej³⁶ na lata 2010-2020”, w której stwierdzono, że nowa strategia Grupy, pod względem zakresu, wpisuje się w obowiązujący Program oraz uwzględnia określone w nim strategie funkcjonalne lub nawiązuje do nich merytorycznie. Jednocześnie zwrócono uwagę na zasadność doprecyzowania niektórych zagadnień oraz informacji ujętych w strategii. I tak m.in. w diagnozie stanu aktualnego nie zaprezentowano wskaźników, pozwalających scharakteryzować ewentualne trudności w obszarze finansowym. Także we wnioskach z analiz strategicznych pominięto wewnętrzne zagrożenia wynikające z sytuacji

³⁵ Sporządzony w związku z uchwałą Kolegium NIK z 19 sierpnia 2009 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego (KGP-41021-2/08) w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa w latach 2004-2008, ze szczególnych uwzględnieniem realizacji nadzoru w spółkach górnictwa węgla kamiennego.

³⁶ KHW jest właścicielem akcji lub udziałów wielu krajowych spółek o zróżnicowanym profilu działania. Firmy te w powiązaniu z Holdingiem oraz KWK „Kazimierz Juliusz” Sp. z o.o., sprzedaną 6 listopada 2014 r. na rzecz SRK, tworzą Katowicką Grupę Kapitałową i są łącznie określane jako Katowicka Grupa Kapitałowa, zwana w dalszej części „KGK”.

ekonomiczno-finansowej KGK. W strategii pominięto analizę sytuacji w 2010 r. polskiego rynku energetycznego, będącego głównym rynkiem dla ww. Grupy. W analizie wyrażono wątpliwości co do przyjętego wzrostu sprzedaży węgla dla energetyki zawodowej w kontekście tendencji spadkowej na tym rynku oraz nowych norm wyznaczanych przez Dyrektywę UE w zakresie jakości spalnego węgla. Zwrócono uwagę na konsekwencje zmniejszonego zapotrzebowania na węgiel ze strony energetyki i spodziewanych spadków cen. Ponadto zauważono, że nie przedstawiono kosztów utrzymywania ponad 25% niewykorzystanych zdolności produkcyjnych przez okres najbliższych 5 lat.

(dowód: akta kontroli str. 3776-3819)

Agencja sporządziła w sierpniu 2010 r. także analizę „Strategii rozwoju zakładów JSW S.A. w latach 2010-2030”, wg której strategia ta realizuje cele i zapisy zawarte w opracowanej w 2007 r. i aktualizowanej w 2009 r. „Strategii działalności JSW S.A. w latach 2005-2015”, a także jest spójna w Programem. W analizie stwierdzono, m.in. że kluczowym elementem dla skutecznej realizacji działań przyjętych w strategii jest przeprowadzenie kompleksowego procesu inwestycyjnego, którego nakłady oszacowano na ok. 1,4 mld zł. Wskazano, iż ich źródłem będą środki pozyskane w drodze prywatyzacji. Jak podano - kwestia ewentualnych planów prywatyzacyjnych nie została jednak w strategii szerzej omówiona. Zwrócono uwagę na bardzo niską granicę bezpieczeństwa finansowego spółki, z uwagi na strukturę kosztów produkcji, gdzie 77-81% stanowią koszty stałe i 19-23% koszty zmienne. Stwierdzono, że spadek średniej ceny zbytu poniżej 10% skutkować będzie ujemnym wynikiem finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 3820-3840)

Agencja nie sporządziła analizy strategii KW. Dyrektor Departamentu Górnictwa wyjaśniła, że nie zna przyczyn niesporządzenia tej analizy, jak również nie posiada informacji czy po wydaniu przez ARP opinii na temat strategii spółek zostały one skorygowane. Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału ARP w Katowicach: „Agencja nie opiniowała strategii KW S.A., gdyż ta nie została przyjęta. Rada Nadzorcza KW S.A., zgodnie z §1 Uchwały nr 23/VIII/2010 z dnia 27 sierpnia 2010 r., zaopiniowała »Strategię rozwoju i funkcjonowania KW S.A. w latach 2010-2015 z perspektywą do roku 2020« tylko w zakresie struktury finansowania inwestycji początkowych wraz ze źródłami pochodzenia środków przeznaczonych na ich finansowanie oraz prognozy cen węgla i planowanych kierunków jego zbytu. Zgodnie z telefonicznymi ustaleniami z Departamentem Górnictwa (...) znikoma byłaby przydatność, z punktu widzenia sektora gwk, zbiorczego zestawienia wykonanego na podstawie strategii tylko dwóch spółek, tj. KHW S.A. i JSW S.A.».

(dowód: akta kontroli str. 3753, 3958, 4100, 4224-4230)

Pismem z 23 czerwca 2010 r. skierowanym do Departamentu DNP, Departament Górnictwa poinformował, że po wpłynięciu do Ministerstwa strategii wszystkich spółek węglowych Departament przedstawi zbiorczą opinię dotyczącą zgodności strategii z *Polityką Energetyczną Polski*. Przedmiotowego dokumentu nie opracowano.

(dowód: akta kontroli str. 2561, 2585-2589)

Departament Górnictwa nie posiadał informacji czy ARP opiniowało inne strategie spółek węglowych aniżeli przesłane przez te spółki w roku 2007 i 2010. Odpowiadając na pytanie: dlaczego Departament Górnictwa nie zwrócił się do ARP o wydanie opinii do wszystkich strategicznych dokumentów spółek węglowych, Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że zadania związane z oceną dokumentów strategicznych spółek węglowych nadzorowanych przez Ministra Energii (ówczesnego Ministra Gospodarki) nie znajdują się w kompetencji Departamentu Górnictwa. Sprawy nadzoru właścicielskiego prowadził Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych w byłym Ministerstwie Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 2753)

Departament Górnictwa, zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Ministerstwa Gospodarki odpowiadał m.in. za prowadzenie spraw związanych z przyjętą przez RM polityką gospodarczą rządu wobec sektora gwk (w tym jej aktualizacją oraz nadzorem nad realizacją), jak również za prowadzenie prac analitycznych dotyczących osiąganych przez przedsiębiorstwa górnicze wyników ekonomiczno-finansowych oraz opracowywanie informacji o realizacji zadań wynikających z *Programu* (strategii) działalności sektora gwk.

(dowód: akta kontroli str. 1761-1917)

Zgodnie z regulaminami wewnętrznymi Departamentu DNP, obowiązującymi w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 1 marca 2011 r., Wydział Nadzoru Właścicielskiego DNP był zobowiązany, m.in. do przygotowywania walnych zgromadzeń spółek SP, będących w kompetencji Ministra Gospodarki³⁷, co zostało doprecyzowane w regulaminach obowiązujących od 2 marca 2011 r., poprzez zapisanie tego obowiązku m.in. w odniesieniu do przygotowywania projektów uchwał w sprawie zatwierdzania strategii funkcjonowania spółek będących w nadzorze Ministra Gospodarki³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1224-1554, 2236, 2239, 5219)

W latach 2007-2015 spółki węglowe opracowały m.in. poniższe dokumenty o charakterze strategicznym, określające założenia ich funkcjonowania w tym okresie:

KW:

- „Strategię rozwoju i funkcjonowania KW S.A. w latach 2007-2015”³⁹,
- „Strategię rozwoju i funkcjonowania KW S.A. w okresie 2012-2015 z perspektywą do roku 2020”⁴⁰,
- „Plan naprawczy KW S.A. na lata 2014-2020”⁴¹,
- „Koncepcję restrukturyzacji i biznes plan Nowej Kompanii Węglowej S.A.”⁴².

KHW:

- „Strategię Katowickiej Grupy Kapitałowej na lata 2007-2015” wraz z „Analizą techniczno-ekonomiczną do Strategii Katowickiej Grupy Kapitałowej na lata 2007-2015”⁴³,
- „Strategię Katowickiej Grupy Kapitałowej na lata 2010-2020”⁴⁴,
- „Strategię Katowickiej Grupy Kapitałowej na lata 2013-2020”⁴⁵,
- „Strategię Katowickiej Grupy Kapitałowej na lata 2014-2020”⁴⁶.

JSW:

- „Strategię działalności JSW S.A. w latach 2007-2015”⁴⁷,
- „Strategię działalności JSW S.A. w latach 2007-2015 - aktualizacja”⁴⁸,
- „Strategię rozwoju Zakładów JSW S.A. w latach 2010-2030”⁴⁹,
- „Plan Rozwoju Grupy Kapitałowej JSW na lata 2010-2020”⁵⁰,
- „Strategię Funkcjonowania Grupy Kapitałowej JSW na lata 2010-2020”⁵¹,
- „Strategię Grupy Kapitałowej JSW na lata 2014-2030”⁵²,
- „Strategię Grupy Kapitałowej JSW na lata 2014-2030”⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 6303-6304)

Ustalone
nieprawidłowości

1.1. W *Programie* stwierdzono, że kierunki pożądanych działań w nim zawartych powinny stanowić ogólne wytyczne dla kształtowania strategii poszczególnych spółek⁵⁴. Jednocześnie wskaźniki i mierniki realizacji poszczególnych celów szczegółowych *Programu* określono w nim w sposób utrudniający weryfikację zgodności przebiegu realizacji strategii spółek węglowych z celami *Programu rządowego*. I tak np:

³⁷ W tym m.in. do analizowania sprawozdań finansowych spółek i sprawozdań z działalności spółek, sprawozdania z działalności organów spółek, wniosków organów spółek oraz sporządzania opinii i informacji w sprawach spółek, a także do sporządzania projektów uchwał, w tym m.in. w sprawach zatwierdzania sprawozdań finansowych.

³⁸ W okresie od dnia 4 lutego 2015 r. do dnia 26 listopada 2015 r. nadzór właścicielski nad spółkami sektora gwk wykonywany był przez Ministra Skarbu Państwa, a od dnia 27 listopada 2015 r. przez Ministra Energii (zadania związane z obsługą nadzoru wykonywał Departament Kontroli i Nadzoru Ministerstwa Energii).

³⁹ Przyjęta uchwałą Zarządu nr 2241/2007 z 13 listopada 2007 r.

⁴⁰ Przyjęta uchwałą Zarządu nr 2433/2011 z 9 grudnia 2011 r.

⁴¹ Przyjęty uchwałą Zarządu nr 959/2014 z 14 października 2014 r.

⁴² Przyjęta uchwałą Zarządu nr 150/2015 z 26 lutego 2015 r.

⁴³ Pozytywnie zaopiniowana przez RN KHW uchwałą nr 91/07/VI z 17 grudnia 2007 r.

⁴⁴ Przyjęta uchwałą Zarządu Spółki nr 323/2010 z 20 kwietnia 2010 r.

⁴⁵ Przyjęta uchwałą Zarządu Spółki nr 1579/2012 z 5 października 2012 r.

⁴⁶ Przyjęta uchwałą Zarządu Spółki nr 590/2014 z 4 kwietnia 2014 r.

⁴⁷ Przyjęta uchwałą Zarządu nr 397/VI/2007 z 14 listopada 2007 r.

⁴⁸ Przyjęta uchwałą Zarządu nr 214/VI/2009 z 16 kwietnia 2009 r.

⁴⁹ Przyjęta uchwałą Zarządu nr 372/VI/2010 z 21 czerwca 2010 r.

⁵⁰ Przyjęty uchwałą Zarządu nr 347/VII/2010 z 19 listopada 2010 r.

⁵¹ Przyjęta uchwałą Zarządu nr 289/VII/2011 z 11 kwietnia 2011 r.

⁵² Przyjęta uchwałą Zarządu nr 174/VIII/2014 z 18 marca 2014 r.

⁵³ Przyjęta uchwałą Zarządu nr 299/VIII/2014 z 3 czerwca 2014 r.

⁵⁴ Pkt 5.13 Programu.

- Założono, że wielkości wydobycia i sprzedaży węgla⁵⁵ będą zgodne z prognozą zawartą w pkt 5.5 *Programu*, z tym że prognoza ta określała wartości wyłącznie dla całego sektora gwk - bez podziału na poszczególne podmioty górnicze, co w praktyce uniemożliwiało poszczególnym spółkom węglowym określenie właściwych wielkości w tym zakresie - tak, aby ich suma nie przekroczyła prognoz zawartych w *Programie*.
- Przyjęto, że jednostkowe wyniki spółek węglowych⁵⁶: (a) na bieżącej produkcji, (b) ze sprzedaży węgla oraz (c) wyniki finansowe netto⁵⁷ będą osiągały w 2015 r. docelową „wartość dodatnią” pomijając zakładane (oczekiwane) wartości tych wskaźników w poszczególnych latach realizacji *Programu* (2007-2014).
- Wskaźniki płynności finansowej I stopnia, rentowności sprzedaży, wartość zobowiązań i należności⁵⁸ miały być zgodne z „prognozą podstawowych wskaźników technicznych i ekonomiczno-finansowych spółek i poszczególnych kopalń do roku 2010”⁵⁹, co oznaczało wyłączenie spod tych postanowień następujących lat realizacji *Programu* (2011-2015).

W ocenie NIK, opisane wyżej ukształtowanie wskaźników (mierników) świadczy także o pozostawieniu spółkom węglowym nadmiernej autonomii w zakresie wyznaczania własnych celów i tym samym rezygnację Skarbu Państwa z prawa do wyznaczania celów i korzyści jakie kapitał winien mu przynosić w przyszłości⁶⁰. Należy zaznaczyć, iż pozostawienie spółkom elastyczności w podejmowaniu działań nie determinowało ograniczania narzędzi (mierników, wskaźników) służących weryfikacji zgodności tych działań z *Programem rządowym*.

I tak, np. w przyjętych w *Programie* wskaźnikach (miernikach) realizacji celów, nie uwzględniono wskaźnika bezpośrednio wskazującego na wartość jednostkowego kosztu produkcji węgla w poszczególnych spółkach, pomimo że narastanie kosztów wydobycia było jednym z głównych zagrożeń zdiagnozowanych w *Programie*. Pomimo znacznego wzrostu tych kosztów⁶¹, wyniki ze sprzedaży oraz wyniki finansowe spółek były dodatnie w okresie koniunktury na rynku.

Skoncentrowanie się na dodatnich wynikach finansowych netto spółek, w ocenie NIK mogło przyczynić się do opóźnień w podjęciu przez właściciela spółek odpowiednich działań nadzorczych. Działania takie zostały podjęte dopiero w okresie dekoniunktury, gdy zagrożeniu uległa płynność finansowa spółek wskutek spadku cen zbytu węgla przy jednocześnie wysokich kosztach produkcji, które pozostały na stałym, wysokim poziomie. Ponadto w *Programie* nie ujęto wskaźników pozwalających na monitorowanie rentowności poszczególnych kopalń, co również mogło mieć wpływ na ewentualne decyzje właścicielskie dotyczące modelu funkcjonowania spółek węglowych.

(dowód: akta kontroli str. 77-118, 436-441, 1678-1760, 5963)

1.2. Prognoza zużycia węgla kamiennego na rynku krajowym do roku 2015 zawarta w pkt. 5.5. *Programu*, mająca być podstawą strategii spółek węglowych w zakresie kształtowania wielkości wydobycia i sprzedaży węgla kamiennego, została sporządzona w drodze ekstrapolacji trendów z lat 1998-2006. Zdaniem NIK, stanowiło to zbyt

⁵⁵ Jako mierniki realizacji celu: dostosowywanie zdolności produkcyjnych górnictwa do możliwości sprzedaży węgla kamiennego na rynku.

⁵⁶ KW S.A., Katowicka Grupa Kapitałowa (KHW S.A oraz KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o.), JSW S.A.

⁵⁷ Jako mierniki realizacji celu: utrzymywanie kosztów produkcji węgla w kopalniach na poziomie konkurencyjnym w stosunku do cen węgla i utrzymywanie tym samym przez spółki węglowe ekonomicznej efektywności.

⁵⁸ Jako mierniki realizacji celu: utrzymywanie zadowalającego poziomu płynności finansowej oraz zdolności kredytowej przez spółki węglowe.

⁵⁹ Pkt 5.13 lit. k *Programu*.

⁶⁰ Podejście prezentowane w wytycznych OECD dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych, rozumianych m.in. jako spółki prawa handlowego z wyłącznym bądź częściowym udziałem Skarbu Państwa (wydane w 2005 r. przez MSP w porozumieniu z OECD). Zgodnie z tymi wytycznymi: „Aby państwo mogło zająć wyraźne stanowisko jako właściciel, powinno ono jasno sprecyzować cele, jakie mają zostać osiągnięte i nadać ich realizacji odpowiednie priorytety. Celami takimi może być (...) dążenie do rentowności, wyrażone w formie konkretnych zadań, takich jak określona stopa zwrotu oraz polityka dywidendowa. (...) Państwo powinno zatem wyjść poza określenie swoich głównych celów jako właściciela (...). Wyraźna polityka właścicielska pomoże uniknąć sytuacji, w której przedsiębiorstwo publiczne uzyska nadmierną autonomię w kwestii wyznaczania swoich własnych celów lub określania rodzaju i zakresu swoich zobowiązań (...).”

⁶¹ Od 174,71 zł/t w 2006 r. do 309,42 zł/t w 2014 r (w 2015 r, koszt ten wynosił 287,33 zł/t).

uproszczoną metodę sporządzenia długoterminowej prognozy energetycznej⁶², w szczególności w sytuacji zaniechania dokonywania jej późniejszej aktualizacji.

I tak, wg *Programu* przewidywane krajowe zużycie węgla kamiennego miało wynieść od ok. 81,1 mln ton w 2007 r. do ok. 83,0 mln ton w 2015 r.⁶³, podczas gdy wg *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.* przyjętej w 2009 r.⁶⁴ zużycie kształtowało się w odmiennym trendzie (spadkowym) od 76,6 mln ton w 2006 r. do 61,7 mln ton w 2015 r.⁶⁵. Prognozy i inne dokumenty sporządzane w kolejnych latach na zlecenie Ministerstwa Gospodarki (bądź wykonywane przez samo Ministerstwo) również wskazywały przewidywany spadek zużycia węgla⁶⁶.

Ponadto nie dokonano aktualizacji prognozy zamieszczonej w pkt 5.5 *Programu*, gdzie w sposób mało realistyczny przewidziano zużycie węgla kamiennego do produkcji paliw gazowych i płynnych w ilości 2,5 mln ton w 2012 r. i po 5 mln ton w latach 2013-2015, pomimo, że w latach tych nie prowadzono przemysłowego procesu produkcji paliw płynnych i gazowych z węgla kamiennego⁶⁷.

(dowód: akta kontroli str. 59, 77-118, 314, 396, 456, 484, 505, 635, 2202, 2228-2235)

Kierująca Departamentem Górnictwa wyjaśniła, że zawarte w *Programie* informacje dotyczące planowanego zużycia węgla kamiennego na rynku krajowym „nie powinny być traktowane jako wiążąca prognoza zużycia, ale przewidywany trend rynkowy. Wielkości zużycia w kolejnych latach obowiązywania *Programu* (2007-2015) zostały opracowane na podstawie danych historycznych poprzez zastosowanie linii trendu. Ponadto, prognozy zużycia węgla opracowywane przez różne ośrodki (instytuty naukowo-badawcze) w istotny sposób różnią się od siebie, gdyż do ich opracowania przyjęto różne kryteria początkowe. W związku z tym wybór jednej prognozy był trudny, a w wielu przypadkach niemożliwy. Istotne rozbieżności w wartościach przewidywanego zużycia pomiędzy opracowanymi prognozami uniemożliwiają przyjęcie jednego najlepszego wariantu. Tym samym, zmiana dokumentu rządowego jakim jest *Program* była bezzasadna”.

(dowód: akta kontroli str. 653-654)

NIK nie podziela argumentacji o bezzasadności zmian (aktualizacji) *Programu rządowego* gdyż przedmiotowe prognozy miały stanowić wg założeń punkt odniesienia dla realizacji, a następnie weryfikacji jednego z podstawowych jego celów jakim było dostosowanie zdolności produkcyjnych górnictwa do możliwości sprzedaży węgla kamiennego na rynku. W ocenie NIK, zaniechanie dokonywania aktualizacji *Programu* należy uznać za jedną z przyczyn niepodjęcia w stosownym czasie skutecznych działań dostosowujących zdolności produkcyjne spółek węglowych do popytu.

⁶² Analogiczne stanowisko przedstawił, w toku konsultacji, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (pismo z 21 września 2006 r.), Przewodniczący Sekcji Krajowej GWK NSZZ Solidarność (pismo z 21 września 2006 r.), a także prof. dr hab. inż. R.M.

z Akademią Górniczo-Hutniczej, który w opinii do *Programu* stwierdził że: „trends zużycia, produkcji i sprzedaży pokazane (...) na podstawie ekstrapolacji potęgowej są uproszczone, nie pokazują cykliczności zmian badanych wielkości”.

⁶³ pkt 5.5. *Programu* tabela str. 27. Przy określeniu trendu zużycia węgla kamiennego wykorzystano dane za lata 1998-2006 przedstawione w opracowaniu Agencji Rynku Energii S.A. „*Bilans energii pierwotnej w latach 1991-2006*”.

⁶⁴ Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r., nr 2, poz. 11). Polityka energetyczna Polski została przyjęta przez RM w dniu 10 listopada 2009 r. (uchwała nr 202/2009), a następnie zmieniona uchwałą nr 157/2010 RM z dnia 29 września 2010 r.

⁶⁵ Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r. - zał. Nr 2, tabela nr 10 - zużycie dla węgla kamiennego o średniej wartości opałowej 24 GJ/tonę. Rzeczywisty spadek zużycia węgla w kraju następował w okresie 2007-2014 od 85,4 mln ton do 73,9 mln ton - poza latami 2010-2011 kiedy zużycie wzrosło.

⁶⁶ Np. zgodnie z „*Prognozą zapotrzebowania na paliwa i energię do 2050 roku*” wykonaną na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Krajową Agencję Poszanowania Energii S.A. (grudzień 2013 r.), a także z dokumentem „*Wnioski z analiz prognostycznych na potrzeby Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*” (sierpień 2014 r., wersja 0.1) oraz z dokumentem o tytule jw. z sierpnia 2015 r. (wersja 0.2) struktura krajowego zapotrzebowania na energię pierwotną w zakresie węgla kamiennego miała maleć, wynosząc 64,4 mln ton w 2015 (36,9 Mtoe x 41,868 PJ / przyjęta kaloryczność węgla 24 GJ/t) r. i 42,6 mln ton (24,4 Mtoe) w 2050 r.

⁶⁷ W opinii do projektu *Programu*, przedstawionej przez Szefa Kancelarii Prezesa RM z 21 września 2006 r., wskazano m.in.: „Teza (...) o możliwości wykorzystania 5-8 mln ton węgla w 2015 r. do produkcji paliw płynnych / gazowych jest zbyt ryzykowna. Nie ma obecnie żadnych przesłanek, że może się to okazać ekonomicznie opłacalne (...)”. Zgodnie z informacją o wynikach kontroli NIK nr P/15/016 pt.: „Alternatywne metody wykorzystania węgla kamiennego do produkcji paliw gazowych i płynnych” za lata 2010-2015 (I półrocze), stwierdzono, że dotychczasowe działania na rzecz rozwoju technologii zgazowania węgla nie przyniosły rezultatu, umożliwiającego wykorzystanie tej technologii w gospodarce na skalę przemysłową, a perspektywa wdrożenia przemysłowego podziemnego zgazowania węgla jest nadal odległa i niepewna. W piśmie Ministra Gospodarki do Prezesa NIK z 12 listopada 2015 r. podano, że „technologia podziemnego zgazowania węgla wymaga wielu lat badań, po których możliwe będzie wdrożenie na początku projektu instalacji pilotażowej, a później przemysłowej”.

NIK zwraca uwagę, że już we wprowadzeniu do *Programu* stwierdzono, że: „w przypadku zmiany kierunków i zasad prowadzonej polityki energetycznej w Polsce zmianom i dostosowaniu będzie podlegać strategia działania sektora górnictwa węgla kamiennego”. Również w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.*, przyjętej w listopadzie 2009 r. postanowiono, że obowiązujące przed jej przyjęciem rządowe programy sektorowe dotyczące górnictwa węgla kamiennego zostaną przeanalizowane pod kątem zgodności z *Polityką* i ewentualnie do niej dostosowane lub utracą moc⁶⁸.

(dowód: akta kontroli str. 59, 77-118, 314, 396, 456, 484, 505)

Ponadto NIK zwraca przy tym uwagę, że Minister Gospodarki wbrew określönemu w art. 15a ust. 1 *Prawo energetycznego* obowiązkw przedłożenia RM wniosku o przyjęcie polityki energetycznej państwa, nie opracował jej w terminie umożliwiającym przyjęcie ww. polityki przez RM z zachowaniem terminu wynikającego z art. 15 ust. 2 ww. ustawy (tj. do listopada 2013 r.), na co Izba m.in. zwracała uwagę w informacji o wynikach kontroli z marca 2015 r.⁶⁹ Nowa polityka energetyczna państwa nie została przyjęta przez RM do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK⁷⁰. W ocenie Izby, brak aktualnej polityki energetycznej państwa (od 2013 r.) utrudniał bieżącą aktualizację *Programu*, co miało wpływ na brak adekwatnej polityki wobec sektora gwk.

(dowód: akta kontroli str. 79, 318-423, 519-522, 858-860, 1591-1677, 4388)

1.3. Dokonywane zmiany niektórych planowanych przekształceń organizacyjnych w górnictwie oraz podejmowane działania pozaplanowe nie były poprzedzane stosownymi aktualizacjami *Programu rządowego*, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym. I tak:

- W dniu 5 października 2011 r. Skarb Państwa zawarł z JSW umowę sprzedaży akcji stanowiących 85% kapitału zakładowego Wałbrzyskich Zakładów Koksowniczych „Victoria” S.A.⁷¹, podczas gdy wcześniejszą korektą *Programu* z 18 sierpnia 2009 r. postanowiono o wykreśleniu tych Zakładów z listy podmiotów, których większościowym udziałowcem powinna być JSW⁷². Jednocześnie w przedstawionej RM informacji o realizacji *Programu* w 2011 r.⁷³ Ministerstwo wskazało, że ww. transakcja „oznacza zakończenie, po prawie 10 latach, budowy grupy węglowo-koksowej” - pomimo że faktyczny skład tej grupy był inny niż docelowy skład wskazany w *Programie*.

(dowód: akta kontroli str. 57-67, 79, 523, 535-536, 553, 698-705)

- W dniu 31 lipca 2014 r. wyłączono Kopalnię Knurów-Szczygłowice ze struktur KW (zgodnie z *Programem Restrukturyzacji KW S.A. na lata 2014-2020*⁷⁴) poprzez jej sprzedaż na rzecz JSW⁷⁵, która to zmiana nie była ujęta w *Programie*, którego przed podjęciem tych działań nie zaktualizowano.

(dowód: akta kontroli str. 2178, 2333-2338, 4131, 4200-4223, 6068-6120)

Kierująca Departamentem Górnictwa wyjaśniając przyczyny niedokonywania aktualizacji *Programu rządowego* dotyczących ujęcia w nim powyższych, zrealizowanych działań stwierdziła, że transakcje te odbywały się w warunkach wolnorynkowych, a JSW była już wówczas spółką giełdową.

(dowód: akta kontroli str. 652-653)

⁶⁸ Ponadto w dokumencie „Korekta programu rządowego Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015” z marca 2009 w pkt 1 podano: „Trwają (...) prace nad projektem »Polityki energetycznej Polski do 2030 roku«. Założenia tego dokumentu będą miały wpływ na rozwiązania przyjęte we wszystkich programach sektorowych, w tym i górnictwa węgla kamiennego. (...) Pełna aktualizacja »Strategii (...)« nastąpi w terminie późniejszym, przy uwzględnieniu powyżej przedstawionych uwarunkowań”.

⁶⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK nr P/14/018 pt. „Zapewnienie mocy wytwórczych w elektroenergetyce konwencjonalnej”.

⁷⁰ Kierujący Departamentem Energetyki Ministerstwa Energii wyjaśnił, że: „Ministerstwo jest w trakcie rewizji projektu dokumentu (...), co wynika nie tylko z powołania nowej Rady Ministrów, ale także wystąpienia sytuacji, które wymagają zaprojektowania właściwych rozwiązań (...)”.

⁷¹ Poprzednio: Zakłady Koksownicze w Wałbrzychu, zwane dalej **WZK „Victoria”**.

⁷² Zgodnie ze skorygowanym pkt 5.1 *Programu rządowego*, dokończenie tworzenia Grupy Węglowo-Koksowej obejmowało wyłącznie spółki: Koksownia „Przyjaźń” Sp. z o.o., Polski Koks S.A. i Kombinat Kokschemiczny „Zabrze” S.A.

⁷³ Informacja o realizacji w 2011 roku *Programu działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015* oraz informacja o sytuacji w I kwartale 2012 r. z października 2012 r. (str. 17 ww. Informacji).

⁷⁴ Przyjętą uchwałą Zarządu KW z 20 lutego 2014 r. oraz zaopiniowanym przez RN KW uchwałą z 28 lutego 2014 r.

⁷⁵ Włączenie w struktury Grupy Kapitałowej JSW, KWK „Knurów-Szczygłowice” zostało ujęte w „Strategii Grupy Kapitałowej Jastrzębskiej Spółki Węglowej na lata 2014-2030” przyjętej uchwałą Zarządu JSW z 3 czerwca 2014 r. Rada Nadzorcza JSW, uchwałą z 30 lipca 2014 r., zaakceptowała projekt umowy sprzedaży KWK Knurów-Szczygłowice oraz wyraziła zgodę za zawarcie przez spółkę z KW ostatecznej umowy.

Zdaniem NIK, debiut JSW na giełdzie papierów wartościowych⁷⁶ w dniu 6 lipca 2011 r., nie stanowił podstawy dla zaniechania aktualizacji *Programu*, biorąc pod uwagę, że zgoda na prowadzenie przez Zarząd JSW działań mających na celu nabycie akcji WZK „Victoria” została wyrażona jeszcze przed tym debiutem⁷⁷. Ponadto, NIK zwraca uwagę, że stronami powyższych działań był Skarb Państwa oraz spółki z wyłącznym lub większościowym jego udziałem⁷⁸, a podobne ważniejsze przekształcenia organizacyjne w górnictwie były ujmowane w *Programie*, co dotyczy np. przeprowadzonego w 2008 r. włączenia spółki KWK „Budryk” S.A. w struktury JSW.

(dowód: akta kontroli str. 57-67, 79, 523, 535-536, 553, 4122)

1.4. Pomimo postawionej w *Programie* diagnozy o istotnych, już zaistniałych problemach sektora gwk, a także o potencjalnych zagrożeniach, nie znalazły one odpowiedniego odzwierciedlenia w przyjętych kierunkach działań, które by przeciwdziałały skutkom tych zagrożeń. I tak, w *Programie* wskazano, że: „(...) dynamika spadku cen węgla i wzrostu kosztów jego produkcji powoduje pogorszenie wyników finansowych producentów węgla. Największe zagrożenie z tego powodu istnieje w odniesieniu do Kompani Węglowej S.A, co uzasadnia konieczność prowadzenia dalszej restrukturyzacji spółki”.

Pomimo takiej diagnozy nie zaplanowano działań korygujących, w szczególności np. dotyczących modelu funkcjonowania KW do 2015 r., polegającego na utrzymywaniu kopalń nierentownych⁷⁹ przez kopalnie rentowne, który nie pozwalał na ekonomicznie uzasadnione funkcjonowanie spółki i nie stwarzał możliwości jej rozwoju⁸⁰.

Ponadto, w *Programie* zauważono problem zagrożeń wynikających z nadmiernej dynamiki narastania kosztów produkcji, w tym wynikającej z nieprawidłowej relacji pomiędzy wzrostem wynagrodzeń, a wydajnością pracy. Jednocześnie jednak zgodzono się na postulaty związków zawodowych dotyczące wykreślenia z *Programu rządowego* zapisów regulujących powyższe kwestie, tj. zrezygnowano m.in. z zapisu o konieczności powiązania wynagrodzeń ze wzrostem wydajności pracy i równoczesną poprawą wyników ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstw górniczych oraz z zapisu o obowiązku nieprzekraczania określonego wskaźnika przyrostu wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 77-118, 1684)

Kierująca Departamentem Górnictwa odnosząc się do braku planu działań korygujących model organizacyjny KW wyjaśniła, m.in. że „(...) *Program rządowy* był dokumentem o charakterze ogólnym, a kwestie szczegółowe określono w strategiach spółek węglowych. Tym samym nie zakładano docelowego kształtu, czy też modelu funkcjonowania KW S.A.”.

(dowód: akta kontroli str. 2203)

W ocenie NIK, postawienie w *Programie* jedynie diagnozy problemów sektora gwk, w tym odnoszących się do KW, z jednoczesnym pominięciem zaprojektowania przynajmniej ogólnego modelu funkcjonowania spółek węglowych mającego na celu przeciwdziałanie stwierdzonym zagrożeniom, w połączeniu z brakiem odpowiedniego nadzoru (co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego) doprowadziło do sytuacji przedstawionej w *Planie Naprawczym KW S.A. na lata 2014-2020* następująco: „(...) »zdrowa«, rentowna część Kompanii, finansując działalność kopalń przynoszących straty, może – ze względu na brak dostępu do kapitałów zewnętrznych, niezbędnych do finansowania rozwoju – również w bardzo krótkim okresie ulec degradacji, doprowadzając do pogłębiających się strat całości spółki”.

(dowód: akta kontroli str. 77-118, 1684)

1.5. Minister Gospodarki, jako reprezentant Skarbu Państwa, wykonujący uprawnienia WZ nie podjął uchwał o zatwierdzeniu większości opracowanych strategii funkcjonowania spółek

⁷⁶ Zwanej dalej „GPW”.

⁷⁷ Uchwała nr 1 NWZ JSW z 15 kwietnia 2011 r. podjęta przez Podsekretarza Stanu w MG.

⁷⁸ Udział Skarbu Państwa w JSW po prywatyzacji wynosił ponad 55%.

⁷⁹ Np. ze względu na eksploatację końcowych partii złoża, czy warunki górnictwo-geologiczne.

⁸⁰ W dokumencie „*Plan naprawczy KW S.A. na lata 2014-2020*” stwierdzono, że ocena bieżącej sytuacji KW nie potwierdza przyjętej w 2003 r. tezy o uzasadnionym ekonomicznie funkcjonowaniu Spółki w oparciu o ww. model organizacyjny.

będących w jego nadzorze. Dotyczyło to strategii JSW⁸¹, a strategię KHW⁸² i KW⁸³ zostały zatwierdzone dopiero odpowiednio w latach 2010 i 2012, przy czym strategia KHW z 2012 r. nie została zatwierdzona. Obowiązek zatwierdzenia strategii wynikał z następujących przepisów Statutów ww. podmiotów:

- § 25 ust. 1 pkt 18 Statutu JSW obowiązującego od 17 grudnia 2009 r. do 6 lipca 2011 r.⁸⁴ (następnie kompetencję przeniesiono na Radę Nadzorczą⁸⁵),
- § 25 ust. 1 pkt 18 Statutu KHW obowiązującego od 5 listopada 2009 r. do 3 lipca 2015 r.,
- § 23 ust. 1 pkt 20 Statutu KW obowiązującego od 4 stycznia 2010 r. do 21 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 429-433, 1132-1223, 1555-1589, 2287-2316)

Dyrektor Departamentu DNP wyjaśnił, że: „opóźnione zatwierdzenie strategii spółek sektora węglowego, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonywał Minister Gospodarki lub niezatwierdzenie strategii podyktowane było sytuacją działania sektora górnictwa węgla kamiennego, która ulegała i ulega w dalszym ciągu zmianom i procesom dostosowawczym. Sektor górnictwa musiał na bieżąco dostosowywać swoją zewnętrzną politykę do zmian kierunków i zasad prowadzonej polityki energetycznej w Polsce oraz trendów na zmieniającym się rynku węgla w kraju i na świecie. W przypadku Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A. czynnikiem dodatkowym, który uniemożliwił zatwierdzenie strategii Spółki było również podjęcie decyzji przez Ministra Skarbu Państwa o prywatyzacji Spółki. W trakcie procesu prywatyzacji JSW S.A. doszło do zmiany Statutu Spółki i kompetencje Walnego Zgromadzenia w zakresie zatwierdzania strategii funkcjonowania Spółki zostały przeniesione do zakresu zadań Rady Nadzorczej. Do czasu zatwierdzenia z dniem 1 lutego 2012 r. strategii KW S.A. obowiązywały coroczne plany, strategie rządowe oraz corocznie zatwierdzane przez Radę Nadzorczą plany rzeczowo-finansowe”.

(dowód: akta kontroli str. 2236-2238, 2240)

NIK zwraca uwagę, że w Programie, stwierdzono m.in.: „(...) punkt ciężkości w zakresie kształtowania strategii poszczególnych spółek przesunął się w kierunku ich zarządów. Jednak państwowy właściciel spółek węglowych w dalszym ciągu powinien kształtować strategię działalności całego sektora”. Zdaniem NIK, oznacza to, że Skarb Państwa w ramach sprawowanego nadzoru korporacyjnego, powinien podejmować działania potwierdzające zgodność i spójność strategii spółek z ogólnymi wytycznymi ujętymi w Programie⁸⁶. Zdaniem NIK, zatwierdzanie pozytywnie zaopiniowanych przez rady nadzorcze strategii miało uzasadnienie, a od chwili wprowadzenia tego wymogu do statutów spółek było także obowiązkiem walnych zgromadzeń spółek (wyjątek stanowiła JSW po prywatyzacji, gdzie było to zadaniem rady nadzorczej spółki). W ocenie NIK, zachodzące w otoczeniu sektora gwk zmiany były dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością budowania akceptowanych przez państwowego akcjonariusza strategii, a nie przesłanką do opóźnień w ustosunkowywaniu się do tych dokumentów.

Jak wyjaśniła Kierująca Departamentem Górnictwa: „Departament Górnictwa nie zgłaszał wniosków do Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych o zatwierdzenie strategii spółek przez Walne Zgromadzenie”, a wyjaśniając jakie działania podjęto w celu zatwierdzenia strategii spółek, zgłoszonych przez ich zarządy odpowiedziała, że: „Departament Górnictwa nie prowadził nadzoru właścicielskiego nad podmiotami sektora górniczego. Kompetencje takie posiadał Departament Jednostek Nadzorowanych

⁸¹ Zarząd JSW wnosil o zatwierdzenie przez WZ: „Planu Rozwoju Grupy Kapitałowej JSW S.A. na lata 2010-2020 - pismem z 19 listopada 2010 r. oraz „Strategii Funkcjonowania Grupy Kapitałowej JSW S.A. na lata 2010-2020” wraz z załącznikiem pn. „Plan Rozwoju Grupy Kapitałowej JSW S.A. na lata 2010-2020” - pismem z 11 kwietnia 2011 r.

⁸² W dniu 28 czerwca 2010 r. ZWZ KHW podjęło uchwałę zatwierdzającą „Strategię Katowickiej Grupy Kapitałowej na lata 2010-2020” (obejmującą Strategię KHW). Pismem z 22 października 2012 r. Prezes Zarządu KHW przesłał aktualną „Strategię Katowickiej Grupy Kapitałowej na lata 2013-2020”, wnioskując o jej zatwierdzenie przez WZ Spółki.

⁸³ W dniu 1 lutego 2012 r. NWZ KW podjęło uchwałę zatwierdzającą „Strategię rozwoju i funkcjonowania Kompanii Węglowej S.A. w okresie od 2012 do 2015 roku z perspektywą do 2020 r.” Została ona uchylona przez NWZ 29 października 2014 r. i z tym dniem zatwierdzono jednocześnie „Plan naprawczy Kompanii Węglowej S.A. na lata 2014-2020”.

⁸⁴ W dniu 6 lipca 2011 r. JSW zadebiutowała na GPW. W ofercie publicznej zaofiarowano 39.496.196 akcji, stanowiących 33,1% kapitału spółki, które objęli inwestorzy indywidualni i instytucjonalni oraz osoby uprawnione.

⁸⁵ Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 12 Statutu z 27 maja 2011 r.: „do uprawnień Rady Nadzorczej należy zatwierdzanie strategii funkcjonowania Spółki, z tym, że w okresie w którym Skarb Państwa posiada wszystkie akcje w kapitale zakładowym Spółki, zatwierdzanie strategii należy do kompetencji WZ.” Zgodnie z § 20 pkt 12 Statutu obowiązującego od 11 września 2013 r. zatwierdzanie Strategii funkcjonowania Spółki należy do RN.

⁸⁶ M.in. z uwagi na zawarcie w Programie prognoz oraz wskaźników/mierników odnoszących się do całego sektora (prognoza wielkości wydobycia i sprzedaży węgla kamiennego).

i *Podległych*”. Departament Górnictwa nie posiadał wiedzy, które strategie poszczególnych spółek (KW, KHW i JSW), obowiązywały w kolejnych latach obowiązywania *Programu*.

NIK zwraca również uwagę, że monitoring i nadzór nad realizacją *Programu rządowego* oraz jego aktualizacjami należał do zadań Departamentu Górnictwa, a kompetencje w zakresie przygotowywania projektów uchwał w sprawie zatwierdzenia strategii funkcjonowania spółek węglowych należały do Departamentu DNP⁸⁷. Departament Górnictwa wydawał opinie o poszczególnych strategiach spółek jedynie na wniosek Departamentu DNP⁸⁸, jednak nie podejmował działań w celu zapewnienia ich zatwierdzenia przez WZ. Innymi słowy, Departament odpowiedzialny za realizację *Programu* wypowiadał się merytorycznie na temat nadsyłanych do zatwierdzenia strategii spółek, jednak nie wykazywał zainteresowania dalszym losem dokumentów, które miały być podstawą praktycznego wdrożenia ujętych w *Programie* wytycznych.

Zdaniem NIK, podejmowanie działań zmierzających do zatwierdzenia strategii spółek bądź ich aktualizacji, jako elementów realizacji *Programu* było zadaniem obu Departamentów – Departamentu Górnictwa w zakresie merytorycznym oraz Departamentu DNP w zakresie ich formalnego przyjęcia. Brak prawidłowej współpracy pomiędzy ww. Departamentami doprowadził do częściowego zaniechania dokonania formalnego przełożenia wytycznych *Programu* na obowiązujące i realizowane strategie działalności poszczególnych spółek.

Dyrektor Departamentu Górnictwa wyjaśniając: (a) która strategia spółki obowiązywała w przypadku niezatwierdzenia przez WZ jakiegokolwiek strategii spółki (np. przypadek JSW) oraz (b) czy w przypadku niezatwierdzenia strategii danej spółki węglowej przez WZ (w sytuacji złożenia wniosku zarządu spółki w tym zakresie), obowiązywała poprzednia (zatwierdzona) wersja strategii, czy też strategia, o której zatwierdzenie wносił zarząd danej spółki, stwierdziła że: „Kwestie nadzoru właścicielskiego w odniesieniu do spółek węglowych sprawował Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych w byłym Ministerstwie Gospodarki. Kwestie związane z zatwierdzaniem (opiniowaniem) strategii przez walne zgromadzenia nie znajdowały się w kompetencji Departamentu Górnictwa”.

W opinii Dyrektora Departamentu DNP, w przypadku braku zatwierdzenia przez Walne Zgromadzenie strategii spółki, spółka funkcjonowała w oparciu o strategię rządową (*Program* - przyp. NIK) oraz zatwierdzane corocznie plany ekonomiczno-finansowe. Zdaniem NIK, takie stanowisko było sprzeczne z postanowieniami *Programu*, wskazującymi na strategię spółek węglowych jako podstawy jego realizacji⁸⁹.

(dowód: akta kontroli str. 95, 111, 2211-2227, 2239-2242, 2562-2564, 2585-2599, 2600-2603, 2753, 2782-2801, 3958)

1.6. Minister Gospodarki nie zapewnił zgodności treści strategii nadzorowanych przez niego przedsiębiorstw górniczych z celami określonymi w *Programie*, pomimo, że kierunki dotyczące strategii działalności górnictwa określone w tym *Programie* miały stanowić podstawę do budowy strategii przez spółki węglowe. W szczególności stwierdzono:

(a) Brak zgodności pomiędzy wielkością zużycia na rynku krajowym węgla kamiennego wyprodukowanego przez rodzimych producentów węgla⁹⁰ przyjętą w *Programie*, a sprzedażą węgla kamiennego w kraju zaplanowaną w strategiach spółek węglowych⁹¹. W 2008 r. w *Programie* przewidziano zużycie na poziomie 75,5 mln ton, a spółki węglowe

⁸⁷ Jak wyjaśnił Dyrektor DNP, rola tego Departamentu w zakresie strategii spółek węglowych ograniczała się do zadań wynikających bezpośrednio z wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu DNP, a więc przygotowania walnych zgromadzeń spółek z punktem w porządku obrad obejmującym zatwierdzenie ostatecznej wersji projektu strategii danej spółki, natomiast komórką prowadzącą nadzór merytoryczny nad spółkami sektora węglowego był Departament Górnictwa.

⁸⁸ Departament Górnictwa zaopiniował strategię: KHW – *Strategia Katowickiej Grupy Kapitałowej na lata 2010-2020* (pismo z 23 czerwca 2010 r. oraz z 16 marca 2011 r.), *Strategia Katowickiej Grupy Węglowej na lata 2014-2020* (pismo z 9 lipca 2014 r.); JSW – opinia do *Planu Rozwoju Grupy Kapitałowej JSW S.A. na lata 2010-2020* (pismo z 7 grudnia 2010 r.) oraz jego modyfikacji (pismo z 27 kwietnia 2011 r.); KW – opinia do *Strategii rozwoju i funkcjonowania KW S.A. w okresie od 2012 do 2015 z perspektywą do 2020 roku* (pismo z 23 stycznia 2012 r.) oraz opinia do *Planu naprawczego KW S.A. na lata 2014-2020 – wersja z 8 września 2014 r.* (pismo z 24 września 2014 r. oraz z 27 października 2014 r.); Węglokoks S.A. – *Strategia rozwoju Węglokoks S.A. na lata 2010-2015* (pismo z 15 września 2010 r.); SRK S.A. – *Strategia SRK S.A. na lata 2011-2015 z perspektywą do roku 2010* (pismo z 22 kwietnia 2011 r.).

⁸⁹ Np. w pkt 4.3 w tabeli: wskaźniki i mierniki realizacji poszczególnych celów szczegółowych – wprost odniesiono się do strategii spółek węglowych.

⁹⁰ Obliczone jako różnica pomiędzy całkowitym zużyciem węgla kamiennego na rynku krajowym, a importem tego surowca.

⁹¹ Spółki węglowe ujęte w porównaniu: KW (bez KWK Bolesław Śmiały), KHW, JSW, LW Bogdanka, Budryk S.A., Południowy Koncern Węglowy S.A., KWK Bolesław Śmiały, KWK Silesia.

zaprojektowały sprzedaż na rynek krajowy 77,5 mln ton, tj. o 2 mln ton więcej. W każdym następnym roku różnica ta się zwiększała, osiągając w 2014 r. poziom 11,3 mln ton (77,0 mln ton w *Programie* wobec 88,3 mln ton wg spółek). W 2015 r. spółki węglowe zaplanowały łączną sprzedaż na kraj 87,6 mln ton, wobec poziomu 77,0 mln ton określonego w *Programie* (nadwyżka 10,6 mln ton).

(dowód: akta kontroli str. 77-118, 712)

(b) Brak zgodności pomiędzy wielkością eksportu zaplanowanego w *Programie* w porównaniu z eksportem wykazany w strategiach spółek węglowych. I tak przykładowo na rok 2008 w *Programie* założono eksport pomiędzy 18,5 a 21,7 mln ton (na rok 2015 pomiędzy 14 a 19 mln ton), podczas gdy spółki zaplanowały jedynie wywóz 14,5 mln ton (w 2015 r. 9,4 mln ton). Jednocześnie w strategii Węglokoks S.A.⁹² przyjętej uchwałą Zarządu Spółki 14 listopada 2008 r. i pozytywnie zaopiniowanej przez RN spółki uchwałą z 21 listopada 2008 r., założono utrzymanie się tendencji spadkowej eksportu węgla z Polski w roku 2008 do około 7,5 mln ton. Ponadto w „Strategii rozwoju Węglokoks S.A. na lata 2010-2015” (zatwierdzonej przez Ministra Gospodarki 14 października 2010 r.) przyjęto, że „prognozy dla roku 2010 określają poziom eksportu na około 10 mln ton. (...) tendencja spadku eksportu węgla ma charakter trwały. Całkowita sprzedaż węgla poza granice Polski w latach następnych ustabilizuje się w przedziale 7-8 mln ton rocznie”.

(dowód: akta kontroli str. 77-118, 434-435, 636, 713, 1924-1927, 2203-2204)

Przedmiotowe niezgodności zostały wykazane w zbiorczej analizie ARP strategii spółek, przekazanej Ministerstwu Gospodarki pismem z 14 stycznia 2008 r. Agencja w ww. analizie informowała, że od 2011 r. z uwagi na prawdopodobną nadpodaż węgla w kraju dojdzie do rywalizacji pomiędzy spółkami węglowymi.

(dowód: akta kontroli str. 708-761, 1922-1923)

Kierująca Departamentem Górnictwa udzielając odpowiedzi na pytanie, czy Ministerstwo posiadało dane jak w latach 2007-2015 kształtowały się plany wszystkich spółek węglowych (zawarte w strategiach spółek i ich aktualizacjach) w zakresie wielkości sprzedaży węgla kamiennego (w podziale na kraj i eksport) oraz wydobycia, wyjaśniła, że „Strategie spółek węglowych na lata 2007-2015 wraz z ich aktualizacjami były przekazywane do Ministerstwa Gospodarki, jednak Departament Górnictwa nie posiada informacji czy informacje wynikające z tych dokumentów, a dotyczące wielkości sprzedaży oraz wydobycia były poddane analizie porównawczej z planami zawartymi w *Programie działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007- 2015*”.

(dowód: akta kontroli str. 647)

Zdaniem NIK, brak uzgodnienia przez Ministerstwo ze spółkami węglowymi podstawowych elementów strategii wpływających na realizację *Programu rządowego* (takich jak wielkość sprzedaży krajowej i eksportu węgla) uniemożliwił rzetelne egzekwowanie przez Ministra od spółek węglowych wykonania założeń *Programu* oraz weryfikację wykonania założonych w nim celów. Departament Górnictwa przy opiniowaniu strategii spółek węglowych nie odnosił się do łącznych planów spółek węglowych w kontekście założeń (prognoz) *Programu rządowego*⁹³, a Departament DNP nie brał udziału w żadnym z etapów powstawania projektów strategii spółek węglowych.

Kierująca Departamentem Górnictwa wyjaśniła jednocześnie, że Departament „planował w zbiorczej opinii wszystkich spółek odnieść się do *Polityki Energetycznej Państwa (...)*, jednak z powodu dynamicznych zmian na rynku węgla i konieczności ponownych aktualizacji strategii, dokument ten nie powstał”. W ocenie NIK, dynamiczna sytuacja na rynku węgla nie powinna stanowić podstawy do rezygnacji przez Ministra z weryfikacji łącznych planów spółek węglowych w kontekście założeń *Programu rządowego* oraz *Polityki Energetycznej Polski*, a wręcz przeciwnie – strategie spółek węglowych winny być na bieżąco monitorowane w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 2205, 2239-2242, 2211-2227, 2561, 2585-2599, 2782-2801)

⁹² Zwanego dalej także „Węglokoks”.

⁹³ Departament Górnictwa opiniował odrębnie strategie spółek węglowych, nie odnosząc się do łącznych wartości z nich wynikających.

1.1. NIK zwraca uwagę, iż warunkiem koniecznym dla rzetelnego opracowania strategii spółek węglowych, a następnie ich rzetelnej weryfikacji przez właściciela, było uprzednie sformułowanie celów, wytycznych i kierunków działań *Programu* w sposób wewnętrznie spójny, kompletny, wynikający z rzetelnej diagnozy sytuacji gwk oraz jednoznaczny. Tymczasem, w opinii NIK, niektóre z celów zostały sformułowane w sposób ogólnikowy i mało czytelny. I tak, np.:

- „*utrzymywanie zdolności kredytowej*” nie powinno być wytyczną dla spółek, gdyż jest ona konsekwencją dobrej kondycji finansowej podmiotu, a nie celem jego działania;
- „*utrzymywanie kosztów produkcji węgla w kopalniach na poziomie konkurencyjnym w stosunku do cen węgla*” - należy zauważyć, że pojęcie „konkurencyjny” może odnosić się do relacji między cenami, a nie pomiędzy kosztem a ceną;
- określenia użyte w „*wizji*” sektora gwk: „*stabilność i elastyczność zatrudnienia*” - mogą zostać odczytane jako pojęcia wzajemnie sprzeczne, w szczególności gdy zatrudnienie identyfikuje się z pozostawaniem w stosunku pracy, o którym mówi art. 22 § 1 *Kodeksu pracy*.⁹⁴

(dowód: akta kontroli str. 77-118)

1.2. NIK zwraca uwagę na nieprecyzyjny zapis *Programu*, wg którego „*wielkość eksportu polskiego węgla wynikać będzie z różnicy pomiędzy wielkością produkcji polskich producentów oraz wielkością importu, a wielkością rzeczywistego zapotrzebowania na polskim rynku*”⁹⁵. Określanie skali eksportu jako wartości wynikowej pomiędzy produkcją węgla, a możliwościami jego zbytu w kraju potwierdza także zapis w tabeli na str. 27 *Programu*, gdzie dla poszczególnych lat eksport to: „*Nadwyżka węgla kamiennego na rynku krajowym*”.

Zdaniem NIK, powyższe podejście mogło być traktowane przez spółki węglowe jako błędny wyznacznik i prowadzić do utrzymywania poziomu wydobycia węgla w oderwaniu od możliwości jego zbytu na rynku krajowym, gdyż jak zakładał *Program* całość nadwyżki będzie sprzedana na eksport.

Kierująca Departamentem Górnictwa wyjaśniła, że poza ww. zapisem, w *Programie* również założono, że „*przedsiębiorstwa górnicze powinny kształtować wielkość wydobycia na poziomie możliwości zbytu*”, z czego wynika, że eksport węgla realizowany miał być z uwzględnieniem jego opłacalności.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2007-2015 przedsiębiorstwa górnicze nie dostosowywały wydobycia do możliwości zbytu tak na rynku krajowym jak i zagranicznym, o czym świadczą rosnące zapasy niesprzedanego węgla na zwalach kopalń⁹⁶, przy jednocześnie znacznie mniejszej od planowanej skali zrealizowanego eksportu węgla. Należy zauważyć, że obok ceny, możliwości eksportu węgla uzależnione są także od jego parametrów wymaganych przez potencjalnych odbiorców. Konsekwencją dopuszczenia do nadprodukcji węgla był spadek jego cen poniżej jednostkowych kosztów wydobycia.

(dowód: akta kontroli str. 103, 636, 713, 2203-2204, 5957-5976g)

1.3. *Program* nie zawierał analizy ryzyka wystąpienia określonych zdarzeń, jak również scenariuszy (wariantów) działań na wypadek uzyskiwania przez przedsiębiorstwa górnicze wyników gorszych niż zakładano, np. z uwagi na możliwe zmiany uwarunkowań rynkowych. Kierująca Departamentem Górnictwa wyjaśniła, że zgodnie z podstawowym założeniem *Programu* „*dokument ten nie wskazywał analiz ryzyka wystąpienia określonych zdarzeń, lecz kierunki w zakresie działalności górnictwa, które powinny stanowić podstawę do*

⁹⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.

⁹⁵ W toku konsultacji projektu *Programu*, Szef Kancelarii Prezesa RM (pismo z 21 września 2006 r.) stwierdził m.in.: „Po krótkim okresie koniunktury, obecnie powraca zagrożenie uzyskiwania cen węgla w eksporcie lub wywozie niższych od kosztów produkcji i transportu (...). Niewystarczająca jest jedynie propozycja zwrócenia uwagi na ten fakt Komisji Europejskiej i monitorowanie importu węgla do Polski, bowiem mało prawdopodobne jest zastosowanie przez KE nadzwyczajnych środków ochronnych. Proponuję rozważenie (...) zajęcia bardziej jednoznacznego stanowiska w tej kwestii, zawierającego konkretne dyspozycje dla zarządów i rad nadzorczych spółek górniczych. Pozostawienie jedynie istniejącego tekstu może stwarzać iluzję rozwiązania problemu poza górnictwem lub powrotu do wieloletniej praktyki eksportu poniżej kosztów produkcji, ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami dla sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw górniczych i cen na krajowym rynku (...)”.

⁹⁶ Stan zapasów w kopalniach na koniec 2007 r. wynosił 2,3 mln ton, na koniec 2014 r. wynosił 8,2 mln ton, na koniec 2015 r. wynosił 5,8 mln ton.

budowy strategii przez spółki węglowe (...). Program rządowy był dokumentem o charakterze ogólnym, a kwestie szczegółowe, do których można zaliczyć m.in. ryzyko uzyskania przez przedsiębiorstwa górnicze efektów gorszych niż zakładano, powinno zostać określone w strategiach spółek węglowych”.

(dowód: akta kontroli str. 77-118, 2203)

W ocenie NIK, brak ww. analiz ryzyka, bądź stosownych aktualizacji *Programu* powodował, iż działania podejmowane wobec sektora gwk podczas jego głębokiego kryzysu realizowane były w oderwaniu od postanowień tego *Programu* (np. zmiany w strukturze organizacyjnej sektora gwk – tworzenie tzw. Nowej Kompani Węglowej - Polskiej Grupy Górniczej). Jak bowiem wynika z wyjaśnień Pełnomocnika Rządu ds. restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego⁹⁷, plany restrukturyzacyjne (naprawcze) spółek węglowych nie mogły być przygotowane i uzgodnione w ramach sformalizowanych dokumentów (takich jak *Program* bądź jego aktualizacja) z uwagi na niezwykle trudną sytuację w sektorze oraz brak czasu na ich formalne korekty (konieczność podejmowania szybkich decyzji, w oparciu o bezpośrednie ustalenia z zainteresowanymi podmiotami).

NIK zwraca uwagę, iż nie były to wyłącznie działania doraźne, mające na celu poprawę sytuacji ekonomicznej górnictwa w perspektywie krótkoterminowej, lecz stanowiły one działania o charakterze strategicznym, wpływające znacząco na średnio i długookresową perspektywę funkcjonowania sektora gwk (m.in. zmierzały do wprowadzenia istotnych organizacyjno-własnościowych zmian tego sektora) i jako takie winny, zdaniem NIK, znaleźć swoje odzwierciedlenie w dokumencie o randze programu rządowego, podlegającego uzgodnieniom i konsultacjom.

(dowód: akta kontroli str. 77-118, 653-654, 675-677, 2195-2197)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, sposób sformułowania w *Programie* wytycznych i założeń był nierzetelny, co utrudniało prowadzenie skutecznej polityki gospodarczej i nadzoru nad sektorem gwk. Nie zostały one bowiem wystarczająco skonkretyzowane (w wyniku czego np. suma poszczególnych celów dotyczących sprzedaży węgla określonych w strategiach spółek nie była zgodna z celem określonym w *Programie* w tym zakresie), ani mierzalne⁹⁸ (np. wartości związane z kosztami produkcji węgla odniesiono jedynie do roku 2015). W *Programie* nie określono także żadnych pośrednich terminów (tzw. kamieni milowych), niezbędnych dla umożliwienia skutecznego monitorowania prawidłowości wdrożeń i postępów, a także zgodności działań z założeniami. Nierzetelna była także działalność Ministerstwa w zakresie zapewnienia zgodności strategii spółek węglowych z *Programem rządowym*. Jak bowiem ustalono, jedynie niektóre strategie były opiniowane (przez Departament Górnictwa bądź ARP), a zalecane / uwagi wynikające z tych opinii nie były uwzględniane. W szczególności nie opracowano ujednoczonego systemu wskaźników i mierników pozwalających na ocenę stopnia realizacji strategii spółek, o co w swych opiniach wносиła ARP. Strategie spółek w wielu przypadkach nie zostały również zatwierdzone przez Ministra Gospodarki. Skutkiem powyższych zaniedbań kierownictwo Departamentu Górnictwa (odpowiedzialnego za monitorowanie górnictwa węgla kamiennego) nie było w stanie wskazać strategii spółek węglowych obowiązujących w poszczególnych latach 2007-2015 ani nie posiadało informacji, czy strategie zostały skorygowane o uwagi / zalecenia zawarte w opiniach (analizach) sporządzonych przez ARP. W ocenie NIK, do powyższych nieprawidłowości przyczyniła się nieprawidłowa współpraca pomiędzy Departamentem Górnictwa i Departamentem DNP Ministerstwa Gospodarki w procesie zatwierdzania strategii spółek.

2. Nadzór nad działalnością podmiotów sektora górnictwa węgla kamiennego

Opis stanu faktycznego

2.1. W ramach umów zawartych z Ministrem Gospodarki na prowadzenie monitoringu i wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem górnictwa węgla kamiennego, w okresie objętym kontrolą ARP realizowała zadania, o których mowa w art. 35 pkt 1 ustawy *o restrukturyzacji gwk* i art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy *o funkcjonowaniu gwk*. Zadania te polegały m.in. na sporządzaniu informacji, opracowań, zestawień i sprawozdań dotyczących

⁹⁷ Zwanego dalej „Pełnomocnikiem”.

⁹⁸ Tj. sformułowane w sposób umożliwiający liczbowe wyrażenie stopnia realizacji danego celu.

działalności górnictwa węgla kamiennego oraz przedsiębiorstw górniczych. W treści ww. umów⁹⁹ nie określono obowiązku monitorowania przez ARP stanu realizacji strategii działalności poszczególnych spółek węglowych, jak również poszczególnych celów szczegółowych *Programu* poprzez ich analizę i porównanie z zakładanymi wartościami wskaźników i mierników ujętych w tym *Programie* lub w strategiach spółek.

(dowód: akta kontroli str. 4274-4333)

Dokumenty ARP sporządzone na podstawie ww. umów nie zawierały, poza jednym przypadkiem¹⁰⁰, analiz (porównania) kształtowania się osiągniętych wskaźników i mierników realizacji poszczególnych celów szczegółowych określonych w *Programie* w zestawieniu z zakładanymi wartościami, ujętymi w samym *Programie* lub w strategiach spółek węglowych (gdy *Program* odwoływał się do tych wartości).

(dowód: akta kontroli str. 540-565, 1928-2198, 4097-4098, 4439-4481, 5322)

Kierująca Departamentem Górnictwa wyjaśniła, że ARP „na podstawie umowy zawartej z Ministrem Gospodarki monitorowała realizację poszczególnych celów szczegółowych i częściowych, zawartych w »Programie (...)«. Analiza ta była rokrocznie przedstawiana Radzie Ministrów w »Informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego wraz z oceną realizacji Programu działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015«. Przykładowo, w *Informacji* za 2014 r. do każdego ze wskaźników i mierników określonych w *Programie*, przedstawiono wartość bazową (2006 r.) oraz wartości osiągane przez górnictwo węgla kamiennego w latach 2007-2014. Z tego też względu należy uznać, że wartości wskaźników i mierników określone w *Programie* były analizowane, a wyniki analiz przedstawiono w publikowanej każdego roku »*Informacji o funkcjonowaniu (...)*«”.

(dowód: akta kontroli str. 2205-2206)

Jednocześnie Kierująca Departamentem Górnictwa odpowiadając na pytanie czy dokonywano analiz wykonania przez spółki węglowe założeń określonych w ich strategiach (oraz w prognozie zawartej w pkt 5.5 *Programu*), pod kątem realizacji poszczególnych celów szczegółowych *Programu* rządowego, wyjaśniła, że: „Departament Górnictwa nie posiada informacji na temat monitorowania realizacji strategii spółek węglowych”.

(dowód: akta kontroli str. 646-647)

2.2. Zgodnie z *Programem* Minister Gospodarki był zobowiązany do corocznego przedkładania Radzie Ministrów informacji o jego realizacji, a w cyklu dwuletnim do przedkładania oceny stanu realizacji *Programu* z ewentualnymi propozycjami jego aktualizacji. Powyższe informacje zostały przekazane przez Ministra Gospodarki oraz przyjęte przez RM w dniach:

- Informacja o realizacji *Programu* w 2007 r. - przyjęta przez RM w dniu 5 stycznia 2009 r. (w trybie obiegowym);
- Informacja o funkcjonowaniu gwk w 2008 r. wraz z oceną realizacji *Programu* - przyjęta przez RM na posiedzeniu w dniu 29 grudnia 2009 r.;
- Informacja o realizacji *Programu* w 2009 r. - przyjęta przez RM w dniu 9 listopada 2010 r. (w trybie obiegowym);
- Informacja o funkcjonowaniu gwk w 2010 r. wraz z oceną realizacji *Programu* - przyjęta przez RM w dniu 7 października 2011 r. (w trybie obiegowym);
- Informacja o realizacji *Programu* w 2011 r. - przesłana przez Departament RM KPRM w dniu 18 października 2012 r. do wiadomości członków RM;
- Informacja o funkcjonowaniu gwk w 2012 r. wraz z oceną realizacji *Programu* - przyjęta przez RM w dniu 15 listopada 2013 r. (w trybie obiegowym);
- Informacja o realizacji *Programu* w 2013 r. - przyjęta przez RM w dniu 22 października 2014 r. (w trybie obiegowym);

⁹⁹ W tym w szczegółowych zakresach zadań i opracowań wykonywanych na rzecz MG, będących załącznikami do umów.

¹⁰⁰ W „*Informacji o realizacji w 2009 r. Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015* wraz z informacją o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2009 r. oraz informacją o sytuacji sektora w okresie styczeń-marzec 2010” w tabeli „wskaźniki i mierniki realizacji poszczególnych celów szczegółowych” wskazano zakładane i wykonane wartości w 2009 r.

- Informacja o funkcjonowaniu gwk w 2014 r. wraz z oceną realizacji *Programu* - przesłana 21 sierpnia 2015 r. przez Departament RM KPRM do wiadomości członków RM.

W toku kontroli NIK, kontrolującym przedłożono projekt dokumentu pn. „*Informacja o funkcjonowaniu gwk w grudniu oraz w 2015 r.*”, opracowany przez ARP w lutym 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 112, 540-565, 1928-2198, 2207, 2255-2275, 2564, 5281-5316)

2.3. W ww. corocznych informacjach, poza dwoma przypadkami¹⁰¹, nie podano dla kolejnych lat realizacji *Programu*, zakładanych wartości wskaźników i mierników realizacji poszczególnych celów szczegółowych *Programu*. I tak:

- W informacji za rok 2007 podano wyłącznie wartości uzyskane w latach 2006 i 2007, wskazując, iż wskaźniki osiągnięte w 2007 r. w wielu przypadkach są rozbieżne z ww. celami. Jednocześnie podano, że w 2007 r. sytuacja gospodarcza sektora uległa zasadniczej zmianie (znaczny spadek wydobycia i sprzedaży związane z niedoinwestowaniem sektora oraz trudnościami górnictwo-geologicznymi). W Informacji nie zawarto rekomendacji dotyczących zmian *Programu*.
- W informacji za rok 2008 podano wartości uzyskane w latach 2006-2008 wraz z podaniem wartości zaplanowanych do osiągnięcia w 2008, ze wskazaniem czy daną wartość docelową osiągnięto, czy też nie. Celu sformułowanego jako „*dostosowanie zdolności produkcyjnych górnictwa do możliwości sprzedaży*” nie zrealizowano. Z kolei w uwagach zawartych przy analizie realizacji wskaźników (mierników) wykonania celu „*utrzymanie konkurencyjności polskiego węgla kamiennego w warunkach gospodarki wolnorynkowej*” podano, że „*cel jest realizowany. Wypracowane w 2008 r. przez poszczególne spółki węglowe wyniki finansowe świadczą o uzyskanej przez nie efektywności ekonomicznej*”. Jednocześnie jednak w ocenie realizacji tego celu stwierdzono, że: „*dla zachowania konkurencyjności polskiego węgla należy ze szczególną uwagą podchodzić do kosztów produkcji węgla. Analiza kosztów produkcji węgla, z podziałem na koszty zmienne i koszty stałe, w latach 2006-2008 potwierdza zagrożenie spadkiem konkurencyjności polskiego węgla kamiennego. Poziom kosztów produkcji węgla jest w znacznym stopniu zdeterminowany specyfiką warunków, w jakich funkcjonują kopalnie (przede wszystkim zagrożeniami naturalnymi oraz pogarszającymi się warunkami geologiczno-górnictwymi). Działania spółek węglowych w zakresie kosztów produkcji koncentrowały się na utrzymaniu ich na poziomie umożliwiającym osiągnięcie zysku z całokształtu działalności Spółki (...)*”. Stwierdzono, także iż „*pomimo wzrostu kosztów produkcji węgla, wzrost cen zbytu węgla zapewnił uzyskanie dodatnich wyników ze sprzedaży oraz wyników finansowych netto*”. Przy wytycznej „*utrzymanie zadowalającego poziomu płynności finansowej oraz zdolności kredytowej przez spółki węglowe*” podano, że wystąpiły trudności w jej realizacji. Wytyczną pn. „*zapewnienie stabilnych i bezpiecznych ekonomicznie miejsc pracy w kopalniach węgla kamiennego oraz racjonalne gospodarowanie zasobami pracy*” zrealizowano w odniesieniu do procentowego udziału zatrudnionych pod ziemią w zatrudnieniu ogółem, a nie zrealizowano w zakresie wskaźników „*zmiana stanu zatrudnienia pod ziemią i na powierzchni w stosunku do roku poprzedniego*”.

We wnioskach z oceny realizacji *Programu* w latach 2007-2008 podano m.in., że: „*okres koniunktury na rynkach oraz uzyskiwane w związku z tym dobre wyniki finansowe poszczególnych spółek węglowych spowodowały wysuwanie zwiększonych żądań płacowych, podwyżki cen za usługi i towary oraz zwiększenie roszczeń gmin w zakresie podatków płaconych przez przedsiębiorstwa górnicze. Powyższe czynniki skutkowały podniesieniem stałych kosztów produkcji węgla. Ograniczenie tych kosztów może nastąpić w wyniku podjęcia trudnych społecznie decyzji na szczeblu spółek, takich jak powstrzymanie przyrostu zatrudnienia i ograniczenie kosztów*

¹⁰¹ W „*Informacji o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2008 r. wraz z oceną realizacji Strategii funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015 oraz informacją o sytuacji w okresie styczeń-czerwiec 2009*” oraz w „*Informacji o realizacji w 2009 r. Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015 wraz z informacją o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2009 r. oraz informacją o sytuacji sektora w okresie styczeń-marzec 2010*” w tabelach „*wskaźniki i mierniki realizacji poszczególnych celów szczegółowych*” wskazano zakładane i wykonane wartości w latach 2008 i 2009.

osobowych”. W informacji nie zawarto propozycji ewentualnych zmian Programu, stwierdzono jedynie, iż: „po przyjęciu »Polityki energetycznej Polski do 2030 r.« przez Radę Ministrów zostanie podjęta decyzja dotycząca dokumentu określającego perspektywę dalszej działalności górnictwa węgla kamiennego, a więc uchylecia lub modyfikacji Strategii”.

- W informacji za rok 2009 podano wartości uzyskane w latach 2006-2009 wraz ze wskazaniem wartości zaplanowanych do osiągnięcia w 2009. W zakresie wielkości wydobycia i sprzedaży węgla, cel nie został zrealizowany. W kwestii utrzymania kosztów produkcji węgla na poziomie konkurencyjnym stwierdzono, że „w spółkach o dominującej sprzedaży węgla energetycznego cel jest realizowany. Pomimo nieco gorszych wyników finansowych netto są one dodatnie. W JSW S.A. spadek popytu na węgiel koksowy uniemożliwił osiągnięcie zakładanych wyników”. W zakresie utrzymania zadowalającego poziomu płynności finansowej oraz zdolności kredytowej stwierdzono, że „w 2009 r. występowały istotne trudności w osiągnięciu celu. Niski poziom wskaźników płynności finansowej przy wysokich obciążeniach z tytułu zobowiązań publicznoprawnych (które były w pełni realizowane) oraz nakładów inwestycyjnych spowodował wzrost zobowiązań cywilnoprawnych (...)”. W sprawie poziomu zatrudnienia, stwierdzono, że „uzyskane spadki zatrudnienia były niższe od zakładanych. Wynikało to m.in. z konieczności poprawy struktury zatrudnienia (likwidacja luki pokoleniowej). Uzyskano poprawę struktury zatrudnienia dot-powierzchnia”. W informacji nie zawarto rekomendacji dotyczących zmian Programu.
- W informacji za rok 2010 podano wyłącznie wartości uzyskane w latach 2006-2010 bez odniesienia się do wskaźników zakładanych do uzyskania. Jedyna rekomendacja zawarta w informacji odnosząca się do zmiany Programu dotyczyła nie wyłączenia CZOK z SRK (oraz zmiany tytułu dokumentu rządowego).
- W informacji za rok 2011 podano wyłącznie wartości uzyskane w latach 2006-2011 bez odniesienia się do wskaźników zakładanych do uzyskania. W informacji podano m.in., że „dla zachowania konkurencyjności polskiego węgla należy (...) ze szczególną uwagą podchodzić nadal do kosztów produkcji węgla. Analiza kosztów produkcji węgla w latach 2006-2011, przy uwzględnieniu podziału na koszty zmienne i koszty stałe, wskazuje na stałe zagrożenie konkurencyjności polskiego węgla kamiennego”. W informacji nie zawarto rekomendacji dotyczących zmian Programu.
- W informacji za rok 2012 podano wyłącznie wartości uzyskane w latach 2006-2012 bez odniesienia się do wskaźników zakładanych do uzyskania. W uwagach do osiągniętych wyników podano m.in., że „spadek sprzedaży węgla kamiennego w 2012 r. jest skutkiem ograniczonego popytu na węgiel na krajowym rynku. Konsekwencją spadku sprzedaży był wzrost zapasów węgla powiększony dodatkowo o wyższą o 2,7 mln ton produkcję. Spadek cen zbytu przy równoczesnym spadku sprzedaży w sytuacji wzrastających kosztów produkcji skutkowało pogorszeniem wskaźników (...)”. We wnioskach z oceny realizacji Programu podano m.in., że „w konsekwencji nieprzewidywalnych na etapie opracowywania Programu zdarzeń koniunkturalnych zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej, w 2012 r. wystąpiły trudności w realizacji następującego celu częściowego Programu, tj.: dostosowywanie zdolności produkcyjnych górnictwa do możliwości sprzedaży węgla kamiennego na rynku. Równocześnie w 2012 r. pojawiły się sygnały, że kolejny rok realizacji Programu może przebiegać w bardzo trudnych dla górnictwa węgla kamiennego warunkach rynkowych, na co wskazywały coraz większe trudności z utrzymaniem kosztów produkcji węgla kamiennego w kopalniach na poziomie konkurencyjnym w stosunku do światowych cen węgla i utrzymywaniem tym samym przez spółki węglowe efektywności ekonomicznej, pogorszenie płynności finansowej spółek węglowych i wzrost zobowiązań”. W rekomendacjach zaproponowano rozważenie przystąpienia do opracowania założeń działań Państwa w obszarze węgla po 2015 r.
- W informacji za rok 2013 podano wyłącznie wartości uzyskane w latach 2006-2013 bez odniesienia się do wskaźników zakładanych do uzyskania. W uwagach do osiągniętych wyników podano m.in., że „w 2013 r. nastąpiło odwrócenie tendencji

roku 2012, sprzedaż była wyższa niż wydobycie węgla, ale na składach przykopalnianych nadal zalega duża ilość węgla; spadek cen, zarówno na rynku krajowym, jak i węgla kierowanego za granicę, a także trudności ze zbytem nadwyżek produkcji spowodował, że wszystkie spółki odczuły pogorszenie warunków funkcjonowania; spadek cen spowodował obniżenie przychodów ze sprzedaży węgla co przełożyło się na pogorszenie sytuacji spółek i znaczne obniżenie wskaźników". W Informacji nie zawarto rekomendacji dotyczących zmian Programu.

- W informacji za rok 2014 podano wyłącznie wartości uzyskane w latach 2006-2013 bez odniesienia się do wskaźników zakładanych do uzyskania (nie zamieszczono również żadnych uwag w przedmiotowym zakresie). W Informacji podano m.in., że „wobec sukcesywnego obniżania (od 2012 r.) średniej ceny zbytu węgla, przy wzroście jednostkowego kosztu sprzedanego węgla, sytuacja kopalń pogorszyła się”. W Informacji zawarto punkt pt. „Kryzysowa sytuacja w sektorze gwk w 2014 r. i podjęte działania”. Wskazano w nim m.in., że „Niskie ceny węgla kamiennego na rynku międzynarodowym i brak perspektyw ich wzrostu, a także wysokie koszty stałe polskich kopalń i związany z ich strukturą brak możliwości elastycznego dostosowania do warunków rynkowych, spowodowały, że węgiel wydobywany w śląskich kopalniach stał się mało konkurencyjny. (...) Szacuje się, że ok. 80% kosztów produkcji węgla ma charakter kosztów stałych. Znaczącą część tych kosztów stanowią koszty pracy ukształtowane historycznie. W najtrudniejszej sytuacji, wymagającej przeprowadzenia szybkich i skutecznych działań, znalazła się KW S.A. Niepodjęcie działań lub podjęcie ich w późniejszym terminie spowodowałoby w bardzo krótkim czasie chaotyczną upadłość spółki, która stałaby się zarzewiem destabilizacji gospodarczej i społecznej”. W punkcie tym opisano powołanie Międzyresortowego Zespołu ds. Funkcjonowania Górnictwa Węgla Kamiennego w Polsce, zamieszczając rekomendacje działań zmierzających do poprawy funkcjonowania sektora gwk przedstawione przez ten zespół. Ponadto, opisano działania restrukturyzacyjne podejmowane przez KW, KHW i JSW w 2014 r. W dokumencie zawarto również informację o powołaniu Pełnomocnika Rządu ds. restrukturyzacji gwk.

(dowód: akta kontroli str. 540-565, 1928-2198, 2255-2275)

2.4. W okresie do 3 lutego 2015 r. realizacja zadań wynikających z wykonywania praw z akcji i udziałów SP w spółkach węglowych należała do Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Gospodarki. W okresie od 4 lutego 2015 r. do 26 listopada 2015 r. nadzór właścicielski w stosunku do ww. spółek był wykonywany przez Ministra Skarbu Państwa. Od 27 listopada 2015 r. realizacja zadań wynikających z wykonywania praw z akcji i udziałów SP należała do kompetencji Departamentu Kontroli i Nadzoru Ministerstwa Energii.

(dowód: akta kontroli str. 1224-1554, 2239, 5219)

W obszarze nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez Ministra do 14 września 2008 r. obowiązywały „Zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Ministra Gospodarki nad przedsiębiorstwami górnymi – spółkami z udziałem Skarbu Państwa”¹⁰² oraz „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi”¹⁰³.

Od 15 września 2008 r., tj. od wprowadzenia w Ministerstwie Gospodarki zintegrowanego systemu zarządzania, sprawy związane z nadzorem właścicielskim były realizowane w oparciu o tzw. karty procesów: „Wykonywanie praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa” zastąpioną z dniem 8 listopada 2011 r. procedurą: „Realizacja zadań wynikających z wykonywania praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach” oraz „Powolywanie i odwoływanie członków organów spółek i innych podmiotów, w stosunku do których Minister posiada stosowne uprawnienia”, zastąpioną z dniem 8 listopada 2011 r. procedurą: „Realizacja zadań związanych z powolywaniem i odwoływaniem członków organów spółek i innych podmiotów, w stosunku do których Minister posiada stosowne uprawnienia”.

¹⁰² Dokument zatwierdzony przez Ministra Gospodarki w dniu 15 lutego 2006 r.

¹⁰³ Dokument opracowany w MSP z 19 października 2005 r. wprowadzony do stosowania w MG przez „Zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Ministra Gospodarki nad przedsiębiorstwami górnymi – spółkami z udziałem SP”.

Wdrożone w ramach zintegrowanego systemu zarządzania formalne procedury określające kolejność i powiązanie czynności występujących w procesie wykonywania praw z akcji i udziałów SP nie regulowały zagadnień związanych z nadzorem właścicielskim w zakresie w jakim normowały to uprzednio obowiązujące zasady nadzoru właścicielskiego. Ograniczały się one głównie do przygotowywania dokumentów niezbędnych do podjęcia przez walne zgromadzenie/zgromadzenie wspólników spółek SP decyzji w sprawach określonych w *Kodeksie spółek handlowych* oraz w statutach spółek.

(dowód: akta kontroli str. 2243-2254, 2279, 2283-2286, 2317-2332, 3966-3967, 3882-3991)

W związku z realizacją zadań wynikających z wykonywania przez Ministra Gospodarki praw z akcji lub udziałów SP, Departament DNP gromadził (poza dokumentacją bezpośrednio związaną z udziałem w walnych zgromadzeniach/zgromadzeniach wspólników), m.in. kwartalne informacje o spółkach węglowych, kopie protokołów z posiedzeń rad nadzorczych i walnych zgromadzeń/zgromadzeń wspólników, odpisy z Krajowego Rejestru Sądowego, kopie statutów i umów spółek.

(dowód: akta kontroli str. 2278)

Ww. kwartalne informacje o poszczególnych spółkach węglowych, przed przekazaniem do Ministerstwa, przyjmowane były przez rady nadzorcze. Zawierały one m.in. dane o kształtowaniu się przeciętnego wynagrodzenia w spółce, uzyskanych wskaźnikach ekonomiczno-finansowych, regulowaniu zobowiązań publicznoprawnych, ewentualnych problemach w działalności spółki i sposobach ich rozwiązania oraz oceny sytuacji społecznej w spółce.

(dowód: akta kontroli str. 6057)

W latach 2007-2015 rady nadzorcze KW, KHW i JSW odbyły odpowiednio: 103, 94 i 89 posiedzeń.

(dowód: akta kontroli str. 3994, 4011, 4093-4096)

Jak wyjaśniła Przewodnicząca RN KW, monitorowanie realizacji przez KW celów wynikających z *Programu rządowego*, RN dokonywała poprzez monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych Spółki, szczegółowych rocznych Planów Techniczno-Ekonomicznych¹⁰⁴ i analizę opracowań tematycznych przedstawianych przez Zarząd Spółki.

Na posiedzeniu w dniu 28 stycznia 2008 r. RN dokonała analizy realizacji „Strategii rozwoju i funkcjonowania Kompanii Węglowej S.A. w latach 2005-2010 (Planu restrukturyzacji)”, a w dniu 24 kwietnia 2009 r. dokonała analizy realizacji „Strategii rozwoju i funkcjonowania Kompanii Węglowej S.A. w latach 2007-2015”. Na posiedzeniu w dniu 30 lipca 2012 r. RN przeprowadziła m.in. analizę i ocenę realizacji celów strategicznych KW. W trakcie posiedzeń RN (z wyjątkiem posiedzeń „tematycznych”) dokonywano analizy i oceny realizacji, za miesiąc poprzedni i narastająco od początku roku, wskaźników techniczno-ekonomicznych w porównaniu do określonych w PTE i do tego samego okresu roku poprzedniego¹⁰⁵. W przypadku odstępstw od wielkości zaplanowanych RN zwracała się do Zarządu o wyjaśnienia oraz o określenie planowanych działań naprawczych.

Zagadnienia odnoszące się do poszczególnych obszarów działalności Spółki były przedstawiane w formie pisemnej informacji Zarządu oraz uzupełniane o wyjaśnienia ustne udzielane w odpowiedzi na pytania RN. Rozpatrywane informacje dotyczyły m.in.: możliwości ograniczenia kosztów; utrzymania płynności finansowej; sprzedaży i dostosowania parametrów węgla do popytu; zarządzania pozaprodukcyjnymi rzeczowymi aktywami trwałymi i długoterminowymi aktywami finansowymi; polityki zatrudnieniowej; bezpieczeństwa pracy; wykorzystania metanu; wykorzystania skały płonnej; produkcji paliw ekologicznych i postępu naukowo-technicznego; realizacji planu inwestycyjnego oraz

¹⁰⁴ Zwanych dalej „PTE”.

¹⁰⁵ Dotyczyło to następujących wskaźników: produkcji węgla, wykonania robót przygotowawczych, wskaźnika natężenia robót przygotowawczych, budżetu wydatków, stanu zatrudnienia i zmian tego stanu, kosztów rodzajowych, stanu zapasów, kosztu produkcji węgla, sprzedaży węgla, średniej ceny zbytu, przychodów ze sprzedaży, kosztów sprzedaży węgla, kosztów jednostkowych, wydajności na jednego zatrudnionego, wyników na działalności operacyjnej (EBIT, EBITDA), wyniku na sprzedaży węgla, wyniku na pozostałej sprzedaży, wyniku na pozostałej działalności operacyjnej, amortyzacji, wyniku finansowego brutto, wyniku finansowego netto, wskaźników płynności finansowej, prognozy płynności finansowej.

wskaźników natężenia robót przygotowawczych, odtworzenia frontu eksploatacyjnego i szczyrywalności zasobów.

(dowód: akta kontroli str. 4090-4091, 6058-6067)

Monitorowanie sytuacji techniczno-ekonomicznej KHW oraz realizacji poszczególnych wskaźników przez RN odbywało się na posiedzeniach zwoływanych nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. Jak wyjaśnił Przewodniczący RN KHW podstawowym sposobem implementacji strategii na poziom operacyjny oraz jej uszczegółowieniem były roczne PTE oraz miesięczne plany operacyjne. Rada Nadzorcza w cyklach miesięcznych monitorowała realizację wskaźników określonych w ww. planie. Przewodniczący RN KHW wyjaśnił, że ze względu na fakt, iż strategia Spółki jest planem długofalowym, a realizacja określonych w niej zadań składa się z wielu często długotrwałych działań to monitorowanie jej realizacji odbywało się w dłuższych interwałach czasowych. W związku z tym informacja o realizacji strategii Spółki była analizowana:

- w 2009 roku (analiza realizacji Strategii KGK na lata 2007-2015),
- w 2010 roku (zatwierdzenie nowej Strategii KGK na lata 2010-2020),
- w 2012 roku (informacja nt. potrzeby zmiany obowiązującej Strategii oparta o aktualną sytuację na rynku węgla energetycznego oraz wewnętrzne zdarzenia¹⁰⁶),
- w 2012 roku (zatwierdzenie Strategii KGK na lata 2013-2020),
- w 2014 roku (zatwierdzenie Strategii KGK na lata 2014-2020).

Rada Nadzorcza, wraz z przedkładanymi aktualizacjami strategii Spółki (w roku 2010, 2012 oraz 2014) otrzymywała informacje nt. realizacji dotychczasowych wskaźników techniczno-ekonomicznych z diagnozą bieżących uwarunkowań. Przewodniczący RN KHW wyjaśnił m.in. że Spółka na przestrzeni ostatnich lat podejmowała inicjatywy w zakresie optymalizacji kosztów działalności, które były uwzględniane w realizowanych programach oszczędnościowych oraz naprawczych, o realizacji których RN KHW była informowana przez Zarząd.

(dowód: akta kontroli str. 3992-4004)

Przewodniczący RN JSW wyjaśnił, że w perspektywie wieloletniej Spółka realizowała cele i zapisy zawarte w swoich programach strategicznych¹⁰⁷. Natomiast w perspektywie krótkoterminowej Spółka opracowywała PTE na rok bieżący, który był przedkładany RN do zaopiniowania. Zarząd na bieżąco informował RN o wynikach ekonomiczno-finansowych Spółki za okres wykonany w porównaniu do planu analizowanego okresu.

Ponadto RN monitorowała sytuację spółki m.in. w oparciu o kwartalną informację o:

- wielkości robót korytarzowych, która ma wpływ na przyszłą produkcję a równocześnie bezpośrednio wpływa na wartość kosztów działalności;
- stanie bezpieczeństwa i higieny pracy w JSW, obejmującą m.in. koszty profilaktyki BHP, nakłady inwestycyjne związane z BHP oraz koszty związane z zaistnieniem zdarzeń wypadkowych w kopalniach;
- oraz półroczną informację o efektywności energetycznej, mającej wpływ na obniżenie kosztów.

Rada Nadzorcza informowała na bieżąco Ministra Gospodarki/Ministra Energii o sytuacji Spółki w formie kwartalnych informacji o Spółce, za pośrednictwem swoich przedstawicieli w RN oraz informowała akcjonariuszy poprzez wysyłane raporty bieżące i okresowe dostępne również na stronie internetowej Spółki oraz opiniowała wnioski wnoszone do WZ.

(dowód: akta kontroli str. 4005-4089)

Rady Nadzorcze spółek węglowych monitorowały wyniki ekonomiczno-finansowe przedsiębiorstw górniczych i ich sytuację gospodarczą. I tak przykładowo, w trakcie posiedzeń RN KW poruszano m.in. następujące zagadnienia:

¹⁰⁶ Wynikające ze wzrostu zagrożenia pożarowego i metanowego.

¹⁰⁷ Były to: „Strategia działalności JSW S.A. w latach 2007-2015” z listopada 2007 r., „Strategia działalności JSW S.A. w latach 2007-2015 - aktualizacja” z listopada 2007 r., „Strategia rozwoju Zakładów JSW S.A. w latach 2010-2030” z czerwca 2010 r., „Strategia Grupy Kapitałowej JSW na lata 2010-2020” z listopada 2010 r., „Strategia funkcjonowania Grupy Kapitałowej JSW na lata 2010-2020” z kwietnia 2011 r., „Strategia Grupy Kapitałowej JSW na lata 2014-2030” z marca 2014 r., „Strategia Grupy Kapitałowej JSW na lata 2014-2030” z maja 2014 r.

- 21 września 2012 r. omówiono działania na rzecz obniżki kosztów oraz zwiększenia efektywności działania spółki, pozytywnie opiniując „Program działań antykryzysowych KW S.A. w 2012 r.” (będący aneksem do PTE na 2012 r.).

- 8 marca 2013 r. zwrócono uwagę na trudną sytuację w zakresie sprzedaży węgla i konieczność podejmowania bardziej radykalnych działań zmierzających do zwiększenia sprzedaży węgla.

- 26 kwietnia 2013 r. zwrócono uwagę na znaczne pogorszenie w 2012 r. sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki oraz potencjalne ryzyko jej upadłości, a także zalecono, m.in. opracowanie planu działań naprawczych i dostosowawczych w ujęciu szczegółowym na lata 2013-2015 oraz strategicznym do roku 2025.

- 26 lipca 2013 r. zgłoszono krytyczne uwagi do projektu *Programu działań dostosowawczych na lata 2013-2015*, w tym m.in. konieczność: odniesienia się do zmian w polityce zatrudnienia; określenia możliwych wariantów działań, w tym działań radykalnych oraz określenia strategicznego kierunku, w którym Zarząd chce zmierzać oraz jego przełożenia na koszty. Ostatecznie RN nie przyjęła ww. programu dostosowawczego.

- 16 września 2013 r. negatywnie oceniono wyniki Spółki, jak również skorygowany *Program działań dostosowawczych na lata 2013-2015*. Uznano, że dokument wymaga uzupełnienia o radykalne posunięcia, przedstawia niewiele działań mogących służyć poprawie sytuacji, brakuje w nim finansowej analizy porównawczej scenariuszy, które mogą się wydarzyć. Zwrócono uwagę na strukturę kosztów, w której znaczny udział mają koszty osobowe oraz na nierealizowanie zaplanowanych w PTE stanów zatrudnienia. Poinformowano o złożeniu rezygnacji przez Prezesa Zarządu oraz podjęto decyzję odwołaniu jednego z Wiceprezesów i o niezatwierdzeniu programu dostosowawczego.

Poinformowano o nakładach przeznaczanych na inwestycje w LW Bogdanka i PG Silesia Sp. z o.o., których wielkość jest porównywalna do inwestycji w KW dla 15 kopalń. Podkreślono, że zatrudnienie należy dostosować do skali sprzedaży węgla. Zwrócono uwagę na znaczną rolę związków zawodowych oraz ich wpływ na politykę zatrudnieniową. Stwierdzono, że nie ma podstaw zakładania wzrostu cen węgla w latach 2013-2015 oraz iż nie należy sprzedawać węgla na eksport poniżej kosztów, jak również że inwestycje powinny być skierowane na zapewnienie przyszłości Spółki i obniżenie kosztów.

- 31 stycznia 2014 r. zapoznano się z wynikami raportu Roland Berger Strategy Consultants Sp. z o.o.¹⁰⁸ pt. „Opracowanie koncepcji działań mających na celu poprawę efektywności w spółkach sektora węgla kamiennego”. Przedstawiciel ww. firmy zwrócił m.in. uwagę na spadek udziału węgla w pokrywaniu potrzeb energetycznych oraz na wzrost efektywności elektrowni z 33-39% do 39-45%, a także, iż od 2012 r. na rynku występuje nadpodaż węgla energetycznego i stan ten utrzyma się w najbliższej przyszłości. Wskazał na przerost zatrudnienia w działach zajmujących się kadrami i płacami, który częściowo wynika ze skomplikowanych i zróżnicowanych sposobów wyliczania wynagrodzeń górników. Poinformował, że najsłabsze kopalnie funkcjonują od ponad 100 lat, co oznacza, że najłatwiej dostępny węgiel został już wydobyty, a dodatkowo są to kopalnie trudne geologiczne i występuje w nich metan. W ocenie firmy Roland Berger z ekonomicznego punktu widzenia najsłabsze kopalnie powinny być zamknięte, gdyż nie rokują poprawy rentowności, niezależnie od tego, kto nimi kieruje.

- 31 stycznia 2014 r. odbyło się także spotkanie RN KW z Przewodniczącymi organizacjami związkowych działających w KW, przy udziale członków Zarządu KW. Przewodniczący ZOK NSZZ „Solidarność” przedstawił opinię związków zawodowych, wg których m.in. ¹⁰⁹ „Program Restrukturyzacji (...) w całości opiera się wyłącznie na obniżeniu kosztów, głównie kosztów pracowniczych, a to nie koszty są problemem, lecz brak przychodów, zbyt mała sprzedaż, czy sprzedaż w złych kierunkach. (...) Wadą Programu Restrukturyzacji jest brak planu co do poprawy przychodów, mówi się głównie o cięciu kosztów. (...) Stwierdził, że Zarząd nie ma wizji rozwoju handlu węglem, założenia w zakresie sprzedaży i cen są zbyt pasywne i mało ambitne, nie przewidziano żadnych konkretnych działań w sferze

¹⁰⁸ Zwana dalej „Roland Berger”.

¹⁰⁹ Według notatki ze spotkania RN KW ze związkami zawodowymi, które odbyło się 31 stycznia 2014 r.

sprzedaży, pozyskiwania środków. (...)". Przewodniczący ZOK ZZPZPMW „Przeróbka” wskazał, że „sprzedaż KWK Knurów-Szczygłowice to tylko doraźne rozwiązanie i za rok będą kolejne problemy. Co do łączenia kopalń wskazał, że (...) potrzebne jest to Zarządowi jedynie w celu poprawienia wyniku finansowego i swobodnego alokowania pracowników (...)”. Przewodniczący ZOK NSZZ „Solidarność” zaapelował do RN o odrzucenie *Programu Restrukturyzacji KW S.A. na lata 2014-2020* oraz dodał, że jeżeli RN przyjmie ten dokument wówczas związkowi zawodowym zostanie jedynie zwrócić się do właściciela i wyjazd do Warszawy oraz żądanie zmiany niekorzystnej dla Spółki decyzji. Przewodniczący ZOK NSZZ „Solidarność” wymienił działania, które w jego ocenie uzdrowiłyby sytuację w KW, tj.: konieczność poprawy jakości węgla, inwestycje w zakłady przerobcze, podwyższenie produkcji i sprzedaży, ekspansja na nowe rynki.

- 28 lutego 2014 r. zapoznano się z sytuacją w zakresie sprzedaży węgla, poziomu zapasów i warunków rynkowych. Zarząd poinformował m.in. że jeżeli sytuacja na rynku nie ulegnie zmianie konieczne będzie radykalne zmniejszenie wydobycia, nawet poprzez zatrzymanie konkretnych kopalń na niektóre miesiące. Jak wyjaśniono, chodzi o dociążenie kopalń, które mają najniższe koszty, a zatrzymanie tych, które przynoszą straty. Zatrzymanie polegałoby na przeniesieniu pracowników do innych kopalń i pozostawienie jedynie takiej ich liczby, która jest niezbędna do utrzymania kopalni. Wyjaśniając czy nie lepsze byłoby trwałe wyłączenie takiej kopalni, Zarząd podał, że jest to proces nieuchronny, jednak droższy, a nadto wywołujący poważne skutki społeczne.

- 30 maja 2014 r. zwrócono uwagę na system wynagradzania w KW. Prezes Zarządu KW wskazał, że każdy element wynagrodzenia jest determinowany przez Kodeks Pracy lub ustawę o związkach zawodowych, przez co Zarząd nie ma na niego wpływu. Dodał, że w poprzedniej Spółce, w której pracował, 40% wynagrodzenia stanowiła premia zależna od wyniku Spółki. Takich zmian w systemie wynagradzania dokonano już w 1990 r., lecz wówczas związki zawodowe wyraziły na zmiany zgodę, mając świadomość, że firma była przeznaczona do zamknięcia. Dopasowano wówczas wielkość zatrudnienia i koszty do wydobycia. Zarząd zwrócił także uwagę, że górnictwo jest w szczególnie niekorzystnej sytuacji w stosunku do energetyki. Jako przykład podano spółkę Tauron, która importuje energię z zewnątrz, wyłączyła dwa bloki energetyczne na węgiel kamienny i nie realizuje zawartych umów. Dodano, że prywatna energetyka lepiej wykonuje swoje zobowiązania wobec KW niż państwowa.

- 21 listopada 2014 r. analizowano koszty produkcji, które w sierpniu osiągnęły poziom ponad 329 zł/tonę, przy cenie sprzedaży 244 zł/t. W wyniku zmniejszenia zatrudnienia o ponad 8 000 osób w stosunku do stycznia, koszt jednostkowy we wrześniu zmniejszył się do 303 zł/tonę, ale nadal nie zapewniało to dodatniego wyniku na sprzedaży węgla. Zwrócono uwagę na ograniczone możliwości dalszego doraźnego ratowania wypłacalności w postaci pozyskiwania przedpłat i emisji obligacji. Wiceprezes Zarządu KW wyjaśnił, że sprzedając KWK Knurów-Szczygłowice zakładano, że środki z tej transakcji wystarczą na 1,5 roku funkcjonowania Spółki, lecz sytuacja rynkowa w 2014 r. spowodowała, że strona przychodowa zmniejszyła się o 2 mld zł. Podał, że aktualnie zakłada się, iż środki ze sprzedaży czterech kopalń do Węglokoksu wystarczą na ok. 1,5 roku przy założeniu, że strona przychodowa nie zmniejszy się tak drastycznie.

Według analiz Spółki, tempo redukcji lub optymalizacji kosztów było niewspółmierne do zmian na rynku. Wydobycie spadło o ok. 10 %, natomiast w tym czasie sprzedaż spadła o 16%, jednocześnie 85% kosztów było niezależne od struktury i wielkości produkcji. Z analizy wynikało, że jedynie kopalnie Marcel, Ziemowit oraz Piast są efektywne operacyjnie, a kopalnie Bobrek-Centrum, Piekary, Pokój, Brzeszcze oraz Sośnica-Makoszowy nie osiągną rentowności. W związku z tym rekomendowano dostosowanie wielkości produkcji do potrzeb rynkowych, włącznie z likwidacją kopalń. Drugim działaniem rekomendowanym było ograniczanie kosztów pracy kopalń rokujących na przyszłość, w tym redukcja zatrudniania i zmiana systemu wynagradzania.

Zalecono Zarządowi KW przedstawienie systemu zarządzania kosztami oraz zwrócono uwagę m.in., że rosnący wskaźnik udziału kosztów osobowych w przychodach jest najpoważniejszym zagrożeniem dla rentowności Spółki gdyż kształtują go dwie niekorzystne tendencje - wzrost kosztów osobowych w czasie i zmniejszenie przychodów, oraz że w tej

sytuacji jedyną drogą zmniejszenia kosztów jest radykalna restrukturyzacja zatrudnienia. Uznano, że PTE zostało nierealizowane oraz zwrócono uwagę, że wielokrotnie to RN wyciągała wnioski z przedstawionych jej dokumentów oraz podsuwała Zarządowi propozycje działań, choć nie jest to zadaniem RN, a Zarządu. Uznano, że ówczesnie podejmowane działania pomimo starań Zarządu stanowią jedynie „kupowanie” czasu.

(dowód: akta kontroli str. 2333-2463, 6209-6215, 6279-6290)

W trakcie posiedzeń RN KHW poruszano m.in. następujące zagadnienia:

- 28 lutego 2013 r. zobowiązano Zarząd KHW do przedstawienia realnego planu naprawczego, uwzględniającego zarówno górniczo-geologiczne i techniczne zagrożenia wewnętrzne, jak i zewnętrzne zagrożenia wynikające z sytuacji na rynku węglowym. W ocenie RN, rok 2012 był sygnałem o pogarszającej się sytuacji spółki.
- 8 maja 2013 r. przedstawiono wyniki narady przewodniczących RN spółek węglowych, która odbyła się 9 kwietnia 2013 r. w MG, w trakcie której ustalono, że wobec pogarszających się wyników ekonomiczno-finansowych spółek sektora gwk, konieczna jest pogłębiona analiza poszczególnych przedsiębiorstw górniczych (diagnoza stanu), a w dalszej kolejności opracowanie planu działań naprawczych i dostosowawczych na lata 2013-2015 oraz strategicznych do roku 2025.
- 30 sierpnia 2013 r. zapoznano się z założeniami *Strategii GK KHW S.A. na lata 2014-2020*. Stwierdzono, że założenia te powinny zostać uzupełnione o analizę sytuacji rynkowej i zostać zaprezentowane wielowariantowo oraz powinny uwzględniać wnioski co do działań, które Spółka zamierza realizować sformułowane na podstawie zidentyfikowanych ograniczeń i możliwości.
- 10 czerwca 2014 r. zreferowano *Strategię GK KHW S.A. na lata 2014-2020*, wg której funkcjonowanie KHW miało być oparte na układzie organizacyjnym czterech kopalń. Podstawowym założeniem Strategii było zwiększenie wydajności pracy, w tym m.in.:
 - osiągnięcie i utrzymanie wydobycia i sprzedaży na poziomie 11,5 mln t/rok,
 - optymalizacja zatrudnienia i wzrost wydajności do ok. 765 ton netto/etat/rok w 2020 r.,
 - zmniejszenie udziału kosztów stałych w kosztach ogółem do poziomu 60% w 2017 r.,
 - zwiększenie bazy zasobowej oraz udostępnienie nowych zasobów węgla przy jednoczesnym wycofaniu się z eksploatacji pod terenami zabudowanymi.

Zarząd KHW podkreślił, że działania systemowe, podejmowane na szczeblu właścicielskim, skupiają się głównie na środkach pomocowych adresowanych do KW, a pozostałe spółki sektora nie są wystarczająco dostrzegane. Dodał, że banki odmawiają KHW kredytowania, uznając cały sektor gwk za obszar zbyt dużego ryzyka, podczas gdy Spółka wykorzystwała wszystkie swoje rezerwy finansowe w czerwcu 2014 r. Po dyskusji RN podjęła uchwałę o pozytywnym zaopiniowaniu Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 2464-2556, 6209-6215)

2.5. W okresie od 1 stycznia 2007 r. do 1 czerwca 2012 r. członkowie zarządu **KW** wykonywali swoje obowiązki na podstawie umów o pracę w oparciu o ustawę z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹¹⁰. Wysokość wynagrodzeń regulował art. 8 ww. ustawy¹¹¹, a nagrody roczne przyznawane były w oparciu o art. 10 ust. 7 ww. ustawy po spełnieniu warunków określonych art. 10 ust. 1-1c oraz § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 3 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz wzoru wniosku o przyznanie nagrody rocznej¹¹².

Rada Nadzorcza podjęła 1 czerwca 2012 r. uchwałę, którą przyjęła zasady zatrudniania oraz wynagrodzenia członków zarządu, a także wzór umowy o świadczenie usług w zakresie zarządzania (zgodnie z art. 3 ustawy o wynagradzaniu). Z tym samym dniem RN podjęła uchwały o zawarciu z członkami zarządu umów o świadczenie usług, w których ustalono, że kwota premii rocznej będzie obliczana poprzez zsumowanie składników premii,

¹¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 2099 j.t. – zwana dalej „ustawą o wynagradzaniu”.

¹¹¹ Z uwzględnieniem art. 29 z kolejnymi literami alfabety.

¹¹² Dz. U. z 2001, Nr 73, poz. 771 ze zm. – zwane dalej „rozporządzeniem z 3 lipca 2001 r.”

z których każdy odpowiada odrębnemu celowi (wskaźnikowi oceny) z uwzględnieniem ich udziału procentowego w kwocie premii.

W dniu 19 grudnia 2014 r. RN ustaliła nowe zasady wynagradzania oraz wysokości wynagrodzeń członków zarządu KW, z którymi zawarto nowe umowy o świadczenie usług zarządzania (zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o *wynagradzaniu*). Według ww. zasad członkom zarządu przysługuje (z wyłączeniem lat 2014 i 2015) w miejsce premii wynagrodzenie dodatkowe w razie zrealizowania w danym roku zadań (wskaźników), określonych każdorazowo w Karcie Celów, która z wyjątkiem lat 2014 i 2015, ustalana będzie przez RN, stając się każdorazowo załącznikiem do umowy.

Wynagrodzenia podstawowe członków zarządu nie uzależniały ich wysokości od wyników osiągniętych przez Spółkę. Natomiast od wyników KW uzależniona była nagroda roczna zastąpiona później premią roczną i kolejno wynagrodzeniem specjalnym. Nagrody roczne przyznano członkom zarządu KW w okresie 2007-2015 poniższymi decyzjami RN, po rozpatrzeniu przez Radę informacji o spełnieniu warunków do ich przyznania (za niewymienione lata i niewymienionym członkom zarządu nagród tych nie przyznano):

- 28 lipca 2008 r. podjęto uchwałę ws. wystąpienia z wnioskiem do WZ o przyznanie Prezesowi Zarządu nagrody rocznej **za 2007 r.**
- 9 lipca 2010 r. podjęto uchwałę ws. wystąpienia z wnioskiem do WZ o przyznanie Prezesowi Zarządu nagrody rocznej **za 2009 r** w wysokości 2-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w tym roku, a 5 listopada 2010 r. sześciu Wiceprezesom uchwałami przyznano nagrody w wys. 3-krotności średniego wynagrodzenia.
- 29 lipca 2011 r. podjęto uchwały o przyznaniu sześciu Wiceprezesom nagrody rocznej **za 2010 r.** w wysokości 3-krotności wynagrodzenia miesięcznego.
- 1 czerwca 2012 r. podjęto uchwały o przyznaniu czterem Wiceprezesom nagród rocznych **za 2011 r.** w wysokości 3-krotności wynagrodzenia miesięcznego.
- 26 kwietnia, 7 czerwca i 21 czerwca 2013 r. po ocenie realizacji wskaźników będących podstawą obliczania premii rocznej dla Członków Zarządu **za 2012 r.** sześciu Członkom Zarządu przyznano premię za 2012 r. w wys. 10% wynagrodzenia za 2012 r. (przy maksymalnej kwocie odpowiadającej 50% wynagrodzenia).

Rada Nadzorcza w dniu 16 września 2013 r. stwierdziła, że działania Zarządu związane z opracowywaniem programu dostosowawczego, jak i wyniki ekonomiczno-finansowe Spółki, a także wniosek Zarządu o odwołanie Wiceprezesa ds. Sprzedaży i Marketingu, świadczą o tym, że Zarząd funkcjonuje w sposób niewłaściwy, w szczególności w obszarze sprzedaży węgla, co przekłada się na bardzo wysoki stan zwałów węgla. Rada Nadzorcza odwołała ze stanowiska Wiceprezesa Zarządu ds. Sprzedaży i Marketingu.

Rada Nadzorcza w dniu 21 listopada 2014 r. dokonała oceny pracy poszczególnych Członków Zarządu. Zwrócono uwagę na nierealizowanie założeń PTE, niewykonanie planu naprawczego i nieprzygotowanie alternatywnego programu w przypadku niepowodzenia programu emisji euroobligacji oraz dramatyczną sytuację Spółki. Rada Nadzorcza podjęła uchwałę o odwołaniu Prezesa Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 4090-4091, 6058-6067)

W okresie od stycznia 2007 r. do października 2012 r. włącznie, Członkowie Zarządu **KHW** zatrudniani byli na podstawie umów o pracę. Wysokość wynagrodzenia oraz inne świadczenia ustalane były w oparciu o ustawę o *wynagradzaniu* wraz z aktami wykonawczymi, a także w oparciu o zasady wynagradzania Członków Zarządu uchwalone przez WZ KHW. Prezesowi Zarządu nagrodę roczną przyznawało uchwałą WZ na umotywowany wniosek RN, zaś pozostałym Członkom Zarządu przyznawała uchwałą RN.

Od 1 listopada 2012 r. podstawą zatrudnienia Członków Zarządu była umowa o świadczenie usług w zakresie zarządzania zawierana zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o *wynagradzaniu* i Statutem Spółki. Wysokość wynagrodzenia miesięcznego Członków Zarządu ustalała RN. Z zastrzeżeniem zatwierdzenia przez WZ sprawozdania finansowego Spółki za dany rok obrotowy i spełnienia określonych umową warunków - w tym wykonania wskaźników pracy ustalanych corocznie przez Radę - Członkom Zarządu przysługiwała premia roczna przyznawana uchwałą RN. Przyznana premia jest wypłacana w transzach,

tj. 40% w roku jej przyznania natomiast pozostałe 60%, w transzach po 20% w kolejnych latach, pod warunkiem wykazania (w wyniku ponownej oceny każdej z 20% transz) utrzymania trwałości wskaźników, na podstawie których premia została przyznana.

Rada Nadzorcza 16 kwietnia 2014 r., po ocenie pracy Zarządu, podjęła uchwałę ws. przyznania Członkom Zarządu premii **za 2013 r.** Kwota 40% przyznanej premii została wypłacona przez Spółkę po zatwierdzeniu przez WZ sprawozdania finansowego KHW za 2013 r., a pozostałe 60% kwoty premii miało podlegać wypłacie w transzach po 20%, w kolejnych latach obrotowych pod warunkiem spełnienia warunków określonych umową i niepodjęcia przez RN uchwały o wstrzymaniu wypłaty transzy lub zmniejszeniu jej kwoty.

Dokonując oceny pracy Zarządu Spółki **za 2014 r.**, a także złożony przez Zarząd Spółki wnioski o nieprzyznawanie premii, 29 maja 2015 r. RN podjęła uchwałę w sprawie nieprzyznawania Członkom Zarządu premii za 2014 r. Po przeprowadzonej ocenie trwałości wskaźników oceny pracy Zarządu decyzją RN z 17 grudnia 2015 r. kwota 20% transzy premii Członków Zarządu Spółki za rok 2013 (przypadająca do wypłaty w 2015 r.) nie została wypłacona.

W latach 2007-2015 RN KHW nie podejmowała uchwał w przedmiocie wniosków personalnych wobec Członków Zarządu KHW związanych z ewentualnym nieosiągnięciem zakładanych przez Spółkę wyników. W ww. okresie wszystkim osobom wchodzącym w skład Zarządu Spółki WZ KHW udzieliło absolutorium w trybie art. 395 § 2 pkt 3 ksh za okres wykonywania funkcji Członka Zarządu KHW.

(dowód: akta kontroli str. 3992-4004)

Od 1 stycznia 2007 r. do 30 listopada 2011 r. Członkowie Zarządu **JSW** byli zatrudniani na podstawie umów o pracę, a podstawą kształtowania wynagrodzeń była ustawa o *wynagradzaniu*, uchwały WZ JSW ws. zasad zatrudnienia Członków Zarządu Spółki i w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia Członków Zarządu oraz rozporządzenie z *dnia 3 lipca 2001 r.* Od 1 grudnia 2011 r. Członkowie Zarządu byli zatrudniani na podstawie umów o świadczenie usług zarządzania (kontraktów menedżerskich), a zasady ich wynagradzania i premiowania były ustalone przez RN i uregulowane w ww. umowach.

Premia roczna stanowiła do 50% wynagrodzenia stałego za dany rok obrotowy. Podstawą obliczenia składników premii rocznej był PTE na dany rok obrotowy zatwierdzony przez RN. Składniki premii rocznej były przyznawane Członkom Zarządu w oparciu o realizację zakładanych poziomów wybranych wskaźników i danych pochodzących ze zaudytowanego skonsolidowanego sprawozdania finansowego Grupy JSW oraz inne materiały analityczne Spółki, za okres obejmujący dany rok obrotowy.

Zgodnie z kontraktami obowiązującymi od 28 maja 2013 r., wypłata ww. premii rocznej następuje w czterech transzach: 40% w roku następnym po roku obrotowym, za który premię roczną przyznano, a kolejne (po 20%) w okresie trzech lat poczynając od roku następnego po roku, w którym wypłacono pierwszą transzę. Wypłata 20% transz premii rocznej może zostać zmniejszona lub wstrzymana decyzją RN podjętą po dokonaniu analizy trwałości wskaźników osiągniętych przez Spółkę w okresie do trzech lat poprzedzających rok wypłaty kolejnej transzy, a także oceny jakości pracy Menedżera.

Zgodnie z kontraktami obowiązującymi od 1 czerwca 2015 r., Zarządzającemu przysługuje premia roczna w razie zrealizowania w danym roku zadań (osiągnięcia wskaźników) określonych w Karcie KPI ustalonej każdorazowo przez RN i Zarządzającego, nie później niż do końca I kwartału roku, na który ma obowiązywać. Wynagrodzenie dodatkowe za 2015 r. może zostać wypłacone pod warunkiem wypracowania zysku netto na poziomie Grupy Kapitałowej. Wypłata premii rocznej następuje w trzech transzach: 40% po otrzymaniu od RN informacji o obliczeniu wysokości wynagrodzenia dodatkowego, a kolejne (po 30%) w okresie dwóch kolejnych lat (wraz z wynagrodzeniem za listopad), poczynając od roku następnego po roku, w którym wypłacono pierwszą transzę.

W związku z pogarszającą się sytuacją finansową Spółki:

- w 2014 r. Członkowie Zarządu złożyli oświadczenia o obniżeniu przysługującego im wynagrodzenia stałego o 10 %;

- w dniu 2015 r. RN podjęła uchwałę, na podstawie której obniżono o 20 % wynagrodzenie Członków Zarządu JSW w okresie od 1 stycznia 2016 r. do czasu obowiązywania porozumienia z 16 września 2015 r. zawartego pomiędzy Zarządem a reprezentatywnymi organizacjami związkowymi działającymi w JSW.

W latach 2007-2015 RN JSW nie podjęła decyzji o odwołaniu Członków Zarządu z przyczyn związanych nieosiągnięciem zakładanych przez Spółkę wyników. W ww. okresie wszyscy Członkowie Zarządu uzyskali absolutorium.

(dowód: akta kontroli str. 4005-4089)

2.6. Kontrole w podmiotach górniczych przeprowadzane były przez ARP, w ramach umów zawartych przez Ministra Gospodarki z Agencją na monitoring górnictwa węgla kamiennego. Przedmiotem kontroli była weryfikacja prawidłowości wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie likwidacji kopalń, naprawianie szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego, rent wyrównawczych oraz wydawanie bezpłatnego węgla w naturze, restrukturyzację zatrudnienia, a także na dofinansowanie inwestycji początkowych. Kontrole obejmowały wydatkowanie środków budżetowych w okresach rocznych lub kilkumiesięcznych. Były to kontrole planowe. Ponadto ARP przeprowadziła jedną kontrolę doraźną (nie ujętą w planie kontroli), w KHW Centrum Usług Wspólnych w Katowicach w ramach analizowania oraz opiniowania prawidłowości wydatkowania dotacji budżetowej na roszczenia pracownicze. Wyniki przeprowadzonych kontroli, ARP przekazywała w formie sprawozdania z wykonanych czynności wraz z propozycją zaleceń pokontrolnych dla badanego podmiotu, o ile występowała taka konieczność. Kontrole miały związek z realizacją celów *Programu* gdyż dotyczyły prawidłowości wydatkowania pomocy publicznej przeznaczonej na restrukturyzację sektora gwk, mającej przyczynić się do poprawy funkcjonowania sektora, co było jednym z celów *Programu*.

(dowód: akta kontroli str. 2570-2571)

Ustalone
nieprawidłowości

2.1. W ocenie NIK, monitoring realizacji *Programu* polegający na podawaniu w corocznych informacjach dla każdego ze wskaźników i mierników określonych w *Programie* wartości bazowej (2006 r.) oraz wartości osiągniętych przez górnictwo węgla kamiennego bądź spółki węglowe, nie umożliwiał weryfikacji stopnia jego wykonywania. Samo bowiem podanie ww. wartości bez jednoczesnego wskazania wartości oczekiwanych do osiągnięcia w poszczególnych latach, nie pozwalało na porównanie wartości planowanych i uzyskanych. Powyższe uniemożliwiło tym samym analizę merytoryczną działań podejmowanych przez spółki węglowe w danym okresie w kontekście realizacji celów szczegółowych określonych w *Programie* oraz w strategiach spółek i reagowanie na zaistniałe odstępstwa.

Jak przedstawiono we wcześniejszej części wystąpienia, strategie spółek węglowych mające stanowić merytoryczną podstawę realizacji *Programu*, w większości nie były formalnie zatwierdzone przez WZ (Ministra Gospodarki)¹¹³ oraz nie zapewniono ich zgodności z niektórymi celami określonymi w tym *Programie*. Zdaniem NIK, powyższe zaniechanie stanowiło dodatkowe utrudnienie w ustaleniu wyznaczników, do których należy odnosić osiągnięte wartości wskaźników i mierników realizacji celów, szczegółowych *Programu*. Kierująca Departamentem Górnictwa nie potrafiła wskazać strategicznych dokumentów spółek, które stanowiły punkt odniesienia dla realizacji *Programu* (w przypadku ich niezatwierdzenia), jak również nie posiadała informacji, które strategie zostały zatwierdzone przez walne zgromadzenia.

Monitoringu przebiegu realizacji strategii poszczególnych spółek węglowych, wbrew zapisom *Programu*¹¹⁴, nie prowadziła również ARP, gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału ARP: „przyjęty w rozdziale 5.14 rządowego programu (...) zapis zobowiązujący ARP do monitorowania strategii działalności spółek węglowych i przekazywania wyników tego działania Ministrowi Gospodarki nie został przełożony na bezpośrednie zapisy w art. 25 ust. 1 ustawy (...) o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (...). Wymienione

¹¹³ Poza zatwierdzeniem strategii KHW w 2010 r. oraz KW w 2012 r., a następnie planu naprawczego w 2014 r.

¹¹⁴ Pkt 5.14 „(...) ARP będzie monitorowała strategie działalności poszczególnych spółek węglowych, przekazując informację dotyczącą zagrożeń w realizacji (...) Programu (...), biorąc odpowiedzialność prawną za przedstawione informacje”.

enumeratywnie [w tym przepisie – przyp. NIK] zadania, nie ujmują (...) monitorowania strategii spółek węglowych, będących odrębnymi podmiotami prawnymi. Wymienione zadania stanowią katalog otwarty, co oznacza, że istnieje możliwość zlecenia ARP dodatkowych zadań związanych z funkcjonowaniem górnictwa węgla kamiennego. Zadania, które nie mają charakteru jednorazowych i bieżących zleceń, ujmowano w corocznie opracowywanym Załączniku nr 3 do umów i aneksów do nich, zawieranych pomiędzy Ministrem Gospodarki i Agencją. W latach 2007-2015 w ww. wymienionych załącznikach nie wprowadzono zadania związanego z monitorowaniem strategii poszczególnych spółek węglowych (...). Z uwagi na odrębność prawną tych podmiotów, ARP nie mogło samodzielnie ingerować w realizowaną przez te spółki politykę działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 647, 2208-2209, 3754, 4113-4114)

NIK podziela powyższe stanowisko, że zapis *Programu*, wg którego ARP będzie monitorowała strategię działalności poszczególnych spółek węglowych, nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie o *funkcjonowaniu gwk*, a w szczególności w postanowieniach umów jakie z Agencją zawierał Minister Gospodarki, który również nie zlecał tych zadań w trybie doraźnym. Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że ARP nie miała formalnego obowiązku monitorowania realizacji strategii spółek węglowych.

Departament Górnictwa zgodnie z wewnętrznymi regulaminami organizacyjnymi odpowiadał m.in. za prowadzenie spraw związanych z przyjętą przez RM polityką gospodarczą rządu w zakresie górnictwa węgla kamiennego, w tym jej aktualizację oraz nadzór nad realizacją, jak również za prowadzenie prac analitycznych dotyczących osiąganych przez przedsiębiorstwa górnicze wyników ekonomiczno-finansowych oraz opracowywanie informacji o realizacji zadań wynikających z *Programu* (strategii) działalności sektora gwk.

Zdaniem NIK, powyższy zakres zadań wskazuje, że monitoring realizacji *Programu* rządowego, odwołujący się wprost do założeń strategii spółek węglowych, należał do obowiązków Departamentu Górnictwa. Należy przy tym stwierdzić, że miarodajne określanie stopnia realizacji *Programu* w oderwaniu od wyników stopnia realizacji strategii spółek węglowych było niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 1761-1917)

Kierująca Departamentem Górnictwa, wyjaśniając w jaki sposób planowano reagować na ewentualne odstępstwa od realizacji przez podmioty górnicze zakładanych celów wobec nieprzeprowadzenia w poszczególnych latach monitoringu stopnia realizacji celów szczegółowych *Programu* - w zakresie zakładanych w nim wartości wskaźników i mierników, stwierdziła, że: „sprawy nadzoru właścicielskiego nad sektorem górnictwa węgla kamiennego w ówczesnym Ministerstwie Gospodarki sprawował Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych. Departament ten był na bieżąco informowany o sytuacji spółek węglowych poprzez sprawozdania i raporty sporządzane przez odpowiednie rady nadzorcze” oraz że: „Departament Górnictwa nie dysponuje informacjami o sposobie reagowania na odstępstwa od realizacji przez podmioty górnicze zakładanych celów, w tym w zakresie ekonomiczno-finansowym”.

(dowód: akta kontroli str. 2208)

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Departamentu DNP monitoring stopnia realizacji celów szczegółowych *Programu*, w zakresie zaplanowanych do osiągnięcia wyników, nie wpisywał się w kompetencje tego Departamentu. NIK zwraca uwagę, że jednym z zadań ww. Departamentu były działania wynikające z wykonywania praw z akcji i udziałów SP w spółkach. Zdaniem NIK, niezależnie od dokonywanych przez Departament DNP w ramach powyższych czynności analiz i posiadanych informacji¹¹⁵, monitoring realizacji strategii spółek w odniesieniu do założeń *Programu* (odwołującego się do tych strategii), nie leżał w kompetencjach Departamentu DNP, w szczególności uwzględniając zadania Departamentu Górnictwa wskazane w regulaminie organizacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 1224-1554, 2241, 2564)

2.2. Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2008 r. wraz z oceną realizacji Strategii funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach

¹¹⁵ Związanych m.in. z przygotowywanymi WZ spółek w sprawach np. zatwierdzania sprawozdań finansowych.

2007-2015 oraz informacją o sytuacji w okresie styczeń-czerwiec 2009 r.¹¹⁶ zawierała zakładane do osiągnięcia wartości wskaźników i mierników celów szczegółowych Programu, których źródło pochodzenia jest nieznanne, a tym samym niemożliwa jest weryfikacja ich prawidłowości.

Kierująca Departamentem Górnictwa wyjaśniła, że Departament ten nie posiada danych źródłowych dla wykazanych w ww. *Informacji* zakładanych do osiągnięcia wartości przy realizacji poszczególnych celów szczegółowych¹¹⁷, gdyż Informacja ta została opracowana przez ARP na podstawie umowy zawartej w Ministrem Gospodarki oraz prowadzonej statystyki publicznej. Jednak, jak ustalono w toku kontroli, projekt przedmiotowej *Informacji* przekazany Ministerstwu przez ARP nie zawierał takich danych.

(dowód: akta kontroli str. 2207-2208, 1979-1980, 2712-2713)

*Informacja o realizacji w 2009 r. Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015 wraz z informacją o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2009 r. oraz informacja o sytuacji sektora w okresie styczeń-marzec 2010 r.*¹¹⁸ zawierała zakładane do osiągnięcia wartości wskaźników i mierników celów szczegółowych Programu, których źródłem nie były strategie spółek, lecz sporządzane corocznie przez te spółki plany techniczno-ekonomiczne (PTE)¹¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2022-2023, 2743-2744, 4098)

Powyższe oznacza, iż nawet w przypadkach podania w rocznych *Informacjach* zakładanych do osiągnięcia wartości wskaźników i mierników realizacji celów szczegółowych, źródła tych danych były bądź nieznanne bądź niezgodne ze wskazanymi w *Programie*, co nie zapewniało prawidłowej weryfikacji realizacji założeń Programu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

2.1. Minister Gospodarki w cyklu rocznym przedkładał Radzie Ministrów informację o realizacji Programu rządowego. NIK zwraca uwagę, że w dokumentach tych części prezentowanych informacji, stanowiła zbiorcze dane dla całego górnictwa - bez podziału na poszczególnych przedsiębiorców górniczych, a dane odnoszące się do przedsiębiorców nie zawierały informacji o wynikach należących do nich poszczególnych kopalń, np. wyników na działalności operacyjnej czy osiągniętej wydajności wydobywania¹²⁰. Uśrednione wyniki nie odzwierciedlały zróżnicowania sytuacji poszczególnych podmiotów i kopalń, w tym tych, które osiągały najsłabsze wskaźniki efektywności funkcjonowania.

Dyrektor Departamentu Górnictwa wyjaśniła, że przyczyną niezamieszczania wyników poszczególnych kopalń było to, iż „*Informacja przedstawiana Radzie Ministrów dotyczy całego sektora górnictwa węgla kamiennego. Zgodnie z postanowieniami tego dokumentu Minister Gospodarki był zobowiązany do przedkładania Radzie Ministrów Informacji o realizacji Programu w tym realizacji celów częściowych zawartych w tym dokumencie. Informacja ta wypełniała zatem postanowienia tego dokumentu. W programie nie określono szczegółowych danych techniczno-ekonomicznych dotyczących poszczególnych kopalń, stąd nie zamieszczano takich informacji*”.

Nie kwestionując braku formalnego wymogu prezentacji wyników poszczególnych kopalń, NIK zwraca uwagę, że przedstawienie w przedmiotowych dokumentach takich danych, pozwalałoby na dokonanie pełnej analizy sytuacji sektora gwk, a więc także sytuacji wewnętrznej poszczególnych spółek węglowych oraz podjęcie ewentualnych decyzji właścicielskich co do modelu funkcjonowania górnictwa i poszczególnych przedsiębiorstw górniczych wchodzących w jego skład.

(dowód: akta kontroli str. 540-565, 1928-2198, 2255-2275, 2569-2570)

Zdaniem NIK, nadzór nad działalnością podmiotów sektora górnictwa węgla kamiennego w celu realizacji Programu prowadzony był w sposób nieprawidłowy i niezgodny z jego założeniami. W oparciu o kierunki, cele i wytyczne Programu spółki węglowe zostały

Ocena częściowa

¹¹⁶ Przyjęta przez RM w dniu 29 grudnia 2009 r.

¹¹⁷ Zamieszczonych w tabelach: „wskaźniki i mierniki realizacji poszczególnych celów szczegółowych”.

¹¹⁸ Przyjęta przez RM w dniu 9 listopada 2010 r.

¹¹⁹ Po przeprowadzeniu prywatyzacji LW Bogdanka i po rozpoczęciu przygotowań do prywatyzacji JSW, ARP nie otrzymywała PTE spółek na kolejne lata. Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału ARP w Katowicach „(...) Brak informacji o PTE KW S.A., KHW S.A. oraz JSW S.A. skutkowało brakiem wielkości zakładanych do osiągnięcia wartości wskaźników realizacji poszczególnych celów częściowych w latach 2010-2014”.

¹²⁰ W tonach/pracownika/rok.

zobowiązane do opracowania strategii swojej działalności w latach 2007-2015, a większość wskaźników i mierników realizacji poszczególnych celów szczegółowych *Programu* bezpośrednio odwoływała się do założeń przyjętych przez spółki w swoich strategiach. Powyższe założenia oznaczały, że monitorowanie przebiegu realizacji *Programu* wymagało monitorowania realizacji strategii spółek węglowych. Tymczasem Minister Gospodarki nie ustosunkował się do (nie zatwierdził) większości strategii spółek węglowych ani nie monitorował stopnia ich realizacji, poprzez porównanie wartości wskaźników i mierników osiągniętych i zaplanowanych, celem weryfikacji zgodności strategii spółek węglowych z celami określonymi w *Programie*.

Przyjęte w *Programie* założenie, że monitorowanie strategii działalności poszczególnych spółek będzie wykonywane przez ARP, nie znalazło swojego odzwierciedlenia w umowach zawieranych przez Ministra Gospodarki z Agencją. Natomiast Departament Górnictwa, który - zdaniem NIK - był do tego zobowiązany, czynności tych nie wykonywał, uznając iż nie leżą one w jego kompetencji. W konsekwencji niezatwierdzenia dla większości lat badanego okresu strategii spółek węglowych, działania rad nadzorczych koncentrowały się na monitorowaniu realizacji rocznych planów techniczno-ekonomicznych spółek węglowych, do których to działań NIK nie wnosi zastrzeżeń.

3. Czynniki oddziałujące na funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego

Opis stanu faktycznego

3.1. Ministerstwo w okresie objętym kontrolą dysponowało bieżącymi informacjami o sytuacji finansowej podmiotów górniczych oraz o czynnikach wewnętrznych i zewnętrznych¹²¹ oddziałujących na te podmioty, przekazywanymi przez ARP zgodnie z zawieranimi przez Ministra Gospodarki umowami w przedmiocie prowadzenia monitoringu i wykonywania czynności związanych z funkcjonowaniem gwk, na podstawie art. 35 ustawy o *restrukturyzacji gwk* oraz art. 25 ustawy o *funkcjonowaniu gwk*. Dane te przekazywane były na bieżąco¹²² w formie wydruków oraz elektronicznej, a dotyczyły m.in.:

- sposobu wykorzystania dotacji oraz udzielonej pomocy publicznej¹²³,
- zadań dotyczących likwidacji kopalń oraz działań wykonywanych po ich zakończeniu, naprawiania szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego oraz zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym gazowym oraz pożarowym¹²⁴,
- zmian stanu zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego¹²⁵,
- monitorowania sprzedaży węgla przez producentów¹²⁶,
- cen węgla kamiennego u producentów krajowych oraz cen węgla importowanego¹²⁷,
- przygotowania dokumentacji w celu notyfikacji Komisji Europejskiej¹²⁸ pomocy publicznej dla sektora gwk¹²⁹.

Dane przekazywane przez ARP były wyczerpujące i wystarczające dla skutecznego prowadzenia nadzoru nad sektorem gwk.

Niezależnie od ww. informacji rady nadzorcze spółek węglowych należących do SP opracowywały i przekazywały w ramach nadzoru właścicielskiego do Departamentu DNP m.in. kwartalne informacje o spółkach oraz inne dokumenty wskazane w pkt. 2 nin. wystąpienia. Ponadto, przedstawiciele Ministerstwa w radach nadzorczych spółek

¹²¹ W tym m.in. porównania cen węgla energetycznego w portach Amsterdam-Rotterdam-Antwerpia z ceną polskiego węgla energetycznego i cen węgla kamiennego importowanego do Polski z cenami węgla z kopalń, które otrzymały pomoc na inwestycje początkowe oraz przegląd sytuacji na międzynarodowym rynku paliw stałych i energii.

¹²² Miesięcznie, kwartalnie, rocznie, bądź wg potrzeb.

¹²³ W tym m.in. sprawozdania z wykorzystania środków budżetowych, informacje o rodzajach formach i wielkościach udzielonej pomocy publicznej, analizy i weryfikacje wniosków, kontrole wykorzystania.

¹²⁴ W tym m.in. weryfikacje rocznych planów zadań oraz wniosków o przyznanie dotacji budżetowej, informacje o realizacji zadań oraz zestawienie podstawowych informacji dot. likwidacji kopalń.

¹²⁵ W tym m.in. informacje o stanie ruchu i zatrudnieniu oraz poziomie i przyroście przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń.

¹²⁶ W tym m.in. zestawienia sprzedaży wk przez spółki węglowe, koszty produkcji wk w spółkach oraz jednostkowe wyniki ze sprzedaży wk, informacje o funkcjonowaniu gwk oraz szczegółowych wyników dotyczących działalności spółek.

¹²⁷ W tym m.in. sprawozdania o kształtowaniu się cen zbytu i kierunków sprzedaży węgla kamiennego.

¹²⁸ Zwanej dalej „KE”.

¹²⁹ W tym m.in. sprawozdania dla KE w zakresie udzielonej pomocy publicznej dla polskiego sektora węglowego.

węglowych¹³⁰, w ramach wykonywania funkcji w tych organach, pozyskiwali bezpośrednio wiedzę o sytuacji nadzorowanych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 2560-2572, 4274-4333, 5281-5316, 5322-5323)

3.2. Informacje pochodzące z ARP przekazywane były do Departamentu Górnictwa, a w 2015 r. Minister Gospodarki upoważnił Agencję do ich przekazywania także Pełnomocnikowi. Odbioru prac ARP dokonywała komisja, w której składzie każdorazowo występowała: pełniąca obowiązki Dyrektor Departamentu Górnictwa oraz Naczelnik Wydziału Górnictwa Węgla Kamiennego. Odbiorów dokonywano kwartalnie sporządzając protokoły odbioru wraz ze sprawozdaniami z realizacji umów. Sporządzano także protokoły rocznego rozliczenia rzeczowo-finansowego. Odbiorów dokonywano bez uwag, za wyjątkiem protokołu za II kwartał 2009 r.¹³¹

(dowód: akta kontroli str. 4439-4481)

Od kwietnia 2009 r. sporządzano comiesięczny dokument *Informacja dla kierownictwa Ministerstwa Gospodarki o wstępnych wynikach gwk w I kwartale 2009 r.*¹³² oraz *ogólnej sytuacji na rynku węgla kamiennego*. Zawierał on m.in. dane dotyczące sytuacji sektora oraz poszczególnych spółek węglowych w zakresie wydobycia, sprzedaży, realizacji kontraktów oraz stanu zapasów, wyniku finansowego i inwestycji. Ponadto, niektóre z ww. informacji zawierały dane w zakresie uwarunkowań eksportowych i importowych, cen węgla oraz prognozowanej sytuacji spółek węglowych. Jedynie w informacji z czerwca 2009 r. w części dot. działań antykrzysowych zawarto wnioski¹³³.

(dowód: akta kontroli str. 5621-5956)

Odnosząc się do działań podejmowanych w latach 2007-2015, w związku z uzyskiwanymi z ARP informacjami o sytuacji sektora gwk (w tym poszczególnych spółek węglowych), Dyrektor Departamentu Górnictwa stwierdziła: *„Ministerstwo Gospodarki na bieżąco monitorowało sytuację sektora gwk. (...) Spółki węglowe przynoszące zyski w kolejnych latach stawały w obliczu coraz trudniejszej sytuacji finansowej. Największe spadki miały miejsce w 2013-2015 r. W tych latach Ministerstwo Gospodarki wskazywało zarządom spółek węglowych na sytuację sektora oraz podawało tę kwestię pod dyskusję na posiedzeniach Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników. Zarządy spółek węglowych przygotowywały programy naprawcze, tak aby dopasować produkcję i strukturę do dynamicznie zmieniającego się rynku”*.

(dowód: akta kontroli str. 2560-2572)

Jak wyjaśniła Kierująca Departamentem Górnictwa: *„(...) Ministerstwo Gospodarki nie sporządzało i nie dysponowało prognozami oddziaływania czynników wewnętrznych i zewnętrznych na górnictwo węgla kamiennego”*. Natomiast w sprawie dysponowania przez Ministerstwo analizą przebiegu podstawowych wskaźników funkcjonowania gwk i jego podmiotów w latach 2007-2015 poinformowała, że ww. analizy m.in. w zakresie podstawowych wskaźników technicznych, ekonomicznych i finansowych zawierały przedkładane RM co roku informacje o realizacji *Programu*, które w co drugim roku rozszerzano o ocenę stanu realizacji z ewentualnym propozycjami jego aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 646-657, 4231-4236)

3.3. W latach 2007-2015 kondycja finansowa górnictwa węgla kamiennego w Polsce podlegała istotnym zmianom¹³⁴. Wyniki finansowe netto sektora gwk kształtowały się w tych latach następująco¹³⁵:

¹³⁰ Przykładowo Naczelnik Wydziału Górnictwa Węgla Kamiennego w JSW, p.o. Dyrektora Departamentu Górnictwa w KHW, Dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru w KW.

¹³¹ W protokole odnotowano opóźnienie w przekazaniu Informacji o stanie i ruchu zatrudnienia oraz poziomie i przyroście przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w przedsiębiorstwach górniczych – Sprawozdanie za pierwsze półrocze 2009 r., z uwagi na konieczność korekty opracowania związaną z brakiem informacji od LW Bogdanka, spowodowaną wejściem spółki na giełdę. Informację tę przekazano 7 sierpnia 2009 r. - w 10 dniowym terminie ustalonym przez Komisję.

¹³² W minionym okresie danego roku.

¹³³ Dotyczące m.in. wystąpienia do spółek o informacje o istotnych okolicznościach utrudniających realizację planów antykrzysowych oraz konieczności zwiększenia działań nad obniżką kosztów.

¹³⁴ Dalsza analiza dotyczy gwk jako całości z uwzględnieniem trzech spółek, mających najwyższy udział w wydobyciu węgla, tj. KW, KHW i JSW. Informacje oparte są o gromadzone, przetwarzane i przekazywane przez ARP Ministerstwu dane gwk.

Dane o obrocie węglem kamiennym za lata 2004-2015 pochodzą ze sprawozdań o obrocie węglem kamiennym GUS G-09.1. W tym zakresie zagregowane dane uwzględniają następujące podmioty:

2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
87,5	590,8	-184,2	1 412,0	3 013,9	1 633,6	-292,7	-2 052,1	-4 460,9

Na łączną stratę netto gwk:

- w 2013 r. decydujący wpływ miała strata netto KW wynosząca (-)699,0 mln zł,
- w 2014 r. największy wpływ miały wyniki finansowe KW (-)1 005,9 mln zł (49% straty gwk) oraz JSW (-)684,3 mln zł (33,3% straty gwk),
- w 2015 r. największy wpływ miały wyniki finansowe JSW (-)2 786,7 mln zł (62,5% straty gwk) oraz KW (-)959,2 mln zł (21,5% straty gwk).

Dane finansowe przedsiębiorców górniczych za 2015 r., wynikające ze sprawozdań finansowych, przed i po ich badaniu przez biegłych rewidentów, wskazują na pogłębienie straty finansowej netto gwk o 2 647,0 mln zł (o 145,9%), co głównie wynikało ze zwiększenia kosztów ogółem o 5 277,0 mln zł (o 18,2%).

Zmiana danych finansowych gwk za 2015 r. wynikała głównie z korekty sprawozdania finansowego JSW za ten rok dokonanej przez biegłych rewidentów, w szczególności zwiększenia straty finansowej netto z (-)805,8 mln zł do (-)2 786,7 mln zł, tj. o 1 980,9 mln zł (o 245,8%), wynikającej ze zwiększenia kosztów ogółem o 4 396,4 mln zł (o 43,5%). Dokonane zmiany w JSW były skutkiem uwzględnienia w pozostałych kosztach operacyjnych wyników testu na utratę wartości aktywów.

Na zysk netto gwk w 2011 r., w kwocie 3 013,9 mln zł, największy wpływ miał zysk netto JSW, wynoszący 2 082,5 mln zł (69,1% zysku netto gwk), a następnie KW – 554,5 mln zł (18,4% zysku netto gwk) i w niewielkim stopniu KHW – 158 mln zł (5,2% zysku gwk).

Symptomy pogarszania się sytuacji finansowej gwk wystąpiły w 2012 r., w którym zysk netto gwk w porównaniu do 2011 r. zmniejszył się o 1 380,3 mln zł (o 45,8%), a wynik ze sprzedaży węgla spadł o 1 980,5 mln zł (o 47,5%), co wynikało głównie ze wzrostu kosztów ogółem o 3 572,8 mln zł (o 13,8%). Pomimo utrzymywania się średniej ceny zbytu węgla w 2012 r. na poziomie bliskim 2011 r., przychody ze sprzedaży węgla w 2012 r. w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyły się o 1 651,8 mln zł (o 6,4%), co wynikało ze zmniejszenia sprzedaży węgla o 4 279 tys. ton (o 5,6%), przy wysokim jego imporcie

-
- w latach 2004-2007: KW, KHW, JSW, PKW, KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka, KWK „Budryk” S.A., ZG Siltech Sp. z o.o.;
 - w latach 2008-2010: KW, KHW, JSW, PKW, KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka, ZG Siltech Sp. z o.o.;
 - w latach 2011-2014: KW, KHW, JSW, PKW (obecnie Tauron Wydobycie S.A. – zwany dalej „TW”), KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka, ZG Siltech Sp. z o.o., PG Silesia Sp. z o.o., Eko Plus Sp. z o.o.;
 - w 2015 r.: KW, KHW, JSW, TW, KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka, ZG Siltech Sp. z o.o., PG Silesia Sp. z o.o., Eko Plus Sp. z o.o., SRK S.A., Węglokoks Kraj Sp. z o.o.

W zakresie spraw finansowych uwzględniono zagregowane dane z następujących podmiotów:

- w latach 2004-2007: KW, KHW, JSW, PKW, KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka, KWK „Budryk” S.A., SRK;
- w latach 2008-2010: KW, KHW, JSW, PKW, KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka (tylko w 2010 r.), SRK;
- w latach 2011-2014: KW, KHW, JSW, PKW (obecnie TW), KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka, SRK;
- w 2015 r.: KW, KHW, JSW, TW, KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., LW Bogdanka, SRK, Węglokoks Kraj Sp. z o.o.

Dane finansowe uwzględniają wyniki BSRK Sp. z o.o. (za lata 2004-2008), a następnie SRK S.A., gdyż wymienione spółki restrukturyzacyjne są objęte ustawą o funkcjonowaniu gwk, zatrudniają pracowników dołowych i w takim ujęciu prezentowano je w dokumentach przedstawianych RM.

Dane finansowe podano wg stanu po badaniu sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów. W szczególności źródłem danych finansowych gwk (koszty, wynik ze sprzedaży węgla, wynik finansowy netto, należności, zobowiązania) za lata 2004-2012 były sprawozdania finansowe po ich badaniu przez biegłych rewidentów, a za lata 2013-2015 sprawozdania G-09.5 o przychodach, kosztach i wynikach działalności w górnictwie węgla kamiennego i G-09.8 o płatnościach publiczności i cywilnoprawnych realizowanych przez gwk oraz o strukturze zobowiązań i należności gwk po badaniu sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów. Źródłem danych finansowych gwk w zakresie przychodów ze sprzedaży węgla za lata 2004-2011 była sektorowa statystyka dotycząca kosztów WKS-A, za 2012 r. sprawozdania finansowe spółek węglowych, a za lata 2013-2015 sprawozdanie G-09.5 po badaniu sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów.

Ze względu na sporządzanie sprawozdań finansowych przez JSW S.A. i LW Bogdanę S.A. zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej, a przez pozostałe jednostki sektora gwk zgodnie z Krajowymi Standardami Rachunkowości, w celu ujednoczenia danych, począwszy od 2013 r. do ARP przekazywane są sprawozdania G-09.5 i G-09.8 zawierające dane po weryfikacji sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów. Wymienione sprawozdania są źródłem danych dla ARP.

¹³⁵ Dane za 2009 r. nie obejmują LW Bogdanka. Po uwzględnieniu danych finansowych LW Bogdanka, gwk wykazywało zysk netto w wysokości 7,9 mln zł. Natomiast w latach poprzedzających 2004-2006 zyski netto sektora gwk wyniosły odpowiednio: 2 594,6; 1 170,6 i 367,4 mln zł.

w 2011 r. – 14 991,0 tys. ton, co skutkowało wysokimi zapasami węgla w kopalniach na koniec 2012 r. – 8 392,0 tys. ton – najwyższymi w jakie odnotowano w latach 2007-2015.

Istotne, niekorzystne zmiany wyników finansowych nastąpiły w 2012 r. kiedy to zysk netto KW i KHW w porównaniu do 2011 r. zmniejszył się trzykrotnie – odpowiednio o 383,6 mln zł (o 69,2%) i o 99,4 mln zł (o 62,9%), a JSW dwukrotnie – o 1 086,6 mln zł (o 52,2%). W dwóch z trzech analizowanych spółek, w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. nastąpiło zmniejszenie ilości sprzedanego węgla, tj. w KW o 5 986,6 tys. ton (15,1%), a w KHW o 1 414,2 tys. ton (o 11,3%), przy niewielkim wzroście średniej ceny zbytu węgla, natomiast w JSW nastąpił spadek średniej ceny zbytu węgla o 97,6 zł/tonę (o 15,5%), przy niewielkim wzroście ilości sprzedanego węgla.

Załamaniu sytuacji finansowej w gwk nastąpiło w 2013 r., na co wskazuje m.in. strata netto wynikająca ze zmniejszenia przychodów ogółem i zwiększenia kosztów ogółem, w tym strata na sprzedaży węgla wynikająca ze zmniejszenia przychodów ze sprzedaży węgla i zwiększenia kosztów sprzedanego węgla. W gwk, a także w KW i JSW, w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. obniżyła się średnia cena zbytu węgla (była niższa od średniego jednostkowego kosztu wydobycia węgla).

W latach 2007-2015 koszty ogółem w gwk wykazywały tendencję wzrostową o 14 346,5 mln zł (o 72,2%), a koszty sprzedaży węgla o 4 234,4 mln zł (o 25,8%), przy spadku wydobycia węgla o 15 214 tys. ton (o 17,4%). Zarówno koszty ogółem, jak i koszty wydobycia węgla nie obniżyły się wraz ze zmniejszającym się wydobyciem węgla z uwagi na wysoki udział kosztów stałych w kosztach ogółem (wynoszący ok. 80%).

Wraz ze zmniejszaniem się wydobycia wzrastał średni jednostkowy koszt wydobycia węgla w gwk – w latach 2007-2015 o 99,4 zł/tonę (o 52,9%). Dla porównania w 2014 r. w odniesieniu do 2007 r. średni jednostkowy koszt wydobycia wzrósł o 121,5 zł/tonę (o 64,6%), przy spadku wydobycia w tym okresie o 14 893 tys. ton (o 17,0%).

W latach 2013-2015, średni jednostkowy koszt wydobycia węgla w gwk był wyższy od średniej ceny zbytu węgla, tj.: w 2013 r. o 8,1 zł/tonę (o 2,7%), w 2014 r. o 30,8 zł/tonę (o 10,0%) i w 2015 r. 27,5 zł/t (o 9,6%), co oznacza sprzedaż węgla ze stratą w tym okresie.

W poszczególnych spółkach węglowych relacja wzrostu/spadku średniego jednostkowego kosztu wydobycia węgla do wzrostu/spadku wydobycia węgla w 2015 r. w odniesieniu do 2007 r., przedstawiała się następująco:

- KW - średni jednostkowy koszt wydobycia węgla wzrósł o 91,8 zł/tonę, (o 53,4%), przy spadku wydobycia węgla o 19 554,9 tys. ton (o 41,8%). Dla porównania w 2014 r. w odniesieniu do 2007 r. średni jednostkowy koszt wydobycia węgla wzrósł o 125,2 zł/tonę (o 72,3%), przy spadku wydobycia węgla o 15 761,2 tys. ton (o 33,7%);
- KHW - średni jednostkowy koszt wydobycia węgla wzrósł o 106,9 zł/tonę (o 56,1%), przy spadku wydobycia węgla o 4 146,0 tys. ton (o 28,2%);
- JSW - średni jednostkowy koszt wydobycia węgla wzrósł o 101,3 zł/tonę (o 36,0%), przy wzroście wydobycia o 4 490,4 tys. ton (o 38,0%). W 2014 r. w odniesieniu do 2007 r. średni jednostkowy koszt wydobycia w JSW wzrósł o 158,7 zł/tonę (o 56,4%), przy wzroście wydobycia o 2 124,2 tys. ton (o 18,0%).

Główną składową kosztów w ww. spółkach węglowych były wynagrodzenia wraz z kosztami ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń, mające charakter kosztów stałych, niezależnych od skali wydobycia. Udział tych kosztów w kosztach działalności operacyjnej wynosił: w KW w 2007 r. - 52%, a w 2015 r. - 51,5% (przy czym w 2013 r. udział ten wynosił 56,4%); w KHW w 2007 r. - 50,6%, a w 2015 r. - 48,0%; w JSW w 2007 r. - 48,4%, a w 2015 r. - 30,1%.

W 2015 r. w odniesieniu do 2007 r., dynamika wzrostu kosztów ogółem w gwk (72,2%) była wyższa od dynamiki wzrostu przychodów ogółem (47,5%), a tempo wzrostu kosztów sprzedanego węgla w gwk (25,8%) było wyższe niż tempo wzrostu przychodów ze sprzedaży węgla (12,4%), co świadczy m.in. o braku elastyczności gwk w dostosowywaniu poziomu kosztów do spadających przychodów wynikających m.in. z cykli koniunkturalnych. W spółkach relacja zmian kosztów sprzedanego węgla do zmian

przychodów ze sprzedaży węgla wynosiła: JSW - wzrost kosztów o 90,1% i przychodów o 55,4%, KHW wzrost kosztów o 13,9% i przychodów o 3,8%, KW spadek kosztów o 5,4% i przychodów o 16,0% (w 2014 r. w odniesieniu do 2007 r. w KW koszty sprzedanego węgla zwiększyły się o 7,2%, a przychody ze sprzedaży węgla zmniejszyły się o 6,9%).

Jednym z czynników mających wpływ na ujemne wyniki finansowe gwk w 2014 r. i 2015 r. był gwałtowny spadek cen ropy naftowej oraz gazu ziemnego, których notowania są skorelowane z cenami węgla kamiennego. Średnie ceny zbytu ropy Brent - w 2014 r.¹³⁶ spadły o 45,78 USD/baryłkę (o 42,3%) oraz w 2015 r.¹³⁷ o 9,75 USD/baryłkę (o 20,4%).

Wyniki finansowe gwk znajdują odzwierciedlenie we wskaźnikach finansowych, w tym m.in. we wskaźniku rentowności sprzedaży węgla¹³⁸, który w 2007 r. wynosił 0,9%, a w 2015 r. (-)10,9%. Dodatnia rentowność sprzedaży węgla występowała w latach 2007-2012, a ujemna w latach 2013-2015. Najwyższa rentowność sprzedaży węgla wystąpiła w gwk w 2011 r. (16,1%), a najniższa w 2014 r. (-11,8%).

(dowód: akta kontroli str. 5957-5976g)

3.4. Łączna wysokość udzielonej sektorowi gwk pomocy publicznej w latach 2007-2015 na pokrycie kosztów nadzwyczajnych¹³⁹, zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego¹⁴⁰, a od 2011 r. - zgodnie z art. 4 decyzji Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE)¹⁴¹ - wynosiła **4 268 176,7 tys. zł**¹⁴², z czego pomoc udzielona w odniesieniu do jednostek zbytych do SRK po 1 stycznia 2007 r. wynosiła 452 334,1 tys. zł. W tym samym okresie łączna wysokość pomocy na inwestycje początkowe, udzielonej zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady, wyniosła **400 000,0 tys. zł** (udzielona wyłącznie w 2010 r.).

Ponadto, w okresie od października 2014 r. do września 2015 r. udzielano tzw. pomocy na zamknięcie, tj. pomocy publicznej na pokrycie bieżących strat jednostek produkcyjnych węgla (art. 3 decyzji Rady), której wysokość wyniosła **155 031,9 tys. zł**. Wysokość ww. pomocy zrealizowanej w okresie od października do grudnia 2015 r. wyniosła **19 915,1 tys. zł**.

Ogółem wysokość udzielonej sektorowi gwk w latach 2007-2015 pomocy publicznej wyniosła **4 843 123,7 tys. zł**.

(dowód: akta kontroli str. 3949-3958, 4247-4255, 5322-5323)

Zgodnie z decyzjami KE oceniającymi zgodność z rynkiem wewnętrznym pomocy dla gwk, w ramach programów pomocowych na kolejne lata, wartości pomocy publicznej zaplanowanej oraz udzielonej wynosiły:

- program na 2007 r.¹⁴³: planowana - 623 294,4 tys. zł, udzielona - 400 217,2 tys. zł;
- program na lata 2008-2010¹⁴⁴: planowana - 1 305 598,5 tys. zł, udzielona - 1 345 417,2 tys. zł¹⁴⁵; ponadto w 2010 r. zaplanowano i udzielono 400 000 tys. zł na pokrycie kosztów inwestycji początkowych¹⁴⁶;

¹³⁶ Relacja styczeń-grudzień 2014 r.

¹³⁷ Relacja styczeń-grudzień 2015 r.

¹³⁸ Relacja wyniku ze sprzedaży węgla do przychodów ze sprzedaży węgla.

¹³⁹ Pomoc ta obejmowała instrumenty pomocowe w postaci dotacji i zwolnień z niektórych opłat publiczno-prawnych w celu sfinansowania m.in. kosztów zapewnienia bezpłatnego węgla w naturze uprawnionym pracownikom, kosztów wynikających z przepisów administracyjnych, prawnych bądź podatkowych (likwidacji kopalń, rent wyrównawczych, zwolnień z tytułu wpłat na PFRON oraz opłat i kar wobec NFOŚiGW, a od 2011 r. również dotacje z NFOŚiGW), kosztów dodatkowych prac zabezpieczających pod ziemią wynikające z zamknięcia kopalń, kosztów szkód górniczych oraz ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługujących emerytom i rencistom z kopalń likwidowanych.

¹⁴⁰ Dz.Urz.UE L205 z 2.8.2002, zwane dalej „rozporządzeniem Rady Nr 1407/2002” lub „rozporządzeniem Rady”.

¹⁴¹ Dz.Urz.UE L336/24 z 21.12.2010, zwana dalej „decyzją Rady 2010/787/EU”, lub „decyzją Rady”.

¹⁴² Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniach dla KE w zakresie pomocy publicznej udzielonej w danym roku w sektorze gwk, przy czym dane dot. roku 2015 ujęto zgodnie z projektem ww. dokumentu z marca 2016 r.

¹⁴³ Dotyczy decyzji KE z 27 kwietnia 2007 r. nr K(2007)1943 (w ramach kontynuacji programu na lata 2004-2006).

¹⁴⁴ Dotyczy decyzji KE z 2 kwietnia 2008 r. nr K(2008)864.

¹⁴⁵ W kolejnych latach 2008-2010 pomoc planowana wynosiła odpowiednio: 583 437,0; 366 098,8 i 356 062,7 tys. zł oraz udzielona: 589 085,4; 381 349,8 i 374 982,0 tys. zł.

¹⁴⁶ Dotyczy decyzji KE z 6 maja 2010 r. nr K(2010)3063.

- program na lata 2011-2015¹⁴⁷: planowana - 2 453 194,9 tys. zł, udzielona - 2 070 208,0 tys. zł¹⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 3949-3958, 4247-4255, 5322-5323)

Z końcem 2015 r. upłynął termin obowiązywania programu pomocowego na lata 2011-2015. W dniu 4 marca 2015 r. przekazano do KE dokumenty notyfikacyjne dot. programu pomocowego na lata 2015-2018¹⁴⁹. W odniesieniu do kopalń postawionych w stan likwidacji, oprócz instrumentów pomocowych, które miały zastosowanie do kopalń postawionych w stan likwidacji przed 1 stycznia 2007 r.¹⁵⁰ przewidziano również nowe instrumenty pomocowe związane z restrukturyzacją zatrudnienia w kopalniach likwidowanych – urlopy górnicze i urlopy dla pracowników zakładów mechanicznej przeróbki węgla oraz jednorazowe odpłaty pieniężne. Ponadto nowy program pomocowy przewidywał dotację przeznaczoną na pokrycie bieżących strat produkcyjnych.

W 2015 r. na pokrycie kosztów nadzwyczajnych jednostek zbytych do SRK po 1 stycznia 2007 r. (art. 4 decyzji Rady) zaplanowano pomoc w kwocie 506 035,4 tys. zł, a udzielono 452 334,1 tys. zł. W odniesieniu do pomocy na zamknięcie (pokrycie bieżących strat produkcyjnych - art. 3 decyzji Rady) we wniosku notyfikacyjnym ustalono inne okresy - tzw. lata produkcyjne¹⁵¹. Za rok produkcyjny od października 2014 r. do września 2015 r.¹⁵² wielkość pomocy udzielonej wyniosła 155 031,9 tys. zł¹⁵³ wobec planowanej 159 709,1 tys. zł, a w pozostałych miesiącach roku 2015 r. (od października do grudnia) udzielona pomoc wyniosła 19 915,1 tys. zł¹⁵⁴. Do pomocy na pokrycie bieżących strat produkcyjnych zaliczono pomoc w formie podwyższenia kapitałów własnych SRK, poprzez utworzenie kapitału rezerwowego stanowiącego fundusz przeznaczony na sfinansowanie przez SRK dokapitalizowania spółki KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o.¹⁵⁵ Wysokość tego dokapitalizowania wynosiła 120 183 635,0 zł, z czego w formie pomocy publicznej wykorzystano 115 506,4 tys. zł na spłatę zobowiązań KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 5046-5145, 5323)

Ponadto w latach 2007-2015 z budżetu państwa wydatkowano na działania związane z monitoringiem i nadzorem nad gwk oraz zadaniami ZUS kwotę **51 457,7 tys. zł**¹⁵⁶, która nie stanowiła pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 540-565, 1928-2198, 4482, 5281-5316, 5323)

3.5. W latach 2007-2015 SP dokapitalizował spółki sektora gwk bądź spółki których udział w restrukturyzacji tego sektora był planowany, łączną kwotą 2 364 970,9 tys. zł. Powyższa kwota obejmuje dokapitalizowanie KW, JSW, Węglokoksu oraz TF Silesia.

W ramach planowanego dokapitalizowania KW¹⁵⁷ w 2010 r. uzyskała wsparcie w wysokości 416 mln zł w postaci wniesienia akcji Huty Łabędy S.A., udziałów Nadwiślańskiej Spółki

¹⁴⁷ Dotyczy decyzji KE z 23 listopada 2011 r. nr K(2011)8280.

¹⁴⁸ W kolejnych latach 2011-2015 pomoc planowana wynosiła, odpowiednio: 457 648,8; 493 239,6; 497 442,6; 494 698,7 i 510 165,3 tys. zł oraz udzielona: 407 635,3; 402 820,1; 416 116,0; 407 076,3 i 436 560,4 tys. zł.

¹⁴⁹ *Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2015-2018*, który został notyfikowany KE w marcu 2015 r. SA. 41161 (2015/N) oraz w kolejnych aktualizacjach przekazanych KE w lipcu 2015 r. i lutym 2016 r.

¹⁵⁰ Dotyczące kosztów szkód górniczych, zadań likwidacyjnych i polikwidacyjnych oraz kosztów związanych z pracownikami (renta wyrównawcza, prawo do bezpłatnego węgla lub jego ekwiwalentu pieniężnego).

¹⁵¹ lata produkcyjne: I od 1.10.2014 - 30.09.2015, II od 1.10.2015 - 30.09.2016, III od 1.10.2016 - 30.09.2017, IV od 1.10.2017 - 30.09.2018 oraz V od 1.10.2018 - 31.12.2018.

¹⁵² Projekt z marca 2016 r.

¹⁵³ Dotyczyła ona KWK „Kazimierz-Juliusz” oraz KWK „Makoszowy”, będących strukturze SRK.

¹⁵⁴ Dotyczyła ona KWK „Makoszowy”, będącej strukturze SRK.

¹⁵⁵ W dniu 6 listopada 2014 r. SRK nabyła udziały w KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o. Po zaprzestaniu wydobywania w tej kopalni (z dniem 31 maja 2015 r.) zakład górniczy KWK „Kazimierz-Juliusz” został przekazany do SRK celem likwidacji.

¹⁵⁶ W tym koszty: obsługi wypłaty przez ZUS ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługujące emerytom i rencistom z kopalń całkowicie likwidowanych (11 801,3 tys. zł), monitoringu gwk prowadzonego przez ARP (39 620,9 tys. zł) oraz działania wynikające ze sprawowania nadzoru właścicielskiego (35,5 tys. zł).

¹⁵⁷ Dokapitalizowanie w wysokości 900 mln zł przewidywał program „*Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004-2006 oraz strategia na lata 2007-2010*” – kwota 416 mln zł stanowiła niezrealizowaną część dokapitalizowania z ww. lat, jaką ujęto w „*Programie (Strategii) działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015*”. Dokapitalizowanie miało na celu uregulowanie zobowiązań jakie przejęła KW, a które nie zostały umorzone.

Energetycznej Sp. z o.o. oraz wkładu pieniężnego ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców¹⁵⁸.

W dniu 29 czerwca 2011 r. SP wniósł do JSW akcje Kombinatu Koksowniczego Zabrze S.A.¹⁵⁹ o wartości 267 435,6 tys. zł. Było to jednym z elementów zakończenia tworzenia Grupy Węglowo-Koksowej.

(dowód: akta kontroli str. 540-565, 1928-2198, 4844-4852, 4869-4903)

W latach 2014-2015 r. SP podwyższył kapitał zakładowy Węglokoksu łączną kwotą 500 mln zł¹⁶⁰. Powyższa kwota była pierwotnie przeznaczona na nabycie czterech zorganizowanych części przedsiębiorstwa KW w postaci czterech kopalń węgla kamiennego¹⁶¹. Następnie dokonano zmiany przeznaczenia¹⁶² ww. wsparcia na nabycie 11 kopalń i 4 zakładów.

W dniu 25 marca 2015 r. SP wniósł do spółki Węglokoks na podwyższenie kapitału zakładowego akcje Huty Pokój S.A.¹⁶³ i udziały Przedsiębiorstwa Handlowo-Usługowego PSK Rzeszów Sp. z o.o.¹⁶⁴ na łączną kwotę 18 818,8 tys. zł¹⁶⁵, co uzasadniono koniecznością wzmocnienia sytuacji finansowej i majątkowej spółki w celu przekształcenia jej w silny podmiot aktywnie działający w otoczeniu górnictwa i energetyki, posiadający możliwość finansowania planowanych działań zmierzających do poprawienia sytuacji spółek sektora gwk.

(dowód: akta kontroli str. 540-565, 1928-2198, 6311-6320)

W dniu 1 grudnia 2015 r. SP wniósł¹⁶⁶ do TF Silesia, w której posiadał 100% udziałów, akcje trzech spółek w celu objęcia obligacji emitowanych przez KW. W transzy tej wniesiono akcje PGNiG S.A., PZU S.A. oraz PGE S.A. o łącznej wartości 1 162 716,5 tys. zł¹⁶⁷, przy czym kapitał zakładowy podniesiono o 1 mld zł, a nadwyżkę przekazano na kapitał zapasowy.

(dowód: akta kontroli str. 5324-5582)

3.6. Uprawnienia do górniczych świadczeń emerytalnych posiadają pracownicy wykonujący pracę górniczą¹⁶⁸, o której mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁶⁹, po spełnieniu warunków określonych tą ustawą. Przeciętny wiek osób, którym przyznano po raz pierwszy emerytury górnicze w latach 2007-2015 wynosił ok. 48 lat. Obowiązujący stan prawny, w tym uprawnienia do wcześniejszego kończenia pracy zawodowej oraz krótszy okres składkowy powodował, że odprowadzane składki na ubezpieczenia społeczne górników nie pokrywały wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁷⁰ świadczeń, a deficyt tego Funduszu finansowany był środkami budżetowymi.

W toku niniejszej kontroli, Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dysponent środków FUS) poinformował, że nie posiada informacji oraz nie dokonywał obliczeń (szacunków) wysokości różnicy, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, między przychodami FUS ze składek na ubezpieczenia społeczne osób wykonujących „pracę górniczą”¹⁷¹, a kosztami świadczeń wypłacanych byłym pracownikom wykonującym tę pracę, w szczególności byłym pracownikom górnictwa węgla kamiennego. Jak podał ZUS, dotacja dla FUS nie jest dzielona na poszczególne rodzaje świadczeń, w związku z tym nie ma możliwości podania wysokości dopłat do emerytur górniczych, poinformował ponadto, że nie ma możliwości wyodrębnienia składek na ubezpieczenia społeczne odprowadzanych przez ubezpieczonych górników.

¹⁵⁸ Skarb Państwa wniósł: 93,33% akcji Huty Łabędy S.A. o łącznej wartości 287 900,0 tys. zł, 100% udziałów Nadwiślańskiej Spółki Energetycznej Sp. z o.o. o łącznej wartości 29 900,0 tys. zł oraz wkład pieniężny ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców w kwocie 98 200,0 tys. zł.

¹⁵⁹ Tj. 5 610 tys. akcji stanowiących 85% udziału w kapitale zakładowym.

¹⁶⁰ Ministerstwo Skarbu Państwa wypłaciło 70 000,0 tys. zł w grudniu 2014 r. oraz 430 000,0 tys. zł w lutym 2015 r.

¹⁶¹ Umowa wsparcia z 19 grudnia 2014 r., aneks nr 1 z 4 lutego 2015 r.

¹⁶² Aneks nr 2 z 28 kwietnia 2016 r.

¹⁶³ 1 179 253 akcji stanowiących 25,5% jej kapitału zakładowego o łącznej wartości 15 483,6 tys. zł.

¹⁶⁴ 4 463 udziały stanowiące 85,01% w kapitale zakładowym tej spółki o łącznej wartości 3 335,2 tys. zł.

¹⁶⁵ Z tego 6,42 zł przekazano na kapitał zapasowy, a pozostałą kwotę na kapitał zakładowy.

¹⁶⁶ Po wyrażeniu zgody przez RM w dniu 8 września 2015 r.

¹⁶⁷ W 2016 r. – w drugiej transzy wniesiono akcje PGNiG S.A., PZU S.A. oraz PGE S.A., których łączna wartość wynosiła 215 085,2 tys. zł, przy czym kapitał zakładowy podniesiono o 205 643,5 tys. zł, a nadwyżkę przekazano na kapitał zapasowy.

¹⁶⁸ Zwani dalej „górnikami”.

¹⁶⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 748 ze zm., zwana dalej „ustawą o emeryturach i rentach z FUS”.

¹⁷⁰ Zwanego dalej „FUS”.

¹⁷¹ Objętych emeryturami górniczymi, o których mowa w ustawie o emeryturach i rentach z FUS.

W oparciu o dane pozyskane m.in. z ZUS¹⁷², NIK dokonała szacunku różnicy pomiędzy kosztami świadczeń FUS z tytułu emerytur i rent górniczych wypłacanych byłym pracownikom sektora gwk, a przychodami FUS pochodzącymi ze składek na te świadczenia przekazywanych przez podmioty gwk, zatrudniające pracowników wykonujących pracę górnictwem¹⁷³. W latach 2007-2015 szacowana wartość deficytu FUS, wynikającego z braku pokrycia powyższych wypłat przekazywanymi składkami, wynosiła łącznie ok. 58,4 mld zł, a w poszczególnych latach tego okresu deficyt ten systematycznie wzrastał i wynosił od ok. 4,7 mld zł w 2007 r. do ok. 7,7 mld zł w 2015 r.

W związku z systemowym niedoborem środków FUS, ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁷⁴ przewiduje, że w granicach określonych w ustawie budżetowej FUS może otrzymywać z budżetu państwa dotacje i nieoprocentowane pożyczki. Łączna wartość dotacji budżetu państwa przekazywanych corocznie FUS w latach 2007-2015 wyniosła 312,3 mld zł, a łączna kwota, nieoprocentowanych pożyczek budżetu państwa, przekazywanych FUS w tym okresie (corocznie od 2009 r.) wyniosła 45,3 mld zł, z czego prolongowany termin zwrotu 39,2 mld zł przypada na 31 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 4334-4365, 4921-5045, 6216-6218)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

3.1. W toku niniejszej kontroli, NIK zwróciła się do ZUS o podanie wysokości różnicy, w poszczególnych latach okresu 2007-2015 między przychodami FUS ze składek na ubezpieczenia społeczne osób wykonujących „pracę górnictwem”, a kosztami świadczeń wypłacanych byłym pracownikom wykonującym tę pracę, w szczególności byłym pracownikom górnictwa węgla kamiennego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie posiadał takich informacji, gdyż analiz takich nie wykonywał, jak również nie zlecał ich wykonania. NIK zwraca uwagę, że ZUS prowadzi m.in. Centralny Rejestr Ubezpieczonych oraz Centralny Rejestr Płatników Składek, a do zakresu działania ZUS należy m.in.: „*opracowywanie aktuarialnych analiz i prognoz w zakresie ubezpieczeń społecznych*” - zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Powyższa różnica nie była znana również organom państwowym¹⁷⁵, które nie dokonywały i nie zlecały analizy, obliczenia (szacunków) wysokości wspomnianej luki finansowej. NIK zwraca uwagę, że zadłużenie FUS z tytułu udzielanych rokrocznie pożyczek z budżetu państwa systematycznie rośnie, oraz że Fundusz ten nie dysponuje środkami umożliwiającymi spłatę tych pożyczek. Wzrastają także dotacje budżetowe na pokrycie różnicy pomiędzy wydatkami i dochodami własnymi FUS. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (z inicjatywy Kancelarii Prezesa RM) wprowadziło w 2012 r. prace nad projektem zmian systemu emerytalnego górników, zmierzające do częściowego ograniczenia deficytu FUS, jednak proponowane rozwiązania nie zostały wprowadzone¹⁷⁶.

Zdaniem NIK, wiedza o skali deficytu FUS w zakresie świadczeń wypłacanych osobom wykonującym pracę górnictwem jest niezbędna nie tylko z uwagi na jego wpływ na stabilność systemu ubezpieczeń społecznych, ale stanowi także element dla działań umożliwiających docelowe funkcjonowanie podmiotów górniczych w warunkach gospodarki wolnorynkowej, bez konieczności udzielania wsparcia w różnorodnych formach ze strony budżetu państwa. W ocenie NIK, do beneficjentów obecnego systemu finansowania świadczeń wypłacanych byłym pracownikom wykonującym pracę górnictwem należą m.in. podmioty górnicze, bowiem

¹⁷² W tym: (1) wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne w latach 2007-2015 odnoszące się do podmiotów gwk: KW S.A., KHW S.A., JSW S.A., TW (PKW) S.A., Węglokoks Kraj Sp. z o.o., LW Bogdanka S.A., PG Silesia S.A., KWK „Budryk” S.A., KWK „Kazimierz-Juliusz” Sp. z o.o., ZG Siltech Sp. z o.o., ZG EKO-PLUS Sp. z o.o., SRK S.A., BSRK Sp. z o.o., CSRG S.A.; (2) wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne w latach 2007-2015 odnoszące się do grup działalności wg PKD (m.in. *Wydobywanie węgla kamiennego*); (3) kwoty wypłacanych przez ZUS emerytur i rent górniczych w latach 2007-2015 (bez wyodrębnienia gwk).

¹⁷³ Szacunek dokonano w oparciu m.in. o ww. dane pochodzące z ZUS oraz dodatkowe założenia odnoszące się do przychodów ze składek (składki podmiotów gwk w 80% dotyczą osób wykonujących pracę górnictwem) oraz odnoszące się do wypłat świadczeń emerytalnych i rentowych (wypłaty świadczeń górniczych w 65% dotyczą byłych pracowników gwk).

¹⁷⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 121 ze zm., zwana dalej „*ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych*”

¹⁷⁵ Zwracano się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Finansów oraz Ministra Energii, który stwierdził, że wg jego wiedzy także Ministerstwo Gospodarki nie wykonywało, ani nie zlecało wykonania takiej analizy.

¹⁷⁶ Dotyczy prac nad zmianami przepisów, które miały wejść w życie od 1 stycznia 2014 r. Projektowane zmiany zmierzały do zwiększenia wpływów składkowych i zmniejszenia wydatków na emerytury górnicze, w tym: ograniczenie liczby uprawnionych do emerytur górniczych, zmiany warunków uzyskania do nich prawa, zmiana sposobu ich naliczania, utworzenie Funduszu Emerytur Górniczych (przy założeniu składki w wysokości 3% podstawy wynagrodzenia – opłacanej przez pracodawcę).

koszty ich działalności w zakresie naliczanych i odprowadzanych składek (w części dotyczącej płatników składek) nie są aktualnie obciążane kwotami pokrywającymi przyszłe świadczenia zatrudnionych pracowników wykonujących pracę górnictwem¹⁷⁷.

(dowód: akta kontroli str. 4334-4365, 4921-5045)

W ocenie NIK, w latach 2007-2015 Minister Gospodarki (później Minister Energii) dysponował bieżącymi informacjami o sytuacji finansowej podmiotów górniczych oraz o czynnikach wewnętrznych i zewnętrznych oddziałujących na te podmioty. Zdaniem NIK, informacje i dane przekazywane w szczególności przez ARP oraz rady nadzorcze były wystarczające dla prowadzenia skutecznego nadzoru nad podmiotami górniczymi w zakresie wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa.

4. Działania podejmowane w związku z niestabilną sytuacją górnictwa

Opis stanu faktycznego

4.1. Pierwszymi działaniami związanymi z pogarszaniem się sytuacji finansowej spółek węglowych w 2012 r., wg wyjaśnień Pełnomocnika, było wydanie w trakcie posiedzenia Kierownictwa Ministerstwa w dniu 26 czerwca 2013 r. zalecenia wykonania pogłębionej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej sektora gwk, spółek węglowych oraz poszczególnych kopalń. Podczas spotkania przewodniczących rad nadzorczych i zarządów KW, KHW i JSW, zorganizowanego przez Departament Górnictwa w dniu 5 lipca 2013 r., zdecydowano, że spółki te zleca zewnętrznemu audytorowi kompleksową ocenę rynku oraz poszczególnych spółek. Wybór audytora nastąpił 19 lipca 2013 r. Jak wyjaśnił Pełnomocnik, sporządzony przez audytora raport (z 12 grudnia 2013 r.) był punktem wyjścia do opracowania programów naprawczych spółek węglowych.

(dowód: akta kontroli str. 4483-4732, 5324-5342)

Ww. audyt wskazywał kierunki naprawy polskiego gwk. Raport ten składał się z części ogólnej charakteryzującej całą branżę oraz z trzech części szczegółowych zawierających analizę i rekomendacje dla zleceniodawców (KW, KHW i JSW). W części pierwszej zdefiniowano 17 opcji strategicznych dla sektora gwk pogrupowanych w 4 kategorie¹⁷⁸, które wymagały podjęcia skoordynowanych działań przez spółki i właściciela, takich jak: unifikacja strategii energetycznej energetyki i górnictwa i ukierunkowanie jej na węgiel¹⁷⁹, przypisanie praw do emisji do źródeł pochodzenia paliwa¹⁸⁰, kupno/sprzedaż aktywów¹⁸¹, dogłębna restrukturyzacja obejmująca zamykanie nierentownych kopalń, program dobrowolnych odejść¹⁸², poprawę efektywności operacyjnej¹⁸³ oraz oferowanie prawa do akcji w ramach PDO¹⁸⁴. Ponadto zdefiniowano 25 czynników prawno-regulacyjnych warunkujących wdrożenie poprawy efektywności, z których pięć¹⁸⁵ określono jako posiadające wysoki potencjał i niską trudność wdrożenia.

W części dotyczącej KW, w analizie efektywności funkcji wsparcia zapisano m.in., że osiągnięcie efektywności w poszczególnych działach (funkcjach) porównywalnych do firm zagranicznych przekłada się na możliwą optymalizację zatrudnienia w: kadrach i płacach o ponad 80%, administracji 76%, zakupów 70%, księgowości 31%, IT 20%, kontrolingu

¹⁷⁷ Co wynika z obowiązującego stanu prawnego w zakresie uprawnień do wcześniejszego kończenia pracy zawodowej oraz krótszego okresu składkowego. Jednocześnie podmioty górnicze w latach 2007-2015 w większości odprowadzały składki terminowo oraz w pełnej wysokości przewidzianej obowiązującymi przepisami.

¹⁷⁸ Zwiększenie popytu na węgiel, optymalizacja aktywów polskiego gwk, restrukturyzacja sektora i pozostałe.

¹⁷⁹ Wypracowanie przez rząd szeroko zakrojonej długofalowej strategii energetycznej uwzględniającej sektor górniczy w Polsce, w szczególności określającej oczekiwany miks energetyczny dla energetyki pozwalający na oszacowanie przyszłego zapotrzebowania na węgiel energetyczny oraz realizacja strategii poprzez nadzór właścicielski SP nad spółkami energetycznymi.

¹⁸⁰ Przeprowadzenie wnikliwej analizy co do wymaganych zmian prawnych.

¹⁸¹ Przeprowadzenie procesu due diligence, określenie strategii do przejmowanej spółki, integracja pozufajna obejmująca plan restrukturyzacji, wdrożenie inicjatyw poprawy efektywności operacyjnej i funkcji wsparcia.

¹⁸² Zwany dalej „PDO”.

¹⁸³ Wdrożenie inicjatyw zamykania trwale nierentownych i nieperspektywicznych kopalń w celu poprawy rentowności spółek górniczych, wdrożenie inicjatyw poprawy efektywności na pozostałych kopalniach, uwolnienie środków na inwestycje w kopalniach perspektywicznych, redukcja zatrudnienia poprzez PDO, połączona z przenoszeniem załóg na inne kopalnie.

¹⁸⁴ Konieczność przedstawienia koncepcji i korzyści właścicielowi spółek górniczych, przeprowadzenie dogłębnej analizy co do wymaganych zmian prawnych, wdrożenie musi zostać połączone z procesem wejścia na giełdę oraz wdrożeniem inicjatyw poprawy efektywności.

¹⁸⁵ Eliminacja absencji, zwiększenie prędkości kolejek kołowych i podwieszanych, złagodzenie wymagań technicznych dot. transportu pracowników na przenośnikach taśmowych, ograniczenie skracania czasu pracy w wyniku przekraczania dopuszczalnych temperatur oraz wprowadzenie elastycznych godzin pracy.

55%, sprzedaży 20%¹⁸⁶. W przypadku efektywności działalności produkcyjnej stwierdzono m.in., że koszty rodzajowe bez amortyzacji na tonę produkcji w poszczególnych kopalniach różnią się znacząco, oraz że nawet wśród kopalń o podobnym stopniu zagrożenia występują duże dysproporcje kosztowe. W wyniku analizy, wskazano kopalnie do dalszego rozwoju¹⁸⁷, wygaszenia¹⁸⁸ oraz dalszej analizy¹⁸⁹. W części dot. poprawy efektywności operacyjnej stwierdzono m.in., że likwidacja przywilejów pozwoliłaby na oszczędności 5,9 mld zł w ciągu pięciu lat (2014-2018), zmniejszenie absencji pozwoliłoby poprawić wynik o ok. 1,2 mld zł w ww. okresie, usprawnienie transportu o 1,1 mld zł, a optymalizacja zatrudnienia o 2,7-3,3 mld zł.

W części dotyczącej KHW, w analizie efektywności funkcji wsparcia stwierdzono m.in., że pomimo iż spółka jest jedną z efektywniejszych spółek węglowych¹⁹⁰ to w poszczególnych działach (funkcjach) widoczny jest potencjał optymalizacji zatrudnienia. I tak w kadrach i płacach sięga on 57%, administracji 55%, zakupów 30%, księgowości 20%, kontrolingu 20%¹⁹¹. W analizie efektywności działalności produkcyjnej wskazano kopalnie do dalszego rozwoju¹⁹², wygaszenia¹⁹³ oraz dalszej analizy¹⁹⁴. W części dot. poprawy efektywności operacyjnej stwierdzono m.in., że likwidacja przywilejów pozwoliłaby na znaczące oszczędności 1,6 mld zł w ciągu pięciu lat (2014-2018), zmniejszenie absencji mogłoby pozwolić poprawić wynik o ok. 0,5 mld zł w ww. okresie, usprawnienie transportu o 0,1 mld zł, redukcja zatrudnienia wyłącznie przez PDO o 0,3-0,5 mld zł, wprowadzenie dodatkowej zmiany o 1,2 mld zł, zwiększenie sprzedaży sortymentów grubych i średnich o 0,2 mld zł, a optymalizacja zatrudnienia o 0,9 mld zł.

W części dotyczącej JSW zapisano m.in., że efektywność funkcji sprzedaży i marketingu kształtuje się bardzo korzystnie na tle pozostałych spółek górniczych, natomiast osiągnięcie efektywności w poszczególnych działach (funkcjach wsparcia) porównywalnej do firm zagranicznych przekłada się na optymalizację zatrudnienia w: kadrach i płacach o ponad 70%, administracji 65%, zakupów 50%, księgowości 18%, kontrolingu 30%¹⁹⁵. Dla funkcji sprzedaży i IT stwierdzono brak widocznego potencjału optymalizacji zatrudnienia, przy czym stwierdzono taki potencjał w przypadku kosztów IT o 28%¹⁹⁶. W odniesieniu do efektywności produkcji stwierdzono m.in., że kopalnie JSW mają średnio najwyższy koszt jednostkowy spośród badanych trzech spółek, przy czym kopalnie Krupiński i Budryk mają ponadprzeciętną wydajność osiąganą na pracownika w porównaniu do innych kopalni. W wyniku analizy, wskazano kopalnie do dalszego rozwoju¹⁹⁷ oraz analizy¹⁹⁸. W części dotyczącej poprawy efektywności operacyjnej stwierdzono m.in., że likwidacja przywilejów pozwoliłaby na oszczędności 2,7 mld zł w ciągu pięciu lat (2014-2018), zmniejszenie absencji mogłoby pozwolić poprawić wynik o ok. 1,8 mld zł w ww. okresie, usprawnienie transportu o 0,5 mld zł, wprowadzenie przepisów dotyczących temperatury zastępczej¹⁹⁹ o 0,5 mld zł, a zwiększenie wydajności o 3 mld zł.

Ministerstwo Gospodarki po otrzymaniu finalnej wersji raportu dokonało jego analizy oraz zwróciło się do audytora o przygotowanie jego skróconej wersji i zaprezentowanie jej na posiedzeniu Kierownictwa Ministerstwa Gospodarki w dniu 5 lutego 2014 r.

¹⁸⁶ Zatrudnienie w ww. działach na poziomie najbardziej efektywnych firm z grupy porównawczej oznaczałoby łączne oszczędności ok. 176 mln zł rocznie.

¹⁸⁷ Bolesław Śmiały, Piast, Ziemowit, Chwałowice, Jankowice, Marcel, Knurów-Szczygłowice.

¹⁸⁸ Bobrek-Centrum, Piekary, Halemba-Wirek, Pokój.

¹⁸⁹ Sośnica-Makoszowy, Bielszowice, Brzeszcze, Rydułtowy-Anna.

¹⁹⁰ Przykładowo w dziale IT oraz sprzedaży stwierdzono odpowiednio brak i niewielki potencjał optymalizacji zatrudnienia.

¹⁹¹ Zatrudnienie w ww. działach na poziomie najbardziej efektywnych firm z grupy porównawczej oznaczałoby łączne oszczędności ok. 31 mln zł rocznie.

¹⁹² Mysłowice-Wesoła.

¹⁹³ Wieczorek, Wujek oraz Kazimierz-Juliusz.

¹⁹⁴ Murcki-Staszic.

¹⁹⁵ Zatrudnienie w ww. działach na poziomie najbardziej efektywnych firm z grupy porównawczej oznaczałoby łączne oszczędności ok. 62 mln zł rocznie.

¹⁹⁶ Model stosowany w JSW polegający na całkowitej centralizacji funkcji IT w spółce zależnej jest rozwiązaniem droższym niż modele stosowane w innych spółkach.

¹⁹⁷ Pniówek, Borynia-Zofiówka-Jastrzębie i Budryk.

¹⁹⁸ Krupiński.

¹⁹⁹ Pozwoli na reklasyfikację części stanowisk i ograniczenie liczby zmian ze skróconym czasem pracy.

Ponadto, 16 stycznia 2014 r. skierowało do spółek węglowych pismo z prośbą o informacje dotyczące możliwości wykorzystania rekomendacji zawartych w raporcie.

(dowód: akta kontroli str. 646-657, 4231-4236, 4483-4732)

4.2. Kierująca Departamentem Górnictwa, jako pierwsze działania MG związane ze stwierdzeniem pogarszania sytuacji finansowej spółek węglowych, wskazała powołanie 5 maja 2014 r. organu pomocniczego RM - Międzyresortowego Zespołu ds. Funkcjonowania Górnictwa Węgla Kamiennego w Polsce²⁰⁰, którego celem było m.in. przygotowanie rekomendacji dla działań służących poprawie funkcjonowania sektora gwk, w tym jego restrukturyzacji²⁰¹. Ww. Zespół zniósł z dniem 18 listopada 2014 r.²⁰²

(dowód: akta kontroli str. 4231-4236, 4431-4433, 4919-4920)

W wyniku prac ww. Zespołu sporządzono raport z 4 czerwca 2014 r. pn.: „*Rekomendacje dotyczące dalszych działań zmierzających do poprawy sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce, w tym jego restrukturyzacji*”. Diagnoza zagrożeń gwk zawierała m.in. siedem konkluzji²⁰³ oraz rekomendacje, które zostały podzielone na pięć obszarów: wzrost popytu na polski węgiel²⁰⁴, prace rozwojowe²⁰⁵, zmiany organizacyjne²⁰⁶, uelastycznienie pracy²⁰⁷, restrukturyzacja zobowiązań publicznoprawnych²⁰⁸, finansowanie²⁰⁹, dla których określono cele, działania, oczekiwane efekty, rozwiązania legislacyjne, terminy wdrożenia i podmioty odpowiedzialne. W obszarze zmian organizacyjnych, których efektem miały być oszczędności i wzrost wydajności pracy, w opisie wykonanych działań z 13 sierpnia 2014 r. odwoływano się do przygotowywanego planu naprawczego KW na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 4366-4396)

W „*Planie naprawczym KW na lata 2014-2020*” z października 2014 r. opracowanym przez Zarząd KW, wskazano, że ocena bieżącej sytuacji KW nie potwierdza przyjętej w 2003 r. tezy, iż funkcjonowanie KW w modelu organizacyjnym, gdzie kopalnie rentowne, w znacznym zakresie zrestrukturyzowane, utrzymują kopalnie nierentowne może pozwolić na ekonomicznie uzasadnione funkcjonowanie i możliwość rozwoju spółki. Program zakładał jako podstawowe inicjatywy służące odbudowie kapitałów i poprawie płynności: sprzedaż zorganizowanych części przedsiębiorstw²¹⁰, sprzedaż akcji i udziałów²¹¹,

²⁰⁰ Zwanego dalej także „*Międzyresortowym Zespołem*”. Zarządzenie nr 28 Prezesa RM z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Funkcjonowania Górnictwa Węgla Kamiennego w Polsce (M.P. poz. 321). W skład zespołu weszli: przewodniczący - Jerzy Pietrewicz, sekretarz stanu w MG oraz członkowie: (a) Janusz Cichoń, sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, (b) Tomasz Tomczykiewicz, sekretarz stanu w MG, (c) Adam Zdziębło, sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, (d) Jacek Męcina, sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, (e) Rafał Baniak, podsekretarz stanu w MSP, (f) Jakub Jaworowski, podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa RM.

²⁰¹ Zadania obejmowały: (1) dokonanie analizy funkcjonowania polskiego sektora gwk; (2) aktualizacja koncepcji rozwoju i zwiększenia konkurencyjności polskiego sektora gwk; (3) opracowanie koncepcji szerszego wykorzystania energii z węgla kamiennego w celu podniesienia bezpieczeństwa energetycznego Polski; (4) przygotowanie rekomendacji dotyczących dalszych działań zmierzających do poprawy funkcjonowania sektora gwk w Polsce, w tym jego restrukturyzacji.

²⁰² Zarządzenie nr 78 Prezesa RM z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie zniesienia Międzyresortowego Zespołu do spraw Funkcjonowania Górnictwa Węgla Kamiennego w Polsce (M.P. poz. 1078).

²⁰³ 1. Niska rentowność, ograniczone możliwości oddziaływania na ceny, wymaga wzmocnienia mechanizmów koordynacji podaży oraz głębokich działań restrukturyzacyjnych po stronie spółek węglowych. 2. Potrzebne jest podjęcie działań wzmacniających pozycję konkurencyjną sektora gwk w Polsce. 3. Zachodzi pilna potrzeba prolongaty możliwie znaczącej części zobowiązań publiczno-prawnych do czasu odbudowy płynności i rentowności wydobycia oraz wzmocnienia kanałów sprzedaży polskiego węgla. 4. Potrzebne są działania weryfikujące konkurencyjność importowanego węgla, ukierunkowane na obniżenie wielkości jego przywozu do polski. 5. Nieelastyczność podminowuje konkurencyjność. Mechanizmy oceny i motywacji w dużo szerszym zakresie winny bazować na wynikach średniokresowych. 6. Należy zbudować alternatywny system finansowania spółek węglowych oparty na relacjach z kooperantami. 7. Potrzeba radykalnej intensyfikacji badań na rzecz przygotowania i wdrożenia nowych zastosowań i technik wykorzystania węgla.

²⁰⁴ Cele: 1. Odbudowa krajowej sieci sprzedaży – Państwowe Składy Węgla; 2. Poszerzenie przestrzeni na rynku europejskim; 3. Weryfikacja stawek transportowych; 4. Uregulowanie statusu importera węgla kamiennego; 5. Ścisłejszy monitoring kryteriów bezpieczeństwa zdrowotnego importowanego węgla.

²⁰⁵ Cele: 1. Jak najszerszy udział w projektach innowacyjnych finansowanych za środków pomocowych UE; 2. Podejmowanie projektów eksperymentalnych i pilotażowych również w odniesieniu do produktów odpadowych.

²⁰⁶ Cele: 1. Wydzielenie obszarów z ograniczonym horyzontem fizycznej eksploatacji – opcja eksploatacji przez zawiązanie Spółki z o.o.; 2. Jw. lecz ze znaczącymi zasobami; 3. Uruchomienie wspólnego programu zakupowego dla wszystkich spółek.

²⁰⁷ Cele: 1. Wypracowanie w ramach dialogu nowych przepisów wewnątrzzakładowych z zakresu prawa pracy; 2. Przegląd możliwości redukcji zobowiązań pozapłacowych nie mających przesłania motywacyjnego.

²⁰⁸ Cele: 1. Wydłużenie okresu spłaty starych zobowiązań; 2. Weryfikacja postulatów pod adresem UZP (zmiana Pzp).

²⁰⁹ Cele: 1. Górnictwo - a energetyka - rozwiązania sprzyjające bardziej efektywnej kooperacji, działania w kierunku implementacji mechanizmów niwelacji sezonowości; 2. Opcje dokapitalizowywania KW S.A./podmiotów grupy węglowej (Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorstw, Węglokoks S.A., PIR S.A., wniesienie akcji spółek SP.

²¹⁰ Czterech kopalń: Jankowice, Chwałowice, Bobrek-Centrum i Piekary do Węglokoks S.A.

²¹¹ Udziałów Wspólnego Przedsiębiorstwa Energetycznego Sp. z o.o., Zakładu Odsalania Dębieszko Sp. z o.o. i akcji Agencji Rynku Energii S.A.

ograniczanie kosztów świadczeń dla byłych pracowników, kosztów pracy oraz świadczeń pozapłacowych²¹², sprzedaż KWK „Knurów-Szczygłowice”²¹³, podpisanie umów na przedpłaty z klientami strategicznymi²¹⁴, zwrot podatku VAT od deputatów węglowych, emisję euroobligacji, zmiany w programie obligacji średnioterminowych oraz zmianę zapisów ustawy o funkcjonowaniu gwk²¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1678-1760)

Cztery spółki węglowe (KW, KHW, JSW i TW) 13 października 2014 r. skierowały do Ministra Gospodarki wspólnie wypracowane propozycje zmian legislacyjnych w zakresie przepisów właściwych dla funkcjonowania spółek sektora gwk. Podkreślono, że celem tych zmian jest zwiększenie efektywności i konkurencyjności funkcjonowania spółek wydobywczych, poprzez m.in. uelastycznienie zasad świadczenia pracy²¹⁶, większego motywowania pracowników do bardziej efektywnej pracy z zachowaniem standardów bezpieczeństwa²¹⁷ a także ograniczenia niektórych uprawnień pracowniczych i związków zawodowych²¹⁸. Odpowiadając na pytanie, jakie działania podjęło Ministerstwo w związku ze skierowaniem ww. pisma do Ministra Gospodarki, Dyrektor Departamentu Górnictwa stwierdziła, m.in. że: „Spółki zaproponowały szereg zmian legislacyjnych wykraczających poza kompetencje Departamentu Górnictwa. (...) Z powyższego względu Departament nie mógł odnieść się do ww. propozycji”.

(dowód: akta kontroli str. 3949-3958, 5601-5620)

4.3. W pierwszej połowie 2013 r. ARP w porozumieniu z Ministerstwem Gospodarki podjęła prace dotyczące zagadnień funkcjonowania gwk w kolejnym horyzoncie lat 2015-2030, w tym związane z projektem nowej ustawy regulującej działalność górnictwa po 2015 r. Wyniki tych prac, w postaci projektu założeń do projektu nowej ustawy „górnictwej” stały się od maja 2014 r. punktem wyjścia dla prac zespołu roboczego z udziałem m.in. MG, ARP, spółek węglowych i związków zawodowych. Ich wynikiem było uzgodnienie pomiędzy stroną rządową i społeczną *Projektu założeń do projektu ustawy o działalności górnictwa węgla kamiennego i zasadach krajowej polityki węglowej w latach 2016-2027* z 13 czerwca 2014 r. Powyższy zespół z dniem 27 czerwca 2014 r. rozpoczął prace nad projektem „Programu rozwoju górnictwa węgla kamiennego w latach 2016-2020 z perspektywą do roku 2027”. W efekcie ww. prac powstał projekt „Programu rozwoju górnictwa węgla kamiennego w latach 2016-2020 z perspektywą do roku 2027. Program wykonawczy do Strategii Bezpieczeństwo energetyczne i Środowisko – skrót diagnozy” (projekt v.3 z 14 sierpnia 2014 r.). M.in. w związku z drastycznym pogorszeniem się sytuacji w sektorze gwk dalsze prace nad ww. dokumentem, koordynowane do tej pory przez Ministerstwo Gospodarki zostały w 2014 r. zawieszane.

²¹² M.in. bezpłatnego węgla dla byłych pracowników i ograniczenie posiłków profilaktycznych.

²¹³ Transakcja sfinalizowana 31 lipca 2014 r. – umowa z JSW.

²¹⁴ Węglkokoks i PGE GiEK S.A.

²¹⁵ W zakresie przedłużenia terminu spłaty zobowiązań wobec ZUS.

²¹⁶ Tj. wprowadzenie w porozumieniu z organizacją związkową systemu przerywanego czasu prac, ograniczenia dowolności w udzielaniu czterodniowego urlopu tzw. *na żądanie*, ustalania w obwieszczeniach rozkładu czasu pracy oraz przyjętych okresów rozliczenia - a nie jak dotychczas w uzgodnionym ze związkami zawodowymi układzie zbiorowym pracy. Zmiany te uzasadniano możliwością lepszego wykorzystania zasobów ludzkich oraz maszyn i urządzeń oraz umożliwieniem lepszego reagowania na zmieniające się potrzeby rynku.

²¹⁷ Poprzez m.in. uelastycznienie systemu wynagradzania, powiązanie wypłaty nagrody rocznej (tzw. 14-tki) z osiągnięciem przez daną spółkę dodatniego wyniku finansowego, możliwością wypowiedzenia regulaminu pracy i wynagradzania w przypadku szczególnie trudnej sytuacji finansowej pracodawcy, zmiany sposobu naliczania tzw. Barbórki i 14-pensji poprzez naliczanie tych nagród nie tylko w przeliczeniu na przepracowane dni powszednie. Powyższe zmiany uzasadniano dostosowaniem przywilejów górników do poziomu przywilejów pracowników innych gałęzi gospodarki a także ich wpływem na efektywność zarządzania największą grupą kosztów stałych w sektorze tj. kosztami pracy.

²¹⁸ W tym podniesienia poziomu reprezentatywności organizacji związkowej, usunięcia obligatoryjności przekazywania przez pracodawcę pobranych z wynagrodzenia pracownika składki związkowej, zlikwidowania prawa do zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy przez członków zarządu zakładowej organizacji związkowej, możliwości rozpatrzenia w trybie przyspieszonym przez sąd wniosku o weryfikację legalności formułowanych przez stronę społeczną żądań oraz zakazu prowadzenia strajków okupacyjnych w miejscach, gdzie mogłyby to spowodować zagrożenie dla życia i zdrowia pracowników lub osób postronnych, prawa organizacji związkowej do strajku po uzyskaniu zgody 2/3 zamiast 50% pracowników, możliwości ustalania regulaminu wynagradzania przez pracodawcę, gdy nie nastąpi uzgodnienie tego regulaminu w ciągu 2 miesięcy z zakładową organizacją związkową oraz konsultowania spraw związanych z bhp z akredytowanymi instytucjami zajmującymi się bezpieczeństwem, zamiast z pracownikami i ich reprezentantami. Uzasadnieniem powyższych propozycji jest znaczne rozdrobnienie związków zawodowych skutkujące funkcjonowaniem w jednej spółce kilkudziesięciu związków zawodowych co powoduje, że prowadzenie realnego dialogu ze stroną społeczną jest wręcz niemożliwe.

Powyższe prace zostały wznowione w związku z zapisem Porozumienia z 17 stycznia 2015 r., zawartego pomiędzy stroną rządową, Międzyzakładowym Komitetem Protestacyjno-Strajkowym, zakładowymi organizacjami związkowymi działającymi w KW oraz zarządami SRK, KW i Węglokoks²¹⁹, wg którego ww. strony w trybie natychmiastowym wznowią prace nad programem dla całego sektora gwk. Pełnomocnik w marcu 2015 r. wznowił prace nad nowym programem i w lipcu 2015 r. opracował „*Główne kierunki działań dotyczące Programu rozwoju górnictwa węgla kamiennego w latach 2016-2020 z perspektywą do roku 2027*”, które przekazał 21 sierpnia 2015 r. Ministrowi Gospodarki z wnioskiem o podjęcie dalszych prac. Dalsze prace nad rządowym programem dla górnictwa na lata 2016-2020 nie były jednak kontynuowane do końca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 646-657, 4097-4121, 4231-4270, 4386-4421, 5047-5056, 5324-5342; 6219-6222, 6332-6333, 6392-6404)

4.4. Z dniem 18 listopada 2014 r. uchylono zarządzenie ws. powołania Międzyresortowego Zespołu i w tym samym dniu RM²²⁰ powołała Pełnomocnika Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego²²¹, a Prezes RM powołał organ opiniodawczo-doradczy Pełnomocnika – Zespół Pełnomocnika Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego²²². Skład Zespołu Pełnomocnika poza osobą przewodniczącą oraz jednego z członków (sekretarza stanu w MG) był taki sam jak Międzyresortowego Zespołu. Także zadania Zespołu Pełnomocnika były tożsame z zadaniami ww. Międzyresortowego Zespołu. Do zadań samego Pełnomocnika należało w szczególności: (1) przygotowanie i realizacja koncepcji restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego oraz (2) inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań wynikających z koncepcji, o której mowa w pkt (1).

Przygotowanie przedmiotowej koncepcji restrukturyzacji, skoncentrowano na planowanych działaniach naprawczych odnoszących się do KW jakie miały zostać podjęte w 2015 r. Były to działania wynikające z „*Planu naprawczego KW S.A.*” przyjętego 7 stycznia 2015 r. przez RM oraz z Porozumienia z 17 stycznia 2015 r. Podstawy prawne dla wdrożenia zaplanowanych i uzgodnionych ze stroną społeczną działań zostały wprowadzone do ustawy o funkcjonowaniu gwk (m.in. poprzez jej nowelizację, która weszła w życie 4 lutego 2015 r.²²³), a także do stosownych rozporządzeń wykonawczych.

Powyższy plan naprawczy opracował Zespół Pełnomocnika wraz z Zarządem KW na podstawie analiz przedstawionych przez Spółkę oraz danych posiadanych przez MG, które zapewniało techniczną obsługę prac Zespołu. Założenia planu były konsultowane w ramach Zespołu Pełnomocnika – z przedstawicielami ministerstw oraz Kancelarii Prezesa RM, którzy uczestniczyli w pracach ww. Zespołu. Programy naprawcze KHW i JSW opracowywały zarządy tych spółek.

Jak wyjaśnił Pełnomocnik, rozporządzenie ws. *ustanowienia Pełnomocnika* nie określa, że koncepcja restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego powinna mieć formę dokumentu i zostać przyjęta przez RM. Odnosząc się do zadania polegającego na przygotowaniu koncepcji restrukturyzacji gwk stwierdził, że: *„Sytuacja w sektorze była i jest niezwykle trudna, wymaga szybkiego reagowania na zmieniające się warunki rynkowe i dostosowania podejmowanych decyzji do możliwości operacyjnych spółek oraz współpracujących z nimi podmiotów, w tym instytucji finansowych. Niepodjęcie natychmiastowych działań groziło upadłością KW w krótkiej perspektywie czasowej. Z tego względu koncepcja restrukturyzacji nie mogła zostać przygotowana w postaci sformalizowanego dokumentu i uzgodniona w trybie określonym dla dokumentów rządowych. Każde działanie, odbiegające od założeń takiego dokumentu, a wynikające z konieczności szybkiego i skutecznego podejmowania decyzji, wiązałoby się z koniecznością przeprowadzenia formalnej procedury jego zmiany. Pełnomocnik nie dysponował czasem na przeprowadzanie takich zmian, decyzje musiały*

²¹⁹ Zwane dalej „Porozumieniem z 17 stycznia 2015 r.”.

²²⁰ Rozporządzenie RM z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia pełnomocnika Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. poz. 1606 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem ws. ustanowienia Pełnomocnika”.

²²¹ Początkowo w randze sekretarza stanu w MG, później w okresie od 12 lutego 2015 r. do 15 grudnia 2015 r. - sekretarza stanu w MSP, a następnie sekretarza stanu w ME.

²²² Zarządzenie nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie Zespołu Pełnomocnika Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego, zwany dalej „Zespołem Pełnomocnika”.

²²³ Ustawa z dnia 22 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2015 r. poz. 143).

zapadać znacznie szybciej w oparciu o bezpośrednie ustalenia z zainteresowanymi podmiotami (członkowie Zespołu Pełnomocnika, Kancelaria Prezesa RM)”.

(dowód: akta kontroli str. 675-697, 4422-4430, 5047-5070)

W „Planie naprawczym KW S.A.” z grudnia 2014 r.²²⁴, zdiagnozowano sytuację KW jako bardzo trudną z zagrożeniem całkowitą utratą płynności. Jako cele do osiągnięcia wskazano: (a) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa poprzez dostawy krajowego węgla kamiennego do elektrowni w perspektywie kolejnych 30 lat, (b) zabezpieczenie finansowe dla pracowników kopalń przeznaczonych do wygaszenia, (c) kontynuacja wydobycia węgla kamiennego na Śląsku na zasadach ekonomicznie uzasadnionych, (d) zwiększenie wydobycia w kopalniach rentownych i mających potencjał poprawy poprzez wprowadzenie 6-dniowego tygodnia pracy kopalń oraz zwiększenie w nich zatrudnienia górników dołowych.

Zgodnie z założeniami planowano m.in. podział majątku KW na trzy grupy:

- kopalnie, w których wydobycie nie jest ekonomicznie uzasadnione trafią do SRK w celu wygaszenia działalności (4 kopalnie),
- przeniesienie kopalń, w których wydobycie jest ekonomicznie uzasadnione do spółki celowej (9 kopalń),
- pozostawienie w KW majątku niezwiązanego z działalnością górniczą z przeznaczeniem do likwidacji (sprzedaż majątku), ponadto jedna kopalnia miała zostać przeznaczona do sprzedaży spółce Węgłokoks.

Ponadto zakładano podział zobowiązań KW między kategorie majątku – powiązane z majątkiem, optymalne obciążenie bilansu spółki celowej i możliwość wykorzystania pomocy publicznej zgodnie z prawem europejskim.

Plan obejmował następujące działania:

- (a) nowelizację ustawy o funkcjonowaniu gwk,
- (b) utworzenie spółki celowej (SPV²²⁵), która przejmie kopalnie zdolne do konkurowania na rynku²²⁶,
- (c) dostosowanie systemu wynagrodzeń zgodnie z przyjętymi wcześniej w SPV dokumentami prawa pracy (system wynagrodzeń i organizacja pracy),
- (d) wdrażanie działań naprawczych i poprawy efektywności we wszystkich kopalniach SPV,
- (e) ewentualna sprzedaż kopalni do inwestora zewnętrznego w celu zachowania płynności (opcja sprzedaży części kopalni do Węgłokoksu)²²⁷,
- (f) objęcie udziałów w SPV przez inne podmioty – potencjalnie z sektora energetyki,
- (g) wdrożenie „Planu osłonowego” w koordynacji z urzędami pracy oraz ZUS, zawierającego propozycje wsparcia dla zwalnianych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 1678-1760, 4422-4430)

Pełnomocnik wyjaśniając przyczyny przyjęcia przez RM „Planu naprawczego KW S.A.” z grudnia 2014 r., podczas gdy podobne dokumenty pozostałych spółek przyjmowały jedynie ich organy, stwierdził, że KW znajdowała się w najgorszej sytuacji finansowej, a ogłoszenie jej upadłości pociągnęłyby za sobą bardzo poważne skutki społeczne, prawne i ekonomiczne, a także zagroziłyby bezpieczeństwu energetycznemu kraju. Ponadto wyjaśnił, że: „Niezbędne zatem stało się podjęcie szybkich działań na poziomie rządu, które przyniosły skutek w formie rozwiązań dla całego sektora i sfinansowania środkami budżetowymi programu osłon socjalnych oraz kosztów wynikających z funkcjonowania (pokrycie bieżących strat produkcyjnych) i likwidacji zbędnego majątku spółek węglowych, przeniesionego do SRK S.A. Z rozwiązań przyjętych przez ówczesny rząd skorzystała w głównej mierze KW S.A., ale także KHW S.A.”.

(dowód: akta kontroli str. 5324-5342)

²²⁴ Z autopoprawką zgłoszoną w trakcie roboczych ustaleń RM w dniu 7 stycznia 2014 r.

²²⁵ Special Purpose Vehicle - spółka wyposażona w kapitał i środki by wykonać konkretne zadanie gospodarcze.

²²⁶ W Planie naprawczym KW na lata 2014-2020 z października 2014 r. przyjęto, że węgiel eksploatować będzie 10 kopalń: Bielszowice, Bolesław Śmiały, Brzeszcze, Halemba-Wirek, Marcel, Piast, Pokój, Rydułtowy-Anna, Ziemowit i Sośnica-Makoszowy.

²²⁷ W Planie naprawczym KW na lata 2014-2020 z października 2014 r. zapisano, że najbardziej korzystnym rozwiązaniem jest sprzedaż czterech kopalń: Jankowice, Chwałowice, Bobrek-Centrum i Piekary.

Plan naprawczy KW został zmodyfikowany Porozumieniem z 17 stycznia 2015 r., w którym określono m.in., iż Rząd będzie gwarantem przeprowadzenia programów naprawczych zorganizowanych części przedsiębiorstwa kopalni: Brzeszcze, Sośnica-Makoszowy (Ruch Makoszowy), Bobrek-Centrum (Ruch Centrum), Piekary²²⁸. Wykonanie planów naprawczych będzie podstawą do sprzedaży ww. zorganizowanych części kopalni na rzecz inwestorów lub stworzenia z nich spółek pracowniczych. Według ww. Porozumienia KWK Bobrek-Centrum Ruch Bobrek zostanie sprzedana na rzecz Węglokoks Kraj Sp. z o.o.²²⁹ Jednocześnie kolejnym porozumieniem z tego samego dnia, zawartym pomiędzy Zarządem Węglokoks, Zarządem SRK, a organizacjami związkowymi KWK Piekary, Zarząd Węglokoks zobowiązał się m.in. do podjęcia decyzji umożliwiających zakup KWK Piekary przez spółkę Węglokoks Kraj.

Ponadto uzgodniono, że przedmiotem negocjacji będzie zmiana organizacji czasu pracy, m.in. w zakresie wprowadzenia 6-dniowego tygodnia pracy, przy zagwarantowanym 5-dniowym tygodniu pracy dla pracownika oraz, że proces tworzenia tzw. „Nowej Kompanii Węglowej”²³⁰ obejmie kopalnie: Chwałowice, Rydułtowy-Anna, Marcel, Jankowice, Sośnica-Makoszowy Ruch Sośnica, Bolesław Śmiały, Ziemowit, Piast, Bielszowice, Halemba-Wirek, Pokój, Zakład Górniczych Robót Inwestycyjnych, Zakład Logistyki Materiałowej, Zakład Informatyki i Telekomunikacji, Zakład Elektrociepłowni S.A., Zakład Remontowo-Produkcyjny, a także że ww. proces ten zostanie zakończony 30 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 683-697)

Wyjaśniając przesłanki tworzenia NKW w miejsce restrukturyzacji KW, Pełnomocnik stwierdził, że stworzenie nowego podmiotu było niezbędne ze względu na:

- konieczność zbudowania na nowo struktury finansowania spółki,
- możliwość pozyskania finansowania z rynku dla nowej struktury, przy założeniu osiągnięcia i utrzymania rentowności w akceptowalnej perspektywie czasowej,
- dostosowanie systemu pracy i wynagrodzeń w spółce do warunków rynku.

(dowód: akta kontroli str. 675-682)

W lutym 2015 r. KW opracowała „Koncepcję restrukturyzacji i biznes plan Nowej Kompanii Węglowej” (26 lutego 2015 r. uzyskała pozytywną opinię RN). Zgodnie z tą koncepcją cztery nierentowne kopalnie²³¹ miały zostać przeniesione do SRK, jedna kopalnia²³² miała zostać sprzedana Węglokoksowi, a 11 kopalń miało być przeniesionych do NKW. Przeniesienie planowane było w ramach dwustopniowych transakcji²³³. Zakładano przeprowadzenie restrukturyzacji w lutym 2015 r. i pozyskanie ok. 800 mln zł na utrzymanie płynności KW z zaliczki dot. sprzedaży wybranych kopalń oraz sprzedaży zapasów. Inwestorem zewnętrznym NKW miał być Węglokoks, przy czym zakładano możliwość objęcia części udziałów przez podmioty z sektora energetycznego i SP. Dla czterech przekazywanych SRK kopalni przyjęto, że KWK Brzeszcze zostanie sprzedana inwestorowi zewnętrznemu lub przeniesiona do NKW, KWK Piekary i Makoszowy po zrestrukturyzowaniu zostaną zbyte Węglokoksowi. NKW miała być samofinansującym się podmiotem od 2017 r., przy czym wg biznesplanu NKW potrzebować będzie od 2 do 3,2 mld zł dofinansowania od inwestorów. Planowano optymalizację sprzedaży i produkcji²³⁴, restrukturyzację zatrudnienia²³⁵, obniżenie kosztu wydobycia do ok. 200 zł/t.

(dowód: akta kontroli str. 675-697, 5155-5215)

W dniu 9 lutego 2015 r. KW zawarła z Węglokoks Rybnicki Okręg Wydobywczy Sp. z o.o. w organizacji przedwstępną umowę sprzedaży zorganizowanych części przedsiębiorstwa KW (tj. kopalń: Chwałowice, Jankowice, Marcel i Rydułtowy-Anna), a 29 czerwca 2015 r. KW, Węglokoks i Węglokoks Rybnicki Okręg Wydobywczy Sp. z o.o. podpisały list

²²⁸ Przy czym Zarząd SRK gwarantował przygotowanie w uzgodnieniu ze związkami zawodowymi planów naprawczych zorganizowanych części przedsiębiorstwa wyżej wymienionych kopalni.

²²⁹ Zwany dalej „Węglokoks Kraj”.

²³⁰ Zwanej dalej „NKW”.

²³¹ KWK: Brzeszcze, Sośnica-Makoszowy (Ruch Makoszowy), Bobrek-Centrum (Ruch Centrum), Piekary.

²³² KWK Bobrek Centrum Ruch Bobrek.

²³³ Pierwszy etap to podpisanie umowy przedwstępnej na zakup czterech kopalń rybnickich (Marcel, Chwałowice, Jankowice i Rydułtowy-Anna), która miała umożliwić otrzymanie zaliczki od SPV (wcześniej wniesionej jako gotówka do SPV przez Węglokoks). W drugim etapie przeniesienie wszystkich 11 kopalń do SPV po pozyskaniu finansowania od inwestorów.

²³⁴ M.in. poprzez poprawienie miks produktowego i dostosowanie produkcji do potrzeb rynkowych.

²³⁵ M.in. rozważano PDO dla pracowników powierzchni.

intencyjny, którego przedmiotem była transakcja obejmująca przedsiębiorstwo KW, z wyłączeniem majątku niezwiązanego z działalnością górnictwem.

Zarząd KW 14 września 2015 r. wystąpił do WZ o wyrażenie zgody na sprzedaż przedsiębiorstwa Spółki. W dniu 30 września 2015 r. RM wyraziła zgodę na zbycie poprzez wniesienie do TF Silesia do 100% akcji KW należących do SP, w zamian za objęcie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym tej Spółki. Ostatecznie jednak w dniu 7 stycznia 2016 r. odstąpiono od tej koncepcji. We wniosku Ministra Energii z 29 grudnia 2015 r. o cofnięcie ww. zgody RM zapisano m.in., że koszt wydobywania tony węgla w Spółce spadł w lipcu 2015 r. z ok. 300 zł do ok. 233 zł, a do końca roku planowane jest nieprzekroczenie 220 zł, m.in. w związku ze zwiększeniem efektywności produkcji i optymalizacją kosztów. W uzasadnieniu podano m.in., że ryzyko zakwestionowania przez KE planowanych wcześniej działań restrukturyzacyjnych, jako stanowiących niedozwoloną pomoc publiczną, spowodowało konieczność podjęcia przez Zarząd Spółki innych działań zapewniających środki pieniężne na bieżące funkcjonowanie.

Jak wyjaśnił Pełnomocnik, koncepcja utworzenia NKW w drodze wniesienia aktywów KW do TF Silesia była próbą otwarcia alternatywnej drogi tworzenia nowego podmiotu. Natomiast po odejściu od tej koncepcji kontynuowane były rozmowy z inwestorami branżowymi i instytucjami finansowymi. W ramach ww. działań KW zleciła szereg opracowań²³⁶, natomiast ME (a wcześniej MG) nie przeprowadzało, ani nie zlecało pisemnych ekspertyz, analiz i opinii prawnych i ekonomicznych dotyczących zmian organizacyjnych i własnościowych w górnictwie.

Pełnomocnik wyjaśnił m.in. „(...) koncepcja utworzenia Nowej Kompanii Węglowej zmieniała się w czasie. Pierwotne założenia, wobec stale pogarszającej się sytuacji na rynku węgla, pogłębiających się problemów spółki i małego zainteresowania inwestorów, musiały ewoluować. W przypadku stwierdzenia niemożności zrealizowania założeń w poszczególnych obszarach dostosowywano rozwiązania do możliwości i potrzeb potencjalnych inwestorów oraz oczekiwań związków zawodowych. Odejście od koncepcji zbycia w pierwszej kolejności 4 kopalń rybnickich i zaoferowanie wszystkich 11 kopalń KW S.A. jest efektem takiego działania dostosowawczego. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 675-697, 4820-4838, 5146-5154, 5324-5342, 5598-5600)

W 2015 r. KW zbyła nieodpłatnie do SRK: (1) 30 kwietnia Ruch Makoszowy KWK Sośnica-Makoszowy, (2) 4 maja KWK Brzeszcze, (3) 8 maja Ruch Centrum KWK Bobrek-Centrum. Ponadto KW zbyła 8 maja 2015 r. na rzecz Węglokoks Kraj: Ruch Bobrek KWK Bobrek-Centrum i KWK Piekary. W wyniku ww. zmian w KW do końca 2015 r. pozostało 11 kopalń²³⁷.

Wyjaśniając przyczyny zbycia kopalni „Piekary” na rzecz Węglokoksu Kraj, w miejsce jej likwidacji, uwzględniając m.in. wcześniejsze rekomendacje audytu, Pełnomocnik stwierdził: „Węglokoks S.A. kilkakrotnie, w poprzednich latach próbował nabyć aktywa górnictwa, jednak w okresie koniunktury spółki węglowe nie były zainteresowane zbywaniem kopalń. (...) Korzystając z bessy na rynku Węglokoksu wznowił działania skierowane na nabycie aktywów produkcyjnych, czego efektem było nabycie m.in. KWK Piekary i KWK Bobrek. (...) Przeważająca część surowca niezbędnego dla działalności Węglokoksu Kraj w zakresie wzbogacania węgla (miały energetyczne niskiej jakości) pochodziła do chwili obecnej z KWK Piekary (...), a zakład wzbogacania węgla posiadany przez Węglokoks Kraj współpracował z tą kopalnią od ponad 20 lat. (...) Zakup KWK Piekary był priorytetem Węglokoksu Kraj m.in. ze względu na (...) bezpośredni dostęp do zasobów węgla o parametrach fizykochemicznych dostosowanych do oczekiwań klientów i rynku; możliwość optymalizacji wykorzystania posiadanego przez Węglokoks Kraj zakładu przerobczego, zlokalizowanego w bezpośrednim sąsiedztwie KWK Piekary (...) Jednoczesne nabycie KWK Piekary razem z KWK Bobrek, pozwoli z kolei na dalsze

²³⁶ Np: raport z wyceny zorganizowanej części przedsiębiorstwa KW – ZORG 11 Kopalń z 17 kwietnia 2015 r., opinię prawną w sprawie stosowania przepisów o prywatyzacji do transakcji zbycia przedsiębiorstwa przez KW z 18 czerwca 2015 r., opinię prawną w sprawie ryzyk związanych z pomocą publiczną w związku z rozważanym scenariuszem utworzenia i finansowania NKW z 21 września 2015 r.

²³⁷ Bielszowice, Bolesław Śmiały, Chwałowice, Halemba-Wirek, Jankowice, Marcel, Piast, Pokój, Rydułtowy-Anna, Sośnica i Ziemowit.

zoptymalizowanie korzyści i na wykorzystanie synergii obu zakładów, zwłaszcza mając na uwadze, że żywotność KWK Piekary jest ograniczona. KWK Bobrek jest bowiem usytuowana w bezpośrednim sąsiedztwie KWK Piekary - obie kopalnie (...) posiadają węgiel o tożsamy parametrach fizykochemicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 675-697, 4828-4834, 5324-5342)

4.5. Zarząd KHW opracował „Program naprawczy KHW S.A. – działania dostosowujące do zmieniającego się otoczenia gospodarczego” (dokument z 31 marca 2015 r.), który został 2 kwietnia 2015 r. przyjęty przez RN. W ww. programie przedstawiono cztery warianty: wyjściowy²³⁸, pierwszy²³⁹, drugi²⁴⁰ oraz trzeci²⁴¹, z których wariant trzeci uzyskał rekomendację Zarządu. W części szczegółowej przyjęto główne założenia techniczne²⁴² oraz cztery kategorie działań, w tym restrukturyzacja: techniczno-organizacyjna²⁴³, zatrudnieniowa²⁴⁴, majątkowo-kapitałowa²⁴⁵ oraz finansowa i optymalizacja kosztów. Jako zadania niezbędne w celu poprawy przepływów finansowych do 31 marca 2015 r. zakładano: pozyskanie przedpłat na dostawy węgla²⁴⁶, pozyskanie nowego finansowania²⁴⁷, dodatkowa emisja obligacji wewnętrznych²⁴⁸, utrzymanie dotychczasowego finansowania²⁴⁹. Realizacja założonych celów programu naprawczego miała doprowadzić do: zbilansowania w 2015 r. wpływów i wydatków²⁵⁰, poprawy wyniku finansowego w 2015 r. oraz w latach kolejnych. W latach 2015-2020 koszty Spółki miały się zmniejszyć o ok. 3,6 mld zł przy równoczesnym zwiększeniu przychodów o ok. 840 mln zł, koncentracji wydobycia oraz produkcji węgla o parametrach jakościowych wynikających z rynkowego zapotrzebowania, zwiększenia wydajności produkcji, zapewnienia dostępu do źródeł finansowania poprzez uwiarygodnienie Spółki jako stabilnego podmiotu.

(dowód: akta kontroli str. 675-697, 5154)

W wyniku pogarszającej się sytuacji, Program naprawczy KHW został zaktualizowany w październiku 2015 r. (pozytywna opinia RN z 9 października 2015 r.) Wśród działań już zrealizowanych wskazano m.in.: wygaszanie i zbycie 30 czerwca 2015 r. na rzecz SRK Ruchu Boże Dary KWK Murcki-Staszic, zbycie 31 maja 2015 r. SRK Ruchu Mysłowice KWK Mysłowice-Wesoła, całkowite zaprzestanie eksploatacji ścian systemem podsadzkowym w KWK Wujek, usprawnienie transportu ludzi do przodków wydobywczych²⁵¹, obniżenie wielkości zatrudnienia²⁵², zmiany finansowania działalności²⁵³.

Aktualizacja dotyczyła m.in. zmniejszenia stanu na zwałach do ok. 250 tys. ton na koniec 2020 r., obniżenia zatrudnienia na przełomie 2015/2016 roku o ok. 2,5 tys. pracowników, a łącznie w latach 2015-2020 o ok. 5 tys. pracowników (głównie odejścia naturalne), uruchomienia czwartej edycji PDO – skierowanego do pracowników powierzchni, zakończenie do końca 2016 r. eksploatacji ścian prowadzonych systemem podsadzkowym. Ponadto w aktualizacji planowano m.in.: przekazanie pola F ruchu Boże Dary do SRK –

²³⁸ Utrzymanie dotychczasowego modelu funkcjonowania KHW.

²³⁹ Hibernacja Ruchu Boże Dary KWK Murcki-Staszic.

²⁴⁰ Wygaszanie Ruchu Boże Dary KWK Murcki-Staszic we własnym zakresie.

²⁴¹ Wygaszanie i zbycie na rzecz SRK Ruchu Boże Dary KWK Murcki-Staszic.

²⁴² M.in. utrzymanie wielkości wydobycia i sprzedaży na poziomie ok. 11 mln ton w 2015 roku oraz powyżej 10 mln ton w kolejnych latach, zmniejszenie kosztów usług wiertniczo-górnictwowych, wzrost jakości produkowanego węgla oraz zmniejszenie stanu zwałów w latach 2015-2020 (z ok. 707 tys. ton na koniec 2014 r. do ok. 180 tys. ton na koniec 2020 r.).

²⁴³ Przekierowanie wydobycia z KWK Wieczorek na KWK Murcki-Staszic (od II połowy 2017 roku), całkowite zaprzestanie eksploatacji ścian systemem podsadzkowym w KWK Wujek (począwszy od II połowy 2015 r.), ograniczenie kosztów stałych utrzymania ruchu Mysłowice KWK Mysłowice-Wesoła poprzez przekazanie (zbycie) w 2015 r. do SRK powierzchni nie stanowiącej wartości komercyjnej dla KHW.

²⁴⁴ Obniżanie wielkości zatrudnienia, począwszy od 2015 roku (na przełomie 2015/2016 r. o ok. 2 tys. Pracowników), a łącznie do 2020 o ok. 4 tys. pracowników, redukcja zatrudnienia w Biurze Zarządu i Centrum Usług Wspólnych o około 20%, optymalizacja kosztów pracowniczych i emerytalnych, obejmująca m.in. zawieszenie uprawnień górniczych byłych pracowników Spółki do otrzymywania bezpłatnego węgla.

²⁴⁵ W tym sprzedaż w 2015 r. ZEC S.A. oraz działania zmierzające do zbycia spółek zależnych.

²⁴⁶ Grudzień 2014/styczeń 2015 ok. 200 mln zł.

²⁴⁷ W wysokości 280 mln zł.

²⁴⁸ O wartości 100 mln zł, co umożliwi pozyskanie środków na spłatę kredytu pomostowego.

²⁴⁹ Tj. leasing – ok. 300 mln zł, kredyt kupiecki – ok. 200 mln zł oraz odroczenie płatności podatku VAT – ok. 177 mln zł.

²⁵⁰ Bez uwzględnienia spłaty obligacji zabezpieczonych w wysokości ok. 346 mln zł.

²⁵¹ W marcu 2015 roku w KWK Mysłowice-Wesoła oraz w okresie marzec - maj 2015 roku w KWK Wujek.

²⁵² Od 31 grudnia 2014 r. do 30 września 2015 r. zatrudnienie zmalało z 16 770 osób do 15 024 osób, tj. o 1 746 osób.

²⁵³ Zmieniono charakter emisji obligacji z obrotowej na terminową oraz zwiększono jej wartość o 200 mln zł, pozyskano kredyt w rachunku bieżącym w wysokości 80 mln zł, dokonano spłaty kredytu pomostowego zaciągniętego w wysokości 100 mln zł.

II etap²⁵⁴, sprzedaż w 2015 r. ZEC S.A.²⁵⁵, upraszczanie struktury Grupy Kapitałowej KHW²⁵⁶, zagospodarowanie majątku nieprodukcyjnego²⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 675-697, 5154)

W 2015 r. osiągnięto następujące wyniki²⁵⁸: utrzymano wielkość wydobycia 10,570 mln ton (na poziomie założeń PTE), zmniejszono kosztów usług wiertniczo-górnictwowych 109 mln zł (w 2014 r. 177 mln zł), nastąpił wzrost jakości węgla do 24 401 kJ/kg (w 2014 r. 24 210 kJ/kg), zmniejszono stan zwałów do 580 tys. ton (w 2014 r. 707 tys. ton), nakłady inwestycyjne na poziomie 328 mln zł, tj. zbliżonym do amortyzacji (amortyzacja w 2015 r. 374 mln zł). Ponadto przekazano do SRK pole F ruchu Boże Dary (II etap)²⁵⁹ i zmniejszono zatrudnienie o 2 689 osób²⁶⁰, a łączne oszczędności z tytułu zmniejszenia zatrudnienia to zmniejszenie kosztów wynagrodzeń od 2016 r. o ok. 276 mln zł/rok. W ramach optymalizacji kosztów pracowniczych i emerytalnych w wyniku zawieszenia uprawnień dot. deputatów w 2015 r. Spółka uzyskała dodatkowe przychody w wys. ponad 50 mln zł z tytułu sprzedaży węgla dotychczas przeznaczanego na ich realizację. Szacunkowe łączne zmniejszenie kosztów w 2016 r. (w porównaniu do 2014 r.) z tytułu realizacji inicjatyw ujętych w Programie naprawczym KHW prognozowane było powyżej 500 mln zł, tj. ok. 50 zł/t.

(dowód: akta kontroli str. 675-697, 5154)

Rada Ministrów 27 października 2015 r. wyraziła zgodę na zbycie do 100% akcji należących do SP w spółce KHW poprzez ich wniesienie do nowotworzonej spółki (SPV) w zamian za objęcie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym tej spółki. W ustaleniach z posiedzenia RM zaznaczono, że w dalszej kolejności planowane jest przystąpienie kapitałowe do spółki SPV podmiotu sektora energetycznego. Jak wyjaśnił Pełnomocnik: „Koncepcja utworzenia spółki celowej, do której zostałyby wniesione akcje KHW S.A. zakłada podwyższenie jej kapitału zakładowego przez zewnętrznych inwestorów branżowych (...) i objęcie przez nich akcji/udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym. Spółka celowa nie została dotychczas powołana. Transakcja zbycia akcji KHW S.A. nie została zrealizowana”.

(dowód: akta kontroli str. 4904-4915, 5324-5342)

4.6. Ze względu na trudną sytuację JSW Zarząd Spółki przygotował „Program Restrukturyzacji Grupy Kapitałowej JSW na lata 2015-2021” (przyjęty 5 sierpnia 2015 r. uchwałą Zarządu JSW). Jak wyjaśnił Pełnomocnik, powyższy program wraz z propozycją wdrożenia został przedłożony RN w dniach 19 i 26 stycznia 2015 r. „Rada nie przyjmowała ani nie opiniowała tego Programu (...) Z uwagi na dynamikę zmian zachodzących w otoczeniu rynkowym oraz pogłębiające się problemy, Program (...) nie uzyskał ostatecznej formy i podlega ciągłej weryfikacji. W związku z tym Program (...) nie uzyskał dotychczas statusu dokumentu zaakceptowanego przez Radę Nadzorczą”.

W związku z trudną sytuacją Zarząd JSW podjął działania zmierzające do redukcji kosztów i poprawy płynności, w tym m.in. wypowiedział porozumienia zbiorowe z 2011 r. dotyczące m.in. deputatu węglowego, podwyższania wysokości stawek płac i gwarancji zatrudnienia. W związku z tymi działaniami od 28 stycznia do 13 lutego 2015 r. trwała akcja protestacyjno-strajkowa. Na mocy późniejszych porozumień ze związkami zawodowymi, ustalono m.in. że: wynagrodzenia za okres absencji chorobowej i urlopowej oraz zasiłek chorobowy wypłacane będą na zasadach ogólnych; w 2015 r. stawki płac zasadniczych zostaną utrzymane na poziomie 2014 r.; wymiar deputatu węglowego zostanie zmniejszony; zmieni się sposób naliczania 14 pensji. Wdrożono także uzgodnienia, że w okresie trzech lat - od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. nastąpi: wstrzymanie wypłaty 14-tej pensji; wstrzymanie realizacji wypłaty deputatu węglowego; przyjęcie mniej korzystnych dla

²⁵⁴ Na dzień 1 października 2015 r. przewidywano przekazanie ok. 440 pracowników kopalń KHW.

²⁵⁵ W dniu 1 września 2015 r. zawarta została umowa warunkowa na zbycie 100% akcji ZEC S.A., a po uzyskaniu zgody UOKiK proces sprzedaży został zakończony.

²⁵⁶ Zbycia spółek zależnych: Przedsiębiorstwo Usługowe Holtur Sp. z o.o. (100% udziałów), SAG Sp. z o.o. (48,9% udziałów) oraz Ośrodek Badań Środowiska Ekolab Sp. z o.o. (30 % udziałów).

²⁵⁷ Wartość nieruchomości proponowanych do przekazania za zobowiązania z tytułu VAT wynosi ponad 60 mln zł.

²⁵⁸ Zgodnie z Informacją nt. realizacji Programu naprawczego KHW w 2015 roku z lutego 2016 r.

²⁵⁹ W dniu 1 października 2015 r. wraz z 438 pracownikami kopalń KHW.

²⁶⁰ Z poziomu 16 770 osób na dzień 31.12.2014 r. do 14 081 osób na dzień 31.12.2015 r. (w 2015 r. wykonano ok. 53% planowanego w Programie zmniejszenia zatrudnienia w latach 2015-2020).

pracowników zasad naliczania nagrody z okazji Dnia Górnika; dokonanie zmian w zasadach wypłat odpraw emerytalnych²⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 675-697, 5146-5154, 5324-5342, 5057-5068)

4.7. Formalnie wszystkie kopalnie²⁶² zostały przekazane do SRK w celu ich likwidacji. W *Planie zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla w Polsce*²⁶³ (aktualizacja z 26 stycznia 2016 r.) wskazano terminy zaprzestania wydobywania węgla w dwóch kopalniach przekazanych do SRK: 31 maja 2015 r. - KWK Kazimierz-Juliusz²⁶⁴ oraz 30 września 2018 r. - KWK Makoszowy, przy czym w 2015 r. także KWK Brzeszcze, będąca w strukturze SRK, prowadziła eksploatację węgla.

Minister Gospodarki 29 maja 2015 r. zawarł z SRK umowę o przyznanie środków budżetowych na pokrycie w 2015 r. bieżących strat produkcyjnych przedsiębiorstwa górniczego, w której ustalono kwotę 97 168 434 zł dla Oddziału KWK Makoszowy oraz 79 554 736 zł dla Oddziału KWK Brzeszcze. Przy czym SRK 31 grudnia 2015 r. zawarła ostateczną umowę sprzedaży ZCP Brzeszcze²⁶⁵ z Nowe Brzeszcze Grupa Tauron Sp. z o.o., a wraz z nią strony transakcji zawarły ze SP umowę o zwrocie pomocy publicznej, której maksymalną wysokość (kwota główna) w umowie określono na 145 327 497 zł²⁶⁶.

(dowód: akta kontroli str. 5095-5145)

4.8. Z uwagi na wprowadzenie mechanizmów wspierających działania restrukturyzacyjne w sektorze gw²⁶⁷, w dniu 4 marca 2015 r. przekazano do KE wnioski notyfikacyjne ws. pomocy państwa dla sektora gw. We wniosku zakładano kontynuację po 2015 r. udzielania pomocy²⁶⁸ w związku z kopalniami postawionymi w stan likwidacji przed dniem 1 stycznia 2007 r.²⁶⁹ oraz nowe instrumenty pomocowe w związku z kopalniami, które zostaną lub zostały postawione w stan likwidacji po 1 stycznia 2007 r.²⁷⁰, ale przed 1 stycznia 2016 r. Całkowitą wartość pomocy w latach 2014-2018 określono na 4 955 350,12 tys. zł²⁷¹. Do wniosku załączono *Plan zamknięcia* z 23 lutego 2015 r., w którym przewidywano nieodpłatne zbycie SRK przeznaczonych do likwidacji kopalni/ruchów należących do KW: Piekary, Brzeszcze, Ruch Makoszowy i Ruch Centrum, a także Ruch Boże Dary i Ruch Mysłówice należących do KHW. Ponadto planowano sprzedaż na zasadach rynkowych Ruchu Bobrek Węglokoksowi Kraj Sp. z o.o., a pozostałe kopalnie²⁷² KW spółce celowej.

Ministerstwo Skarbu Państwa w dniach 10 i 31 lipca 2015 r. przekazało Prezesowi UOKiK dodatkowe pisemne informacje oraz zaktualizowany wniosek notyfikacyjny. Informacje te obejmowały m.in. zmienioną całkowitą wartość pomocy w latach 2014-2018, którą określono na 5 103 320,5 tys. zł²⁷³ oraz *Plan zamknięcia* z 7 czerwca 2015 r. Poinformowano o zbyciu SRK kopalni Makoszowy²⁷⁴, Brzeszcze²⁷⁵, Centrum²⁷⁶, Ruchu

²⁶¹ Obniżeniu wartości odprawy jeżeli pracownik nie odejdzie na emeryturę w okresie 60 dni od dnia uzyskania uprawnień emerytalnych.

²⁶² KWK Kazimierz-Juliusz, Ruch Mysłówice (część KWK Mysłówice-Wesoła), Ruchu Boże Dary (część KWK Murcki-Staszyc), Ruch Centrum (część KWK Bobrek-Centrum), Ruch Makoszowy (część KWK Sośnica-Makoszowy), KWK Brzeszcze.

²⁶³ Zwany dalej „Planem zamknięcia”.

²⁶⁴ W dniu 1 czerwca 2015 r. nastąpiło zbycie zakładu górniczego (przedsiębiorstwa) przez spółkę KWK Kazimierz-Juliusz Sp. z o.o. (w której 100% udziałów miała SRK) na rzecz SRK, w celu przeprowadzenia jego likwidacji.

²⁶⁵ Wydzielona jednostka produkcyjna obejmująca rejon zachodni KWK Brzeszcze. W SRK pozostała przeznaczona do likwidacji jednostka produkcyjna węgla obejmująca wschodnią część KWK Brzeszcze.

²⁶⁶ W umowie nabywca zobowiązał się do zwrotu pomocy wraz z odsetkami.

²⁶⁷ Nowelizacja ustawy o funkcjonowaniu gw, umożliwiająca realizację *Planu naprawczego KW*.

²⁶⁸ W dniu 31 stycznia 2015 r. upływał termin obowiązywania programu pomocowego nr SA. 33013 (2011/N) – Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2011-2015 (Decyzja KE z dnia 23 listopada 2011 r. K(2011)8280).

²⁶⁹ Dotacje i zwolnienia z niektórych opłat publiczno-prawnych, tj.: koszty szkód górniczych, zadań likwidacyjnych i polikwidacyjnych wykonywanych w kopalniach oraz koszty związane z pracownikami (prawo do bezpłatnego węgla lub ekwiwalentu, renta wyrównawcza).

²⁷⁰ Jw., a ponadto dotacje przeznaczoną na pokrycie bieżących strat produkcyjnych oraz urlop górniczy, urlop dla pracowników zakładów mechanicznej obróbki węgla, jednorazowa odprawa pieniężna.

²⁷¹ W latach 2014-2018 odpowiednio: 120 183,60; 1 591 808,64; 1 371 034,39; 1 084 314,33 oraz 788 009,16 tys. zł.

²⁷² Bielszowice, Bolesław Śmiały, Chwałowice, Halemba-Wirek, Jankowice, Marcel, Piast, Pokój, Rydułtowy-Anna, Ziemowit oraz Ruch Sośnica.

²⁷³ W tym kwota pomocy publicznej udzielanej na podstawie art. 3 Decyzji Rady - pomoc na zamknięcie w latach produkcyjnych (2014/2015 – 2015/2016) 674 519,0 tys. zł oraz kwota pomocy publicznej udzielanej na podstawie art. 4 Decyzji Rady – pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych w latach 2015 – 2018 w wysokości 4 428 801,5 tys. zł.

²⁷⁴ 30 kwietnia 2015 r.

²⁷⁵ 4 maja 2015 r.

Mysłowice²⁷⁷ oraz KWK Kazimierz-Juliusz²⁷⁸, w tym dwu kopalni nadal eksploatujących węgiel kamienny²⁷⁹. Planowany termin zaprzestania wydobycia ustalono dla KWK Makoszowy na 31 grudnia 2015 r., a dla KWK Brzeszcze na 30 września 2016 r. Ponadto planowano przekazanie do końca czerwca 2015 r. Ruchu Boże Dary. Poinformowano również, że w związku z przeprowadzeniem transakcji nabycia udziałów KWK Kazimierz-Juliusz Sp. z o.o. oraz samego zakładu górniczego w trybie ustawy o funkcjonowaniu gwk w celu jej likwidacji, SRK otrzymała wsparcie finansowe od Ministra Gospodarki w kwocie 120 183 635,00 zł. Poinformowano również o zbyciu w dniu 8 maja 2015 r. przez KW na rzecz Węglokoks Kraj: KWK Piekary oraz Ruchu Bobrek KWK Bobrek-Centrum.

W dniu 27 stycznia 2016 r. Pełnomocnik przekazał do Prezesa UOKiK kolejną aktualizację wniosku notyfikacyjnego, który zawierał m.in. zmienioną całkowitą wartość pomocy w latach 2014-2018, którą określono na 5 949 572,7 tys. zł²⁸⁰ oraz *Plan zamknięcia* z 26 stycznia 2016 r. Zmiany obejmowały m.in.: przedłużenie do 31 grudnia 2018 r. okresu, w którym przedsiębiorstwa górnicze mogą przekazywać do SRK jednostki produkcyjne węgla w celu ich likwidacji, analogiczne przedłużenie okresu udzielania instrumentów osłonowych dla odchodzących pracowników, zasady realizacji uprawnień byłych pracowników do bezpłatnego węgla, wypłaty rent wyrównawczych oraz wprowadzenie nowego instrumentu w postaci zwolnienia SRK z wpłat z zysku. Ponadto przedłużono okres udzielania pomocy na zamknięcie kopalni Makoszowy do 30 września 2018 r. oraz wyłączono z *Planu zamknięcia* kopalnię Brzeszcze z uwagi na jej sprzedaż przez SRK. Wniosek notyfikacyjny do końca 2015 r. znajdował się na etapie postępowania wstępnego²⁸¹.

(dowód: akta kontroli str. 672-682, 5071-5145)

4.9. W dniu 30 grudnia 2015 r. Minister Rozwoju wydał na podstawie art. 14 pkt 1 w związku z art. 3 ustawy dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych²⁸² dwie decyzje w sprawie utworzenia rezerw strategicznych węgla kamiennego. Następnie Minister Rozwoju udzielił Agencji Rezerw Materiałowych²⁸³ dwóch dotacji celowych z przeznaczeniem na sfinansowanie zakupu węgla kamiennego oraz wydatków na jego utrzymywanie w 2015 r. w związku z utworzeniem rezerw strategicznych tego asortymentu. W dniach 30 i 31 grudnia 2015 r. na podstawie dwóch umów zostały udzielone ARM ww. dotacje w kwotach odpowiednio: 240 000,0 tys. zł i 140 000,0 tys. zł. Zgodnie z postanowieniami tych umów, zakup węgla przez ARM miał zostać wykonany w terminie od dnia ich podpisania do dnia 31 grudnia 2015 r.

Według sprawozdań złożonych przez ARM, przekazane środki w wysokości 240 000,0 tys. zł zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem, natomiast z kwoty 140 000,0 tys. zł zgodnie z przeznaczeniem wydano 139 998,4 tys. zł, a niewykorzystane 1,6 tys. zł zostało zwrócone do Ministerstwa Rozwoju. Zgodnie ze sprawozdaniami zakupu węgla kamiennego dokonano od: KW (79 785,8 tys. zł), KHW (95 063,0 tys. zł), JSW (94 871,7 tys. zł), Tauron Polska Energia S.A. (110 193,9 tys. zł), a koszty usługi przechowania węgla za 2015 r. wyniosły łącznie 83,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5216-5280)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

4.1. W 2015 r., przez okres niecałych 10 miesięcy, tj. od 4 lutego 2015 r. do 26 listopada 2015 r. kompetencje właścicielskie określone w art. 2 pkt 5 i 6 oraz w art. 18 ust. 1 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących SP w odniesieniu do większości podmiotów sektora gwk wykonywał Minister Skarbu Państwa. NIK zwraca uwagę, iż po

²⁷⁶ 8 maja 2015 r.

²⁷⁷ 1 czerwca 2015 r.

²⁷⁸ 1 czerwca 2015 r.

²⁷⁹ Makoszowy i Brzeszcze.

²⁸⁰ W tym kwota pomocy publicznej udzielanej na podstawie art. 3 Decyzji Rady - pomoc na zamknięcie w latach produkcyjnych (2014-2018) 1 400 000,00 tys. zł (Kazimierz-Juliusz, Makoszowy oraz kolejne potencjalne jednostki przekazane do SRK) oraz kwota pomocy publicznej udzielanej na podstawie art. 4 Decyzji Rady – pomoc na pokrycie kosztów nadzwyczajnych w latach 2015 – 2018 w wysokości 4 549 572,67 tys. zł.

²⁸¹ Według wyjaśnień Pełnomocnika (z 11 lutego 2016 r.) dotychczas odbyło się siedem spotkań przedstawicieli Rządu z kierownictwem Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji: 27 stycznia 2015 r., 16 lutego 2015 r., 24 marca 2015 r., 8 lipca 2015 r., 8 września 2015 r., 8 grudnia 2015 r. Ostatnie miało miejsce 2 lutego 2016 r.

²⁸² Dz. U. z 2015 r., poz. 1229 ze zm., zwana dalej „ustawą o rezerwach strategicznych”.

²⁸³ Zwanej dalej „ARM”.

zmianie Ministrowi Gospodarki tych kompetencji nadal pozostał on m.in. dysponentem środków budżetowych, stanowiących pomoc dla górnictwa, a jednocześnie odpowiadał za bezpieczeństwo energetyczne kraju²⁸⁴.

(dowód: akta kontroli str. 4733-4753)

Jak wyjaśnił Pełnomocnik, powrót kompetencji właścicielskich do MSP wynikał z zamiaru „*prowadzenia jednolitego nadzoru właścicielskiego nad spółkami, w których akcje lub udziały posiada SP oraz profesjonalizacji i poprawy skuteczności prowadzonego nadzoru. MSP był podmiotem dysponującym doświadczeniem i wiedzą w zakresie nadzoru korporacyjnego, w związku z czym zadania Pełnomocnika mogły być realizowane sprawniej. (...) Dodatkową przesłanką było skupienie w jednym organie właścicielskim nadzoru nad wszystkimi spółkami, które mogłyby zostać zaangażowane w proces restrukturyzacji górnictwa. Pełnomocnik od sierpnia 2015 r. nadzorował zarówno spółki węglowe, jak i spółki energetyczne*”. Natomiast przeniesienie ww. zadań z MSP do ME Pełnomocnik uzasadniał utworzeniem m.in. działów energia i gospodarka złożami kopalin, oraz okolicznością „*zmieniającego się obecnie otoczenia ekonomicznego i politycznego, wymagających spójnego i szybkiego podejmowania decyzji w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa energetycznego Polski. (...) Działania takie mogą być zapewnione poprzez skupienie spraw z nowo wyodrębnionych działów w jednym miejscu. Pozwoli to z jednej strony na sprawne i szybkie reagowanie na wydarzenia gospodarcze i polityczne dotyczące rynku energii, zasobów kopalin; z drugiej zaś strony na efektywne wypracowanie i koordynację rozwiązań oraz podejmowanie decyzji projektujących działania w perspektywie nawet kilkudziesięciu lat (...)*”.

(dowód: akta kontroli str. 675-697, 4916-4918, 5324-5342)

W ocenie NIK, jednym z warunków dla prowadzenia rzetelnego i skutecznego nadzoru przez Ministra Gospodarki nad działalnością sektora gwk, w zakresie wynikającym z jego odpowiedzialności za przebieg realizacji programu restrukturyzacji górnictwa, a także za prawidłowe wydatkowanie pomocy publicznej i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, było jednocześnie sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad podmiotami gwk, w których swoje udziały miał Skarb Państwa. Skoncentrowanie powyższych zadań w ręku jednego ministra, zdaniem NIK, umożliwiła prowadzenie spójnej i skoordynowanej polityki wobec tej branży, zapewniając przy tym transparentność odpowiedzialności za podejmowane działania.

4.2. NIK zwraca uwagę, że nie w pełni jednoznaczny podział kompetencji pomiędzy Ministrem Gospodarki, a Pełnomocnikiem oraz Ministrem Skarbu Państwa był jedną z przyczyn opóźnień w pracach nad rządowym programem dla górnictwa na lata 2016-2020. W lipcu 2015 r. Pełnomocnik opracował główne kierunki działań dotyczące tego programu, które przekazał w sierpniu 2015 r. Ministrowi Gospodarki celem podjęcia dalszych prac. Prace te nie zostały jednak podjęte do końca 2015 r.

Według stanowiska Ministra Gospodarki, obowiązek opracowania nowego programu dla górnictwa, z chwilą powołania i określenia zadań Pełnomocnika spoczywał na Pełnomocniku, a nie na Ministrze Gospodarki, natomiast opinii tej nie podzielał Pełnomocnik jak również Minister Skarbu Państwa²⁸⁵. Minister Gospodarki powoływał się m.in. na zapisy rozporządzenia w sprawie ustanowienia Pełnomocnika²⁸⁶ oraz podnosił iż Pełnomocnik *de facto* rozpoczął działania mające na celu realizację tego obowiązku. Natomiast Pełnomocnik wskazywał m.in. na zapisy art. 9 ust. 2 pkt 7, obowiązującej wówczas ustawy z dnia 4 września 1994 r. o *działach administracji rządowej*²⁸⁷. Ponadto Pełnomocnik stwierdził, że spór został ostatecznie rozstrzygnięty przez RM poprzez przyjęcie sprawozdania

²⁸⁴ Także w projekcie założeń do ustawy o *działalności górnictwa węgla kamiennego i zasadach polityki węglowej w latach 2016-2027* z dnia 31 stycznia 2014 r. przygotowanym przez Departament Górnictwa zakładano, iż kompetencje właścicielskie do 2027 r. (za wyjątkiem LW Bogdanka) wykonywał będzie minister właściwy ds. gospodarki.

²⁸⁵ Pisma MG do Sekretarza Stałego Komitetu RM z 16 i 25 czerwca 2015 r. oraz do Sekretarza RM 29 czerwca 2015 r. i do Pełnomocnika z 27 sierpnia, 22 września, 27 października 2015 r. oraz Pełnomocnika do Sekretarza Stałego Komitetu RM z 17 i 24 czerwca 2015 r. i do MG z 7 września, 15 października 2015 r.

²⁸⁶ Według § 2 rozporządzenia *ws. ustanowienia Pełnomocnika*, do jego zadań należy m.in. przygotowanie i realizacja koncepcji restrukturyzacji gwk, a ponadto inicjuje, koordynuje i monitoruje działania wynikające z tej koncepcji.

²⁸⁷ Minister Gospodarki był odpowiedzialny za funkcjonowanie krajowych systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.).

Pełnomocnika za okres od 18 listopada 2014 r. do 18 maja 2015 r., w którym zapisano, że ww. program na lata 2016-2020 powinien być dalej procedowany przez MG.

Kierująca Departamentem Górnictwa stwierdziła, że Prezes RM nie rozstrzygnął rozbieżnych stanowisk pomiędzy Ministrem Gospodarki a Pełnomocnikiem w ww. zakresie, a prace nad nowym programem zostały wstrzymane od momentu powołania Pełnomocnika do marca 2015 r. Poinformowała także, iż dalsze prace nad programem, mającym obowiązywać od 2016 r. prowadziła odpowiednia komórka organizacyjna MSP.

(dowód: akta kontroli str. 646-657, 4231- 4270, 4397-4421, 5047-5056, 5324-5342)

Jak wyjaśnił Pełnomocnik: *„Nie uzgodniono (...) niebudzącego wątpliwości podziału obowiązków pomiędzy Ministerstwo Skarbu Państwa, a Ministerstwo Gospodarki”*. Stwierdził ponadto, m.in. że: *„do kompetencji MSP należało wykonywanie praw z akcji i udziałów spółek, nie zaś kreowanie polityki wobec całego sektora. Stały Komitet Rady Ministrów i Rada Ministrów przychyliły się do argumentacji MSP. Minister Gospodarki nie podjął jednak w tamtym okresie dalszych prac nad »Programem«”*. Pełnomocnik poinformował, że w grudniu 2015 r. trwały działania organizacyjne związane utworzeniem ME oraz prace nad stworzeniem warunków do realizacji planu naprawczego KW. Ponadto podał, że z inicjatywy Ministra Energii zainicjowano powstanie tzw. grup audytowych, których zadaniem było znalezienie obszarów dla poprawy efektywności i ograniczenia kosztów KW, KHW i JSW. Poinformował także, iż na podstawie raportów z ww. audytu Departament Górnictwa ME będzie prowadził prace nad nowym programem dla górnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 5324-5342)

4.3. NIK zwraca uwagę, że *„Plan naprawczy KW”*, przyjęty 7 stycznia 2015 r. przez RM, jak również m.in. plany (programy) naprawcze opracowywane przez same spółki w latach 2014-2015 zawierały m.in. propozycje istotnych zmian, w tym o charakterze organizacyjno-własnościowym, które nie znajdowały odzwierciedlenia w *Programie*. Tymczasem *Program* ten formalnie obowiązywał do końca 2015 r., a jednocześnie przewidywał możliwość dokonywania jego aktualizacji stosownie do potrzeb, czego jednak nie uczyniono.

W sprawie przyczyn nieujęcia koncepcji restrukturyzacji gwk w aktualizacji *Programu* Pełnomocnik wyjaśnił: *„»Program (...)« był dokumentem kompleksowym, realizacją wizji sektora przyjętej w okresie jego przygotowania, tj. przed rokiem 2007. Program nie zakładał zatem konieczności szybkich działań o charakterze restrukturyzacyjnym prowadzonych pod presją czasu, ale długofalowe działania strategiczne wymagające stopniowej realizacji w perspektywie średnio- i długookresowej. Koncepcja restrukturyzacji nie wiązała się, zatem w żaden sposób z założeniami Programu nie była też konsekwencją ich realizacji ale działaniem doraźnym mającym na celu przywrócenie ekonomicznie uzasadnionego funkcjonowania sektora w perspektywie krótkookresowej. (...) uzależnienie rozpoczęcia działań naprawczych w sektorze od opracowania i przyjęcia przez rząd aktualizacji Programu wiązałyby się z ryzykiem niepowodzenia procesów naprawczych, które musiały być podjęte natychmiast. Koncepcja restrukturyzacji jest (...) rozproszona w dokumentach rządowych i dokumentach korporacyjnych spółek, co nadaje jej walor elastyczność podejmowania decyzji (...)”*.

(dowód: akta kontroli str. 675-697)

NIK zwraca uwagę, że działania podejmowane w 2015 r. nie były wyłącznie działaniami doraźnymi o charakterze krótkookresowym, lecz częstokroć miały charakter strategiczny i długookresowy, a właściwym miejscem ich ujęcia jest dokument o randze programu rządowego. Tym niemniej, NIK przyjmuje wyjaśnienia o pilności decyzji i działań naprawczych, co warunkowało zastosowany tryb ich wdrażania. Należy jednak zaznaczyć, że sytuacja ta była konsekwencją wcześniejszych zaniechań i opóźnień w reagowaniu przez Ministerstwo Gospodarki na sytuację gwk.

4.4. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 3 ustawy o rezerwach strategicznych, rezerwy te tworzy się na wypadek: zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących

funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych RP.

Natomiast zgodnie z art. 14 pkt 1 ww. ustawy²⁸⁸, minister właściwy do spraw gospodarki może, w drodze decyzji, utworzyć rezerwy strategiczne nieobjęte *Rządowym Programem Rezerw Strategicznych*, jeżeli w przypadku zagrożeń, o których mowa w art. 3, wystąpił brak albo znaczny deficyt rezerw strategicznych niepodlegających odtworzeniu, niezbędnych do zapobieżenia lub usunięcia skutków tych zagrożeń.

Zdaniem NIK, utworzenie rezerw strategicznych węgla kamiennego nie było poparte wystąpieniem żadnej z przywołanych wyżej przesłanek ustawowych. Jak bowiem ustalono, w latach 2012-2015 stan zapasów węgla kamiennego na zwałach kopalń, a także dodatkowo zapasów przedsiębiorstw energetycznych był ponadprzeciętnie wysoki i znacznie wyższy niż w latach poprzednich²⁸⁹ - kiedy rezerw takich nie tworzone. Łączny poziom zapasów w gwk i energetyce w tych latach (w tym na koniec 2015 r. - 13,7 mln ton) był przy tym około cztery razy wyższy od stanu zapasów obowiązkowych, do których utrzymywania zobowiązane są przedsiębiorstwa energetyczne na mocy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* i przepisów wykonawczych²⁹⁰. NIK zwraca uwagę, że zgromadzone zapasy węgla samych tylko przedsiębiorstw energetycznych w tym okresie były ok. dwukrotnie wyższe od obowiązkowych. Niezależnie od ww. zapasów dostępny był też węgiel z importu, którego ceny, z uwagi na powszechny nadmiar węgla na rynku światowym, były konkurencyjne w stosunku do węgla krajowego.

Organy państwa dysponowały wiedzą na temat wysokości posiadanych zapasów węgla kamiennego. Dane dotyczące zapasów zgromadzonych przez przedsiębiorców górniczych dostarczała bowiem m.in. ARP, natomiast raporty o stanach zapasów przedsiębiorstw energetycznych systematycznie dostarczała spółka Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., przekazując dane właściwym ministerstwom oraz m.in. Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa. W świetle powyższych ustaleń, zdaniem NIK, rzeczywistym celem utworzenia rezerw strategicznych węgla kamiennego było zapewnienie płynności finansowej spółkom węglowym oraz środków finansowych na ich bieżące funkcjonowanie.

(dowód: akta kontroli str. 5595-5597, 5957-5976g, 6201-6208)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, pierwsze działania podejmowane w związku ze stwierdzeniem niestabilnej sytuacji w górnictwie były spóźnione i nie w pełni adekwatne do zaistniałych zagrożeń. Radykalne pogorszenie wyników górnictwa nastąpiło bowiem już w 2012 r., natomiast prace analityczne (audyt) zmierzające do wdrożenia skonkretyzowanych działań naprawczych zostały wykonane w końcu 2013 r., a ich dalsze wykorzystanie w kolejnych pracach koncepcyjnych nastąpiło dopiero w 2014 r. Z kolei rekomendacje sformułowane w połowie 2014 r. przez Międzyresortowy Zespół miały charakter ogólny i zdaniem NIK były w sposób niewystarczający ukierunkowane na rozwiązywanie rzeczywistych przyczyn problemów sektora gwk. Późniejsze, bardziej stanowcze działania podejmowane w 2015 r., takie jak likwidacja nierentownych kopalń czy zmiany organizacyjno-własnościowe, z uwagi na ich pilność, były realizowane w oderwaniu od postanowień *Programu rządowego*, bądź prób jego aktualizacji. Działo się tak pomimo, że podejmowane działania miały charakter strategiczny, a ich skutki były długookresowe.

5. Realizacja procesu prywatyzacji podmiotów górniczych

Opis stanu faktycznego

5.1. W projekcie *Programu rządowego* z 4 września 2006 r. w pkt 5.2. podano, że w „*Strategii prywatyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego*” przyjętej przez Rząd RP w grudniu 2004 r. zakładano, iż prywatyzacja JSW zostanie poprzedzona utworzeniem Grupy Węglowo-Koksowej z JSW jako spółką dominującą, a po utworzeniu Grupy

²⁸⁸ W jej brzmieniu z końca 2015 r.

²⁸⁹ I tak, zapasy węgla na zwałach kopalń (zapasy należące do spółek węglowych) na koniec poszczególnych lat okresu 2007-2015 kształtowały się odpowiednio na poziomie: 2,3; 1,7; 4,9; 4,1; 2,2; 8,4; 6,7; 8,2; 5,8 mln ton, natomiast zapasy należące do energetyki odpowiednio na poziomie (co najmniej): 4,1; 6,0; 7,3; 5,1; 6,7; 7,6; 8,1; 7,9 mln ton.

²⁹⁰ Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie *zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych* (Dz. U. Nr 39, poz. 338 ze zm.).

Węglowo-Koksowej zostanie ona poddana prywatyzacji w drodze oferty publicznej przez Giełdę Papierów Wartościowych. W projekcie Programu zaproponowano utrzymanie tego sposobu prywatyzacji Grupy Węglowo-Koksowej. W odniesieniu do ww. „Strategii prywatyzacji (...)” proponowano odstąpić od prywatyzacji spółek: KHW, Węglokoks i KWK „Budryk” z uwagi na przewidywane zmiany organizacyjne. Według projektu Programu KW, KHW i Węglokoks mogą być prywatyzowane poprzez wniesienie mniejszościowego pakietu ich akcji na GPW. Odnośnie prywatyzacji spółki LW „Bogdanka”, stosowne projekty miał przedstawić Minister Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 607)

Powyższy projekt Programu rządowego został przesłany 6 września 2006 r. organizacjom związkowym celem przedstawienia uwag i opinii.

W dokumencie pn. „Stanowisko MG do uwag zgłoszonych przez Organizacje Związkowe do projektu »Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015«” wskazano m.in., że negatywne uwagi dotyczące prywatyzacji górnictwa Ministerstwo uznało za niezasadne:

- uwaga²⁹¹: „proponowane rozwiązania dotyczące prywatyzacji sektora są sprzeczne z wcześniejszymi deklaracjami rządzących ugrupowań, które jednoznacznie zakładały brak jakiegokolwiek formy prywatyzacji w górnictwie. W obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych brak jest zresztą podstaw do rozpoczęcia procesu prywatyzacji”; stanowisko: „(...) Niezbyt czytelny związek między uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi, a procesem prywatyzacji. Prywatyzacja, a co za tym idzie możliwość otrzymania akcji przez pracowników i ich ewentualna sprzedaż prowadzi do zwiększenia dochodów pracowników”;

- uwaga²⁹²: „Jakiegokolwiek zamierzenia dotyczące przyłączenia, konsolidacji czy sprzedaży i prywatyzacji kopalń muszą odbywać się na zasadzie ich akceptacji społecznej. Ostateczne zdanie w tej sprawie winno należeć do pracowników objętych tymi zamierzeniami, którzy m.in. mogliby wypowiedzieć swoje zdanie w tym temacie w formie uczestnictwa w referendum”; stanowisko: „(...) Państwo polskie jest właścicielem majątku, o którym mowa. Proponowane zmiany będą uwzględniać regulacje prawne w tym w zakresie, interes gospodarczy oraz prawa pracowników”;

- uwaga²⁹³: „KK ZZPD jest przeciwna prywatyzacji górnictwa”; stanowisko: „(...) Duża grupa pracowników i kadry zarządzającej dostrzegają korzyści płynące z procesu prywatyzacji. Tak naprawdę na prywatyzacji tracą tylko działacze związków zawodowych”;

- uwaga²⁹⁴: „Brak zgody na prywatyzację górnictwa (wyniki referendum przeprowadzonego wśród załóg górniczych dały tu wynik jednoznaczny – 95% było jej przeciw)”; stanowisko: „(...) Referendum było kilka lat temu w innych uwarunkowaniach. Obecnie duża grupa pracowników i kadry zarządzającej dostrzegają korzyści płynące z procesu prywatyzacji. Przed referendum nie zostały rzetelnie przedstawione zagrożenia i korzyści (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 631, 3289, 3377, 3714-3733)

W projekcie Programu z 28 marca 2007 r. w pkt 5.2. „Prywatyzacja górnictwa” dokonano zmiany poprzedniego brzmienia tego punktu, zapisując m.in., że „Rozważając problem prywatyzacji sektora gwk należy wziąć pod uwagę, iż w obecnej sytuacji gospodarczej i politycznej najmniej kontrowersji budzi proces prywatyzacji w drodze oferty publicznej przez Giełdę Papierów Wartościowych”. Wymienione zostały jednocześnie korzyści i zagrożenia wynikające z ww. procesu zarówno odnośnie do spółek i ich właściciela, jak i ich pracowników. W zagrożeniach dla pracowników podano m.in.: „wzrost płac uwarunkowany jedynie wynikami ekonomicznymi i możliwościami finansowymi spółki (brak możliwości stosowania presji politycznej)”.

Zapisano ponadto, że „zasadność ewentualnej prywatyzacji będzie oceniana w porozumieniu ze stroną społeczną”. Przyjęto także zasadnicze warunki, które powinny determinować podejmowane decyzje, tj.: (1) sposób i przebieg procesu prywatyzacji

²⁹¹ Sekcja Krajowa Górnictwa Węgla Kamiennego NSZZ „Solidarność”.

²⁹² Związek Zawodowy Pracowników Zakładów Przeróbki Mechanicznej Węgla w Polsce „PRZERÓBKA”.

²⁹³ Związek Zawodowy Pracowników Dołowych.

²⁹⁴ Związek Zawodowy Górników w Polsce - Rada Krajowa.

powinien gwarantować utrzymanie większościowego pakietu akcji pod kontrolą Skarbu Państwa, (2) proces prywatyzacji może być prowadzony w celu pozyskania kapitałów na rozwój i modernizację prywatyzowanego przedsiębiorstwa, (3) pracownikom przysługiwać będą akcje prywatyzowanej spółki.

Stwierdzono, że kierując się ww. zasadami oraz analizując sytuację i możliwości przedsiębiorstw górniczych „można rozważyć” prywatyzację JSW (jako grupy kapitałowej wraz z KWK „Budryk” oraz koksowniami „Zabrze” i „Wałbrzych”) oraz KHW poprzez publiczną ofertę akcji tych spółek nowej emisji i sprzedaż przez SP co najmniej jednej akcji każdej z tych spółek na GPW. Przyjęto, że 15% akcji zostanie rozdysponowana między uprawnionych pracowników spółek, a SP pozostanie ich właścicielem większościowym. Ponadto stwierdzono, że z uwagi na sytuację ekonomiczną sposób prywatyzacji KW może być przedmiotem analiz po zakończeniu procesu restrukturyzacji tej spółki, a sposób prywatyzacji, jak i wielkość rekompensaty będzie przedmiotem uzgodnień z przedstawicielami pracowników danych przedsiębiorstw.

(dowód: akta kontroli str. 3495-3497)

Na posiedzeniu Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników w dniu 24 kwietnia 2007 r. ustalono, jako zapis kompromisowy, następującą treść rozdziału *Programu* dotyczącego prywatyzacji górnictwa: „Zasadność ewentualnej prywatyzacji będzie uzgadniana w porozumieniu ze stroną społeczną, odrębnie dla każdej spółki. W razie ewentualnej prywatyzacji przyjmuje się warunki, które powinny determinować podejmowane decyzje” i powtórzono warunki wskazane w projekcie z 28 marca 2007 r. Jednocześnie wykreślono pozostałą treść rozdziału, w której m.in. wskazywano spółki przewidziane do prywatyzacji. W projektach *Programu* z 25 i 26 kwietnia 2007 r. ujęto powyższe zapisy ustalone 24 kwietnia 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 3537, 3561, 3603)

W ostatecznie przyjętym *Programie* odnośnie do prywatyzacji zapisano, że zasadność ewentualnej prywatyzacji będzie uzgadniana w porozumieniu ze stroną społeczną, odrębnie dla każdej spółki oraz że w razie ewentualnej prywatyzacji przyjmuje się poniższe warunki, które powinny być spełnione:

- (1) sposób i przebieg prywatyzacji powinien gwarantować utrzymanie większościowego pakietu akcji pod kontrolą Skarbu Państwa,
- (2) proces prywatyzacji może być prowadzony poprzez giełdę w celu pozyskania kapitałów na rozwój i modernizację prywatyzowanego przedsiębiorstwa,
- (3) zgodnie z prawem pracownicy otrzymają akcje prywatyzowanej spółki.

Przyjęto również, że wymienione w pkt 1 i 2 warunki nie dotyczą spółki LW Bogdanka. Program rządowy nie zawierał innych zapisów dotyczących prywatyzacji sektora gwk.

(dowód: akta kontroli str. 77-118)

We wcześniejszym programowym dokumencie rządowym pn: „*Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004-2006 oraz strategia na lata 2007-2010*”, przyjętym przez RM 27 kwietnia 2004 r., do podstawowych celów restrukturyzacji zaliczono m.in. prywatyzację przedsiębiorstw górniczych. W dokumencie tym zapisano m.in., że:

- wybór doradcy prywatyzacyjnego dla JSW nastąpi do końca 2004 r.,
- jeśli nie zaistnieją istotne przyczyny opóźniające proces prywatyzacji oferta prywatyzacyjna zostanie ogłoszona do 31 grudnia 2004 r. dla KHW, do 31 grudnia 2005 r. dla JSW,
- proces prywatyzacji KW zostanie rozpoczęty niezwłocznie po zakończeniu podstawowych działań restrukturyzacyjnych, jednak nie później niż do końca 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 6334-6391)

W dokumencie „*Strategia prywatyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego*”, stanowiącym integralną część dokumentu „*Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004-2006 oraz strategia na lata 2007-2010*”, założono m.in.:

- integrację podmiotów sektora gwk z jego odbiorcami (grupy produkcyjno-produktowe),
- że podstawową formą prywatyzacji sektora będzie oferta ogłoszona publicznie (GPW) dla spółek spełniających wymogi do wprowadzenia akcji do obrotu publicznego (w pozostałych przypadkach – rokowania na podstawie publicznego ogłoszenia),

- prywatyzację KW po przeprowadzeniu niezbędnych działań restrukturyzacyjnych spółki.

W dokumencie tym zapisano również, że czynniki uzasadniające podjęcie działań prywatyzacyjnych po przeprowadzeniu restrukturyzacji i konsolidacji²⁹⁵ oraz sytuacja na rynkach europejskim i zagranicznym stwarzają szansę i obowiązek dokonania prywatyzacji jednostek sektora gwk. Jako główne kierunki prywatyzacji wskazano:

- utworzenie grupy kapitałowej na bazie JSW i jej prywatyzację w drodze oferty publicznej (uruchomienie prywatyzacji za pośrednictwem GPW – 2006 r.),
- prywatyzację KHW w drodze sprzedaży pakietu akcji inwestorowi/inwestorom (przeprowadzenie postępowania prywatyzacyjnego: luty-wrzesień 2005 r.),
- prywatyzację KW (po restrukturyzacji) w drodze oferty publicznej i/lub zaproszenia do rokowań (rozpoczęcie prywatyzacji nie później niż do końca 2006 r.),
- indywidualną prywatyzację KWK „Budryk” S.A w trybie zaproszenia do rokowań lub/i oferty publicznej lub włączenie do innej spółki węglowej,
- prywatyzację Węglokoks w drodze oferty publicznej poprzedzoną trwałym powiązaniem z producentami węgla (uruchomienie prywatyzacji za pośrednictwem GPW – 2006 r.),
- prywatyzację Centrali Zbytu Węgla „Węglobył” S.A. w ramach grupy KW (10 sierpnia 2004 r. 70% akcji wniesiono do KW, dalsza prywatyzacja miała nastąpić w ramach przekształceń w KW).

(dowód: akta kontroli str. 6405-6418)

5.2. W dokumencie „*Plan prywatyzacji na lata 2008-2011*” przyjętym przez RM uchwałą z 22 kwietnia 2008 r., zapisano, że prywatyzacja spółek sektora gwk, koksownictwa oraz otoczenia górnictwa planowana jest głównie w latach 2008-2010. Jako projekty prywatyzacyjne zgłoszone przez Ministerstwo Gospodarki wskazano dwa podmioty: KHW (planowany termin prywatyzacji: 2009 r.) oraz JSW (planowany termin prywatyzacji: 2010/2011 r.), obydwa w trybie oferty publicznej. Jednocześnie, w ww. dokumencie zastrzeżono, że częściową prywatyzację gwk przewiduje *Program*, który dopuszcza prywatyzację, po uzgodnieniu ze stroną społeczną, każdej ze spółek oddzielnie, przy zachowaniu określonych warunków.

(dowód: akta kontroli str. 6011, 6019, 6028, 6055-6056)

W dokumencie „*Plan prywatyzacji na lata 2012-2013*” z marca 2012 r., w odniesieniu do sektora górnictwa planowano prywatyzację następujących spółek będących w nadzorze Ministra Gospodarki (prywatyzacja poprzez GPW): JSW (65,74% udział SP), KHW (100%), KW (100%) i Węglokoks (100%).

(dowód: akta kontroli str. 6419-6423)

5.3. Na poszczególne lata okresu 2007-2015 Ministerstwo Skarbu Państwa określało kierunki prywatyzacji majątku SP oraz dokonywało oceny przebiegu prywatyzacji tego majątku²⁹⁶. I tak:

- W kierunkach prywatyzacji w 2007 r. i w 2008 r. nie wskazano planowanych działań zmierzających do prywatyzacji konkretnych podmiotów górniczych.
- W kierunkach prywatyzacji na 2009 r. zapisano jedynie, że w 2009 r. przygotowywana będzie emisja nowych akcji KHW oraz dokończenie tworzenia Grupy Węglowo-Koksowej na bazie JSW a następnie przygotowanie emisji nowych akcji na GPW.
- W kierunkach prywatyzacji na lata 2010 i 2011 zapisano, że prywatyzacja spółek SP realizowana będzie zgodnie z „*Planem prywatyzacji na lata 2008-2011*”, nie wskazując które spółki gwk i kiedy zostaną sprywatyzowane, za wyjątkiem LW Bogdanka. W kierunkach prywatyzacji na 2011 r. podano, że wpływ na procesy prywatyzacyjne mają zapisy zawarte m.in. w „*Strategii działalności gwk w Polsce w latach 2007-2015*”.
- W kierunkach prywatyzacji na 2012 r. stwierdzono, że obszar działań prywatyzacyjnych w 2012 r. uzależniony będzie od stopnia zrealizowania „*Planu prywatyzacji na lata 2008-2011*” oraz że zostanie opracowany nowy plan prywatyzacji na lata 2012-2013.

²⁹⁵ Tj. efektywne wykorzystanie dokonanego oddłużenia sektora i poprawy kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw górniczych oraz wykorzystanie możliwości wynikających z trwającej koniunktury na koks i węgiel.

²⁹⁶ Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1224 ze zm.).

- W kierunkach na 2013 r. przywołano „*Plan prywatyzacji na lata 2012-2013*” bez uszczegółowienia zadań planowanych do wykonania.
- W kierunkach prywatyzacji na 2014 r. zapisano jedynie, że będą kontynuowane projekty, które mogą nie zakończyć się w 2013 r. a prowadzenie procesów prywatyzacji miało odbywać się z uwzględnieniem zapisów programów rządowych, w tym w „*Programie działalności gwk w Polsce w latach 2007-2015*”.
- Podobnie jw. w kierunkach na 2015 r. zapisano, że prowadzenie procesu prywatyzacji w 2015 r. odbędzie się z uwzględnieniem zapisów zawartych w przyjętych przez RM strategiach i programach branżowych.

(dowód: akta kontroli str. 6424-6457)

5.4. Zgodnie z regulaminami wewnętrznymi Ministerstwa Gospodarki, do zadań Departamentu DNP należała współpraca z równorzędnymi komórkami Ministerstwa Skarbu Państwa w procesie prywatyzacji spółek górnictwa węgla kamiennego.

Dyrektor Departamentu DNP wyjaśnił, że Departament ten nie współpracował w Ministerstwie Skarbu Państwa w zakresie prywatyzacji. Ponadto Dyrektor DNP wyjaśnił, że: „*w planach prywatyzacyjnych sporządzanych przez Ministra Skarbu Państwa były ujmowane spółki, w których prawa z akcji wykonywał Minister Gospodarki. Minister Gospodarki w korespondencji z Ministrem Skarbu Państwa, w zakresie prywatyzacji spółek, wielokrotnie podnosił, że w zakresie prywatyzacji właściwy jest Minister Skarbu Państwa stosownie do postanowień ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 oraz strategii rządowej*”.

Pismem z 15 lutego 2008 r. Minister Gospodarki poinformował Ministra Skarbu Państwa m.in. o planowanej prywatyzacji KHW w 2009 r. jako spółki najlepiej przygotowanej do tego procesu oraz o możliwej prywatyzacji JSW – po utworzeniu grupy węglowo-koksowej, podając orientacyjny termin 2010/2011 r. Podał także, że zbycie powinno obejmować 10% akcji SP i powinno być połączone z emisją nowej serii akcji dla pozyskania środków na rozwój i inwestycje, tak aby utrzymać pakiety większościowe SP w obu ww. spółkach.

W odpowiedzi na pismo Ministra Skarbu Państwa z 13 grudnia 2011 r. ws. przekazania informacji o planowanej prywatyzacji spółek będących w nadzorze Ministra Gospodarki, poinformował on, że zgodnie z ustawą o funkcjonowaniu gwk prywatyzacji przedsiębiorstw górniczych dokonuje minister właściwy ds. SP w porozumieniu z ministrem właściwym ds. gospodarki oraz przytoczył zapisy *Programu rządowego* odnoszące się do prywatyzacji. W zakończeniu podał, że biorąc pod uwagę sytuację spółek węglowych, w 2012 r. możliwe jest przeprowadzenie prywatyzacji spółki Węglokoks.

W odpowiedzi na pismo Ministra Skarbu Państwa z 6 czerwca 2013 r. ws. przekazania informacji o planowanej prywatyzacji spółek będących w nadzorze Ministra Gospodarki (w nawiązaniu do „*Planu prywatyzacji na lata 2012-2013*”), Pełnomocnik Rządu ds. Deregulacji Gospodarczych z up. Ministra Gospodarki 3 lipca 2013 r. poinformował, że WZ KHW oraz Węglokoks podjęły uchwały upoważniające Zarządy do dokonania czynności związanych z prywatyzacją oraz że dalsze działania z nią związane prowadzone są przez te Zarządy, a ostateczną decyzję podejmie Minister Skarbu Państwa w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, zgodnie z ustawą o funkcjonowaniu gwk. Ponadto przytoczył zapisy *Programu* odnoszące się do prywatyzacji.

Na kolejne pismo Ministra Skarbu Państwa z 12 lipca 2013 r. ws. m.in. przewidywanego terminu prywatyzacji ww. spółek oraz planowanych przychodów z prywatyzacji²⁹⁷, Pełnomocnik Rządu ds. Deregulacji Gospodarczych 24 lipca 2013 r. udzielił odpowiedzi, że ustalenie ww. terminu leży w kompetencji Ministra Skarbu Państwa oraz że najbardziej realna jest prywatyzacja Węglokoksu. Stwierdził także, iż termin prywatyzacji, jak również wielkość przewidywanej transakcji zależeć będzie od koniunktury gospodarczej, sytuacji na rynku węgla oraz globalnej sytuacji na rynkach finansowych. Powyższe kwestie nie zostały uszczegółowione i odniesione do sytuacji poszczególnych podmiotów sektora gwk, poza uwagą, że na rok 2013 nie jest planowany debiut KW.

²⁹⁷ W nawiązaniu do prac nad ustawą budżetową na 2014 r. oraz nad „*Kierunkami prywatyzacji majątku SP w 2014 r.*”.

W odpowiedzi na pismo Ministra Skarbu Państwa z 9 lipca 2014 r. ws. m.in. przewidywanego terminu prywatyzacji spółek będących w nadzorze Ministra Gospodarki oraz planowanych przychodów z prywatyzacji²⁹⁸, Pełnomocnik Rządu ds. Deregulacji Gospodarczych 25 lipca 2014 r. udzielił analogicznej odpowiedzi, jak na ww. pismo MSP z 6 czerwca 2013 r., informując dodatkowo o wielkości udziału SP w kapitale JSW oraz o zobowiązaniu wobec strony społecznej o utrzymaniu większościowego pakietu akcji w tej spółce. Poinformował także, iż z uwagi na sytuację w sektorze gwk prywatyzacja spółek górniczych jest w 2015 r. mało realna.

(dowód: akta kontroli str. 1224-1554, 2600-2603, 3967-3981, 6198-6200)

Według notatki o podjęcie decyzji z 6 sierpnia 2012 r. Dyrektora Departamentu Rynków Kapitałowych Ministerstwa Skarbu Państwa do Ministra Skarbu Państwa ws. możliwości przeprowadzenia procesu IPO spółki Węglokoks, prywatyzacja Węglokoksu poprzez IPO lub poprzez sprzedaż spółki inwestorowi strategicznemu była wówczas nieuzasadniona, gdyż wiązałoby się to z ryzykiem oczekiwania przez potencjalnych inwestorów istotnego dyskonta od ceny sprzedaży w stosunku do wartości godziwej. Wynikało to z ówczesnych uwarunkowań działalności sektora gwk, w tym z opinii jakie ww. Departament uzyskał w trakcie rozmów z trzema bankami inwestycyjnymi, wg których m.in. w najbliższych latach przewiduje się pogorszenie koniunktury dla spółek węglowych, a jednocześnie wyniki Węglokoksu pozostają zależne od stabilności działalności i wydobycia węgla w KW i KHW.

(dowód: akta kontroli str. 6223-6236)

5.5. Minister Skarbu Państwa 11 stycznia 2011 r. zdecydował o prywatyzacji JSW w drodze pierwszej oferty publicznej. Debiut giełdowy JSW nastąpił w dniu 6 lipca 2011 r. Przychody z prywatyzacji JSW, po odkupieniu przez Skarb Państwa pakietu stabilizującego, wyniosły 4 834 mln zł. Zasiliły budżet państwa w 2011 r. kwotą 2 562 mln zł oraz - w stosownych proporcjach - fundusze celowe²⁹⁹ łączną kwotą 2 272 mln zł.

Departament Górnictwa opiniując na potrzeby Departamentu DNP „Strategię funkcjonowania Grupy Kapitałowej JSW S.A. na lata 2010-2020” w piśmie z 27 kwietnia 2011 r. stwierdził, m.in. że w ww. dokumencie odstępiono od koncepcji podwyższania kapitału własnego JSW w drodze emisji akcji w ramach IPO oraz, iż podwyższenie kapitału własnego zostało uwzględnione, ale odnosi się ono do JSW jako spółki notowanej na giełdzie. Ponadto, poinformowano, że w pierwszym etapie Skarb Państwa sprzedaje wyłącznie swoje akcje, co wynika z aktualnie dobrej sytuacji finansowej JSW i braku potrzeby pozyskania środków na inwestycje z zewnątrz. Podano także, iż założono możliwość podwyższenia kapitału własnego w przyszłości, w przypadku zaistnienia potrzeby pozyskania środków finansowych na realizację zamierzeń inwestycyjnych.

W dniu 17 marca 2011 r. zakładowe organizacje związkowe działające w JSW powołały Międzyzakładowy Komitet Protestacyjny – Strajkowy JSW, który 7 i 8 kwietnia 2011 r. przeprowadził referendum, w którym pracownicy odpowiadali na pytania:

1. Czy jesteś za strajkiem którego celem będzie osiągnięcie podwyżki wynagrodzenia zasadniczego o 10% określonej w sporze zbiorowym wszczętym w dniu 11.01.2011 r. ?
2. Czy jesteś za prowadzeniem akcji protestacyjnej polegającej na wstrzymaniu wysyłki węgla z kopalń JSW S.A. do czasu osiągnięcia podwyżki wynagrodzenia zasadniczego o 10% określonej w sporze zbiorowym wszczętym w dniu 11.01.2011 r. ?
3. Czy jesteś przeciw prywatyzacji lub upublicznieniu JSW S.A. ?

W referendum ok. 96% głosujących pracowników opowiedziało się za strajkiem, podjęciem akcji protestacyjnej oraz przeciw prywatyzacji JSW. W referendum wzięło udział blisko 79% pracowników. W dniu 10 czerwca 2011 r. pomiędzy Ministrem Gospodarki a związkami zawodowymi działającymi w JSW zostało zawarte porozumienie, w którym Minister Gospodarki zadeklarował podwyższenie kwoty wypłaty z zysku dla pracowników JSW ze 130 mln zł do 160 mln zł brutto. Związki zawodowe zadeklarowały natomiast spokój społeczny w toku prywatyzacji Spółki. W tym samym dniu podpisano porozumienie między

²⁹⁸ W nawiązaniu do prac nad ustawą budżetową na 2015 r. oraz nad „Kierunkami prywatyzacji majątku SP w 2015 r.”.

²⁹⁹ Fundusz Rezerwy Demograficznej (1 933,7 mln zł), Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (145,0 mln zł), Fundusz Skarbu Państwa i Fundusz Nauki i Technologii Polskiej (po 96,7 mln zł).

Spółką a stroną związkową kończące spór zbiorowy wszczęty w styczniu 2011 r. w sprawie wzrostu wynagrodzeń pracowników.

W 2012 r. NIK przeprowadziła w MSP kontrolę prywatyzacji JSW³⁰⁰, w wyniku której sformułowano pozytywne oceny działania Ministra Gospodarki oraz pozytywne, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Ministra Skarbu Państwa i Zarządu JSW.

(dowód: akta kontroli str. 2221)

5.6. W dniu 2 listopada 2009 r. Minister Skarbu Państwa opublikował zaproszenie do negocjacji w sprawie nabycia pakietu do 5 270 000 akcji spółki REMAG S.A.³⁰¹, stanowiących 85% kapitału zakładowego tej spółki (będącej w nadzorze właścicielskim Ministra Skarbu Państwa). Przedmiotem negocjacji miała być cena za nabywany pakiet akcji, program rozwoju spółki obejmujący m.in. zobowiązanie do podwyższenia kapitału lub inne zobowiązania inwestycyjne, zobowiązania w zakresie ochrony środowiska, dotyczące ochrony interesów pracowników i innych osób związanych ze spółką oraz sposób zabezpieczenia wykonania tych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 2802-2846)

W dniu 18 grudnia 2009 r. Węgłokoks (spółka w nadzorze właścicielskim Ministra Gospodarki) złożył ofertę nabycia ww. pakietu akcji za cenę 225 029 000,00 zł - zbliżoną do dolnej granicy wyceny sporządzonej na potrzeby Węgłokoksu.

(dowód: akta kontroli str. 2847-2866, 2867-2882)

W dniu 22 grudnia 2009 r. Ministerstwo Skarbu Państwa poinformowało, że w odpowiedzi na zaproszenie do negocjacji w sprawie nabycia akcji REMAG wpłynęły cztery oferty złożone przez: Fabrykę Maszyn FAMUR S.A., KOPEX S.A., TDJ Investments Sp. z o.o. oraz Węgłokoks.

(dowód: akta kontroli str. 2883)

Pismami z 20 i 29 stycznia 2010 r. Ministerstwo Skarbu Państwa poinformowało Węgłokoks o dopuszczeniu do dalszego etapu prywatyzacji REMAG, wyznaczając jednocześnie termin przeprowadzenia ograniczonego badania spółki (due dilligence). Raport z badania due dilligence został opracowany w marcu 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 2884-2891, 2892-2976)

W dniu 29 stycznia 2010 r. Zarząd Węgłokoks drodze uchwały postanowił (po uzyskaniu opinii RN) zwrócić się do WZ spółki o wyrażenie zgody na nabycie ww. akcji REMAG za cenę nie wyższą niż 280 mln zł oraz objęcie akcji REMAG w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego za kwotę nie wyższą niż 61 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 3001)

Na posiedzeniu RN Węgłokoks 12 lutego 2010 r. Prezes Zarządu omówił m.in. ówczesny etap postępowania mającego na celu nabycie 85% akcji REMAG, przypominając, iż „zgodnie z założeniami do strategii (...) posiadanie strategicznego udziału właścicielskiego w firmach z branży okologicznej takich jak REMAG S.A., Huta Łabędy S.A. i COIG S.A. jest warunkiem aktywnego udziału Węgłokoks S.A. w dostawach urządzeń oraz usług dla górnictwa. W związku z zakończeniem postępowania na nabycie akcji COIG S.A. bez wyłonienia nabywcy, Węgłokoks S.A. koncentruje się na procesie nabycia 85% akcji REMAG S.A.” Ponadto Prezes Zarządu poinformował RN m.in., że spółka planuje sfinansować omawiany zakup pięcioletnim kredytem inwestycyjnym, w taki sposób, aby nie uszczuplać środków obrotowych Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 6157-6162)

Pismem z 24 lutego 2010 r. Ministerstwo Skarbu Państwa poinformowało Węgłokoks o terminie składania wiążących propozycji warunków umowy zakupu akcji REMAG. W warunkach tych (datowanych na 12 marca 2010 r.) Węgłokoks zaproponował cenę nabycia akcji w wysokości 201 050 500,00 zł. Korekty zaproponowanej ceny dokonano w wyniku uwzględnienia m.in. odrzucenia przez KW oferty REMAG w kluczowym dla tej

³⁰⁰ Kontrola nr P/12/054/KGP pt.: „Prywatyzacja Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A.”.

³⁰¹ Zwanej dalej także „REMAG”. Przedmiotem działalności spółki było projektowanie, produkcja, modernizowanie oraz wynajem wraz z serwisem kombajnów chodnikowych oraz urządzeń górniczych.

spółki postępowaniu przetargowym na pozyskanie w formie dzierżawy kombajnów chodnikowych, dla których rozpoczęcie dzierżawy nastąpi w latach 2010-2011.

(dowód: akta kontroli str. 2985-2995)

Rada Nadzorcza Węglokoks uchwałą z 7 kwietnia 2010 r. wyraziła pozytywną kierunkową opinię w sprawie zaangażowania kapitałowego w REMAG na warunkach, które zostaną ustalone w ramach negocjacji z Ministrem Skarbu Państwa³⁰².

W dniu 19 kwietnia 2010 r. Zarząd Węglokoksu w drodze uchwały postanowił zwrócić się do WZ o wyrażenie kierunkowej zgody w sprawie zaangażowania kapitałowego w REMAG, przy zastrzeżeniu, iż ostateczna decyzja o nabyciu akcji REMAG wymaga wniosku Zarządu do WZ (zaopiniowanego przez RN) precyzującego zobowiązania Węglokoks w ramach postępowania mającego za przedmiot nabycie akcji REMAG oraz wyrażenia zgody na powyższe zobowiązania przez WZ.

(dowód: akta kontroli str. 3002-3003, 6163-6167)

Pismem z 22 kwietnia 2010 r. Zarząd Węglokoksu wniósł do Ministerstwa Gospodarki wniosek o podjęcie przez WZ uchwały w sprawie udzielenia kierunkowej zgody na zaangażowanie kapitałowe Spółki w REMAG. We wniosku wskazano m.in., że: „nabycie akcji REMAG z punktu widzenia Zarządu i interesów Węglokoks stanowi warunek niezbędny dla realizacji przygotowywanej nowej strategii rozwoju spółki. Szanse na utworzenie przez Węglokoks grupy kapitałowej, stanowiącej efektywną część polskiego górnictwa, znacznie się zmniejszą, jeśli REMAG – jedna z ostatnich prywatyzowanych spółek Skarbu Państwa tej branży znajdzie się pod kontrolą innych podmiotów, których priorytetem jest wyłącznie osiągnięcie korzyści gospodarczych. Misja Węglokoks utożsamiana z daleko posuniętą współpracą z polskimi producentami węgla, dzięki przejęciu kontroli nad tak ważnym dostawcą technicznym i technologicznym dla górnictwa jakim jest REMAG pozwoliłaby pogodzić cel gospodarczy jak i interesy polskich producentów węgla”.

Uchwałą z dnia 26 kwietnia 2010 r. WZ Węglokoks wyraziło kierunkową zgodę na wyżej opisane zaangażowanie kapitałowe w REMAG.

(dowód: akta kontroli str. 3004-3011, 3012-3015)

Na posiedzeniu RN Węglokoks w dniu 14 czerwca 2010 r. Prezes Zarządu poinformował m.in. o uzyskaniu przez Węglokoks wyłączności na negocjacje w sprawie nabycia akcji REMAG do 18 czerwca 2010 r., do którego to dnia, powinny być ostatecznie ustalone warunki umowy nabycia akcji.

W dniu 18 czerwca 2010 r. Zespół ds. negocjacji w procesie prywatyzacji REMAG S.A. powołany przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa oraz m.in. przedstawiciele Węglokoksu parafowali projekt umowy sprzedaży 85% akcji tej spółki.

(dowód: akta kontroli str. 3016-3049, 6169-6171)

W dniu 24 czerwca 2010 r. Zarząd Węglokoks podjął uchwałę w sprawie nabycia akcji REMAG za cenę 201 050 500,00 zł, a 6 sierpnia 2010 r. RN Węglokoks wyraziła pozytywną opinię w sprawie nabycia ww. akcji REMAG.

(dowód: akta kontroli str. 3050-3051, 6172-6178)

Pismem z 11 sierpnia 2010 r. Zarząd Węglokoks zwrócił się do Ministerstwa Gospodarki o podjęcie przez WZ Węglokoks uchwały w sprawie udzielenia zgody na zakup akcji REMAG. Wniosek wraz uzasadnieniem wskazywał m.in. źródła finansowania, tj. kredyt bankowy w kwocie 46 mln EUR oraz środki własne (na poziomie 30% wartości inwestycji).

Notatką z 3 września 2010 r. skierowaną do Ministra Gospodarki Departament DNP przekazał projekt uchwały WZ Węglokoks w sprawie udzielenia zgody na nabycie akcji REMAG. W notatce poinformowano Ministra Gospodarki m.in., że: głównymi klientami REMAG są KW, JSW i KHW; zakup spółki ma umożliwić zbudowanie grupy kapitałowej spółek zaplecza górniczego, która konkurowałaby na polskim rynku z Grupą „Kopex” S.A. oraz Grupą „Famur” S.A., a nabycie akcji REMAG wpisuje się w zakres celów

³⁰² Postanowiono, że ostateczna decyzja o nabyciu akcji REMAG wymaga wyrażenia przez RN opinii dotyczącej wniosku Zarządu do WZ Spółki precyzującego zobowiązania Węglokoks w ramach postępowania dot. nabycia akcji REMAG.

strategicznych zawartych w obowiązującej „Strategii Węglokoks S.A. na lata 2008-2015”, a także jest spójny z założeniami projektu „Strategii rozwoju Węglokoks S.A. na lata 2010-2015”, przedstawionego przez Zarząd do akceptacji WZ. Podano także informacje o źródłach finansowania zakupu, w tym o pozytywnym rozpatrzeniu przez bank wniosku Węglokoks o udzielenie kredytu inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 3052-3139)

W dniu 17 września 2010 r. do Departamentu DNP wpłynęło pismo z Departamentu Górnictwa, w którym przekazano kopie pism z dnia 15 września 2010 r., które jak wskazano zostały przygotowane przez Departament na prośbę Ministra Gospodarki.

Pismami z 15 września 2010 r. skierowanymi przez Ministra Gospodarki do Ministra Skarbu Państwa, Przewodniczącego RN Węglokoks oraz Zarządu Węglokoks, poinformowano, że „(...) z posiadanych informacji wynika, że Minister Finansów planuje przetransferowanie do budżetu państwa kwoty przychodu ze sprzedaży przez spółki Skarbu Państwa akcji Polkomtel S.A. Realizacja tych planów będzie dotyczyła również Węglokoks S.A., w związku z czym może zostać ograniczona w znacznym stopniu zdolność tej spółki do planowanego odkupienia od Kompanii Węglowej S.A. akcji Huty Łabędy S.A.”³⁰³ Przedstawiając powyższe Minister poinformował, iż nie widzi możliwości wyrażenia zgody na nabycie akcji REMAG S.A. przez Węglokoks S.A., ponieważ nie dysponuje ona wystarczającymi środkami finansowymi.

(dowód: akta kontroli str. 3140-3143, 6179-6182)

Odnosząc się do treści ww. pisma z 15 września 2010 r., Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych Ministerstwa Finansów wyjaśnił, że:

„Nie jest zrozumiałą, użyty przez Ministra Gospodarki w piśmie z dnia 15 września 2010 r. (...), zwrot »przetransferowanie do budżetu państwa kwoty przychodów ze sprzedaży przez spółki Skarbu Państwa akcji Polkomtel S.A.«. Z pisma Ministra Gospodarki nie wynika również, w jakiej formie to »przetransferowanie« miałyby się odbyć. (...)

Zgodnie z przepisami Kodeksu spółek handlowych o podziale zysku i jego wysokości przeznaczonej na dywidendę decyduje zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy. Zatem prowadzenie analiz w zakresie planowania i wykonania dochodów budżetu państwa z tytułu dywidend należy do właściwości dysponentów wykonujących prawa z akcji/udziałów w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, którzy mają swoich przedstawicieli w organach spółek, a także posiadają bezpośredni dostęp do aktualnych danych na temat sytuacji finansowej podmiotów, a przede wszystkim planów inwestycyjnych. Na tej podstawie dokonują oceny możliwości finansowych spółek oraz formułują prognozy na lata następne. Minister Finansów nie ingeruje w politykę właścicielską Ministra Skarbu Państwa (i innych Ministrów) i zarządzanie portfelem spółek z udziałem Skarbu Państwa.

(...) w ustawie budżetowej planowana jest ogólna kwota dochodów z dywidend, w podziale na poszczególnych dysponentów (resorty) wykonujących prawa z akcji, bez podziału na poszczególne spółki. Dopiero w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za dany rok, dysponenci przekazują szczegółowe uzasadnienie wykonania dochodów budżetu państwa, w tym wykaz wielkości dywidend w spółkach (...).”

(dowód: akta kontroli str. 6155-6156)

Pismem z 6 maja 2016 r. Wiceprezes Zarządu Węglokoks ds. Finansowych wyjaśnił m.in., że Zarząd nie jest w stanie odnieść się do stwierdzenia Ministra Gospodarki, że Spółka nie dysponowała wystarczającymi środkami finansowymi na nabycie akcji REMAG, wyrażonego w ww. piśmie z 15 września 2010 r., nie posiadając pewnej wiedzy o zamiarach oraz skonkretyzowanych planach właściciela w stosunku do Węglokoks. Ponadto, Wiceprezes Zarządu Węglokoks ds. Finansowych dodał, że „pismo Ministra Gospodarki z dnia 15 września 2010 r. stanowiło jednoznacznie negatywne stanowisko

³⁰³ Na posiedzeniu RN w dniu 17 grudnia 2010 r. Wiceprezes Zarządu ds. Finansowych Węglokoksu, nawiązując do informacji o planach Ministra Finansów dotyczących wpływów ze sprzedaży akcji Polkomtel S.A., wyraził opinię, iż środki, które miałyby trafić bezpośrednio do budżetu, mogłyby być w pierwszej kolejności wykorzystane dla potrzeb polskiego górnictwa. Tak wzmocniony finansowo sektor górniczy generując przychody, zasiliłby budżet państwa w drugiej kolejności.

właścicielskie w kwestii kontynuacji procesu nabycia akcji REMAG S.A., wobec którego przepisy prawa nie przewidują trybu odwołania czy kwestionowania”.

(dowód: akta kontroli str. 6183-6197)

Pismem z 23 września 2010 r. Ministerstwo Skarbu Państwa, nawiązując do ww. pisma Ministra Gospodarki z dnia 15 września 2010 r., zwróciło się do Prezesa Węgłokoks z prośbą o jednoznaczne określenie przez Zarząd zamiaru nabycia akcji REMAG, wskazując, iż termin ważności oferty upływa w dniu 30 września 2010 r.

W odpowiedzi z 24 września 2010 r. na ww. pismo, Prezes Zarządu Węgłokoks wyjaśnił m.in., że *„na dzień sporządzenia niniejszego pisma, nie posiadamy informacji, czy ostateczna uchwała Walnego Zgromadzenia Węgłokoks S.A. odnosząca się do zakupu akcji REMAG została podjęta”.*

(dowód: akta kontroli str. 6007-6008)

W wewnętrznej notatce Ministerstwa Skarbu Państwa z 7 października 2010 r. skierowanej do Podsekretarza Stanu, w związku ze stanowiskiem Ministra Gospodarki i ww. wyjaśnieniami Zarządu Węgłokoks, zaproponowano dopuszczenie do negocjacji inwestora TDJ S.A. i kontynuację procesu prywatyzacji REMAG.

(dowód: akta kontroli str. 6009-6010)

Ustalone
nieprawidłowości

5.1. W okresie przygotowań do prywatyzacji REMAG-u Minister Gospodarki poinformował Ministra Skarbu Państwa, m.in. o zamiarze konsolidacji podmiotów branży okologicznej oraz o odmiennych planach w zakresie zadysponowania akcjami REMAG. Minister Gospodarki pismem z 30 kwietnia 2009 r. informował Ministra Skarbu Państwa o planach wniesienia akcji REMAG do KW - w ramach przewidzianego *Programem* dokapitalizowania KW. Minister Gospodarki stwierdził, że: *„Przeprowadzenie takiego działania pozwoliłoby na uniknięcie zagrożenia spółek węglowych drastycznym wzrostem cen dostaw i usług realizowanych przez REMAG S.A., co mogłoby nastąpić w przypadku przejęcia tej spółki przez inwestora branżowego. Wiązałoby się to z dalszą konsolidacją i większą monopolizacją rynku usług i dostaw maszyn i urządzeń górniczych”.* Wskazał także, iż w KW użytkowanych jest 140 kombajnów chodnikowych, z czego dzierżawione są 122, w tym 119 od REMAG.

W odpowiedzi z 6 sierpnia 2009 r. Minister Skarbu Państwa negatywnie odniósł się do ww. kwestii, wskazując na zaawansowanie procesu prywatyzacji REMAG oraz duże zainteresowania tą prywatyzacją ze strony inwestorów.

W ocenie NIK, pomimo trafnych argumentów Ministra Gospodarki, przemawiających za innym sposobem zadysponowania akcjami REMAG jego działania były spóźnione oraz niekonsekwentne. Należy bowiem zauważyć, że prywatyzacja REMAG została przewidziana już w *„Planie prywatyzacji na lata 2008-2011”* przyjętym przez RM uchwałą z 22 kwietnia 2008 r. gdzie jako planowany termin jej przeprowadzenia wskazano lata 2008/2009. Brak konsekwencji natomiast wynikał z późniejszej decyzji Ministra Gospodarki o niewyrażeniu zgody na nabycie akcji REMAG przez Węgłokoks, które to nabycie mogło zapobiec wskazanym przez Ministra zagrożeniom, wynikającym z monopolizacji rynku maszyn i urządzeń górniczych.

(dowód: akta kontroli str. 3960-3964, 6014-6056)

Były Minister Gospodarki wyjaśniając, m.in.: dlaczego w piśmie z 15 września 2010 r. do Ministra Skarbu Państwa, informującym o braku zgody na nabycie akcji REMAG przez Węgłokoks, stwierdził, że *„z posiadanych informacji wynika, iż Minister Finansów planuje przetransferowanie do budżetu państwa kwoty przychodu ze sprzedaży przez spółki Skarbu Państwa akcji Polkomtel S.A.”* oraz że realizacja tych planów będzie dotyczyła również Węgłokoks, skoro zgodnie z Kodeksem spółek handlowych o podziale zysku i jego wysokości przeznaczonej na dywidendę decyduje zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy (w przypadku spółki Węgłokoks wykonującym prawa z akcji był Minister Gospodarki), stwierdził m.in., że:

„Wprowadzie formalną decyzję o podziale zysku zgodnie z Kodeksem spółek handlowych w spółce Węgłokoks S.A. podejmował wówczas Minister Gospodarki reprezentujący na Walnym Zgromadzeniu Skarb Państwa jednak decyzja ta nie była decyzją oderwaną od

sytuacji w kraju. W szczególności sytuacji państwa i budżetu. Plany wysokości pobieranych dywidend były uzgadniane na posiedzeniach Rady Ministrów i zapisywane w ustawie budżetowej oraz wieloletnich planach finansowych państwa. Ponadto w czasie realizacji budżetu Rada Ministrów ustalała strategiczne cele do zrealizowania przez poszczególnych ministrów tak aby uzyskać dodatkowe dochody do budżetu państwa i poprawić równowagę finansów publicznych”.

Ponadto przytoczył zapisy m.in. „Założenia projektu budżetu państwa na rok 2011” z lipca 2010 r. i „Wieloletniego Planu Finansowego na lata 2010-2013” z sierpnia 2010 r. oraz stwierdził, m.in. że w świetle ww. dokumentów: „(...) uzasadnione było uwzględnienie przez Ministra Gospodarki dodatkowych potrzeb państwa i zabezpieczenie środków z przewidywanych dywidend na wsparcie budżetu i potrzeb państwa w tych szczególnie trudnych uwarunkowaniach. Jeszcze raz podkreślę ryzyko przekroczenia progów ostrożnościowych oraz konsekwencje finansowe skutków powodzi w 2010 r. Warto podkreślić planowany na 2011 r wysoki wzrost dochodów niepodatkowych”.

(dowód: akta kontroli str. 6293-6298)

NIK zwraca uwagę, że w przywołanych przez Ministra Gospodarki dokumentach nie wspomina się o planowanym wzroście przychodów budżetu państwa z tytułu dywidend od spółek z udziałem SP, a wręcz przeciwnie planowana w ustawie budżetowej na 2011 r. wartość dywidend (3 390,5 mln zł) była niższa od wykonania w tym zakresie w 2010 r. (4 484,4 mln zł). Natomiast faktycznie uzyskane w 2011 r. dywidendy od spółek z udziałem SP wyniosły (5 311,6 mln zł) były wyższe od planu o 56,7%. Jednakże nie było to wynikiem odprowadzenia dywidend od zysku z tytułu sprzedaży w 2011 r. przez Węglokoks akcji Polkomtel S.A., gdyż środki te nie zostały „przetransferowane” do budżetu państwa (za 2011 r. i lata następne Węglokoks w ogóle nie odprowadzał dywidendy).

(dowód: akta kontroli str. 6237-6247)

Były Minister Gospodarki wyjaśniając dlaczego w piśmie z 15 września 2010 r. uzasadniał niewyrażenie zgody na nabycie przez Węglokoks akcji REMAG brakiem wystarczających środków finansowych przez Spółkę, stwierdził że:

„W okresie kwiecień – wrzesień 2010 r. sytuacja spółki Węglokoks S.A. nie uległa istotnym zmianom natomiast dramatycznie zmieniły się uwarunkowania zewnętrzne. W tym czasie wystąpiła dwukrotnie powódź na znacznych obszarach kraju skutkująca znacznymi szkodami gospodarczymi a w konsekwencji nadzwyczajnymi wydatkami budżetu państwa. Ponadto Ministerstwo Finansów zmieniło wcześniejsze założenia do ustawy budżetowej. Ryzyko przekroczenia konstytucyjnych progów ostrożnościowych skutkowało podjęciem nadzwyczajnych działań polegających na podwyższeniu podatków VAT. Trudno sobie wyobrazić aby nie miało to żadnego wpływu na działania Ministra Gospodarki. W tamtym czasie wszyscy ministrowie zobowiązani byli z jednej strony do poszukiwania oszczędności a z drugiej dodatkowych dochodów do budżetu państwa aby zachować stabilność finansów państwa. Biorąc pod uwagę zasadę gospodarności konieczne było rozważenie czy ważniejsze są strategiczne potrzeby państwa czy ważny interes jednej ze spółek skarbu państwa. W zaistniałych okolicznościach zasadną wydaje się decyzja zachowania znaczących środków finansowych na potrzeby państwa a nie podejmowania inwestycji polegającej na odkupieniu jednej spółki skarbu państwa przez drugą. Uwzględniając zasadę rzetelności decyzje zostały podjęte poprzez uwzględnienie szerokiego kontekstu sytuacji w państwie w odpowiednim czasie aby zachować i przeznaczyć zasoby skarbu państwa na cele ważniejsze z uwagi na sytuację finansów publicznych”.

Ponadto, były Minister Gospodarki wyjaśnił m.in., że: „(...) w sytuacji nadzwyczajnej dochody z dywidend stanowią swego rodzaju rezerwowe, dodatkowe źródło dochodów albowiem decyzja o zwiększeniu poziomu pobieranych dywidend zależy od decyzji ministrów wykonujących prawa z akcji i nie wymaga zmiany ustawy budżetowej. (...) Zrealizowanie zakupu spółki skarbu państwa przez inną spółkę skarbu państwa, a nie inny podmiot, zmniejszałoby możliwe do uzyskania dochody budżetu państwa. Zakup ze środków własnych oraz kredytu nie pozostałby bez wpływu na możliwe do pobrania dywidendy ze spółki Węglokoks (...) Rozwój sytuacji w 2011 roku był lepszy niż przyjęte w założeniach do ustawy budżetowej oraz budżecie państwa na 2011 rok parametry. (...) Jednakże ta wiedza była dostępna dopiero w drugiej połowie 2011 roku kiedy było już

widoczne, że nie ziściły się negatywne scenariusze a wręcz przeciwnie sytuacja była lepsza niż przewidywano. To sprawiło, że można było zrealizować bardziej optymistyczny scenariusz i zrealizować przedsięwzięcia, które w wypadku złej koniunktury w 2011 roku nie byłyby możliwe do realizacji. (...) nie zaistniała konieczność odprowadzania dywidendy przez Węglokoks S.A. gdyż oczekiwania Ministra Finansów w dziale gospodarka zaspokoilo odprowadzenie dywidendy od spółki JSW S.A. (...) dokonywanie ocen decyzji powinno uwzględniać okoliczności podejmowania tej decyzji a w szczególności fakty i zjawiska znane w dniu podejmowania decyzji, wcześniejsze doświadczenia i analogie oraz oszacowanie prawdopodobnych scenariuszy przyszłych zmian”.

(dowód: akta kontroli str. 6293-6302)

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia odnoszące się do dywidend oraz uwzględniając, że:

- w dniu 26 kwietnia 2010 r. Minister Gospodarki udzielił kierunkowej zgody na zaangażowanie kapitałowe Węglokoks w REMAG – zgodnie z wnioskiem Zarządu Węglokoks, zawierającym opis struktury i warunków finansowania transakcji, która nie uległa zmianie do dnia 15 września 2010 r.;
- w dniu 12 lipca 2010 r. bank pozytywnie rozpatrzył wniosek Spółki o udzielenie kredytu inwestycyjnego, będącego podstawowym źródłem finansowania zakupu akcji REMAG, o czym Minister Gospodarki został poinformowany;
- Rada Nadzorcza w dniu 6 sierpnia 2010 r. na wniosek Zarządu pozytywnie zaopiniowała ostateczne warunki nabycia przez Węglokoks akcji REMAG;
- w dniu 14 października 2010 r. Minister Gospodarki jako reprezentant SP podjął uchwałę o zatwierdzeniu „Strategii rozwoju Węglokoks S.A. na lata 2010-2015” z lipca 2010 r., zgodnie z którą zaplanowano rozwój działalności w sektorze okologicznym, wskazując jednocześnie że „priorytetowymi celami akwizycji będą producenci maszyn i urządzeń górniczych”, a Węglokoks posiada ku temu zaplecze finansowe;
- sytuacja finansowa Węglokoksu była bardzo dobra – spółka posiadała, m.in. wysokie dodatnie wyniki finansowe netto (w latach 2009-2011, odpowiednio: 115,1 mln zł, 179,9 mln zł, i 589,6 mln zł) oraz wysoką płynność finansową (w latach 2009-2011 r. wskaźnik płynności bieżącej wynosił odpowiednio: 2,2; 4,0 i 2,9),

w ocenie NIK, decyzja Ministra Gospodarki o braku zgody na nabycie akcji REMAG, ze względu na niedysponowanie wystarczającymi środkami finansowymi przez Węglokoks, była nietrafna i została podjęta w oparciu o nierzetelne przesłanki.

(dowód: akta kontroli str. 434-435, 3004-3011, 3012-3015, 3050-3051, 3134-3139, 6121-6154, 6168, 6172-6178, 6248)

Minister Gospodarki odnosząc się do ryzyka drastycznego wzrostu cen dostaw i usług realizowanych przez REMAG, po jego przejściu przez inwestora branżowego oraz związanego z tym ryzyka dalszej monopolizacji rynku usług i dostaw maszyn i urządzeń dla górnictwa - na co Minister wskazywał w piśmie z 30 kwietnia 2009 r. skierowanym do Ministra Skarbu Państwa - stwierdził, że:

„(...) w piśmie skierowanym 30 kwietnia 2010 r. do Ministra Skarbu Państwa zwracam się o zrealizowanie zobowiązań państwa wobec Kompanii Węglowej polegających na dokapitalizowaniu tej spółki zgodnie ze „Strategią działalności górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015” miało to nastąpić do końca 2010 roku. Takie rozwiązanie byłoby najkorzystniejsze dla sektora węgla kamiennego z uwagi na brak konieczności wydawania środków finansowych na zakupy spółek od skarbu państwa. Niestety Minister Skarbu Państwa nie przychylił się do tej propozycji stawiając wyżej realizowanie przychodów do budżetu nad politykę sektorową, prawdopodobnie duży wpływ na takie decyzje miała sytuacja w finansach publicznych przedstawiona w cytowanych dokumentach Ministra Finansów. Podejmując decyzję jako Minister Gospodarki uwzględniałem z jednej strony ryzyka dla sektora węgla kamiennego a z drugiej ryzyka związane z zagrożeniami dla finansów państwa. Zachowanie zasobów finansowych w spółce Węglokoks S.A. na ewentualne dywidendy a ponadto dodatkowe wpływy do budżetu państwa ze sprzedaży firmy Remag S.A. w realiach drugiej połowy roku 2010 wydaje się ze wszelkich miar zasadne”.

(dowód: akta kontroli str. 6293-6298)

Po zakupie akcji REMAG przez prywatnego inwestora branżowego (w grudniu 2010 r.) oraz związanej z tym postępującej koncentracji rynku maszyn i urządzeń górniczych,

w KW nastąpiły przewidziane przez Ministra Gospodarki negatywne skutki finansowe związane ze wzrostem cen dzierżawy kombajnów chodnikowych. Kombajny spółki REMAG dominowały wśród dzierżawionych przez KW kombajnów chodnikowych. I tak, wg stanu na koniec poszczególnych lat KW dzierżawiła od spółki REMAG następującą liczbę kombajnów chodnikowych (w nawiasie % udział urządzeń REMAG): 2009 r. – 127 (99%); 2010 r. – 116 (97%); 2011 r. – 105 (95%); 2012 r. – 99 (83%); 2013 r. – 79 (71%).

Jeszcze w trakcie trwania procedury prywatyzacyjnej KW ogłosiła postępowanie przetargowe³⁰⁴ na dzierżawę, m.in. 77 kombajnów chodnikowych o mocy organu maks. 110 kW. W toku ww. postępowania oraz w wyniku postępowań odwoławczych ostatecznie oferty wszystkich (dwu) oferentów zostały odrzucone, w tym oferta spółki REMAG, a postępowanie dotyczące ww. zadania zostało 28 czerwca 2010 r. unieważnione. W okresie od podjęcia decyzji o unieważnieniu do końca 2011 r. zamówienia na dzierżawy kombajnów chodnikowych były udzielane indywidualnie przez kopalnie KW³⁰⁵. Łącznie w okresie tym udzielono 91 zamówień, z czego 83 razy spółce REMAG.

Według stanu na koniec poszczególnych lat, uśrednione stawki netto dobowej dzierżawy najczęściej stosowanego kombajnu chodnikowego AM-50 w KW kształtowały się następująco (w nawiasie liczba dzierżawionych kombajnów): 2009 r. – 1185 zł/d (113); 2010 r. – 1179 zł/d (105); 2011 r. – 1312 zł/d (92); 2012 r. – 1902 zł/d; 2013 r. – 2182 zł/d (62). Oznacza to, że na koniec 2013 r. uśrednione, dobowe stawki dzierżawy były wyższe o ponad 85% od stawek obowiązujących w końcu 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 6250-6278)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

5.1. NIK zwraca uwagę, że skonkretyzowane plany odnoszące się do prywatyzacji podmiotów górniczych, jakie znalazły się we wstępnych projektach *Programu rządowego*, ostatecznie w wyniku negatywnych opinii górniczych związków zawodowych na temat prywatyzacji zostały zastąpione ogólnikowymi zapisami w *Programie*. Przyjęty przez RM *Program* w swych założeniach nie wskazywał planowanych działań zmierzających do prywatyzacji konkretnych podmiotów, wspominał jedynie o „ewentualnej” prywatyzacji „w porozumieniu ze stroną społeczną”. Tym samym, zdaniem NIK, treść *Programu* nie sprzyjała kontynuacji procesów prywatyzacyjnych sektora gwk, zaplanowanych we wcześniejszych, rządowych dokumentach strategicznych.

W opinii NIK, prywatyzacja spółek prowadzących działalność wydobywczą, dokonana po zapoczątkowanej wcześniej restrukturyzacji sektora gwk oraz po przeprowadzonym w 2003 r. oddłużeniu³⁰⁶, a także przy wykorzystaniu możliwości jakie stworzyła dobra koniunktura na węgiel (trwająca do 2011 r.), służyłaby poprawie konkurencyjności i dalszej restrukturyzacji tej branży. Należy także zauważyć, że prywatyzacja poszczególnych branż polskiego przemysłu stanowiła jeden z ważniejszych filarów przechodzenia od systemu gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej i, w ocenie NIK, sektor gwk nie powinien w tym zakresie być wyjątkiem. Tymczasem proces prywatyzacji polskiego górnictwa w znacznym zakresie zatrzymał się na etapie komercjalizacji, tj. na przekształceniu przedsiębiorstw państwowych w spółki.

NIK, zwraca także uwagę, iż proces prywatyzacji branży górniczej po 1990 r. prowadzony był w sposób częściowy i wybiórczy, co w szczególności dotyczyło sprywatyzowania niemal wszystkich podmiotów okologórniczych (np. producentów maszyn i urządzeń dla górnictwa) podczas gdy główni kontrahenci tych podmiotów - spółki prowadzące działalność wydobywczą (korzystające z pomocy publicznej) w większości pozostają w rękach Skarbu Państwa. Powyższa sytuacja, w opinii NIK, nie sprzyja transparentności wzajemnych relacji pomiędzy ww. grupami podmiotów, co można stwierdzić na przykładzie znaczących rozpiętości kosztów dzierżaw maszyn i urządzeń górniczych udostępnianych spółkom węglowym przez ich producentów.

³⁰⁴ Ogłoszenie z 2 grudnia 2009 r. o udzieleniu zamówienia publicznego na „Pozyskanie w formie dzierżawy kombajnów chodnikowych o możliwościach wykonania maksymalnego przekroju wyrobiska do 22 m2 z jednego ustawienia kombajnu i mocy organu maksymalnie do 135 kW, dla których rozpoczęcie dzierżawy nastąpi w latach 2010-2011 dla Oddziałów KW S.A.”

³⁰⁵ Udzielanie zamówień nie było przedmiotem kontroli NIK.

³⁰⁶ W 2003 r. sumaryczna kwota umorzeń zobowiązań sektora gwk wyniosła 18,1 mld zł.

5.2. Ministerstwo Gospodarki przed wdrażaniem działań prywatyzacyjnych w sektorze gwk nie poddawało analizom potencjalnych skutków prywatyzacji wybranych, pojedynczych spółek węglowych, a w szczególności poszczególnych kopalń tych spółek, dla funkcjonowania pozostałych niesprywatyzowanych przedsiębiorstw górniczych³⁰⁷. Natomiast po dokonanej prywatyzacji nie monitorowało jej następstw, a także oddziaływania (również negatywnego) wybiórczej prywatyzacji na inne podmioty górnictwa (np. wzrost konkurencji na rynku zbytu węgla, podniesienie cen usług i dostaw dotychczasowym kontrahentom – będącym nadal jednoosobowymi spółkami SP, itp.).

W ocenie NIK, prywatyzowanie wybranych kopalń, w miejsce kompleksowej prywatyzacji powoduje, że sprywatyzowane podmioty po dokonaniu głębokiej restrukturyzacji wewnętrznej oraz po doinwestowaniu, znacznie obniżają koszty prowadzonej działalności, co umożliwia zwiększenie ich produkcji oraz obniżenie jednostkowych kosztów wydobycia. Skutkuje to możliwością obniżenia cen węgla, a w efekcie skutecznego konkurowania na rynku z pozostałymi niesprywatyzowanymi podmiotami. W konsekwencji prowadzić to może do konieczności zamykania kolejnych kopalń należących do jednoosobowych spółek SP lub ich sprzedaż po zaniżonej cenie.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu DNP, właściwym w kwestiach ww. analiz było Ministerstwo Skarbu Państwa, natomiast Kierująca Departamentem Górnictwa stwierdziła, że nie posiada wiedzy w powyższym zakresie ponieważ zagadnienia te leżą poza kompetencjami Departamentu.

(dowód: akta kontroli str. 2210, 2242)

Zdaniem NIK, wprowadzenie regulaminy organizacyjne Departamentów DNP i Górnictwa w zakresie realizowanych zadań nie przewidywały dokonywania analiz potencjalnych skutków przyszłych prywatyzacji, jak również monitorowania następstw prywatyzacji już przeprowadzonych, to jednak wydaje się, że komórki te z racji ich udziału w zadaniach związanych z nadzorem właścicielskim (Departament DNP) oraz z monitorowaniem realizacji programów rządowych (Departament Górnictwa) posiadają niezbędną wiedzę pozwalającą na dokonywanie analiz w ww. zakresie.

NIK zwraca także uwagę, że zgodnie z regulaminami wewnętrznymi Ministerstwa Gospodarki, do zadań Departamentu DNP należała współpraca z komórkami Ministerstwa Skarbu Państwa w procesie prywatyzacji spółek górnictwa węgla kamiennego. Jak wynika z przywołanej w wystąpieniu treści korespondencji pomiędzy Ministrem Gospodarki i Ministrem Skarbu Państwa (pisma przygotowywane w Departamencie DNP) ustaleniom podlegały m.in. wskazania podmiotów górniczych przewidywanych do prywatyzacji, jak również ich planowane terminy. W ocenie NIK, ww. decyzji związanych z prywatyzacją, nie sposób oddzielić od przedmiotowych analiz, w których swój istotny udział winien mieć resort sprawujący nadzór właścicielski nad większością podmiotów sektora gwk. Zdaniem NIK, powyższe wpisuje się w postanowienie art. 20 ust. 2³⁰⁸ ustawy o funkcjonowaniu gwk, wg którego „prywatyzacji przedsiębiorstw górniczych dokonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki”.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Minister Gospodarki wykazywał niewielką aktywność w działaniach zmierzających do zainicjowania prywatyzacji spółek węglowych, w nadmiernym stopniu uzależniając je od stanowiska górniczych związków zawodowych. W badanym okresie (2007-2015) lata dobrej koniunktury na węgiel (2007-2011) stanowiły najbardziej odpowiedni termin na skuteczną i korzystną prywatyzację sektora gwk, który nie w pełni wykorzystano. Prywatyzacja w tym okresie mogła przynieść nie tylko znaczne wpływy do budżetu, ale także stwarzała możliwość pozyskania kapitałów na rozwój i modernizację oraz dalszą restrukturyzację górnictwa (wzorem innych branż przemysłu). Pozytywnie oceniona przez NIK, prywatyzacja JSW poprzez zbycie należących do Skarbu Państwa akcji przyniosła w 2011 r. znaczne wpływy do budżetu państwa. Jednak rozważane, późniejsze objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym JSW, które umożliwiłoby pozyskanie kapitału na rozwój i modernizację tej spółki nie zostało zrealizowane, z uwagi na

³⁰⁷ W szczególności dotyczy prywatyzacji poprzez sprzedaż większościowego pakietu akcji lub zorganizowanej części spółki (poszczególnych kopalń) inwestorowi prywatnemu.

³⁰⁸ Uchylony z dniem 4 lutego 2015 r.

pogarszającą się sytuację w górnictwie i spodziewany brak zainteresowania ze strony potencjalnych inwestorów. Tym samym nie w pełni został spełniony jeden z warunków prywatyzacji wskazany w *Programie*³⁰⁹. Z kolei podjęta w oparciu o nierzetelne przesłanki decyzja Ministra Gospodarki o braku zgody na zakup akcji REMAG przez Węglokoks skutkowałą, m.in. znaczącym wzrostem kosztów dzierżaw kombajnów chodnikowych, co nie pozostało bez wpływu na sytuację KW w kolejnych latach po przejęciu spółki REMAG przez prywatnego inwestora.

IV. Uwagi

W związku z faktem, że w latach 2007-2015, działania podejmowane wobec sektora gwk leżały głównie w gestii Ministra Gospodarki oraz z uwagi na zmianę ustawy o działach administracji rządowej i utworzenie nowego działu „energia”, obejmującego sprawy energii, surowców energetycznych i paliw, którym od 1 grudnia 2015 r. kieruje Minister Energii, NIK przedstawia poniżej uwagi, celem rozważenia ich wykorzystania w dalszych działaniach odnoszących się do sektora gwk. W szczególności odnoszą się one do nieopracowanego do końca 2015 r. rządowego programu dla górnictwa na lata 2016-2020.

Zdaniem NIK, poniższe uwagi, sformułowane na bazie ustaleń niniejszej kontroli, stanowią wybrane warunki prawidłowego przygotowania i nadzoru nad realizacją programowego dokumentu odnoszącego się do sektora gwk, które winny zmierzać do:

- zapewnienia precyzyjnego i jednoznacznego sformułowania mierników i wskaźników realizacji celów określonych programem oraz częstotliwości ich pomiaru;
- przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego udziału kosztów stałych i wzrostu dynamiki kosztów produkcji węgla w relacji do uzyskiwanych przychodów;
- zapewnienia zgodności programu z dokumentami, do których program ten się odwołuje (np. strategie spółek), a także określenia odpowiedzialnych za weryfikację tej zgodności;
- jednoznacznego określenia jednostek odpowiedzialnych za monitoring i nadzór nad przebiegiem programu, w tym nad działaniami podmiotów w nim uczestniczących;
- zaplanowania zróżnicowanych scenariuszy (wariantów) działań w przypadku zmian uwarunkowań działalności spółek węglowych, w szczególności rynkowych;
- dokonywania bieżącej aktualizacji programu w przypadku konieczności wprowadzania zmian o charakterze strategicznym.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹⁰ 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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁰⁹ Pkt 5.2. Programu – warunek nr 2: „Proces prywatyzacji może być prowadzony poprzez giełdę w celu pozyskania kapitałów na rozwój i modernizację prywatyzowanego przedsiębiorstwa.”

³¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

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 29 września 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....