



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

LKA.410.038.07.2015
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	1. Tomasz Kuźniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 99381 z dnia 29 marca 2016 r. 2. Beata Pękul, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99358 z dnia 26 stycznia 2016 r. 3. Mariusz Krynke, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99365 z dnia 15 lutego 2016 r. <p style="text-align: right;">[Dowód: akta kontroli str. 1-4]</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Skarbu Państwa ² , ul. Krucza 36 / Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Kowalczyk - Minister - Członek Rady Ministrów ³ <p style="text-align: right;">[Dowód: akta kontroli str. 5-7]</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK, Minister SP w okresie od 4 lutego 2015 r. do 26 listopada 2015 r., tj. w okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami górnictwami⁴, podejmował działania w celu oddalenia groźby upadłości niektórych z tych podmiotów, spowodowanej niewystarczającymi oraz nieskutecznymi działaniami dotyczącymi poprawy ich kondycji ekonomiczno-finansowej w latach 2007-2014. Spadek od 2012 r. koniunktury na rynku węgla kamiennego wykazał brak podstaw o charakterze systemowym, warunkujących możliwość uzyskania rentowności większości podmiotów górnictwa węgla kamiennego⁵, prowadzących działalność wydobywczą.

Działania Ministra SP oraz Pełnomocnika Rządu ds. restrukturyzacji gwk⁶ podejmowane w 2015 r. w celu zapobieżenia upadłości spółek węglowych, z uwagi na ich pilność, były realizowane w oderwaniu od postanowień sektorowego *Programu rządowego*⁷. W okresie tym realizowano proces restrukturyzacyjny zapoczątkowany przyjętym przez Radę

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

² Zwane dalej „**MSP**”.

³ W okresie objętym kontrolą, urząd Ministra Skarbu Państwa, zwanego dalej „**Ministrem SP**”, pełnili: Wojciech Jasiński (w okresie od 15 lutego 2006 r. do 16 listopada 2007 r.), Aleksander Grad (w okresie od 16 listopada 2007 r. do 18 listopada 2011 r.), Mikołaj Budzanowski (w okresie od 18 listopada 2011 r. do 24 kwietnia 2013 r.), Włodzimierz Karpiński (w okresie od 24 kwietnia 2013 r. do 15 czerwca 2015 r.), Andrzej Czerwiński (w okresie od 15 czerwca 2015 r. do 16 listopada 2015 r.), Dawid Jackiewicz (w okresie od 16 listopada 2015 r. do 15 września 2016 r.).

⁴ W okresie do 4 lutego 2015 r. 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 w odniesieniu do przedsiębiorstw górniczych, z wyjątkiem Lubelskiego Węgla "Bogdanka" S.A., a także w odniesieniu do "Węglokoks" S.A., CZW "Węglózbyt" S.A. wykonywał minister właściwy ds. gospodarki, a od 27 listopada 2015 r. – minister właściwy ds. energii.

⁵ Zwanego dalej „**gwk**”.

⁶ Zwany dalej „**Pełnomocnikiem**”. Zgodnie z rozporządzeniem RM z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego (Dz.U. z 2014 r. poz. 1606, ze zm) – zwanym dalej „**rozporządzeniem ws. ustanowienia Pełnomocnika**”, od 18 listopada 2014 r. do 11 lutego 2015 r. Pełnomocnik był w randze Sekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki, a od 12 lutego 2015 r. do 15 grudnia 2015 r. Sekretarza Stanu w MSP. Wojciech Kowalczyk został powołany na stanowisko Sekretarza Stanu w MSP i Pełnomocnika Rządu ds. restrukturyzacji gwk z dniem 13 lutego 2015 r. a odwołany z ww. stanowisk z dniem 31 grudnia 2015 r.

⁷ Nie został w tym czasie zaktualizowany ani też nie uchylono jego obowiązywania.

Ministrów⁸ 7 stycznia 2015 r. „*Planem naprawczym Kompanii Węglowej S.A.*”, skorygowanym porozumieniem z 17 stycznia 2015 r.⁹, zawartym pomiędzy stroną rządową, Międzyzakładowym Komitetem Protestacyjno-Strajkowym, zakładowymi organizacjami związkowymi działającymi w Kompanii Węglowej S.A.¹⁰ oraz zarządami Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A.¹¹, KW S.A. i Węglokoks S.A.¹², a także programami naprawczymi spółek węglowych opracowanymi przez ich zarządy.

W ocenie NIK, Minister SP, w okresie 10 miesięcy sprawowania nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami górnictwami, aktywnie uczestniczył w realizacji ich procesów naprawczych. Nadzorując działalność podmiotów gwk, korzystał m.in. z uprawnień do podejmowania uchwał WZ spółek, opierając się na bieżących informacjach i danych, które były wystarczające dla wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Ich źródłem były m.in. sprawozdania spółek i korespondencja z ich organami, a także informacje, opracowania i zestawienia przekazywane Pełnomocnikowi przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. - Oddział w Katowicach. Podejmowane działania, wynikające z założeń przyjmowanych w programach naprawczych spółek węglowych, nie doprowadziły jednak do osiągnięcia przez nie rentowności do końca 2015 r.

W planach i kierunkach prywatyzacji opracowywanych przez MSP w latach objętych kontrolą, uwzględniano podmioty sektora gwk, w tym: Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A.¹³, Jastrzębską Spółkę Węglową S.A.¹⁴, KW S.A., Katowicki Holding Węglowy S.A.¹⁵ i Węglokoks S.A., jednak działania prywatyzacyjne przeprowadzono jedynie wobec dwóch podmiotów prowadzących wydobywanie węgla kamiennego, tj. LW Bogdanka (w nadzorze Ministra SP) oraz JSW (w nadzorze Ministra Gospodarki). Zdaniem NIK, prywatyzacji pozostałych spółek węglowych, w tym KW i KHW, nie sprzyjał brak sprecyzowanych działań prywatyzacyjnych wobec konkretnych podmiotów tego sektora, jak również terminów ich prywatyzacji¹⁶ w „*Programie działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015*” przygotowanym przez Ministra Gospodarki.

Prywatyzacji nie sprzyjały także występujące ograniczenia w podejmowaniu przez Ministra SP działań prywatyzacyjnych wobec podmiotów górniczych nadzorowanych wówczas w większości przez Ministra Gospodarki, po którego stronie leżała inicjatywa zgłaszania gotowości wszczynania tych procesów - po uprzedniej restrukturyzacji tych podmiotów. Począwszy od 2012 r. istotnym ograniczeniem była także pogorsząca się sytuacja ekonomiczno-finansowa podmiotów tego sektora. Zdaniem NIK, lata dobrej koniunktury na węgiel stanowiły odpowiedni czas na skuteczną i korzystną prywatyzację spółek gwk, który nie w pełni wykorzystano. Niezależnie od powyższych uwag, w ocenie NIK, Minister SP prawidłowo wywiązywał się z realizacji zadań związanych z procesami prywatyzacyjnymi podmiotów gwk, co stwierdzono w odniesieniu do prywatyzacji spółki wydobywczej JSW oraz spółki okologicznej REMAG S.A.

W 2015 r. nie wypracowano jednolitej, spójnej koncepcji dla tej branży, w tym programu dla górnictwa na lata 2016-2020, co zdaniem NIK, było wynikiem m.in. poszukiwania rozwiązań dotyczących udzielenia spółkom sektora wsparcia zgodnego z obowiązującymi przepisami, dużej dynamiki zmian w ich otoczeniu, a także niejednoznacznego podziału kompetencji pomiędzy Ministrem Gospodarki a Pełnomocnikiem i Ministrem SP. NIK zwraca uwagę, że niezatwierdzenie przez WZ spółek węglowych dokumentów tych podmiotów o charakterze strategicznym również nie sprzyjało wypracowaniu jednolitej koncepcji restrukturyzacji gwk.

⁸ Zwana dalej „RM”.

⁹ Zwany dalej „Porozumieniem z 17 stycznia 2015 r.”.

¹⁰ Zwana dalej „KW” lub „KW S.A.”.

¹¹ Zwana dalej „SRK” lub „SRK S.A.”.

¹² Zwany dalej „WKS” lub „WKS S.A.”.

¹³ Zwana dalej „LW Bogdanka”.

¹⁴ Zwana dalej „JSW” lub „JSW S.A.”.

¹⁵ Zwana dalej „KHW” lub „KHW S.A.”.

¹⁶ Ujętych m.in. we wcześniejszych rządowych dokumentach strategicznych odnoszących się do sektora gwk.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Założenia funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego

Opis stanu faktycznego

1.1. Kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, 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*¹⁷ w odniesieniu do przedsiębiorstw górniczych¹⁸, z wyjątkiem LW Bogdanka, a także w odniesieniu do WKS S.A. i Centrali Zbytu Węgla "Węglzbyt" S.A.¹⁹, wykonywał do 3 lutego 2015 r. minister właściwy do spraw gospodarki²⁰, natomiast z dniem 27 listopada 2015 – minister właściwy ds. energii²¹.

W okresie od 4 lutego 2015 r. do 26 listopada 2015 r. zadania związane z nadzorem nad podmiotami sektora gwk realizowane były w MSP przez Departament Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej²² (w okresie od 4 lutego 2015 r. do 30 lipca 2015 r.) oraz przez Departament Spółek Kluczowych²³ (w okresie od 31 lipca 2015 r. do 26 listopada 2015 r.).

Zgodnie z § 3 rozporządzenia RM z dnia 18 listopada 2014 r. w *sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego*, do jego zadań należało w szczególności przygotowanie i realizacja koncepcji restrukturyzacji gwk oraz inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań wynikających z tej koncepcji.

Zarządzeniem Nr 79 Prezesa RM z dnia 18 listopada 2014 r. powołano Zespół Pełnomocnika Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego²⁴, jako organ opiniodawczo-doradczy. Zespół został powołany w okresie, gdy Pełnomocnikiem Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego był Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki²⁵, a w jego skład weszli przedstawiciele: Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, MSP i Kancelarii Prezesa RM.

Według wyjaśnień Departamentu Spółek Strategicznych²⁶, MSP nie posiada dokumentów dotyczących koncepcji restrukturyzacji gwk, która w formie „*Planu naprawczego KW S.A.*”, została opracowana w okresie, kiedy funkcję Pełnomocnika pełnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki i przyjęta przez RM w dniu 7 stycznia 2015 r.

Jak oświadczył Pełnomocnik, autorami „*Planu naprawczego KW S.A.*” byli członkowie Zespołu Pełnomocnika, a plan ten i działania, które z niego wynikają, były oparte m.in. o dokumenty merytoryczne i analizy dostarczone przez Zarząd KW oraz o opracowania własne Ministerstwa Gospodarki.

[Dowód: akta kontroli str. 672-673, 3123-3124, 6338-6340]

Według Pełnomocnika, rozporządzenie *ws. ustanowienia Pełnomocnika* w § 2 pkt 1 określa, że do zadań Pełnomocnika należy w szczególności przygotowanie i realizacja koncepcji restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego, nie określa jednak, że koncepcja powinna

¹⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 154, ze zm., zwana dalej „*ustawą o wykonywaniu uprawnień SP*”.

¹⁸ Zwane dalej „*kompetencjami właścicielskimi*” lub „*nadzorem właścicielskim*”.

¹⁹ Zwanej dalej: „*Węglzbyt*” lub „*Węglzbyt S.A.*”

²⁰ Z dniem 4 lutego 2015 r. uchylono art. 20 ustawy z 7 września 2007 r. o *funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego* (Dz. U. z 2016 r. poz. 704 j.t.), zwanej dalej „*ustawą o funkcjonowaniu gwk*”.

²¹ Art. 20a dodany przez art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o *zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2015 poz. 1960) zmieniającej ustawę o *funkcjonowaniu gwk* - kompetencje ministra właściwego ds. SP określone w art. 2 pkt 5 i 6, art. 5a oraz art. 18 ust. 1 ustawy o *wykonywaniu uprawnień SP* w odniesieniu do: (1) przedsiębiorstw górniczych, z wyjątkiem LW Bogdanka oraz spółek zależnych od tych przedsiębiorstw, (2) CZW "Węglzbyt" S.A., "Węglkoks" S.A., Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego S.A. oraz spółek zależnych od tych spółek, w których SP przysługują uprawnienia z akcji lub udziałów, wykonuje minister właściwy ds. energii.

²² Zarządzenie MSP z 4 lutego 2015 w sprawie podziału zadań kierownictwa MSP – Dz.Urz. MSP poz.2, zarządzenie MSP z 26 lutego 2015 w sprawie podziału zadań kierownictwa MSP (Dz.Urz. MSP poz.5, ze zm.), zarządzenie MSP z 17 lipca 2015 w sprawie podziału zadań kierownictwa MSP (Dz.Urz. MSP poz.21).

²³ Według załącznika 3 do zarządzenia nr 22 MSP z 31 lipca 2015 r. w sprawie podziału zadań Kierownictwa MSP (Dz.Urz. z 2015 poz. 22 ze zm.), nadzór nad górnictwem przejął Departament Spółek Kluczowych.

²⁴ Zwany dalej „*Zespołem Pełnomocnika*”, w składzie: Wojciech Kowalczyk Pełnomocnik, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki; Janusz Cichoń Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów; Jacek Męcina Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej; Rafał Baniak Podsekretarz Stanu w MSP i Jakub Jaworowski Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa RM.

²⁵ Tj. od 18 listopada 2014 r. do 12 lutego 2015 r. Zgodnie z aktami powołania i odwołania - od 13 lutego 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. Pełnomocnik był Sekretarzem Stanu w MSP.

²⁶ Zwany dalej także „*DSS*” - następcą Departamentu Spółek Kluczowych (zwanego dalej także „*DSK*”).

mieć formę dokumentu i ma zostać przyjęta przez Radę Ministrów. Ponadto wyjaśnił, że: „Osią koncepcji restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego był przyjęty w dniu 7 stycznia 2015 r. „Program naprawczy Kompani Węglowej S.A.” oraz ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (...). 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 współistniejących z nimi podmiotów, w tym instytucji finansowych. Niepodjęcie natychmiastowych działań groziło upadłością KW S.A. 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 przeprowadzenie takich zmian, decyzje musiały zapadać znacznie szybciej w oparciu o bezpośrednie ustalenia z zainteresowanymi podmiotami (członkowie Zespołu Pełnomocnika, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów)”.

W wyjaśnieniach Pełnomocnik podał m.in., że koncepcja restrukturyzacji sektora nie miała formy jednego dokumentu, a także iż w trakcie przygotowywania projektu „Planu naprawczego KW S.A.” jego założenia były konsultowane - w ramach Zespołu Pełnomocnika - z przedstawicielami Ministerstwa Gospodarki, MSP, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Kancelarii Prezesa RM.

[Dowód: akta kontroli str. 7A-7C, 5637-5639]

1.2. Formalnie obowiązujący do końca 2015 r. Program rządowy, przyjęty przez RM 31 lipca 2007 r., był zmieniany trzykrotnie, tj.: 24 lipca 2009 r., 11 sierpnia 2009 r. i 7 października 2011 r.²⁷ Nie dokonywano jego zmian po przyjęciu koncepcji restrukturyzacji gwk zawartej w „Planie naprawczym KW S.A.” i postanowieniach Porozumienia z 17 stycznia 2015 r., jak również po opracowaniu programów naprawczych KHW i JSW przygotowanych przez Zarządy tych spółek.

[Dowód: akta kontroli str. 66-177A, 1645-1647, 5638, 5651-5659, 5786A-5786D]

Departament Spółek Strategicznych MSP nie posiadał informacji na temat uzasadnienia zaniechania aktualizacji Programu rządowego i nieujęcia w tym dokumencie przygotowanej przez Pełnomocnika koncepcji restrukturyzacji gwk. Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora Departamentu: „Pełnomocnik Rządu zakładał, że Program działalności gwk na kolejny okres będzie zawierał informacje o restrukturyzacji sektora. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.) w art. 9 jednoznacznie określa, że dział gospodarka obejmuje m.in. sprawy energetyki, a do kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki należą m.in. zagadnienia funkcjonowania krajowych systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju. W związku z powyższym właściwym w kwestii aktualizacji »Programu działalności gwk w Polsce w latach 2007-2015« był w owym czasie Minister Gospodarki, zgodnie z obowiązującym podziałem kompetencji”.

[Dowód: akta kontroli str. 674]

W sprawie przyczyn nieujęcia koncepcji restrukturyzacji gwk w ewentualnej 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

²⁷ W wyniku korekty z 7 października 2011 r. zmieniono m.in. tytuł dokumentu z „Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w 2007-2015” na „Program działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015”.

od opracowania i przyjęcia przez rząd aktualizacji Programu wiązałby 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 elastyczności podejmowania decyzji (...).

[Dowód: akta kontroli str. 5639-5640]

W Programie rządowym 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 ten miał być realizowany przez działania zgrupowane wokół określonych czterech celów częściowych²⁸ oraz ośmiu wytycznych - zwanych też celami szczegółowymi.

W Programie zdiagnozowano problemy sektora gwk, w tym m.in. 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. Przy realizacji celu strategicznego i celów częściowych 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 przewidywał roczną częstotliwość pomiaru realizacji celów szczegółowych. 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 SP w odniesieniu do przedsiębiorstw górniczych.

[Dowód: akta kontroli str. 137-177A]

1.3. Odnosząc się do przyczyn powrotu do Ministra SP z dniem 4 lutego 2015 r. kompetencji właścicielskich wobec podmiotów sektora gwk (przy czym Minister Gospodarki pozostawał dysponentem środków budżetowych, stanowiących pomoc dla tego sektora, a jednocześnie odpowiadał za bezpieczeństwo energetyczne kraju), Departament Spółek Strategicznych wyjaśnił, że nie posiada informacji na temat przesłanek decyzji o powrocie tych kompetencji do Ministra SP.

[Dowód: akta kontroli str. 675]

Jak wyjaśnił Pełnomocnik, powrót kompetencji właścicielskich do Ministra SP wynikał: *„z zamiaru prowadzenia jednolitego nadzoru właścicielskiego nad spółkami, w których akcje lub udziały posiada Skarb Państwa oraz profesjonalizacji i poprawy skuteczności prowadzonego nadzoru. Minister Skarbu Państwa 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 właścielskim 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. kompetencji z MSP do Ministerstwa Energii z dniem 27 listopada 2015 r. Pełnomocnik uzasadnił utworzeniem m.in. działów energia i gospodarka złożami kopalin oraz okolicznością: *„zmieniającego się obecnie otoczenia*

²⁸ W tym, m.in. w zakresie utrzymania konkurencyjności polskiego węgla kamiennego w warunkach gospodarki wolnorynkowej.

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. 5640, 6201-6202]

1.4. Założenia powstania tzw. „Nowej Kompanii Węglowej”²⁹ zawarto w „Planie naprawczym KW S.A.” przyjętym przez RM 7 stycznia 2015 r. Zapisano w nim m.in., że z KW do spółki celowej (SPV)³⁰ przeniesionych zostanie 9 kopalń, w których wydobywanie jest ekonomicznie uzasadnione, 4 kopalnie zostaną przeniesione do SRK celem wygaszenia działalności i 1 kopalnia zostanie sprzedana WKS³¹ W ramach proponowanych działań przyjęto m.in.:

- nowelizację ustawy o funkcjonowaniu gwk,
- utworzenie spółki SPV celem przejęcia kopalni zdolnych do konkurowania na rynku,
- wdrażanie działań naprawczych i poprawę efektywności w kopalniach SPV,
- objęcie udziałów w SPV przez inne podmioty – potencjalnie z sektora energetyki.

[Dowód: akta kontroli str. 5246-5264, 5782-5786D, 6339-6359]

Modyfikacja „Planu naprawczego KW S.A.”, zawarta w załączniku do Porozumienia z 17 stycznia 2015 r., zakładała m.in., że proces tworzenia spółki SPV (czyli NKW), obejmie 11 kopalń³² i 5 zakładów³³. Według wyjaśnień Pełnomocnika, „Plan naprawczy KW S.A.” oraz Porozumienie z 17 stycznia 2015 r. miały charakter komplementarny i należało czytać je łącznie, w związku z tym „Plan naprawczy KW S.A.” nie wymagał zmiany po podpisaniu ww. Porozumienia.

[Dowód: akta kontroli str. 5645-5659, 6202]

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. 5635, 5643]

Dalsze działania dotyczące tworzenia NKW, podejmowane w okresie sprawowania nadzoru Ministra SP nad podmiotami sektora gwk, były przeprowadzane na bazie spółki WĘGLOKOKS Rybnicki Okręg Wydobywczy Sp. z o.o.³⁴, tj. spółki celowej powołanej przez WKS w celu zakupu kopalń od KW, z wykorzystaniem m.in. środków wsparcia otrzymanych przez WKS z MSP oraz zaangażowaniem w ten proces innych podmiotów, co ujęto w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 6411-6414, 6437-6439]

W Porozumieniu z 17 stycznia 2015 r. zapisano, że przeprowadzone zostaną programy naprawcze zorganizowanych części przedsiębiorstwa kopalni: KWK Brzeszcze, KWK Sośnica-Makoszowy (Ruch Makoszowy), KWK Bobrek-Centrum (Ruch Centrum), KWK Piekary. Plany naprawcze miała przygotować SRK, a ich wykonanie miało być podstawą do sprzedaży wymienionych powyżej zorganizowanych części kopalni na rzecz inwestorów

²⁹ Dalej zwana „NKW”. Nazwa użyta w dokumencie z prezentacji „Planu naprawczego dla KW S.A.” z 7 stycznia 2015 r., zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa Energii, a następnie w Porozumieniu z 17 stycznia 2015 r.

³⁰ SPV - Special Purpose Vehicle.

³¹ Po autopoprawce do uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „Planu naprawczego KW S.A.”

³² KWK Chwałowice, KWK Rydułtowy-Anna, KWK Marcel, KWK Jankowice, KWK Sośnica Makoszowy Ruch Sośnica, KWK Bolesław Śmiały, KWK Ziemowit, KWK Piast, KWK Bielszowice, KWK Halemba-Wirek, KWK Pokój.

³³ Zakład Gómiczych Robót Inwestycyjnych, Zakład Logistyki Materiałowej, Zakład Informatyki i Telekomunikacji, Zakład Elektrociepłowni S.A., Zakład Remontowo-Produkcyjny.

³⁴ Zwana dalej „WKS ROW”. Dnia 16 stycznia 2015 r. zawarto umowę zawiązania spółki WKS ROW, w której całość udziałów objął WKS, a następnie postanowieniem Sądu Rejonowego z 18 lutego 2015 r. spółka ta została wpisana do KRS. Zmiana nazwy WKS ROW na Polska Grupa Gómicza Sp z o.o. nastąpiła 31 grudnia 2015 r., na podstawie uchwały Walnego Zgromadzenia WKS ROW z 22 września 2015 r.

lub stworzenia z nich spółek pracowniczych. W przypadku nie dojścia do skutku zbycia KWK Brzeszcze na rzecz potencjalnego inwestora, Zarząd SRK zobowiązał się do przeniesienia tej kopalni do NKW. Natomiast wg Porozumienia zawartego w tym samym dniu pomiędzy Zarządami WKS i SRK, a organizacjami związkowymi działającymi w KWK Piekary, Zarząd SRK zobowiązał się do natychmiastowego wdrożenia planu naprawczego KWK Piekary, a WKS do podjęcia decyzji umożliwiających m.in. złożenie przez WKS Kraj oferty zakupu zrestrukturyzowanej zorganizowanej części przedsiębiorstwa KWK Piekary.

[Dowód: akta kontroli str. 5649-5657]

1.5. W sprawie otrzymywania i wykorzystywania przez MSP planów/programów naprawczych spółek sektora gwk, w okresie sprawowania nad nimi nadzoru, Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił, że monitorowanie planów naprawczych ww. spółek odbywało się w przypadku KW - w oparciu o przyjęty „Plan naprawczy KW S.A.” i Porozumienie z 17 stycznia 2015 r., w przypadku KHW - w oparciu o program naprawczy, który został przekazany przez członków organów Spółki osobiście Pełnomocnikowi, a w przypadku JSW – Minister SP nie miał szczególnych uprawnień do otrzymywania dokumentów Spółki, jako że jest ona podmiotem notowanym na Giełdzie Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie³⁵. Ponadto stwierdził m.in., że: *„Z dzisiejszej perspektywy, ze względu na zmiany w administracji rządowej, Minister Skarbu Państwa nie ma możliwości do interpretowania przyczyn niedopełnienia działań lub celów realizowanych przez Pełnomocnika Rządu i Kierownictwo ówczesnych komórek organizacyjnych, zajmujących się spółkami węgla kamiennego, w zakresie planów naprawczych ww. podmiotów. Z dostępnych informacji wynika, że plany te były przedmiotem analizy i elementem sprawozdań półrocznych składanych przez Pełnomocnika Rządu Radzie Ministrów”.*

[Dowód: akta kontroli str. 4528-4529]

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Spółek Strategicznych: *„(...) Departament Spółek Kluczowych dysponował programami naprawczymi niektórych spółek sektora węgla kamiennego. Przedmiotowe dokumenty zostały opracowane przez Zarządy tych podmiotów, zaś rady nadzorcze poszczególnych Spółek dokonały ich zatwierdzenia. Minister Skarbu Państwa realizował poszczególne zadania ujęte w planach naprawczych ww. podmiotów, zgodnie z treścią Porozumienia z 17 stycznia 2015 r., w ramach swoich kompetencji działając jako akcjonariusz poszczególnych Spółek (...). Ponadto informacje na temat etapu realizacji przez poszczególne spółki programów naprawczych stanowiły element »Sprawozdań z działalności Pełnomocnika Rządu do spraw restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego«, składanych przez Pełnomocnika Radzie Ministrów w okresach półrocznych. Dodatkowo należy wskazać, że w trybie roboczym reprezentanci Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek sektora węgla kamiennego realizujących programy naprawcze, w ramach posiadanych uprawnień, na bieżąco przekazywali wszystkie niezbędne informacje z zakresu realizacji programów naprawczych”.*

[Dowód: akta kontroli str. 4379]

Jak wyjaśnił Pełnomocnik, plany naprawcze KHW i JSW opracowały zarządy tych spółek, a dokumenty te były przyjmowane przez ich organy w sposób określony w ich regulacjach wewnątrz korporacyjnych. Plany naprawcze tych spółek nie były przyjmowane przez RM.

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 pociągnąłby za sobą bardzo poważne skutki społeczne, prawne i ekonomiczne, a także zagroziłoby 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. 5638, 6200-6201]

³⁵ Zwana dalej: „GPW”.

„Program naprawczy KHW S.A. – działania dostosowujące do zmieniającego się otoczenia gospodarczego”³⁶ z 31 marca 2015 r., został opracowany przez Zarząd tej spółki i przyjęty przez Radę Nadzorczą³⁷ 2 kwietnia 2015 r., a jego aktualizacja³⁸ została przeprowadzona w październiku 2015 r. i pozytywnie zaopiniowana przez RN KHW 9 października 2015 r.³⁹. W „Programie naprawczym KHW S.A.” ujęto cztery warianty funkcjonowania spółki:

- 1) utrzymanie dotychczasowego modelu funkcjonowania KHW (wariant wyjściowy),
- 2) hibernacja ruchu Boże Dary KWK Murcki-Staszic,
- 3) wygaszanie ruchu Boże Dary KWK Murcki-Staszic we własnym zakresie,
- 4) wygaszanie i zbycie na rzecz SRK ruchu Boże Dary KWK Murcki-Staszic - wariant ten uzyskał rekomendację Zarządu Spółki.

W części szczegółowej ww. programu (po aktualizacji) główne założenia techniczne obejmowały: utrzymanie wielkości wydobycia i sprzedaży na poziomie ok. 10,6 mln ton w 2015 r. oraz powyżej 10 mln ton w kolejnych latach, zmniejszenie kosztów usług wiertniczo-górnictwowych, wzrost jakości produkowanego węgla, zmniejszenie stanu zwałów w latach 2015-2020, utrzymanie corocznych nakładów inwestycyjnych na poziomie zbliżonym do kosztów amortyzacji, ograniczenie kosztów stałych poprzez likwidację zbędnej infrastruktury dołowej i powierzchniowej, maksymalizację przychodów z innych źródeł.

Zaprezentowano w ww. programie cztery kategorie zadań i przedsięwzięć:

- restrukturyzację techniczno-organizacyjną - przekierowanie wydobycia z KWK Wieczorek na KWK Murcki-Staszic (od II połowy 2017 r.), zaprzestanie eksploatacji ścian systemem podsadzkowym w KWK Wujek (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;
- restrukturyzację zatrudnieniową - obniżanie zatrudnienia od 2015 r. (na przełomie 2015/2016 r. o ok. 2 tys. pracowników, a łącznie do 2020 r. o ok. 4 tys. pracowników), redukcja zatrudnienia w Biurze Zarządu i Centrum Usług Wspólnych o ok. 20%, optymalizacja kosztów pracowniczych i emerytalnych, obejmująca m.in. zawieszenie uprawnień górniczych byłych pracowników Spółki do otrzymywania bezpłatnego węgla;
- restrukturyzację majątkowo-kapitałową - w tym sprzedaż w 2015 r. ZEC S.A. oraz działania zmierzające do zbycia spółek zależnych;
- finansowanie działalności (restrukturyzacja finansowa, optymalizacja kosztów).

Jako zadania niezbędne w celu poprawy przepływów finansowych do 31 marca 2015 r. zakładano: pozyskanie przedpłat na dostawy węgla, pozyskanie nowego finansowania (ok. 280 mln zł), dodatkową emisję obligacji wewnętrznych (100 mln zł), utrzymanie dotychczasowego finansowania⁴⁰. Realizacja założonych celów Programu naprawczego KHW miała doprowadzić do: zbilansowania w 2015 r. wpływów i wydatków⁴¹, poprawy wyniku finansowego w 2015 r. oraz w latach kolejnych, zmniejszenia w latach 2015-2020 kosztów Spółki o ok. 3,6 mld zł, przy równoczesnym zwiększeniu przychodów o ok. 840 mln zł, koncentracji wydobycia oraz produkcji węgla o parametrach jakościowych

³⁶ Zwany dalej: „Programem naprawczym KHW”.

³⁷ Zwaną dalej „RN”.

³⁸ Opisano w niej m.in. działania już zrealizowane tj.: wygaszanie i zbycie na rzecz SRK Ruchu Boże Dary KWK Murcki-Staszic, zbycie do SRK Ruchu Mysłowice KWK Mysłowice-Wesoła, całkowite zaprzestanie eksploatacji ścian systemem podsadzkowym, usprawnienie transportu ludzi do przodków wydobywczych, obniżanie zatrudnienia, finansowanie działalności.

³⁹ Aktualizacja obejmowała m.in.: zmniejszenie stanu na zwałach do ok. 250 tys. ton na koniec 2020 r., obniżenie zatrudnienia na przełomie 2015/2016 r. o ok. 2,5 tys. pracowników, a łącznie w latach 2015-2020 do ok. 5 tys. pracowników (głównie odejścia naturalne), uruchomienie czwartej edycji Programu Dobrowolnych Odejść – skierowanego do pracowników powierzchni, zakończenie do końca 2016 r. eksploatacji ścian prowadzonych systemem podsadzkowym (co miało spowodować zmniejszenie kosztów o ok. 10 mln zł rocznie od 2017 r.). Ponadto planowano: przekazanie pola F Ruchu Boże Dary do SRK – II etap, przekierowanie wydobycia z KWK Wieczorek na KWK Murcki-Staszic (od II połowy 2017 r.), sprzedaż w 2015 r. Zakładów Energetyki Ciepłej S.A., upraszczanie struktury Grupy Kapitałowej KHW (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), zagospodarowanie majątku nieprodukcyjnego.

⁴⁰ Leasing – ok. 300 mln zł, kredyt kupiecki – ok. 200 mln zł oraz odroczenie płatności podatku VAT – ok. 177 mln zł.

⁴¹ Bez uwzględnienia spłaty obligacji zabezpieczonych w wysokości ok. 346 mln zł.

wynikających z zapotrzebowania na rynku, zwiększenia wydajności produkcji, zapewnienia dostępu do źródeł finansowania poprzez uwiarygodnienie Spółki jako stabilnego podmiotu.

[Dowód: akta kontroli str. 6128-6129, 6132A]

„Program Restrukturyzacji Grupy Kapitałowej JSW na lata 2015-2021” został opracowany przez Zarząd JSW i przedłożony RN JSW w dniach 19 i 26 stycznia 2015 r. lecz Rada go nie zaopiniowała ani nie przyjęła. W dniu 5 sierpnia 2015 r. ww. program został przyjęty przez Zarząd Spółki lecz z uwagi na dynamikę zmian zachodzących w otoczeniu rynkowym oraz pogłębiające się problemy, nie uzyskał ostatecznej formy i podlegał ciągłej weryfikacji - nie uzyskał statusu dokumentu zaakceptowanego przez RN.

[Dowód: akta kontroli str. 6201]

Z dniem 21 kwietnia 2015 r. ze statutu KW i z dniem 3 lipca 2015 r. ze statutu KHW wykreślono zapisy zobowiązujące WZ do zatwierdzania strategii tych spółek. Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MSP: „(...) zmiany statutów miały na celu dostosowanie postanowień w nich zawartych do brzmienia wzorcowego statutu jednoosobowych spółek SP, przyjętego Zarządzeniem Ministra SP nr 16 z dnia 9 marca 2010 r. (...)”.

[Dowód: akta kontroli str. 1066-1067, 2556-2557, 4676]

W sprawie zatwierdzania przez Ministra SP strategii spółek, w okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad KHW i KW - przed wprowadzeniem ww. zmian statutów, Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił: „Z dokumentów posiadanych przez MSP nie wynika, by we wskazanym okresie Minister Skarbu Państwa zatwierdzał zmiany w obowiązujących Strategiach. MSP nie posiada także żadnych informacji na temat uzasadnienia co do braku powyższego działania”.

[Dowód: akta kontroli str. 4677]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1.1. W 2015 r., przez okres niecałych 10 miesięcy, tj. od 4 lutego do 26 listopada 2015 r. kompetencje właścicielskie określone w art. 2 pkt 5 i 6 oraz w art. 18 ust. 1 ustawy o wykonywaniu uprawnień SP w odniesieniu do podmiotów sektora gwk wykonywał Minister SP (wcześniej wykonywał je Minister Gospodarki, później Minister Energii). Po zmianie tych kompetencji Minister Gospodarki nadal pozostał m.in. dysponentem środków budżetowych, stanowiących pomoc dla górnictwa, a jednocześnie odpowiadał za bezpieczeństwo energetyczne kraju oraz sektorowe programy dla gwk.

Zdaniem NIK, rozdzielenie powyższych kompetencji utrudniało prowadzenie spójnej i skoordynowanej polityki wobec tej branży oraz nie zapewniało czytelności odpowiedzialności za podejmowane działania. NIK zwraca uwagę, że nie w pełni jednoznaczny podział kompetencji pomiędzy Ministrem Gospodarki, a Pełnomocnikiem oraz Ministrem SP 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 Ministrowi Gospodarki celem podjęcia dalszych prac. Prace te nie zostały jednak podjęte do końca 2015 r.

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 (...)”.

[Dowód: akta kontroli str. 6194-6212]

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

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 był dokument o randze programu rządowego. Tym niemniej, NIK przyjmuje wyjaśnienia Pełnomocnika 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.

1.3. NIK zwraca uwagę, że w *Programie rządowym*, 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 *Programie*, a w okresie wdrażania późniejszych działań naprawczych z koncepcjami restrukturyzacji wypracowanymi m.in. przez Pełnomocnika i jego zespół.

Zdaniem NIK, zatwierdzanie pozytywnie zaopiniowanych przez rady nadzorcze strategii miało uzasadnienie, a od chwili wprowadzenia tego wymogu do statutów spółek było także obowiązkiem WZ 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. Tymczasem ze statutów KW i KHW wykreślono zapisy zobowiązujące WZ do zatwierdzania strategii tych spółek, co zdaniem NIK, mogło utrudniać wdrażanie spójnych działań w odniesieniu do spółek sektora gwk, ujmowanych w dokumentach o charakterze strategicznym, przygotowywanych przez ich zarządy. Powyższe zmiany weszły w życie odpowiednio z dniem 21 kwietnia 2015 r. i 3 lipca 2015 r.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, procesy restrukturyzacyjne podmiotów sektora gwk, wynikające m.in. z koncepcji restrukturyzacji przygotowanej przez Pełnomocnika oraz z programów naprawczych spółek węglowych opracowanych przez ich zarządy w 2015 r. były pierwszymi projektami skonkretyzowanych działań mających zapobiec dalszemu pogłębianiu się niekorzystnej sytuacji tych podmiotów. NIK zwraca uwagę, że w celu zapobieżenia upadłości spółek węglowych działania podejmowane w 2015 r. w oparciu o powyższe plany, z uwagi na ich pilność, były realizowane w oderwaniu od postanowień sektorowego *Programu rządowego*, który formalnie nadal obowiązywał. W okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego Ministra SP nad podmiotami gwk nie wypracowano jednolitej, spójnej koncepcji dla tej branży, co zdaniem NIK, było wynikiem m.in. poszukiwania rozwiązań umożliwiających udzielenie spółkom sektora wsparcia zgodnego z obowiązującymi przepisami, dużej dynamiki zmian w ich otoczeniu, a także niejednoznacznego podziału kompetencji pomiędzy Ministrem Gospodarki a Pełnomocnikiem i Ministrem SP. NIK zwraca uwagę, że niezatwierdzenie przez WZ spółek węglowych dokumentów tych podmiotów o charakterze strategicznym również nie sprzyjało wypracowaniu jednolitej koncepcji restrukturyzacji gwk.

2. Realizacja koncepcji restrukturyzacji górnictwa oraz nadzór nad działalnością podmiotów sektora gwk

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie sprawowania nadzoru przez Ministra SP nad sektorem gwk, działania restrukturyzacyjne w KW podejmowane były w oparciu o „*Plan naprawczy KW S.A.*”, Porozumienie z 17 stycznia 2015 r. oraz „*Koncepcję restrukturyzacji i biznesplan Nowej Kompanii Węglowej*”, przyjętą uchwałą Zarządu KW z 26 lutego 2015 r. i pozytywnie zaopiniowaną przez RN KW uchwałą z 27 lutego 2015 r.⁴²

[Dowód: akta kontroli str. 1250-1263]

W ramach działań poprzedzających przyjęcie 7 stycznia 2015 r. przez RM „*Planu naprawczego KW S.A.*”, w dniu 19 grudnia 2014 r. pomiędzy WKS a MSP została zawarta umowa o udzielenie przez MSP wsparcia⁴³ niebędącego pomocą publiczną, w wysokości

⁴² „*Plan naprawczy KW S.A. na lata 2014-2020*” przyjęty uchwałą NWZ KW z 29 października 2014 r. został uchwałą NWZ KW z 11 czerwca 2015 r. uchylony, z powodu wydarzeń z końca 2014 r. (w tym m.in. niepowodzenia realizowanego w 2014 r. procesu emisji euroobligacji) oraz pogłębiania się niekorzystnej sytuacji na rynku węgla. Jak podał Zarząd KW w uzasadnieniu uchwały z 11 czerwca 2015 r.: „*Obecne inicjatywy do wdrożenia odbiegają zasadniczo od założeń oraz działań kierunkowych przyjętych w „Planie naprawczym KW S.A. na lata 2014-2020” zatwierdzonym uchwałą WZ z 29 października 2014 r.*”

⁴³ Wsparcie niebędące pomocą publiczną, o którym mowa w art. 2 pkt 8a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o *zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* (Dz.U. z 2016 r., poz. 154 ze zm.).

600 mln zł, w formie objęcia akcji w podwyższonym kapitale zakładowym WKS⁴⁴. Celem wsparcia było sfinansowanie nabycia czterech kopalń od KW⁴⁵, a okres jego wykorzystania ustalono do końca II kwartału 2015 r. Aneksem nr 1 z 4 lutego 2015 r.⁴⁶ do ww. umowy, wprowadzono m.in. definicję spółki celowej, tj. spółki utworzonej w celu realizacji inwestycji, zmieniono zakres inwestycji (kopalnie Piekary i Bobrek-Centrum zostały zastąpione przez kopalnie Marcel i Rydułtowy-Anna) oraz zmieniono harmonogram podwyższenia kapitału zakładowego i załączono „*Biznesplan dla kopalni w Rybnickim Okręgu Wydobywczym*” z 19 stycznia 2015 r. oraz „*Test Prywatnego Inwestora dla udzielenia wsparcia niebędącego pomocą publiczną dla WKS S.A.*” z 19 stycznia 2015 r.

Do końca 2015 r. nie dokonywano żadnych dalszych zmian w umowie wsparcia z 19 grudnia 2014 r., pomimo zmiany przez KW koncepcji utworzenia NKW (ujętej w „*Koncepcji restrukturyzacji i biznesplanie Nowej Kompanii Węglowej*” z 20 lutego 2015 r.) poprzez rozszerzenie zakresu nabycia przez WKS ROW od KW 11 kopalń (w miejsce 4) i dodatkowo 4 zakładów pomocniczych, jak również pomimo złożenia do MSP 19 sierpnia 2015 r. wniosku WKS z 15 lipca 2015 r. o zawarcie aneksu do tej umowy wsparcia⁴⁷.

W ww. wniosku zapisano m.in., że spółka celowa WKS ROW ma stać się NKW, a zmiana zakresu inwestycji z 4 do 11 kopalń i 4 zakładów pociągnie za sobą docelowe zmniejszenie udziału WKS w NKW, wobec czego finansowanie programu naprawczego KW w wysokości 2 208 mln zł byłoby pokryte z następujących źródeł: 500 mln zł z wkładu WKS, 217 mln zł z tytułu konwersji wymagalnych należności krótkoterminowych WKS do KW (przedpłat na węgiel) oraz 1 491 mln zł - środki pozyskane od inwestorów. Zakładano dwa etapy – nabycie 11 kopalń i 4 zakładów przez NKW wraz gotówkowym podwyższeniem jej kapitału zakładowego w kwocie 800 mln zł do końca III kwartału 2015 r. oraz gotówkowe podwyższenie kapitału zakładowego NKW w kwocie 691 mln zł do końca I półrocza 2016 r.
[Dowód: akta kontroli str. 5132-5203, 5216-5224, 6133-6193, 6369, 6382-6387, 6400-6410, 6415-6420, 6433-6436A]

W dniu 9 lutego 2015 r. KW i WKS ROW zawarły „*Przedwstępną umowę sprzedaży zorganizowanych części przedsiębiorstwa KW S.A.*” w postaci kopalń: Chwałowice, Jankowice, Marcel i Rydułtowy-Anna. Aneksem z 15 grudnia 2015 r. przedłużono termin jej obowiązywania do 30 czerwca 2016 r. Umowy tej do końca 2015 r. nie sfinalizowano sprzedażą, ani też nie zmieniono jej zakresu rzeczowego (na 11 kopalń i 4 zakłady).
[Dowód: akta kontroli str. 6371-6376, 6388-6390, 6411-6414]

W sprawie rozszerzenia liczby kopalń do zbycia na rzecz NKW z 4 do 11 Pełnomocnik wyjaśnił: „*(...) 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. 6207-6208]

W ramach działań związanych z utworzeniem NKW, 14 września 2015 r. KW złożyła do Walnego Zgromadzenia (MSP) wniosek o wyrażenie zgody na sprzedaż na rzecz WKS ROW, bez przeprowadzenia przetargu, przedsiębiorstwa KW w postaci 11 zakładów

⁴⁴ Wniosek o udzielenie wsparcia był złożony 4 grudnia 2014 br., a jego uzupełnienie 15 grudnia 2014 r.

⁴⁵ KWK Jankowice, KWK Chwałowice, KWK Bobrek-Centrum, KWK Piekary.

⁴⁶ Na wniosek WKS złożony w MSP 21 stycznia 2015 r.

⁴⁷ Dopiero aneksem nr 2 z 28 kwietnia 2016 r. zwiększono zakres inwestycji i objęto nią 11 kopalń i 4 zakłady KW oraz wskazano spółkę celową utworzoną przez WKS w celu realizacji inwestycji, tj. Polską Grupę Gómiczą sp. z o.o. i zmniejszono kwotę wsparcia do 500 mln zł, a okres jego wykorzystania określono do 2 maja 2016 r. Do aneksu nr 2 załączono „*Biznesplan Polskiej Grupy Gómiczej*” z 22 kwietnia 2016 r. oraz „*Test Prywatnego Inwestora dla udzielenia wsparcia niebędącego pomocą publiczną dla WKS S.A.*” z 25 kwietnia 2016 r. Ww. inwestycja obejmowała kopalnie: Bielszowice, Bolesław Śmiały, Chwałowice, Halemba-Wirek, Jankowice, Marcel, Piast, Pokój, Rydułtowy-Anna, Sośnica, Ziemowit oraz Zakład Remontowo-Produkcyjny, Zakład Informatyki i Telekomunikacji, Zakład Gómiczych Robót Inwestycyjnych, Zakład Elektrociepłowni.

górnictwa i 4 innych zakładów⁴⁸. Wniosek został wycofany pismem KW z 1 października 2015 r. w związku ze zmianą koncepcji przekształceń restrukturyzacyjnych KW.

Również w tym okresie, 18 września 2015 r. WKS złożył wniosek do WZ (MSP) o podjęcie uchwały ws. wykonywania prawa głosu z udziałów na Zgromadzeniu Wspólników WKS ROW dot. nabycia przez WKS ROW od KW 11 zakładów górniczych i 4 innych zakładów. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że w celu oceny warunków i korzyści biznesowych dot. utworzenia NKW w oparciu o WKS ROW, wykonano biznesplan NKW z 9 lipca 2015 r. (zaktualizowany 14 września 2015 r.) oraz test prywatnego inwestora dla udzielenia wsparcia niebędącego pomocą publiczną dla WKS z 10 lipca 2015 r. (zaktualizowany 17 września 2015 r.), które to dokumenty zostały dołączone do ww. wniosku.

Według wniosku, WKS ROW zamierzał sfinansować ww. zakup przedsiębiorstwa⁴⁹ poprzez zaliczenie zapłaconej na poczet zakupu 4 zakładów górniczych⁵⁰ zaliczki 500 mln zł oraz Program Nowej Emisji Obligacji o wartości 1 230 mln zł. Ponadto WKS podał, że dla zapewnienia finansowania dalszej działalności NKW, przeprowadzono proces pozyskania inwestorów i 11 września 2015 r. wpłynęły dwie warunkowe oferty finansowania WKS ROW: oferta nabycia 3 000 000 udziałów w NKW po cenie minimalnej 100 zł za 1 udział, złożona przez Polskie Inwestycje Rozwojowe poprzez Fundusz Inwestycji Polskich Przedsiębiorstw Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych⁵¹ oraz oferta dofinansowania do kwoty 1 192 mln zł złożona przez Towarzystwo Finansowe Silesia Sp. z o.o.⁵². Zakładano wówczas następującą strukturę kapitałową NKW: TF Silesia – 1 192 mln zł (54% udziałów), WKS – 717 mln zł⁵³ (32%), FIPP FIZAN – 300 mln zł (14%)⁵⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 1356-1425, 1682, 1986-2023, 5429-5468, 6126-6127, 6428-6430]

Pismem z 30 października 2015 r.⁵⁵ Zarząd WKS zwrócił się do MSP o aneksowanie umowy wsparcia z 19 grudnia 2014 r. i o zmianę terminów realizacji inwestycji NKW. Zapisano w nim m.in.: „(...) *Koncepcja przeniesienia do WKS ROW zorganizowanych części przedsiębiorstwa KW S.A. w ramach projektu utworzenia NKW jest aktualna. Wymaga jednak zmiany struktury inwestorskiej, poprzez rozszerzenie jej o podmioty sektora prywatnego (np. notowane na giełdzie spółki kapitałowe) (...)*”. Kolejnym pismem z tego samego dnia, WKS zwrócił się o niepodejmowanie uchwał dot. wcześniejszych wniosków złożonych w tej sprawie do WZ, w związku z koniecznością aktualizacji uczestnictwa WKS w procesie przekształceń KW oraz złożenia wniosku o zmianę zakresu inwestycji.

Dnia 16 listopada 2015 r. WKS i MSP zawarły porozumienie dotyczące umowy wsparcia z 19 grudnia 2014 r., w którym stwierdzono, że mając na uwadze deklarowane przez WKS zaangażowanie w projekt NKW na poziomie nie niższym niż 717 mln zł, strony wyraziły wolę dalszej kontynuacji umowy wsparcia, do czasu ustalenia ostatecznej struktury inwestorskiej NKW⁵⁶, co powinno nastąpić nie później niż do 31 marca 2016 r. i do tej daty miał zostać złożony wniosek tej Spółki o zmianę zakresu inwestycji.

[Dowód: akta kontroli str. 1824-1826, 2400, 5373-5378, 6377-6381]

⁴⁸ Wniosek był poprzedzony zawarciem listu intencyjnego pomiędzy WKS, WKS ROW i KW, którego przedmiotem była transakcja obejmująca przedsiębiorstwo KW z wyłączeniem majątku niezwiązanego z działalnością górnictwa. W porozumieniu postanowiono m.in. o przystąpieniu do negocjacji zmian aktu założycielskiego WKS ROW oraz zmian umowy przedwstępnej z 9 lutego 2015 r. w sposób uwzględniający treść i cel umowy wsparcia z 19 grudnia 2014 r. zawartej między WKS a MSP.

⁴⁹ W znaczeniu określonym w przedwstępnej umowie sprzedaży z 9 lutego 2015 r.

⁵⁰ W ramach przedwstępnej umowy sprzedaży zorganizowanych części przedsiębiorstwa z 9 lutego 2015 r.

⁵¹ Zwany dalej „FIPP FIZAN”.

⁵² Zwane dalej „TF Silesia” - jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, której zadaniem była realizacja uzasadnionych ekonomicznie projektów inwestycyjnych i restrukturyzacyjnych.

⁵³ 500 000 000 zł – środki z umowy wsparcia zainwestowane przez WKS w WKS ROW oraz 217 000 000 zł – kwota nierozliczonej przez WKS z KW zaliczki, która w formie konwersji miała być zamieniona na udziały WKS w WKS ROW.

⁵⁴ Pismem z 17 września 2015 r. WKS złożył do WZ (MSP) wniosek o podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy inwestycyjnej pomiędzy WKS, FIPP FIZAN, TF Silesia oraz WKS ROW, w celu pełnego uregulowania sposobu przeprowadzenia dokapitalizowania i przystąpienia nowych wspólników do WKS ROW, określenie zasad jej funkcjonowania oraz organów a także zasad ewentualnego wyjścia stron z tej inwestycji.

⁵⁵ W odpowiedzi na pismo MSP z 20 października 2015 r., w którym wystąpiono do WKS o przedstawienie aktualnej koncepcji planowanego zaangażowania w NKW, w tym wskazanie harmonogramu prac w kontekście udzielonego przez MSP wsparcia.

⁵⁶ Zmiana koncepcji spowodowana ryzykiem wydania przez Komisję Europejską negatywnej decyzji w stosunku do działań tworzenia NKW przy udziale podmiotów kontrolowanych przez Skarb Państwa, w tym TF Silesia.

Były Prezes Zarządu WKS wyjaśnił, że spółka „WKS ROW uzyskała zgodę UOKiK na koncentrację polegającą na zakupie wszystkich 11 kopalń, jak również zawarła wymagane umowy z Ministrem Środowiska dla nowego, rozszerzonego zakresu inwestycji, zmieniony zakres inwestycji miał się dokonać według nowej przedwstępnej umowy sprzedaży zmieniającej umowę z 9 lutego 2015 r. Nowa przedwstępna umowa sprzedaży bazowała na nowej wycenie inwestycji i zakładała przejęcie przez WKS ROW zobowiązań KW SA. Taki kształt zmian nie został wybrany z inicjatywy WKS S.A. Dodatkowo, uzgodniona została umowa inwestycyjna na mocy której inwestorem w zakupie 11 kopalń poza WKS ROW miały być: Węglokoks, Fundusz Inwestycji Polskich Przedsiębiorstw Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych, Towarzystwo Finansowe SILESIA sp. z o.o. Do podpisania nowej umowy przedwstępnej – planowanego na 24 września 2015 r. jak również umowy inwestycyjnej – nie doszło na mocy decyzji MSP. Przyczyną tego stanu rzeczy (...) była obawa, że transakcja zakupu kopalń może być potraktowana przez Komisję Europejską jako niedozwolona pomoc publiczna”.

[Dowód: akta kontroli str. 6361]

Według notatki Departamentu Spółek Kluczowych MSP z 10 września 2015 r. dla Ministra SP, w sprawie określenia ryzyk realizowanej wówczas koncepcji tworzenia NKW, w celu utworzenia tego podmiotu prowadzono rozmowy z wieloma potencjalnymi inwestorami, z różnych branż i sektorów, w tym z energetycznego oraz z bankami inwestycyjnymi. Jak podano w notatce: „Skarb Państwa ze zrozumieniem zareagował na stanowisko zarządów spółek energetycznych dot. potencjalnych zagrożeń wiążących się z bezpośrednim zaangażowaniem w finansowanie NKW, a tym samym przyjął do wiadomości brak zainteresowania tego typu transakcją”. W związku z powyższym, zdecydowano o podjęciu działań w celu realizacji kolejnego rozpatrywanego wcześniej scenariusza dokapitalizowania NKW przez TF Silesia, wskazując przy tym m.in. na poważne ryzyko uznania przez Komisję Europejską⁵⁷ działań dotyczących tworzenia i finansowania NKW jako niezgodnych ze wspólnym rynkiem i nakazu zwrotu udzielonej już pomocy w tym zakresie. Jak zaznaczono: „obowiązek zwrotu pomocy (...) może dotyczyć w szczególności TF Silesia, KW S.A., NKW (WKS ROW) WKS S.A (mając również na uwadze udzielone już przez MSP wsparcie nie będące pomocą publiczną) – w efekcie może to oznaczać nawet konieczność ogłoszenia upadłości ww. spółek w przypadku niemożliwości zwrotu pomocy w wyznaczonym czasie”.

[Dowód: akta kontroli str. 5350-5353]

Ryzyka związane z pomocą publiczną w związku z rozważanym scenariuszem utworzenia i finansowania NKW (tj. przy udziale WKS, TF Silesia i FIPP FIZAN, którego jedynymi inwestorami byli Bank Gospodarstwa Krajowego S.A. i Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A.) zostały również przedstawione w opinii prawnej z 15 września 2015 r.⁵⁸ i dotyczyły:

- wszczęcia przez KE formalnego postępowania obejmującego również działania związane z tworzeniem NKW i przekazywaniem środków do KW/NKW,
- wydania przez KE decyzji o zawieszeniu udzielania pomocy do czasu wydania decyzji ws. zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym co mogło oznaczać konieczność wstrzymania wszelkich działań związanych z przekazywaniem środków do KW/NKW,
- wydania negatywnej decyzji w stosunku do utworzenia i finansowania NKW oraz wydania przez KE obowiązku zwrotu udzielonej już niedozwolonej pomocy w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 5369-5371]

W procesie tworzenia NKW powstała również koncepcja wniesienia do 100% akcji KW do TF Silesia, czego potwierdzeniem była zgoda RM z 30 września 2015 r. na zbycie w trybie innym niż określony w art. 33 ust. 1 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁵⁹, udzielona na podstawie wniosku Ministra SP, w zamian za objęcie udziałów

⁵⁷ Zwaną dalej „KE”.

⁵⁸ Sporządzonej przez Kancelarię Prawną, która świadczyła usługi prawne w celu wsparcia Ministra SP w prowadzonym procesie notyfikacyjnym programu pomocowego *Pomoc państwa dla polskiego sektora węglowego w latach 2015-2018*.

⁵⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 981 ze zm.) – zwana dalej „ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji”.

w podwyższonym kapitale zakładowym TF Silesia. Ostatecznie jednak na wniosek Ministra Energii z 29 grudnia 2015 r., w dniu 7 stycznia 2016 r. odstąpiono od tej koncepcji.

[Dowód: akta kontroli str. 4871-4872, 5238-5245, 5787-5801]

Podsekretarz Stanu w MSP jako uzasadnienie dla ww. transakcji wskazał:

- operacja wniesienia akcji KW do TF Silesia miała mieć na celu bezpieczne i przeprowadzone w optymalny sposób wprowadzenie do TF Silesia inwestorów zewnętrznych. Wzmocnione kapitałowo TF Silesia miało wziąć udział w zabezpieczeniu dostaw węgla kamiennego dla strategicznego sektora do czasu wypracowania dla TF Silesia ostatecznej formuły właścicielskiej,
- wniesienie ww. akcji miało stanowić jeden z etapów przekształceń KW, mający na celu potencjalne stworzenie sprawnie zarządzanego podmiotu, prowadzącego efektywnie ekonomicznie wydobycie węgla, zdolnego do konkurencyjności na rynku,
- celem projektu przekształceń KW było osiągnięcie takiej formuły własnościowej, która miała przynieść inwestorom realne korzyści finansowe.

[Dowód: akta kontroli str. 4871-4872]

Pełnomocnik wyjaśnił: „Koncepcja utworzenia NKW w drodze wniesienia aktywów KW S.A. 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”.

[Dowód: akta kontroli str. 6203]

W wyniku pozostałych działań restrukturyzacyjnych podejmowanych w KW, w okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Ministra SP w 2015 r.⁶⁰:

- SRK zbyto kopalnie: KWK Makoszowy (30 kwietnia 2015 r.), KWK Brzeszcze (4 maja 2015 r.), KWK Centrum (8 maja 2015 r.);
- WĘGLOKOKS KRAJ Sp. z o.o.⁶¹ sprzedano kopalnie KWK Bobrek i KWK Piekary (8 maja 2015 r.),
- obniżono zatrudnienie o 10,6 tys. osób (z tego 8,2 tys. wskutek zmian organizacyjnych, 2,4 tys. osób wskutek odejść emerytalnych). W grupie 11 kopalń planowanych do przeniesienia do NKW wydajność w porównaniu do analogicznego okresu 2014 r. wzrosła o 12,6%.

[Dowód: akta kontroli str. 1232-1236, 1217-1224, 5492-5493, 5550-5551]

Wyjaśniając przyczyny zbycia kopalni „Piekary” na rzecz WKS Kraj, Pełnomocnik stwierdził: „Węglkokoks S.A. kilkakrotnie, w poprzednich latach próbował nabyć aktywa górnicze, jednak w okresie koniunktury spółki węglowe nie były zainteresowane zbywaniem kopalń. (...) Korzystając z bessy na rynku Węglkokoks wznowił działania nakierowane na nabycie aktywów produkcyjnych, czego efektem było nabycie m.in. KWK Piekary i KWK Bobrek. (...) Przeważająca część surowca niezbędnego dla działalności Węglkokoks Kraj w zakresie wzbogacania węgla (miały energetyczne niskiej jakości) pochodziła do chwili obecnej z KWK Piekary (...), a zakład wzbogacania węgla posiadany przez Węglkokoks Kraj współpracował z tą kopalnią od ponad 20 lat. (...) Zakup KWK Piekary był priorytetem Węglkokoks 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 Węglkokoks Kraj zakładu przerobczego, zlokalizowanego w bezpośrednim sąsiedztwie KWK Piekary (...) Jednoczesne nabycie KWK Piekary razem z KWK Bobrek, pozwoli z kolei na dalsze 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. 6205-6207]

⁶⁰ Według „Informacji nt. spółek sektora gwk będących w nadzorze MSP” z listopada 2015 r.

⁶¹ Zwanego dalej „WKS Kraj”.

2.2. W ramach realizacji „Programu naprawczego KHW S.A.” z 31 marca 2015 r. m.in:

- na podstawie umowy z 30 czerwca 2015 r. przekazano do SRK zorganizowaną część zakładu górniczego Ruchu Boże Dary KWK Murcki-Staszic wraz z 480 pracownikami, a 1 października 2015 r. pole F tego Ruchu wraz z 438 pracownikami,
- w dniu 31 maja 2015 r. podpisana została umowa zbycia do SRK zorganizowanej części zakładu górniczego Ruchu Mysłowice KWK Wesola-Mysłowice oraz przekazano do tej spółki 285 pracowników,
- zaprzestano eksploatacji podsadzkowej w KWK Wujek – oszczędności KHW z tego tytułu oszacowano na ok. 20 mln zł rocznie,
- zrestrukturyzowano formę i zakres zadań tzw. Centrum Usług Wspólnych. Przeniesienie ww. zadań do Spółki Szkoleniowej sp. z o.o. przyniesie oszczędności ok. 3 mln zł w 2016 r. oraz ok. 5,5 mln zł w kolejnym roku,
- zmniejszono zatrudnienie w KHW ogółem o 2 689 osób⁶²,
- w wyniku zawieszenia uprawnień dot. deputatów w 2015 r., KHW uzyskała dodatkowe przychody w wysokości ponad 50 mln zł z tytułu sprzedaży węgla dotychczas przeznaczanego na ich realizację,
- w październiku 2015 r. zbyto 100% akcji ZEC S.A.,
- w 2015 r. KHW ze sprzedaży nieruchomości i ruchomości uzyskał 2,8 mln zł, ze sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców – 4,1 mln zł, ze sprzedaży mieszkań w trybie komercyjnym – 5,4 mln zł, tj. łącznie ze sprzedaży majątku pozaprodukcyjnego – 12,3 mln zł.

[Dowód: akta kontroli str. 2729-2744, 5495-5497, 6208, 6455-6475]

Ponadto w ramach działań naprawczych, Zarząd KHW 6 lipca 2015 r. wystąpił do MSP (Pełnomocnika) o rozważenie zintegrowania KHW w ramach sektora energetyki zawodowej, przedstawiając m.in. opracowanie własne „*Koncepcja zintegrowania KHW S.A. w ramach sektora energetyki zawodowej*”. Ewentualna integracja miała zostać zrealizowana wg jednego z poniższych wariantów:

- wariant 1 – poprzez aport 100% akcji KHW do podmiotu z branży energetycznej,
- wariant 2 – poprzez emisję nowych akcji KHW, które zostałyby objęte przez podmiot z branży energetycznej,
- wariant 3 – poprzez utworzenie spółki celowej, do której wniesionoby 100% akcji KHW przy jednoczesnym dokapitalizowaniu SPV przez spółkę z branży energetycznej.

[Dowód: akta kontroli str. 2889-2927]

W celu opracowania najkorzystniejszej koncepcji przekształcenia kapitałowego KHW, MSP przystąpiło do oszacowania wartości przedsięwzięcia tej spółki zawierając 17 września 2015 r. umowę z firmą konsultingową⁶³.

[Dowód: akta kontroli str. 2794-2853]

Rada Ministrów 22 października 2015 r.⁶⁴ wyraziła zgodę na zbycie do 100% akcji należących do Skarbu Państwa w KHW w trybie innym niż określony w art. 33 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, poprzez ich wniesienie do nowotworzonej przez Skarb Państwa spółki, w zamian za objęcie udziałów w jej podwyższonym kapitale zakładowym. W planowanym procesie przekształcenia kapitałowego KHW uwzględniono m.in., że do nowoutworzonej spółki SPV, po wniesieniu akcji KHW planowane było przystąpienie kapitałowe podmiotu sektora energetycznego, co miało na celu stworzenie sprawnie zarządzanego podmiotu, prowadzącego efektywne ekonomicznie wydobywanie węgla, zdolnego do konkurowania na rynku węgla kamiennego.

Minister SP w dniu 28 października 2015 r. na wniosek Departamentu Spółek Kluczowych MSP, podjął decyzję o utworzeniu spółki prawa handlowego SPV, w ramach realizacji procesu restrukturyzacji kapitałowej KHW.

[Dowód: akta kontroli str. 2945-2951, 5802-5812]

⁶² Na 31 grudnia 2014 r. było zatrudnionych 16 770 osób, a na 31 grudnia 2015 r. - 14 081 osób.

⁶³ Odbiór zamówionego dzieła nastąpił protokołem z 18 listopada 2015 r.

⁶⁴ Zgoda wyrażona w trybie obiegowym - Protokół ustaleń nr 45/2015 posiedzenia RM w dniu 27 października 2015 r.

Jak wyjaśnił Pełnomocnik, koncepcja utworzenia spółki celowej, do której zostałyby wniesione akcje KHW zakładała podwyższenie jej kapitału zakładowego przez zewnętrznych inwestorów branżowych i objęcie przez nich akcji/udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym. Do zakończenia kontroli spółka celowa nie została powołana, a transakcja zbycia akcji KHW nie została zrealizowana.

[Dowód: akta kontroli str. 6205]

Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił, że nie posiada informacji na temat przesłanek odstąpienia od utworzenia przez MSP spółki SPV w ramach realizacji procesu restrukturyzacji kapitałowej KHW, pomimo zaakceptowania wniosku Departamentu Spółek Kluczowych przez Ministra SP w sprawie utworzenia takiej spółki.

[Dowód: akta kontroli str. 6280]

2.3. W ramach działań restrukturyzacyjnych w JSW, w okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad podmiotami sektora gwk przez Ministra SP, m.in.:

- wdrożono *Program Działań Dostosowawczych* w obszarze kosztów działalności oraz inwestycji, którego założeniem było utrzymanie planowanej produkcji i sprzedaży oraz uzyskanie cen referencyjnych węgla hard na satysfakcjonującym poziomie,
- wprowadzono *Program Działań Antykryzysowych*, korygujący zadania przyjęte w Planie Techniczno-Ekonomicznym w obszarze kosztów działalności, a w roku następnym w zakresie inwestycji. Działania zmierzały do redukcji kosztów, racjonalizacji nakładów inwestycyjnych oraz optymalizacji wykorzystania posiadanych aktywów,
- realizowano *Program Poprawy Płynności* w celu ograniczenia wydatków i zrównoważenia budżetu,
- współpracowano z obligatariuszami JSW w celu zawarcia umowy restrukturyzacyjnej.

Ponadto w 2015 r. Zarząd JSW w porozumieniu ze związkami zawodowymi podjął działania mające na celu obniżenie kosztów bieżącej działalności, dotyczące m.in.: wprowadzenia sześciodniowego tygodnia pracy, przy pięciodniowym tygodniu pracy pracownika⁶⁵, wstrzymania wypłaty 14 pensji za lata 2015-2017, wstrzymania realizacji wypłaty deputatu węglowego, przyjęcia zmienionych zasad naliczania pracownikom nagrody z okazji Dnia Górnika, dokonania zmian w zasadach wypłat odpraw emerytalnych⁶⁶.

W wyniku przeprowadzonych działań naprawczych koszt produkcji węgla w okresie 9 miesięcy 2015 r. ukształtował się na poziomie o 229,0 mln zł (tj. o 6,8%) niższym niż w analogicznym okresie 2014 r. W tym okresie, na skutek podejmowanych działań, obniżył się również poziom zużycia materiałów oraz wykorzystania usług.

W JSW w okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Ministra SP, nie przeprowadzono zmian własnościowych. Jak wyjaśnił Pełnomocnik, Spółka nie zbywała istotnych aktywów ani nie prowadziła akwizycji.

[Dowód: akta kontroli str. 5824-5825, 5498-5499, 6129-6131]

2.4. W wyniku realizacji przez podmioty sektora gwk działań naprawczych w 2015 r., SRK nabyła nieodpłatnie 6 kopalń, zakładów górniczych lub ich oznaczonych części⁶⁷, z tego KWK Brzeszcze i KWK Makoszowy kontynuowały proces wydobywania i opracowano dla nich programy naprawcze. Dla KWK Brzeszcze wyłoniono inwestora, natomiast w pozostałych kopalniach rozpoczęto proces ich likwidacji.

[Dowód: akta kontroli str. 5503]

Zgodnie z „*Planem zamknięcia*”⁶⁸ zaktualizowanym 26 stycznia 2016 r., terminy zaprzestania wydobywania w dwóch, prowadzących eksploatację, przekazanych do SRK

⁶⁵ Porozumienie z 23 lutego 2015 r. oraz porozumienie uszczegóławiające z 10 czerwca 2015 r.

⁶⁶ Porozumienie z 16 września 2015 r. aneksowane 1 października 2015 r.

⁶⁷ KWK Makoszowy - 1 maja 2015, r., KWK Brzeszcze - 5 maja 2015 r., KWK Centrum - 9 maja 2015 r., KWK Kazimierz-Juliusz - 1 czerwca 2015 r., KWK Mysłowice - 1 czerwca 2015 r., KWK Boże Dary - 1 lipca 2015 r. wraz z uzupełnieniem w dniu 1 października 2015 r.

⁶⁸ Plan zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla w Polsce stosownie do Decyzji Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE).

kopalniach zaplanowano na: 31 maja 2015 r. - KWK Kazimierz-Juliusz, 30 września 2018 r. – KWK Makoszowy⁶⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 5317, 5878, 6074]

W związku z wyłonieniem inwestora dla KWK Brzeszcze, SRK 31 grudnia 2015 r. zawarła ostateczną umowę sprzedaży ZCP Brzeszcze⁷⁰ za cenę 1 zł z Nowe Brzeszcze Grupa Tauron Sp. z o.o., a wraz z nią strony transakcji zawarły ze Skarbem Państwa umowę o zwrocie pomocy publicznej, której maksymalną wysokość (kwota główna) w umowie określono na 145 327 497 zł⁷¹.

[Dowód: akta kontroli str. 6021-6031]

2.5. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia ws. *ustanowienia Pełnomocnika*, Pełnomocnik w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa, przedstawia RM półroczne sprawozdanie ze swojej działalności. Do 31 grudnia 2015 r. Pełnomocnik sporządził dwa takie sprawozdania. Sprawozdanie za okres od 18 listopada 2014 r. do 18 maja 2015 r. sporządzone zostało w maju 2015 r. i przyjęte przez RM 30 czerwca 2015 r. Sprawozdanie za okres od 18 maja 2015 r. do 18 listopada 2015 r. sporządzone w listopadzie 2015 r. zostało przyjęte w trybie obiegowym przez Komitet Stały RM.

[Dowód: akta kontroli str. 685, 5818-5841]

Departament Spółek Strategicznych wyjaśnił, że nie posiada informacji na temat monitorowania kształtowania się wskaźników i mierników realizacji poszczególnych celów szczegółowych *Programu rządowego*. Jak podano: „*Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej w art. 9 jednoznacznie określa, że dział gospodarka obejmuje m.in. sprawy energetyki a do kompetencji ministra właściwego ds. gospodarki należą m.in. zagadnienia funkcjonowania krajowych systemów energetycznych z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju. W związku z powyższym właściwym w kwestii dokonywania oceny realizacji »Programu...« był Minister Gospodarki zgodnie z obowiązującym podziałem kompetencji*”.

[Dowód: akta kontroli str. 4379-4380]

2.6. Minister SP w okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad podmiotami sektora gwk, jako WZ spółek tego sektora, w drodze uchwał podejmował decyzje o zatwierdzaniu ich sprawozdań za 2014 r., wyrażał zgodę na ich dokapitalizowanie, sprzedaż ich majątku produkcyjnego i pozaprodukcyjnego, wnoszenie i obejmowanie udziałów lub akcji w innych podmiotach, w tym zależnych oraz określał sposób wykonywania prawa głosu na WZ lub Zgromadzeniach Wspólników (sp. z o.o.) podmiotów zależnych. Uchwały podejmowane były na pisemne uzasadnione wnioski Zarządów spółek oraz w oparciu o pisemne rekomendacje sporządzone w formie notatek przez komórki MSP nadzorujące sektor gwk. Minister SP działając jako WZ KW dwukrotnie, na wniosek Zarządu tej spółki⁷², podejmował uchwały o dalszym jej istnieniu.

[Dowód: akta kontroli str. 971-1004, 1054-1355, 1689-1690, 1738-1754, 1802-1810, 1840-1848, 1962-1985, 2157-2161, 2250-2276, 2453-2796, 2580-2614, 2971-3099, 3100-3259]

W sprawie przeprowadzania przez pracowników MSP (lub inne podmioty/osoby na zlecenie MSP) kontroli lub audytów w latach 2007-2015 w podmiotach górniczych, Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił: „*Minister Skarbu Państwa (...) w celu sprawowania kontroli i nadzoru ustanawia i powołuje w spółkach prawa handlowego rady nadzorcze, jako organy kontroli. (...)*”. Odnosząc się do okresu 10 miesięcy 2015 r. kiedy Minister SP wykonywał nadzór właścicielski nad spółkami sektora gwk poinformował, że nadzór nad każdą dziedziną działalności ww. podmiotów sprawowały poszczególne RN tych spółek.

[Dowód: akta kontroli str. 4678]

⁶⁹ W Planie zamknięcia wersja z 23 lutego 2015 r. objęte planem zamknięcia były: KWK Brzeszcze, KWK Piekary, Ruch Makoszowy, Ruch Centrum. W zaktualizowanej wersji z 7 czerwca 2015 r. – KWK Makoszowy i KWK Brzeszcze.

⁷⁰ Wydzielona jednostka produkcyjna obejmująca rejon zachodni KWK Brzeszcze. W SRK pozostała przeznaczona do likwidacji jednostka produkcyjna węgla obejmująca wschodnią część KWK Brzeszcze.

⁷¹ W umowie nabywca zobowiązał się do zwrotu pomocy wraz z odsetkami.

⁷² W związku z wystąpieniem przesłanek wymienionych w art. 397 Kodeksu spółek handlowych, tzn. bilans na 31 grudnia 2014 r. i 31 sierpnia 2015 r. wykazał stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz jedną trzecią kapitału zakładowego.

W odniesieniu do podmiotów sektora gwk obowiązywał system sprawozdawczości kwartalnej⁷³ zawierający informacje dot. bieżących spraw, w tym m.in. o:

- wysokości kapitałów na koniec okresu sprawozdawczego,
- kształtowaniu się przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia,
- wskaźnikach ekonomicznych i ich dynamice,
- regulowaniu zobowiązań i zdolności kredytowej oraz toczących się postępowaniach,
- podjętych działaniach mających na celu poprawę kondycji spółek w przypadku wystąpienia straty netto, utraty zdolności kredytowej lub braku płynności finansowej, innych istotnych problemach w działalności i sposobach ich rozwiązania,
- sytuacji społecznej w spółkach i zagrożeniach działalności spółki wynikających z uwarunkowań wewnętrznych i z otoczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 1005-1015, 1241-1249, 1562-1604, 1689-1764, 2157-2363, 2277-2363, 3154-3259, 6260-6278]

Zgodnie z zarządzeniem nr 32 Ministra SP z 14 sierpnia 2014 r. w sprawie powołania zespołu do spraw oceny wpływu sytuacji międzynarodowej na spółki z udziałem Skarbu Państwa, zadaniem Zespołu było bieżące monitorowanie i analizowanie wpływu sytuacji międzynarodowej na spółki, w których prawa z akcji albo z udziałów wykonuje Minister SP, w szczególności w kontekście skutków gospodarczych kryzysu ukraińskiego, z uwzględnieniem bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz sporządzanie w tym zakresie informacji dla Ministra SP. Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił, że w okresie od 4 lutego 2015 r. do 26 listopada 2015 r. ww. Zespół nie dokonywał analiz działalności sektora gwk.

[Dowód: akta kontroli str. 4688]

W kwestii braku bezpośredniego nadzoru Sekretarza Stanu Wojciecha Kowalczyka - pełniącego funkcję Pełnomocnika, nad komórkami organizacyjnymi MSP, wykonującymi zadania związane z nadzorem nad podmiotami sektora gwk⁷⁴ oraz sposobu zapewnienia współpracy i przepływu informacji, Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił: „Decyzję o podziale zadań pomiędzy członków Kierownictwa MSP podejmuje Minister Skarbu Państwa. Zgodnie z decyzjami kolejnych ministrów, częstokroć inny członek Kierownictwa sprawował nadzór funkcjonalny nad komórką organizacyjną, a inny jedynie nad branżą, w stosunku do której dana komórka organizacyjna wykonywała zadania związane z nadzorem właścicielskim. Jako przykład można podać Departament Spółek Kluczowych, w którego nadzorze znajdowały się spółki pozostające w nadzorze kilku członków kierownictwa. Decyzja o tego typu podziale zadań pomiędzy członków Kierownictwa nie wyklucza w żaden sposób prawidłowej współpracy pomiędzy członkami kierownictwa a komórkami organizacyjnymi zajmującymi się nadzorem właścicielskim. (...) komórki organizacyjne zobowiązane są do współpracy w drodze uzgodnień roboczych, opiniowania, udostępniania materiałów oraz prowadzenia wspólnych prac dla realizacji poszczególnych zadań. Sekretarz Stanu Wojciech Kowalczyk pełnił funkcję Pełnomocnika (...), a do jego zadań należało w szczególności przygotowanie i realizacja koncepcji restrukturyzacji górnictwa oraz inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań wynikających z tej koncepcji. Z dniem 31 lipca 2015 r. (...) obsługę Pełnomocnika (...) powierzono Departamentowi Spółek Kluczowych w ramach wydzielonego zasobu”.

[Dowód: akta kontroli str. 4561-4562]

2.7. Zarządzeniem Nr 3 z 28 stycznia 2013 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, Minister SP określił m.in. zasady ustalania wynagrodzeń członków zarządu, zgodnie z którymi:

- wysokość oraz zasady wynagradzania członków zarządów spółek jednoosobowych oraz z większościovym udziałem SP kształtują przepisy ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306 ze zm.). Wysokość wynagrodzenia członków zarządu spółek z mniejszościovym

⁷³ Sporządzane na podstawie Zarządzenia nr 17 Ministra SP z 3 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad i sposobu prowadzenia bazy informacji o podmiotach nadzorowanych przez Ministra SP oraz w sprawie wzorów ankiet.

⁷⁴ Tj. Departament Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej (w okresie od 4 lutego 2015 r. do 30 lipca 2015 r.) oraz Departament Spółek Kluczowych (w okresie od 31 lipca 2015 r. do 26 listopada 2015 r.).

udziałem Skarbu Państwa jest ustalana przez RN lub WZ/ZW, w zależności od postanowień statutów/umów spółek,

- wysokość wynagrodzenia prezesa i członków zarządu powinna być ustalana po przeanalizowaniu takich kryteriów jak w szczególności: poziom wynagrodzeń w regionie, branży, wielkość spółki (mierzona przykładowo średnioroczną liczbą zatrudnionych, wielkością przychodów), konkurencja na rynku pracy, poziom płac w spółce, poziom płac zarządów w podobnych spółkach, itp.

[Dowód: akta kontroli str. 727]

W dniu 27 marca 2013 r. w MSP przyjęty został dokument pn. *Dobre Praktyki w zakresie kształtowania wysokości i składników wynagrodzeń, w przypadku zawierania kontraktów menadżerskich z członkami zarządów wybranych spółek z udziałem Skarbu Państwa*. Zgodnie z ww. dokumentem, m.in.: Minister SP oczekiwał od RN podmiotów z udziałem SP powiązania wysokości wynagrodzenia członków zarządu z wynikami i stabilnym wzrostem spółek. Wynagrodzenie osób, będących członkami zarządu w spółkach z udziałem SP powinno składać się z dwóch części: stałej (gwarantującej bezpieczeństwo zatrudnionego członka zarządu, uzależnionej od wielkości spółki) – 60% wynagrodzenia oraz zmiennej (stanowiącej element motywacyjny – premia, nagroda roczna, nagroda za osiągnięcie celu, długoterminowe plany motywacyjne) – 40% wynagrodzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 6306-6337]

W zakresie egzekwowania przez Ministra SP od zarządów spółek węglowych, w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego, osiągania oczekiwanych wyników finansowych oraz obowiązywania zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów spółek węglowych uzależniających ich wysokość od wyników osiąganych przez te spółki, Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił: „(...) szczegółowo określone oczekiwane wartości ekonomiczne oraz konkretne zadania wymagane od Zarządu do zrealizowania w poszczególnych okresach obrachunkowych były wyznaczane do wykonania dla tychże zarządów poprzez rady nadzorcze spółek, ujmując je jako poszczególne elementy systemu wynagradzania członków zarządu. Kontrakty menadżerskie, zawierane przez rady nadzorcze z członkami zarządów określonych 3 spółek (KW S.A., KHW S.A. oraz JSW S.A.) w okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Ministra Skarbu Państwa, były zgodne z postanowieniami »Dobrych praktyk w zakresie kształtowania wysokości i składników wynagrodzeń (...)«. Przyjęte zasady ustalają część stałą i zmienną wynagrodzenia, przy czym wysokość części zmiennej, tzw. »cele«, jest zależna od stopnia realizacji poszczególnych zadań lub wybranych wskaźników lub wartości ekonomicznych”. Poinformował jednocześnie, że w okresie sprawowania nadzoru nad podmiotami sektora gwk przez Ministra SP przez 10 miesięcy 2015 r., rady nadzorcze nie dokonały odwołania członków zarządów KW, KHW oraz JSW.

[Dowód: akta kontroli str. 4677- 4678]

Sekretarz RN KHW podała: „(...) Od listopada 2012 r. podstawą zatrudnienia członków zarządu jest umowa o świadczenie usług w zakresie zarządzania zawierana zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi i Statutem Spółki. Wysokość wynagrodzenia miesięcznego członków zarządu Spółki ustala Rada Nadzorcza. (...) Podstawą wypłacenia premii za miniony rok obrotowy jest przeprowadzana przez Radę – w oparciu o zaudytowane sprawozdanie finansowe i Plan Techniczno-Ekonomiczny za dany rok - ocena realizacji przyjętych wskaźników i podjęta przez Radę Nadzorczą uchwała w tym zakresie. Wypłata premii rocznej jest uzależniona od zatwierdzenia przez Walne Zgromadzenie sprawozdania finansowego Spółki. Przyznana premia jest wypłacana w transzach, tj. 40% w roku jej przyznania natomiast pozostałe 60%, w transzach po 20% w kolejnych latach, pod warunkiem jednak wskazania - w wyniku ponownej oceny co do każdej z 20% transz – utrzymania trwałości wskaźników, na podstawie których premia została przyznana (...)”.

Uwzględniając ocenę pracy Zarządu Spółki za 2014 r., a także złożony przez Zarząd KHW wniosek o nieprzyznanie premii, RN 29 maja 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie nieprzyznawania członkom Zarządu premii za ww. rok obrotowy. Po przeprowadzonej ocenie trwałości wskaźników oceny pracy członków Zarządu, decyzją RN z 17 grudnia 2015 r. kwota 20% transzy premii członków Zarządu Spółki za 2013 r. (przypadająca

do wypłaty w 2015 r.) nie została wypłacona. W odniesieniu do premii członków Zarządu za 2015 r., w dniu 25 kwietnia 2016 r., biorąc pod uwagę wnioski członków Zarządu o nieprzyznawanie premii, RN podjęła uchwałę w sprawie nieprzyznania członkom Zarządu KHW premii za ten rok. 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. 5690-5691]

Przewodnicząca RN KW wyjaśniła: „W dniu 19 grudnia 2014 r. Rada Nadzorcza ustaliła nowe zasady wynagradzania oraz wysokości wynagrodzeń Członków Zarządu (niższe), z którymi następnie zawarto nowe umowy o świadczenie usług zarządzania zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Według nowych zasad wynagradzania zarządzającym (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 ustalana będzie przez Radę Nadzorczą stając się każdorazowo załącznikiem do umowy. Wynagrodzenia podstawowe Członków Zarządu nie uzależniały ich wysokości od wyników osiąganych przez Spółkę. Natomiast od wyników osiąganych przez Spółkę uzależniona była nagroda roczna zastąpiona potem premią roczną i kolejno wynagrodzeniem specjalnym. (...) na posiedzeniu w dniu 30 lipca 2015 r. Rada Nadzorcza ustaliła zasady i terminy realizacji celu uprawniającego Zarządzającego (Prezesa Zarządu) do wynagrodzenia specjalnego (zastępującego premię roczną) za rok 2015. Z uwagi na niezrealizowanie ww. celu wynagrodzenia specjalnego nie przyznano”.

[Dowód: akta kontroli str. 6213-6216]

Przewodniczący RN JSW wyjaśnił, że sposób kształtowania wynagrodzenia członków zarządu JSW, od 1 grudnia 2011 r., powinien uwzględniać m.in. następujące czynniki:

- wynagrodzenie członków Zarządu powinno składać się z części stałej i części zmiennej;
- wynagrodzenie stałe powinno być adekwatne do zajmowanego stanowiska i zakresu odpowiedzialności i odpowiednio motywujące oraz eliminujące ryzyko konfliktu interesów członków Zarządu;
- wypłata zmiennych składników wynagrodzenia powinna być powiązana z określonymi z góry, wymiernymi kryteriami wynikowymi;
- Spółka powinna mieć prawo żądania zwrotu zmiennych składników wynagrodzenia wypłaconych na podstawie danych, które okazały się w oczywisty sposób nieprawdziwe.

Menadżer był uprawniony do premii rocznej, należnej w związku z realizacją zakładanych poziomów KPI⁷⁵ w danym roku obrotowym/kalendarzowym. Premia roczna stanowiła do 50% stałego wynagrodzenia za dany rok obrotowy/kalendarzowy. Wskazał również, m.in. że w latach 2007-2015 RN nie podjęła decyzji o odwołaniu Członków Zarządu z przyczyn związanych z nieosiągnięciem zakładanych przez Spółkę wyników.

[Dowód: akta kontroli str. 5702- 5706]

2.8. Pełnomocnik opracowywał merytoryczny wkład do dokumentów kierowanych do KE, związanych z programem pomocowym dla gwk. Organem właściwym do ich opracowania i przekazania Komisji był Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W zakresie notyfikacji programu pomocowego wykonano m.in. następujące działania:

- w dniu 4 marca 2015 r. Polska przekazała do KE wniosek notyfikacyjny ws. pomocy państwa dla sektora gwk, który był współtworzony przez Pełnomocnika,
- odbyło się pięć spotkań przedstawicieli rządu, w tym Pełnomocnika, z kierownictwem Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji – DG COMP (27 stycznia, 18 lutego, 24 marca, 8 lipca i 8 września 2015 r.). W trakcie tych spotkań informowano m.in. o postępach w realizacji koncepcji restrukturyzacji gwk, zaplanowanej w „Planie naprawczym KW S.A.” z 7 stycznia 2015 r. i skorygowanej w wyniku Porozumienia z 17 stycznia 2015 r., pracach nad aktami wykonawczymi do ustawy o *funkcjonowaniu gwk*, rozmowach

⁷⁵ Kluczowe wskaźniki efektywności (ang. *Key Performance Indicators - KPI*) - stosowane jako mierniki w procesach pomiaru stopnia realizacji celów spółki.

prowadzonych z potencjalnymi inwestorami, w tym również o koncepcji zaangażowania sektora energetycznego oraz TF Silesia w tworzenie NKW,

- w dniach 26 maja 2015 r. oraz 10 i 31 lipca 2015 r., Pełnomocnik - Sekretarz Stanu w MSP, przekazał do Prezesa UOKiK dodatkowe pisemne informacje na żądanie Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, dotyczące zamknięcia kopalń węgla kamiennego (w odniesieniu do modelu biznesowego NKW)⁷⁶ oraz zaktualizowany wniosek notyfikacyjny programu „Pomoc państwa dla sektora gwk w latach 2015-2018”⁷⁷,
- pismem z 27 stycznia 2016 r. Pełnomocnik - Sekretarz Stanu w Ministerstwie Energii przekazał do UOKiK kolejną aktualizację notyfikacji, wynikającą ze zmian w stanie prawnym⁷⁸ i stanie faktycznym oraz zmian założeń dotyczących pomocy, jakie zaistniały od dnia przekazania KE ostatniej aktualizacji notyfikacji w lipcu 2015 r.⁷⁹

[Dowód: akta kontroli str. 4680-4681, 5265-5345, 5428, 5553-5554, 5818, 5826-5827, 5843, 5849-6010, 6033-6114]

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Minister SP, w okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami górnictwami, aktywnie uczestniczył w procesach restrukturyzacyjnych tych podmiotów, wynikających m.in. z koncepcji restrukturyzacji przygotowanej przez Pełnomocnika oraz zarządy spółek węglowych. Podejmowane działania, wynikające z założeń przyjmowanych w programach naprawczych spółek węglowych, nie doprowadziły jednak do osiągnięcia przez nie rentowności do końca 2015 r. Wdrażane w tym czasie rozwiązania restrukturyzacyjne, w szczególności odnoszące się do KW (oraz NKW), ulegały częstym zmianom, m.in. z powodu prób uniknięcia ryzyka zarzutów udzielania w procesie restrukturyzacji tej spółki niedozwolonej pomocy publicznej. W ocenie NIK, Minister SP we właściwy sposób prowadził nadzór właścicielski nad podmiotami górnictwami, wykorzystując w tym celu m.in. uprawnienia do podejmowania uchwał zastrzeżonych dla WZ nadzorowanych spółek oraz wprowadzone narzędzia sprawozdawcze i przyjęty obieg dokumentów, obejmujących m.in. notatki z rekomendacjami działań przygotowywane przez merytoryczne jednostki organizacyjne MSP.

3. Czynniki oddziałujące na funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego

Opis stanu faktycznego

3.1. Departament Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej, a następnie Departament Spółek Kluczowych MSP, w okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Ministra SP nad podmiotami sektora gwk, otrzymywały m.in. następujące dokumenty zawierające informacje dotyczące sytuacji finansowej spółek:

- sprawozdania kwartalne WKS, JSW, KHW, KW, zawierające wybrane informacje o sytuacji spółek wraz z załączonymi sprawozdaniami F-01⁸⁰,
- wnioski zarządów WKS, KHW, KW, WĘGLOZBYT S.A. o odbycie WZ, których przedmiotem było m.in. zatwierdzenie sprawozdań finansowych i sprawozdań zarządów z działalności spółek oraz sprawozdań RN za 2014 r. Do wniosków załączona była stosowna dokumentacja będąca przedmiotem posiedzeń WZ.

[Dowód: akta kontroli str. 1005-1015, 1241-1249, 1562-1604, 1689-1764, 2157-2363, 2277-2363, 3154-3259, 6260-6278]

⁷⁶ Pytania Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji dot. m.in. przewidywanych mechanizmów zmian organizacyjnych, źródeł finansowania, kosztów planowanych działań, zachowania rynkowego charakteru transakcji.

⁷⁷ Aktualizacja wniosku przekazana pismem z lipca 2015 r. skierowanym do UOKiK.

⁷⁸ Nowelizacja ustawy o funkcjonowaniu gwk, która weszła w życie 1 stycznia 2016 r., obejmowała m.in. przedłużenie do 31 grudnia 2018 r. okresu, w którym przedsiębiorstwo górnictwa może przekazywać do SRK jednostki produkcyjne węgla w celu ich likwidacji, a tym samym otwarcie możliwości udzielenia pomocy na zamknięcie i pomocy na koszty nadzwyczajne, analogiczne przedłużenie okresu udzielania instrumentów osłonowych dla odchodzących pracowników - jednorazowych odpraw pieniężnych i urlopów górniczych oraz urlopów dla pracowników zakładów przeróbki mechanicznej węgla, zmiany w zakresie zasad realizacji uprawnienia byłych pracowników do bezpłatnego węgla, wypłaty rent wyrównawczych oraz wprowadzenie nowego instrumentu w postaci zwolnienia SRK z wpłat z zysku.

⁷⁹ Modyfikacja wniosku dotyczyła zmiany w pomocy na koszty nadzwyczajne, polegające na uwzględnieniu w ramach notyfikowanego programu pomocowego nowych jednostek produkcyjnych planowanych do przekazania SRK w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. oraz zmiany w pomocy na zamknięcie polegające na przedłużeniu okresu udzielania pomocy na zamknięcie KWK Makoszowy i wyłączeniu z Planu zamknięcia KWK Brzeszcze, w związku ze sprzedażą jej zorganizowanej części przez SRK w dniu 31 grudnia 2015 r. na rzecz Grupy Tauron.

⁸⁰ Zakres sprawozdań kwartalnych ujęto w pkt. 2.6 nin. wystąpienia pokontrolnego.

Oprócz ww. dokumentów MSP w okresie sprawowania nadzoru nad spółkami gwk otrzymało m.in. następujące bieżące informacje o sytuacji finansowej:

- kwartalne sprawozdanie za okres styczeń-marzec 2015 r. z realizacji Planu Restrukturyzacji KW S.A.⁸¹, dot. m.in.: wyników ekonomiczno-finansowych wraz z ich analizą, restrukturyzacji finansowej i podjętych działaniach w tym zakresie, wniosków i oceny stopnia realizacji założonych celów;
- informację⁸² o realizacji Biznesplanu KW S.A. z 26 lutego 2015 r. za 9 miesięcy 2015 r. w związku z wnioskiem Zarządu KW o podjęcie uchwały ws. dalszego istnienia KW;
- informacje zarządcze nt. sytuacji KHW w 2015 r. wraz z prognozami, za okresy: styczeń-kwiecień, styczeń-maj, styczeń-czerwiec, styczeń-lipiec, styczeń-sierpień, styczeń-wrzesień;
- informacje zawierające analizę wyników KHW za I półrocze 2015 r.;
- informacje o sytuacji ekonomiczno-finansowej KHW, programie naprawczym, działaniach dot. pozyskania finansowania oraz informacje dot. sytuacji ekonomicznej i technicznej KHW oraz perspektyw funkcjonowania do 2020 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1016-1042, 1321-1326, 2364-2446, 2889-2909]

Od 2015 r. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. – Oddział w Katowicach, w ramach umowy zawartej z Ministrem Gospodarki na prowadzenie monitoringu i wykonywanie czynności związanych z funkcjonowaniem gwk, polegających m.in. na sporządzaniu informacji, opracowań, zestawień i sprawozdań dotyczących przedsiębiorstw górniczych, przekazywała uzgodniony zakres danych i informacji także Pełnomocnikowi (oprócz przekazywania wyników swoich prac Ministrowi Gospodarki). Dokumentację do Pełnomocnika przekazywano drogą elektroniczną poprzez MSP. Łącznie w 2015 r. przekazano ponad 70 pakietów danych, opracowań i analiz.

[Dowód: akta kontroli str. 6477-6487]

3.2. W pismach KHW skierowanych do Ministra SP (z 10 marca 2015 r.) oraz Pełnomocnika (z 24 lutego i z 21 kwietnia 2015 r.) Zarząd Spółki zwracał uwagę na oferowanie węgla po zaniżonych cenach przez polskich producentów, co w ocenie KHW świadczyło o braku jednolitej polityki sprzedaży opartej na rzeczywistych czynnikach kosztotwórczych. W związku z niekorzystnym wpływem podejmowanych działań na stan krajowego rynku węgla kamiennego, Zarząd KHW postulował podjęcie działań, które pozwolą wszystkim spółkom węglowym na funkcjonowanie w warunkach zdrowej rynkowej konkurencji oraz dadzą szansę na osiągnięcie wyników założonych w programie naprawczym tej Spółki.

[Dowód: akta kontroli str. 2447-2452]

Minister SP sprawujący w 2015 r. nadzór nad KW oraz RN tej Spółki, nie podejmowały działań⁸³ w związku ze sprzedażą przez nią zapasów węgla po cenach niższych od kosztów wydobycia. Minister SP nie analizował konsekwencji takiego zachowania dla pozostałych krajowych producentów węgla, w tym również dla pozostałych należących do Skarbu Państwa spółek węglowych. Podsekretarz Stanu MSP wyjaśnił: „Zgodnie z postanowieniami kodeksu spółek handlowych obowiązkiem Zarządu spółki jest prowadzenie spraw spółki jej reprezentowanie. Minister SP, działający w omawianym okresie 10-ciu miesięcy 2015 roku, wykonywał funkcję WZ Spółki. Kompetencje WZ oraz RN, a także Zarządu KW S.A. określa szczegółowo Statut Spółki. Biorąc powyższe pod uwagę pragnę poinformować, że jak wynika z postanowień tego dokumentu, kwestie sprzedaży zapasów węgla należą do wyłącznego zakresu działania Zarządu Spółki”.

[Dowód: akta kontroli str. 4680]

⁸¹ Wynikające z umowy o przekazaniu środków pomocy publicznej przed przystąpieniem Polski do UE oraz objęciu akcji serii F, G, H i J w podwyższonym kapitale akcyjnym KW, a także zgodnie z postanowieniami uchwał WZ KW.

⁸² Pismo KW do WZ KW z 3 listopada 2015 r.

⁸³ Zarówno działań inicjujących decyzję o takiej sprzedaży zapasów jak też działań ją akceptujących, w tym m.in. brak reakcji MSP na taką decyzję KW.

3.3. W dniu 28 grudnia 2010 r. pomiędzy Ministrem SP a KW została zawarta umowa o przekazaniu wkładu niepieniężnego i środków finansowych z tytułu pomocy publicznej udzielonej przed przystąpieniem Polski do UE⁸⁴ oraz o objęciu akcji w podwyższonym kapitale zakładowym tej Spółki. Z tytułu ww. umowy Minister SP przekazał środki finansowe w kwocie 98 268 435,20 zł oraz wkład niepieniężny w postaci 9 089 440 akcji Huty Łabędy S.A. o wartości 287 862 564,80 zł oraz 115 604 udziały Nadwiślańskiej Spółki Energetycznej Sp. z o.o. o wartości 29 882 000,00 zł, a w zamian objął nowe akcje KW. Przedstawiciele KW zobowiązali się ww. umową do przywrócenia Spółce długookresowej zdolności do konkutowania na rynku zgodnie z założeniami „Strategii rozwoju i funkcjonowania KW S.A. w latach 2005-2010” wraz z aneksem.

[Dowód: akta kontroli str. 4688-4689]

W ramach wsparcia, Minister SP podwyższył kapitał zakładowy WKS o kwoty:

- 500 000 000 zł⁸⁵ - która pierwotnie była przeznaczona na nabycie zorganizowanych części przedsiębiorstwa KW w postaci czterech kopalń (umowa wsparcia z 19 grudnia 2014 r., aneks nr 1 z 4 lutego 2015 r.). W dniu 16 listopada 2015 r. podpisano porozumienie pomiędzy WKS a MSP, na mocy którego strony wyraziły wolę kontynuacji umowy wsparcia do czasu ustalenia struktury inwestorskiej NKW. Aneksem nr 2 z 28 kwietnia 2016 r. dokonano zmiany przeznaczenia ww. wsparcia i struktury finansowania. Jego celem stało się nabycie od KW 11 kopalń i 4 zakładów, które na bazie spółki celowej WKS ROW⁸⁶ miały utworzyć Polską Grupę Górniczą Sp. z o.o.⁸⁷.
- 18 818 830 zł, która została pokryta 1 179 253 akcjami Huty Pokój S.A. o łącznej wartości 15 483 591,89 zł oraz 4 463 udziałami PSK Rzeszów Sp. z o.o. o łącznej wartości 3 335 244,53 zł⁸⁸. Minister Gospodarki w piśmie z 11 lipca 2014 r. skierowanym do MSP⁸⁹ wskazał, że z punktu widzenia szeroko rozumianego interesu Skarbu Państwa oraz kluczowej roli jaką w procesie restrukturyzacji sektora gwk odgrywa WKS, jest w pełni uzasadnione wniesienie przez SP akcji i udziałów ww. spółek. Podał również: „*Powyższe wynika z konieczności wzmocnienia sytuacji finansowej i majątkowej WKS S.A. w celu przekształcenia jej w silny podmiot aktywnie działający w otoczeniu górnictwa i energetyki, posiadający możliwości finansowania planowanych działań zmierzających do poprawienia sytuacji spółek sektora gwk. Znalezienie się powyższych akcji i udziałów w obrębie Grupy Kapitałowej WKS S.A. przeloży się na wzrost wartości Grupy Kapitałowej oraz pozwoli na osiągnięcie efektów synergii, które zostaną ulokowane w spółkach Grupy Kapitałowej*”.

[Dowód: akta kontroli str. 1665-1670, 1683, 1765-1826, 2024A-2024J, 2025-2034, 2109-4866-4870, 5132-5224]

Ponadto 8 września 2015 r., Minister SP uzyskał zgodę RM na dokapitalizowanie spółki TF Silesia przez wniesienie do niej akcji odpowiadających 2% kapitału zakładowego PGNiG S.A. oraz po 1% kapitału zakładowego PZU S.A. i PGE S.A.

⁸⁴ Pomoc ta została udzielona w drodze przyrzeczenia administracyjnego przed przystąpieniem Polski do UE, na zasadach określonych w decyzji RM, która 27 kwietnia 2004 r. przyjęła dokument „*Restrukturyzacja węgla kamiennego na lata 2004-2006 oraz strategia na lata 2007-2010*”, zakładający m.in. udzielenie pomocy publicznej dla KW w formie dokapitalizowania przez Ministra SP w wysokości 900 mln zł. Decyzją nr 571/2004 z 22 czerwca 2005 r. Komisja Europejska uznała plan restrukturyzacji sektora gwk, który przewidywał pomoc państwa dla KW, za zgodny ze wspólnym rynkiem.

⁸⁵ Ministerstwo SP wypłaciło 70 mln zł - w grudniu 2014 r. i 430 mln zł - w lutym 2015 r. Dnia 17 grudnia 2014 r. NWZ WKS podjęło uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego z kwoty 40 mln zł do kwoty 110 mln zł, a 19 grudnia 2014 r. zawarto umowę objęcia 7 mln akcji nowej emisji serii B. Kolejną uchwałę z 30 stycznia 2015 r. NWZ WKS podwyższyło kapitał zakładowy ze 110 mln zł do 540 mln zł i 4 lutego 2015 r. zawarto umowę o objęciu przez SP 43 mln akcji nowej emisji serii C.

⁸⁶ W dniu 9 lutego 2015 r. pomiędzy WKS ROW a KW zawarto umowę przedwstępną w której przedmiotem nabycia były: KWK Chwałowice, KWK Jankowice, KWK Marcel, KWK Rydułtowy Anna. Z tego tytułu wpłacono do KW zaliczki w kwotach 350 mln zł w dniu 11 lutego 2015 r. i 150 mln zł 12 marca 2015 r.

⁸⁷ Zwaną dalej „PGG”.

⁸⁸ Łączna wartość wniesionych akcji i udziałów - 18 818 836,42, z tego 18 818 830 zł na kapitał zakładowy a 6,42 zł na kapitał zapasowy.

⁸⁹ W związku z pismem MSP z 7 lipca 2014 r., w którym zwrócono się o stanowisko *Międzyresortowego Zespołu do spraw Funkcjonowania Górnictwa Węgla Kamiennego*, odnośnie dalszych możliwych działań wobec m.in. spółek „Huta Pokój” i PSK Rzeszów, których działalność bezpośrednio lub pośrednio jest związana z sektorem gwk, a w przypadku „Huty Pokój”, WKS złożył ofertę nabycia posiadanych przez Skarb Państwa akcji 25,5%.

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MSP: „(...) w momencie składania wniosku na Radę Ministrów, dotyczącego wyrażenia zgody na wniesienie na podwyższenie kapitału TF Silesia akcji spółek notowanych na GPW, Minister SP nie przesądzał o ostatecznym przeznaczeniu środków. Dopiero pismem z 27 października 2015 r. KW S.A. przedstawiła Nadzwyczajnemu Walnemu Zgromadzeniu »Warunkową ofertę objęcia emisji nowej serii obligacji w ramach podwyższenia kwoty istniejącego programu emisji obligacji dla KW S.A.«. W ofercie wskazano, że objęcie obligacji wyemitowanych przez KW S.A. w ramach programu nastąpi ze środków pochodzących z przyszłego podwyższenia kapitałów własnych TF Silesia, przy założeniu, że Spółka zostanie dokapitalizowana do odpowiedniej wartości wkładem pieniężnym lub niepieniężnym (aportem), zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. W dniu 28 października 2015 r. Zarząd Spółki (TFI) uzyskał zgodę Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy na prowadzenie prac nad udzieleniem finansowania dłużnego KW S.A., czego dalszą konsekwencją było dokonanie podwyższenia kapitału akcjami spółek notowanych na GPW”.

[Dowód: akta kontroli str. 4867]

Uchwałą Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Wspólników TF Silesia z 9 listopada 2015 r., zmienioną uchwałą NWZW z 1 grudnia 2015 r. podwyższono kapitał zakładowy TF Silesia o kwotę 1 000 000 000 zł poprzez utworzenie nowych udziałów i objęcie ich w zamian za aport o łącznej wartości 1 162 716 484,12 zł⁹⁰ w postaci:

- 92 936 803 akcji PGNiG o łącznej wartości 605 947 955,56 zł,
- 18 691 608 akcji PGE S.A. o łącznej wartości 289 906 840,08 zł,
- 6 431 952 akcje PZU S.A. o łącznej wartości 266 861 688,48 zł.

Objęcie ww. udziałów oraz wniesienie aportu przez Ministra SP nastąpiły 1 grudnia 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 4923-4932, 4935, 4940-4961, 4973-4974, 5022-5030, 5033-5043, 5054-5066]

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Minister SP oraz Pełnomocnik, w okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Ministra SP nad podmiotami sektora gwk, posiadali bieżące informacje dotyczące sytuacji podmiotów górniczych, których pozyskanie zapewnili poprzez system otrzymywanych sprawozdań i bieżącej wymiany korespondencji z zarządami spółek węglowych oraz poprzez informacje przekazywane przez ich rady nadzorcze, a także Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. – Oddział w Katowicach. Zdaniem NIK, posiadane informacje i dane o czynnikach wpływających na sytuację finansową podmiotów górniczych były wystarczające dla prowadzenia skutecznego nadzoru nad tymi podmiotami w zakresie wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa.

4. Realizacja procesu prywatyzacji podmiotów górniczych

Opis stanu faktycznego

4.1. Zgodnie z „Programem prywatyzacji majątku Skarbu Państwa do roku 2006”⁹¹, przyjętym przez RM 18 listopada 2003 r., podstawowymi kierunkami działań w sektorze gwk miały być: restrukturyzacja zdolności produkcyjnych i finansowa oraz działania prywatyzacyjne. Procesy prywatyzacyjne miała poprzedzać restrukturyzacja i dokapitalizowanie. Planowano prywatyzację: KHW (2004 r.), WKS (2004 r.), JSW, LW Bogdanka, KWK Budryk S.A., KW. Efektem realizacji Programu prywatyzacji do 2006 r. miało być osiągnięcie zasadniczego celu polityki prywatyzacyjnej: poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw i restrukturyzacji polskiej gospodarki.

[Dowód: akta kontroli str. 500, 503-504, 507 514-515]

⁹⁰ Rada Ministrów (Protokół z posiedzenia RM w dniach 7 i 8 września 2015 r.) wyraziła zgodę na zbycie w trybie innym niż art. 33 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przez wniesienie do TF Silesia: 118 000 000 akcji PGNiG S.A., 863 523 akcji PZU S.A. oraz 18 697 608 akcji PGE S.A. W dniu 30 listopada 2015 r. dokonano splitu akcji PZU S.A. w stosunku 1:10 wobec czego 1% kapitału zakładowego to 8 535 230 akcji. Było to przewidziane we wniosku o wyrażenie zgody przez RM z 3 września 2015 r., w którym zapisano, że w przypadku realizacji splitu wniesieniem objęta zostanie proporcjonalna ilość akcji PZU odpowiadająca wielkości pakietu objętego wnioskiem czyli 1%.

⁹¹ Zwany dalej „Programem prywatyzacji do 2006 r.” Oparty był na przyjętym 20 listopada 2002 r. przez RM „Programie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2003-2006”, z wykorzystaniem ustaw antykrzysowych i zainicjowaniem prywatyzacji niektórych kopalń, skorygowanym 28 stycznia 2003 r.

Rozwinięciem „Programu prywatyzacji do 2006 r.” była opracowana przez MSP „Strategia prywatyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego”⁹² przyjęta przez RM 20 grudnia 2004 r. - stanowiąca integralną część dokumentu „Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004-2006 oraz strategia na lata 2007-2010” przyjętego przez RM 27 kwietnia 2004 r.⁹³ Ww. strategia prywatyzacji zakładała m.in.:

- integrację podmiotów sektora węglowego z jego odbiorcami,
- wzrost konkurencyjności oraz efektywności funkcjonowania i doprowadzenie do trwałej rentowności podmiotów w sektorze,
- zmniejszenie zaangażowania i wsparcia dla sektora ze strony państwa – w przypadku ustabilizowanego dodatniego wyniku finansowego zdecydowane ograniczenie wielkości i zakresu pomocy publicznej,
- że podstawową formą prywatyzacji sektora będzie oferta ogłoszona publicznie (GPW), a w pozostałych przypadkach – rokowania na podstawie publicznego ogłoszenia,
- prywatyzację KW po przeprowadzeniu działań z zakresu restrukturyzacji spółki.

W „Strategii prywatyzacji sektora gwk” wskazano również, że istnieje szansa i obowiązek dokonania prywatyzacji jednostek sektora gwk, a uzasadnieniem dla tych działań były:

- efektywne wykorzystanie dokonanego oddłużenia sektora gwk i poprawy kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw górniczych,
- wykorzystanie możliwości wynikających z dobrej koniunktury na koks i węgiel, umożliwiającej przyspieszenie restrukturyzacji finansowej polskich podmiotów prowadzących działalność w sektorze koksowniczym,
- ograniczenie interwencjonizmu państwa w sektorze gwk,
- korzystna dla sektora gwk sytuacja na rynkach europejskim i zagranicznych.

Ponadto w ww. strategii, jako główne kierunki prywatyzacji wskazano:

- utworzenie grupy kapitałowej na bazie JSW i jej prywatyzacja w drodze oferty publicznej (planowane działania: wybór doradcy – marzec 2005 r., złożenie analiz przez doradcę – sierpień 2005 r., rozpoczęcie procedury prywatyzacyjnej – grudzień 2005 r., uruchomienie prywatyzacji za pośrednictwem GPW – 2006 r.),
- prywatyzację KHW w drodze sprzedaży pakietu akcji inwestorowi/inwestorom (terminarz⁹⁴: odbiór zamówionych dzieł przez MSP - grudzień 2004 r., rekomendacja ścieżki prywatyzacji i decyzja MSP o jej akceptacji - styczeń 2005 r., ogłoszenia zaproszenia inwestorów do rokowań - luty 2005 r., przeprowadzenie postępowania prywatyzacyjnego - luty-wrzesień 2005 r.),
- prywatyzację KW po przeprowadzeniu restrukturyzacji, w drodze oferty publicznej i/lub zaproszenia do rokowań (terminarz: rozpoczęcie procedury wyboru doradcy prywatyzacyjnego - III/IV kwartał 2005 r., rozpoczęcie procesu 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,
- konsolidację kapitałową LW Bogdanka z podmiotem z sektora elektroenergetycznego, a następnie prywatyzację w ramach utworzonej grupy lub prywatyzację indywidualną,
- prywatyzację WKS w drodze oferty publicznej poprzedzoną trwałym powiązaniem z producentami węgla kamiennego (terminarz: publikacja ogłoszeń o przetargu na wybór doradcy – grudzień 2004 r./styczeń 2005 r., wybór doradcy – kwiecień 2005 r., złożenie analiz przez doradcę – sierpień 2005 r., rozpoczęcie procedury prywatyzacyjnej – grudzień 2005 r., uruchomienie prywatyzacji za pośrednictwem GPW – 2006 r.),

⁹² Zwana dalej „Strategią prywatyzacji sektora gwk.”.

⁹³ Według dokumentu „Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004-2006 oraz strategia na lata 2007-2010”, do podstawowych celów restrukturyzacji zaliczono m.in. prywatyzację przedsiębiorstw górniczych. Przyjęto w nim również, że w przypadku braku możliwości podjęcia działań restrukturyzacyjnych, gwarantujących uzyskanie trwałej rentowności w jednostkach produkcyjnych, winien być rozpoczęty proces ich likwidacji.

⁹⁴ W ramach wykonanych w 2004 r. działań przedprywatyzacyjnych wskazano: 23 lutego - zawarcie umowy na doradztwo, 10 maja - doradca złożył zamówione analizy przedprywatyzacyjne, 26 lipca - MSP zgłosiło uwagi do analiz, 3 września - doradca złożył poprawione dzieła.

- prywatyzację Centrali Zbytu Węgla „Węglobył” S.A. w ramach grupy KW (10 sierpnia 2004 r. 70% akcji wniesiono do KW i dalsza prywatyzacja miała nastąpić w ramach przekształceń w KW).

[Dowód: akta kontroli str. 182-190, 4549-4550, 4564-4566]

W sprawie wstrzymania działań prywatyzacyjnych podmiotów gwk (zapowiadanych i rozpoczętych w latach 2003-2004), Dyrektor Departamentu Przekształceń Własnościowych wyjaśnił: „(...) podjęto działania związane z utworzeniem grupy węglowo-koksowej na bazie JSW oraz z przygotowaniem procesu prywatyzacji ww. Spółki oraz KHW S.A. Prowadzony proces prywatyzacji KHW S.A. (zaproszenie do rokowań opublikowane w dniu 30 sierpnia 2005 r.) nie doprowadził do zawarcia umowy prywatyzacyjnej. Natomiast zapowiadany w przywołanej we wstępie »Strategii ...« proces prywatyzacji w trybie oferty publicznej JSW S.A. został zainicjowany podpisaniem umowy z doradcą w roku 2005.

Odnosząc LW Bogdanka S.A. w dniu 4 listopada 2003 r. Minister SP podjął decyzję o unieważnieniu zaproszenia do rokowań w sprawie sprzedaży ww. spółki. Dnia 4 września 2006 r. Minister Gospodarki zaprezentował strategię działalności branży górniczej po 2006 r. w dokumencie pn. »Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015« polegającą m.in. na odstąpieniu od prywatyzacji KHW S.A., WKS S.A. i KWK Budryk S.A. z uwagi na proponowane zmiany organizacyjne oraz kontynuowanie działań zmierzających do utworzenia Grupy Węglowo-Koksowej z JSW jako spółką dominującą”.

[Dowód: akta kontroli str. 4395-4397, 4401-4403]

Podsekretarz Stanu MSP wyjaśnił: „(...) co do zasady, zgodnie z zapisem art. 31a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, akcje w imieniu Skarbu Państwa zbywa minister właściwy ds. Skarbu Państwa. Jednakże inicjowanie poszczególnych działań prywatyzacyjnych należy do kompetencji ministra, w nadzorze którego znajduje się dany podmiot, przewidziany do działań przekształceniowych, zgodnie z obowiązującymi strategiami. (...) Minister Skarbu Państwa, zgodnie z ww. przepisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, realizuje procesy zbywania akcji/udziałów spółek SP, natomiast opracowywanie strategii i programów gospodarczych znajdowało się w kompetencjach Ministra Gospodarki”.

[Dowód: akta kontroli str. 4559]

Działania zainicjowane przed 2007 r., dotyczące prywatyzacji KHW:

- Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej pismem z 25 lutego 2003 r. skierowanym do MSP zwrócił się o podjęcie działań zmierzających do powołania doradcy prywatyzacyjnego dla prywatyzacji tej spółki,
- Minister SP 7 czerwca 2005 r. zaakceptował propozycję zbycia co najmniej 10% akcji KHW w trybie rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia,
- Minister Gospodarki pismem z 28 czerwca 2005 r. uznał za celowe jak najszybsze przystąpienie do dalszego etapu prywatyzacji,
- Minister SP pismem z 7 lipca 2005 r. skierowanym do Ministra Gospodarki poinformował, że doradca prywatyzacyjny uwzględnił uwagę dotyczącą ewentualnego powiązania KHW z inwestorami z obszaru energetyki oraz, że nie jest obecnie możliwa alternatywna ścieżka prywatyzacji, ponieważ wprowadzenie akcji na GPW nie zapewni realizacji celów, gdyż inwestorzy giełdowi z reguły nastawieni są na realizację zysku z zakupionych akcji, a nie jego przeznaczanie na cele restrukturyzacyjne, a ponadto istnieje ryzyko, że w wyniku operacji giełdowych istotny pakiet akcji może zostać skoncentrowany w ręku inwestora niepożądanego, który mając faktyczną kontrolę nad spółką nie będzie ponosił dodatkowych zobowiązań,
- w dniu 30 sierpnia 2005 r. opublikowano zaproszenie do rokowań.

Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił: „Dokumentacja znajdująca się w archiwum zakładowym MSP nie daje podstaw do wskazania, kiedy z formalnego punktu widzenia została podjęta decyzja o wstrzymaniu bądź odstąpieniu od prywatyzacji KHW S.A. Nastąpiło to jednak po złożeniu ofert wstępnych przez inwestorów”.

[Dowód: akta kontroli str. 4683-4684, 4693-4699]

W sprawie niepodjęcia działań prywatyzacyjnych wobec pozostałych przedsiębiorstw górniczych przewidzianych w strategiach i planach prywatyzacji sektora gwk, Podsekretarz

Stanu w MSP wyjaśnił: „W pozostałych przypadkach – wnioskując na podstawie braku akt w archiwum oraz braku ogłoszeń prywatyzacyjnych (...) na stronie internetowej MSP – działania prywatyzacyjne nie zostały formalnie wszczęte przez komórki organizacyjne MSP ówczynie właściwe ds. prywatyzacji, w związku z czym MSP nie może przedstawić NIK dokumentacji w sprawie wstrzymania procesów prywatyzacyjnych bądź odstąpienia od nich, bo taka, wg wiedzy posiadanej przez MSP, nie została wytworzona. W zakresie spółek ujętych w planach prywatyzacji MSP, a pozostających w nadzorze innych resortów i zgłoszonych do planu na ich wniosek, formalne wszczęcie prywatyzacji jest możliwe przez ministra właściwego ds. Skarbu Państwa w porozumieniu z właściwym przedmiotowo ministrem, który pełni wobec spółki funkcję WZA/ZW. Z dokumentów znajdujących się w MSP nie wynika, aby do MSP wpłynęła korespondencja w sprawie czynności formalnych zmierzających do przeprowadzenia prywatyzacji KW S.A. i KHW S.A. w latach 2003-2015 (z wyjątkiem [...] procesu prywatyzacji KHW S.A. zainicjowanego w 2003 r.). (...) Odnosząc się do (...) planów/kierunków prywatyzacji MSP podkreślam, że dokumenty te stanowią ramową listę zamierzeń prywatyzacyjnych MSP. Wobec powyższego ujęcie danej spółki w planie/kierunkach – zgodnie z poczynionymi w tym planie zastrzeżeniami – nie jest tożsame z koniecznością realizacji wymienionego procesu prywatyzacyjnego we wskazanej dacie i trybie”.

[Dowód: akta kontroli str. 4684-4685]

4.2. W Programie rządowym w zakresie dotyczącym 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. 66-177A]

Odnosząc się do braku w ww. Programie zapisów dot. prywatyzacji konkretnych podmiotów gwk Dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego i Rozwoju wyjaśniła, że jego autorem był Minister Gospodarki, który jednocześnie wykonywał prawa z akcji i udziałów spółek sektora gwk (poza LW Bogdanka), w związku z czym po stronie Ministra Gospodarki znajdowało się inicjowanie działań prywatyzacyjnych spółek będących w jego nadzorze.

Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił, że w 2015 r. Minister SP przejął od Ministra Gospodarki wykonywanie praw z akcji/udziałów spółek sektora gwk, natomiast opracowanie strategii i programów gospodarczych pozostało kompetencją Ministra Gospodarki. Ze względu na prowadzone w spółkach sektora gwk procesy restrukturyzacji finansowej, organizacyjnej i majątkowej, uszczegółowienie zapisów Programu dotyczących prywatyzacji ww. podmiotów nie było w tym okresie rozważane.

[Dowód: akta kontroli str. 4389-4391, 4550]

Na poszczególne lata okresu 2007-2015, MSP określało kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz dokonywało oceny przebiegu prywatyzacji tego majątku, co było zgodne z art. 2 pkt 2 ustawy o wykonywaniu uprawnień SP.

[Dowód: akta kontroli str. 192-491]

W „Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2007 r.” z 29 stycznia 2007 r. oraz w „Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2008 r.” z 26 września 2007 r. nie wskazano działań zmierzających do prywatyzacji konkretnych podmiotów górniczych⁹⁵.

⁹⁵ W Kierunkach prywatyzacji na 2008 r. zapisano, że planowane są takie przedsięwzięcia jak: dokończenie tworzenia Grupy Węglowo-Koksowej na bazie JSW, włączenie KWK BUDRYK S.A. do JSW, skupienie działań SRK i BSRK w jednym podmiocie, wydzielenie z SRK Centralnego Zakładu Odwadniania Kopalń, możliwość tworzenia grup kapitałowych na bazie spółek węglowych i spółek energetycznych.

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego i Rozwoju MSP, „*Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa*” stanowią ramowe zamierzenia Ministra SP planowane do realizacji w danym roku, w których zdefiniowane są także uwarunkowania, mające wpływ na skuteczną realizację poszczególnych projektów, a działania Ministra SP muszą być zgodne z przyjętymi przez RM programami i strategiami sektorowymi. Dodała, że w „*Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2007 r.*” podano, iż realizacja poszczególnych projektów prywatyzacyjnych uwarunkowana jest m.in. aktualizacją strategii i programów, gdyż zgodnie z decyzją RM z 4 kwietnia 2006 r. Minister Gospodarki został zobowiązany do przedstawienia zaktualizowanych strategii i programów sektorowych dotyczących m.in. górnictwa węgla kamiennego.

[Dowód: akta kontroli str. 215-241, 4389-4390]

Zgodnie z opracowanym w MSP „*Planem prywatyzacji na lata 2008-2011*”, przyjętym 22 kwietnia 2008 r. przez RM i zaktualizowanym 10 lutego 2009 r., prywatyzacja spółek sektora gwk, koksownictwa oraz otoczenia górnictwa planowana była głównie w latach 2008-2010. W trzech przypadkach przewidziano zastosowanie trybu oferty publicznej: LW Bogdanka - przewidywany termin debiutu giełdowego 2008/2009 r. oraz zgłoszone przez Ministra Gospodarki projekty prywatyzacyjne KHW - 2009 r. i JSW - 2010/2011 r.

Pismem z 15 lutego 2008 r. Minister Gospodarki poinformował Ministra SP 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. 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.

[Dowód: akta kontroli str. 402, 551, 560, 585, 587-588, 4666-4667]

W dokumencie opracowanym w MSP „*Kluczowe spółki do prywatyzacji w latach 2009-2010 - aktualizacja planu prywatyzacji na lata 2008-2011*”, przyjętym przez RM 11 sierpnia 2009 r. wykazano:

- LW Bogdanka z terminem prywatyzacji – 2010 r. (do zbycia 55,97% akcji),
- REMAG S.A. z terminem prywatyzacji 2010 r. (do zbycia 85% akcji w trybie negocjacji podjętych na podstawie publicznego zaproszenia).

[Dowód: akta kontroli str. 402, 596, 599]

W „*Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa na 2009 r.*” zapisano jedynie, że w 2009 r. przygotowywana będzie emisja nowych akcji KHW oraz dokończone zostanie tworzenie Grupy Węglowo-Koksowej na bazie JSW, a następnie przygotowanie emisji nowych akcji na GPW. Prywatyzacja LW Bogdanka planowana była poprzez emisję nowych akcji na GPW w celu realizacji strategii inwestycyjnej.

[Dowód: akta kontroli str. 232-233, 246]

W kierunkach prywatyzacji na lata 2010 i 2011 zapisano, że prywatyzacja spółek Skarbu Państwa realizowana będzie zgodnie z „*Planem prywatyzacji na lata 2008-2011*” oraz jego aktualizacjami z 10 lutego 2009 r. i z 11 sierpnia 2009 r., 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 *Programie rządowym*, które uwzględniając założenia dotyczące polityki Państwa wobec branży - określają zasady i sposób prywatyzacji spółek istotnych dla danego sektora.

[Dowód: akta kontroli str. 256, 263-264]

W opracowanym przez MSP „*Planie prywatyzacji na lata 2012-2013*”, przyjętym przez RM 27 marca 2012 r., w sektorze gwk ujęto prywatyzację poprzez GPW spółek w nadzorze Ministra Gospodarki: WKS (100% udział SP), JSW (65,74%), KHW (100%), KW (100%)⁹⁶.

⁹⁶ Informacje o realizacji „*Planu prywatyzacji na lata 2012-2013*” przedkładano pod obrady RM w okresach półrocznych. Pisma z załączonymi informacjami skierowane do Sekretarza RM: informacja za I półrocze 2012 r. – pismo z 6 lipca 2012 r., za 2012 r – pismo z 16 stycznia 2013 r., za I półrocze 2013 – pismo z 30 lipca 2013 r., za 2013 r. – pismo z 18 marca 2013 r.

W ww. dokumencie zapisano, że skuteczną prywatyzację ww. podmiotów miało umożliwić odpowiednie dostosowanie „Programu działalności gwk w Polsce w latach 2007-2015”.

W sprawie zakresu ewentualnych planowanych zmian ww. „Programu...” Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił: „Opracowanie strategii i programów gospodarczych było kompetencją Ministra Gospodarki, podobnie jak ich aktualizacja. Minister SP, przy opracowywaniu »Planu prywatyzacji na lata 2012-2013« zwrócił się z prośbą do innych resortów, w tym także do Ministra Gospodarki, o informacje odnośnie planowanych działań przekształceniowych wobec podmiotów będących w ich nadzorze. W wyniku ustaleń między resortami, również na posiedzeniu Rady Ministrów, powstał ostateczny kształt dokumentu »Plan prywatyzacji na lata 2012-2013«. W trakcie jego obowiązywania Minister SP zwracał się do Ministra Gospodarki o informację w sprawie podejmowanych działań, w tym prywatyzacyjnych, wobec spółek zamieszczonych w »Planie...«, jednakże Minister Gospodarki nie przekazał informacji o zamiarze modyfikacji »Programu działalności gwk w Polsce w latach 2007-2015«”.

W piśmie z 11 lipca 2012 r. skierowanym do Ministra SP, Minister Gospodarki podał m.in., że jego działania związane z przygotowaniem procesu prywatyzacji KW planowane są na koniec 2012 r., a w odniesieniu do KHW na pierwszą połowę 2013 r. W kolejnym z 3 lipca 2013 r. poinformował, że w ramach podjętych działań w zakresie przekształceń własnościowych odnośnie do spółek nadzorowanych przez Ministra Gospodarki, WZ KHW oraz WKS podjęty uchwały upoważniające zarządy spółek do dokonania niezbędnych czynności związanych z ich prywatyzacją i dalsze działania w tym zakresie prowadzone są przez te zarządy.

[Dowód: akta kontroli str. 456, 602-632, 4687, 4701-4703, 4782-4843]

W kierunkach prywatyzacji na 2012 r. zapisano jedynie, że obszar działań prywatyzacyjnych Ministra SP w 2012 r. uzależniony będzie m.in. od stopnia zrealizowania procesów prywatyzacji dla podmiotów ujętych w „Planie prywatyzacji na lata 2008-2011” oraz przy uwzględnieniu zapisów w przyjętych przez RM strategiach i programach branżowych.

W kierunkach prywatyzacji na 2013 r. przywołano „Plan prywatyzacji na lata 2012-2013” bez uszczegóławiania zadań planowanych do wykonania oraz zapisano, że prowadzenie procesów prywatyzacji w 2013 r. odbywać się będzie przy uwzględnieniu zapisów w przyjętych przez RM strategiach i programach branżowych.

[Dowód: akta kontroli str. 274, 283]

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 ujętych w „Programie działalności gwk w Polsce w latach 2007-2015”. Podobnie 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. 288-305]

Na lata 2014-2015 nie sporządzono planu/programu prywatyzacji. W opracowanym w MSP dokumencie „Priorytety zarządzania portfelem podmiotów nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa do roku 2015” przyjętym przez Kolegium MSP 22 lipca 2014 r., a następnie przedłożonym 5 sierpnia 2014 r. do wiadomości RM, nie zawarto informacji o podmiotach gwk. Minister SP sprawował nadzór właścicielski nad tymi podmiotami w okresie od 4 lutego do 26 listopada 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 633-639]

Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił, że przejście przez Ministra SP nadzoru nad spółkami gwk: „nie było sprzeczne z realizacją zapisów dokumentu »Priorytety zarządzania...«, w którym zwrócono uwagę, że »Wytyczne OECD dot. nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych« jak i »Strategia Sprawne Państwo 2020« przyjęta przez RM 12 lutego 2013 r. przewidywały konieczność skupienia i ujednoczenia działań właścicielskich. W dokumencie »Priorytety...« nie określono szczegółowych wymagań w stosunku do poszczególnych branż i sektorów, zatem nie wymagał on aktualizacji w związku z objęciem nadzoru nad spółkami górnymi. (...) listy podmiotów wyspecyfikowane w załącznikach do »Priorytetów...« z założenia nie obejmowały

wszystkich spółek będących w nadzorze Ministra SP oraz wskazywały stan na dzień opracowania dokumentu”.

[Dowód: akta kontroli str. 4551]

4.3. Zrealizowane w latach 2007-2015 działania prywatyzacyjne wobec przedsiębiorstw górniczych obejmowały zbycie:

- 1) 30,84% akcji JSW (w ówczesnym nadzorze Ministra Gospodarki) na rynku regulowanym (przeniesienie prawa własności 6 lipca 2011 r.) - wartość transakcji 4 835 778 646,79 zł;
- 2) akcji LW Bogdanka (w ówczesnym nadzorze Ministra SP):
 - 11 mln akcji nowej emisji⁹⁷ sprzedaż 25 czerwca 2009 r. w trybie oferty publicznej (przeniesienie prawa własności 10 lipca 2009 r.) za kwotę 528 000 000,00 zł,
 - 55,96% akcji w okresie od 8 grudnia 2009 r. do 6 sierpnia 2014 r. na rynku regulowanym za kwotę 1 379 633 261,65 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 4390, 4397, 4404, 6281-6282, 6284-6288]

Dyrektor Departamentu Przekształceń Własnościowych MSP wyjaśnił, że wg dokumentacji archiwalnej MSP oraz wiedzy Departamentu, w latach 2007-2015 Minister SP nie podjął działań prywatyzacyjnych wobec KW i KHW. Stwierdził ponadto, że wszelkie działania prywatyzacyjne dotyczące przedsiębiorstw górniczych (z wyłączeniem LW Bogdanka) były podejmowane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki i na podstawie programów rządowych dotyczących tego sektora.

[Dowód: akta kontroli str. 4397]

Prywatyzacja LW Bogdanka

Kierunkowe plany Zarządu LW Bogdanka dotyczące IPO⁹⁸ zostały zatwierdzone przez Kolegium MSP 15 lutego 2008 r., a 29 kwietnia 2008 r. NWZA LW Bogdanka podjęło uchwałę kierunkową w sprawie upoważnienia Zarządu Spółki do podjęcia działań mających na celu przygotowanie IPO. MSP nie wykonywało analiz przedprywatyzacyjnych⁹⁹. Prospekt emisyjny został zatwierdzony przez Komisję Nadzoru Finansowego 14 maja 2009 r., a 25 czerwca 2009 r. nastąpił debiut akcji LW Bogdanka na GPW. Kolejne zbycia przez SP akcji LW Bogdanka nastąpiły: 8 grudnia 2009 r. - 4,97%, 9 marca 2010 r. - 46,69%, oraz od 7 września 2010 r. do 6 sierpnia 2014 r. w tzw. formule algorytmicznej¹⁰⁰, aż do całkowitego wyjścia SP z akcjonariatu Spółki - 4,3%.

[Dowód: akta kontroli str. 6284-6288, 6304-6305]

Prywatyzacja JSW¹⁰¹

W ramach prywatyzacji JSW wykonano m.in. następujące czynności:

- Minister SP 11 stycznia 2011 r. zdecydował o prywatyzacji JSW w drodze IPO,
- w styczniu 2011 r. wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia na usługi prawne dla MSP w procesie zbycia akcji JSW, a 22 lutego 2011 r. zawarto umowę,
- Komisja Nadzoru Finansowego 7 czerwca 2011 r. zatwierdziła prospekt emisyjny JSW,

⁹⁷ W wyniku rozwodnienia spowodowanego przeprowadzeniem IPO (emisja 11 mln akcji serii C, objętych przez nowych akcjonariuszy), udział SP w strukturze własnościowej zmniejszył się z 96,81% do 65,50%

⁹⁸ Pierwsza oferta publiczna (ang. *Initial Public Offering*, IPO) - dokonywana po raz pierwszy oferta publiczna dotycząca papierów wartościowych.

⁹⁹ Zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 2 obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy spółki, przeprowadzanej przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa (Dz. U. z 2009 r., Nr 37, poz. 288) – „Od ustalenia sytuacji prawnej majątku spółki oraz od oszacowania wartości przedsiębiorstwa spółki można odstąpić, jeżeli: (...) akcje spółki są notowane lub sprzedawane na rynku regulowanym lub sprzedawane na podstawie oferty publicznej oraz prospektu emisyjnego, w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439) sporządzonego w związku z tą ofertą publiczną oraz dopuszczeniem tych akcji do obrotu na rynku regulowanym.

¹⁰⁰ Zlecenia maklerskie zawierały dyspozycje co do parametrów ustalania ceny minimalnej.

¹⁰¹ W 2012 r. NIK przeprowadziła w MSP kontrolę prywatyzacji JSW (P/12/054), w wyniku której działania w ww. zakresie oceniono pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości. W trakcie kontroli prywatyzacji wybranych spółek SP przeprowadzonej przez NIK w MSP w 2015 r. (P/15/018) dokonano oceny realizacji przez MSP wniosków pokontrolnych z kontroli P/12/054 stwierdzając, m.in. że: Minister SP formalnie wprowadził zasady alokacji akcji w transakcjach prywatyzacyjnych realizowanych za pośrednictwem GPW oraz wprowadził zasady wylaniania doradców finansowych i prawnych w ww. transakcjach; w transakcjach realizowanych za pośrednictwem GPW dokumentowano kluczowe decyzje dotyczące procesu prywatyzacji, wymagające zgody Ministra SP; ustalenia kontroli transakcji zrealizowanych w latach 2013-2014 nie wykazały nieprawidłowości związanych z realizacją wskazanych wniosków.

- ostateczny skład konsorcjum doradczego Minister SP zaakceptował 31 maja 2011 r., a 9 czerwca 2011 r. zawarto z konsorcjum banków i instytucji finansowych umowę o świadczenie usług,
- 28 czerwca 2011 r. ustalono cenę 136 zł za jedną akcję oraz wyznaczono ostateczną liczbę akcji sprzedawanych dla poszczególnych kategorii inwestorów: indywidualni - 10 118 563 akcje, osoby uprawnione - 499 904 akcje, instytucjonalni - 28 877 729 akcji,
- debiut giełdowy JSW nastąpił 6 lipca 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 5559-5633]

W sprawie niepodejmowania działań prywatyzacyjnych wobec spółek górniczych wymienianych w planach prywatyzacji i kierunkach prywatyzacji (za wyjątkiem JSW i LW Bogdanka), Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że wszelkie działania prywatyzacyjne dotyczące przedsiębiorstw górniczych (poza LW Bogdanka) były podejmowane z inicjatywy Ministra Gospodarki i na podstawie programów rządowych dot. tego sektora. Ponadto stwierdził: „(...) w »Programie działalności gwk w Polsce w latach 2007-2015«, brak jednoznacznych wskazań odnośnie prywatyzacji podmiotów górniczych. (...) W opracowanym przez MSP »Planie prywatyzacji na lata 2008-2011«, wskazano jedynie przewidywane terminy debiutów giełdowych KHW S.A., JSW S.A. i LW Bogdanka S.A. Plan ten stanowi ramową listę zamierzeń prywatyzacyjnych MSP i jednoznacznie wskazuje, że cyt. »Przekształcenia własnościowe w poszczególnych branżach realizowane będą zgodnie z rządowymi programami i strategiami sektorowymi zarówno obowiązującymi jak i zmienianymi i przyjmowanymi w trakcie realizacji programu«. Pozostałe z (...) dokumentów opracowanych przez MSP zawierają analogiczne sformułowania. (...) Należy zauważyć, że w odniesieniu do JSW S.A. i LW Bogdanka S.A. plan zakładający ich prywatyzację w latach 2009-2011 został zrealizowany. (...) Nie można odnieść się do kwestii dotyczących KHW S.A. oraz KW S.A. z uwagi na brak w archiwum zakładowym MSP dokumentacji prywatyzacyjnej tych spółek w zakresie (...) lat 2007-2015”.

[Dowód: akta kontroli str. 4558]

4.4. W sprawie kosztów zaniechanych prywatyzacji, Dyrektor Departamentu Przekształceń Własnościowych MSP wyjaśnił m.in.: „Jedną spółką z sektora górniczego (podmiotów prowadzących wydobycie węgla kamiennego), co do którego poniesiono koszty prywatyzacji, a która nie została sprywatyzowana w latach 2007-2015 jest Katowicki Holding Węglowy. (...) Ponadto należy wskazać, że dokumentacja znajdująca się w archiwum zakładowym MSP nie daje podstaw do wskazania, kiedy w analizowanym okresie z formalnego punktu widzenia została podjęta decyzja o wstrzymaniu bądź zakończeniu prywatyzacji KHW S.A. Dokumentacja archiwalna wskazuje również, iż prowadzone przygotowania do prywatyzacji JSW S.A. w trybie oferty publicznej, w ramach których dnia 30 maja 2005 r. zawarto umowę z doradcą prywatyzacyjnym, zostały wstrzymane (...)”.

Koszty poniesione w związku z przygotowaniem do prywatyzacji JSW w latach 2005-2006 wyniosły 2 501 000,00 zł, a KHW w latach 2004-2005 1 177 300,00 zł. Wydatki te zostały sfinansowane z Funduszu Skarbu Państwa.

[Dowód: akta kontroli str. 4397-4398, 4549]

4.5. W sprawie prowadzenia analiz potencjalnych skutków prywatyzacji przedsiębiorstw górniczych przed wdrożeniem działań prywatyzacyjnych oraz monitorowania następstw prywatyzacji, Dyrektor Departamentu Przekształceń Własnościowych wyjaśnił m.in.: „(...) kompetencje właścicielskie w stosunku do przedsiębiorstw górniczych w analizowanym okresie sprawował minister właściwy ds. gospodarki. Wobec powyższego rola Ministra SP w zakresie spółek sektora węglowego ograniczała się jedynie do przeprowadzania w porozumieniu z Ministrem Gospodarki procesu prywatyzacji spółek węglowych”.

Odnosząc się do ww. kwestii Podsekretarz Stanu w MSP wyjaśnił m.in.: „(...) zgodnie z założeniami »Strategii działalność gwk w Polsce w latach 2007-2015« to Minister Gospodarki był zobowiązany przedstawić Radzie Ministrów analizę stanu realizacji jej założeń z ewentualnymi propozycjami jej aktualizacji. A zatem to w gestii resortu gospodarki było dokonywanie prac analitycznych będących podstawą opracowanych dokumentów strategicznych oraz raportowanie o stanie realizacji przyjętych programów sektorowych, w tym dot. potencjalnych skutków prywatyzacji spółek węglowych, bądź sprzedaż

prywatnym inwestorom poszczególnych kopalń tych spółek, dla funkcjonowania pozostałych niesprywatyzowanych przedsiębiorstw górniczych (...)."

[Dowód: akta kontroli str. 4398-4399, 4559-4560]

MSP opracowało dwa raporty prezentujące efektywność funkcjonowania podmiotów po procesie prywatyzacji, tj. „Prywatyzacja i co dalej - analiza efektywności funkcjonowania spółek po prywatyzacji w latach 2008-2011” oraz „Prywatyzacja i co dalej - analiza efektywności funkcjonowania spółek sprywatyzowanych w latach 2011-2014”, w których wymieniono prywatyzację LW Bogdanka oraz JSW. W opracowaniach tych przedstawiono m.in. uwarunkowania procesów prywatyzacji, wyniki ekonomiczno-finansowe sprywatyzowanych spółek na tle gospodarki (bez wyszczególnienia konkretnych podmiotów), informacje o prywatyzacji poprzez GPW, sytuację ekonomiczno-finansową spółek sprywatyzowanych w podziale na regiony.

[Dowód: akta kontroli str. 4706-4781]

Ponadto MSP w latach objętych kontrolą sporządzało roczne „Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa”¹⁰² oraz roczne „Raporty o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji” publikowane na stronie internetowej¹⁰³, w których zamieszczano informacje dotyczące m.in. sektora gwk, w tym o dokonanych przekształceniach własnościowych.

[Dowód: akta kontroli str. 6296-6303]

4.6. W latach 2007-2015 podejmowane były działania związane z procesami przekształceń własnościowych w stosunku do spółek okołogórniczych:

- 1) REMAG S.A.¹⁰⁴ – decyzję o prywatyzacji spółki, w drodze publicznego zaproszenia do rokowań, podjął 11 lutego 2008 r. Podsekretarz Stanu w MSP, a 10 listopada 2010 r. została podpisana umowa zbycia 85% akcji spółki. W dniu 12 grudnia 2013 r. pomiędzy Ministrem SP a TDJ S.A. zawarto umowę sprzedaży pakietu 0,01% akcji (1 679 akcji pozostałych po procesie obejmowania akcji przez pracowników), co zakończyło proces prywatyzacji spółki. Szczegółowo proces prywatyzacji REMAG opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
- 2) Centralny Ośrodek Informatyki Górnictwa S.A. – podjęte w 2010 i w 2011 r. próby prywatyzacji spółki w trybie negocjacji na podstawie publicznego zaproszenia zakończyły się bez rozstrzygnięcia i zostały zamknięte odpowiednio 5 stycznia 2010 r. i 26 maja 2011 r. Na wniosek Departamentu Prywatyzacji, 18 lipca 2011 r. Podsekretarz Stanu w MSP zaakceptował rozpoczęcie i przeprowadzenie kolejnego procesu prywatyzacji COIG S.A. w ww. trybie. W dniu 5 czerwca 2012 r. została podpisana umowa sprzedaży 85% akcji, a 6 listopada 2015 r. nastąpiło zbycie 1,03% akcji, co zakończyło proces prywatyzacji spółki.
- 3) Przedsiębiorstwo Gospodarki Materiałowej Przemysłu Węglowego Sp. z o.o. – decyzję o uruchomieniu procesu prywatyzacji, w trybie ustnej aukcji ogłoszonej publicznie, podjął Podsekretarz Stanu w MSP 10 czerwca 2010 r., a 26 stycznia 2011 r. zmieniono tryb prywatyzacji na przetarg publiczny. Umowę sprzedaży 85% udziałów Skarbu Państwa w spółce zawarto 3 czerwca 2011 r.¹⁰⁵.
- 4) Zakłady Mechaniczne Urządzeń Górniczych DEZAM Sp. z o.o. – w okresie od 2010 r. do 2013 r. podejmowane były w MSP siedmiokrotnie próby prywatyzacji spółki (2-krotne w trybie przetargu i 5-krotne w trybie aukcji ustnej ogłoszonej publicznie) zakończone niepowodzeniem ze względu na brak zainteresowania ze strony potencjalnych inwestorów. Podsekretarz Stanu w MSP 29 września 2014 r. wstrzymał proces

¹⁰² Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o wykonywaniu uprawnień SP, minister właściwy ds. SP przygotowuje i przedkłada RM oraz Sejmowi coroczne sprawozdania o stanie mienia SP oraz o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji.

¹⁰³ Wg stanu na 1 lipca 2016 r. nie opublikowano jeszcze przedmiotowych sprawozdań i raportów za 2015 r.

¹⁰⁴ Zwana dalej „REMAG”.

¹⁰⁵ Dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego i Rozwoju oraz Dyrektor Departamentu Przekształceń Własnościowych w MSP wyjaśnili: „W dniu 18 marca 2013 r. decyzją Sądu Rejonowego Katowice-Wschód w Katowicach spółka została postawiona w stan upadłości. Obecnie Skarb Państwa posiada 0,80% udziałów w spółce”.

prywatyzacji do czasu poprawy jej sytuacji finansowej i odzyskania rentowności na podstawowej działalności bądź podjęcia wobec niej innych decyzji właścicielskich¹⁰⁶.

- 5) Centrum Biurowe Plac Grunwaldzki S.A.¹⁰⁷ – podjęte próby prywatyzacji dotyczyły negocjacji (14 lipca 2010), przetargów (22 lutego 2012 r., 11 maja 2012 r., 12 lipca 2012 r.), aukcji (30 kwietnia 2013 r. i 18 czerwca 2013 r.). Podsekretarz Stanu w MSP 4 listopada 2013 r. wstrzymał proces prywatyzacji tej spółki.
- 6) WĘGLOZBYT S.A. – Podsekretarz Stanu w MSP 6 listopada 2012 r. podjął decyzję ws. procesu zbycia należących do Skarbu Państwa 15 000 akcji tej spółki stanowiących 15% jej kapitału zakładowego¹⁰⁸ oraz rozpoczęcia prac w celu wyłonienia doradcy prywatyzacyjnego. W 2013 r. został wybrany doradca prywatyzacyjny, który sporządził wycenę spółki i memorandum informacyjne. Nie podjęto decyzji o uruchomieniu prywatyzacji spółki¹⁰⁹, z uwagi na pismo Ministra Gospodarki (sprawującego nadzór właścicielski nad WĘGLOZBYT S.A.) do MSP z 11 lipca 2014 r., wg którego z punktu widzenia interesu SP oraz kluczowej roli jaką w procesie restrukturyzacji sektora gwk odgrywa WKS, uzasadnione jest wniesienie przez SP akcji WĘGLOZBYT S.A. na podwyższony kapitał zakładowy WKS. Minister SP 29 lipca 2014 r. zaakceptował zamknięcie procesu prywatyzacji ww. spółki.
- 7) WKS – Minister Gospodarki i Pracy w piśmie z 31 maja 2004 r. skierowanym do MSP przekazał propozycję Zarządu WKS z 25 maja 2004 r., dotyczącą zainicjowania procedur prywatyzacji tej spółki, do której załączono dokument „*Kluczowe przesłanki prywatyzacji WKS S.A. w 2004 r. w świetle zagrożeń dla dalszego funkcjonowania Spółki*”, przygotowany przez jej Zarząd.

Ogłoszenie o przetargu na wybór doradcy prywatyzacyjnego WKS opublikowano 8 lutego 2005 r., a wyboru dokonano 28 kwietnia 2005 r., lecz nie podpisano umowy. Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MSP, wstrzymano działania prywatyzacyjne WKS po informacji od Zarządu WKS o spotkaniu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy¹¹⁰, na którym ustalono, że w pierwszej kolejności będzie realizowana koncepcja restrukturyzacji spółki poprzez wniesienie jej akcji do spółek węglowych, a następnie koncepcja prywatyzacji za pośrednictwem GPW.

W „*Planie prywatyzacji na lata 2012-2013*” ujęto prywatyzację WKS. Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MSP, na wniosek Ministra Gospodarki, MSP w sierpniu 2012 r. dokonało analizy możliwości przeprowadzenia procesu IPO spółki. W notatce Departamentu Rynków Kapitałowych MSP z 6 sierpnia 2012 r., sporządzonej dla Ministra SP po spotkaniu z trzema bankami inwestycyjnymi wskazano, że prywatyzacja poprzez IPO lub sprzedaż inwestorowi strategicznemu jest nieuzasadniona i zarekomendowano rozpoczęcie rozmów z Ministrem Gospodarki w celu analizy alternatywnych do scenariuszy prywatyzacji WKS, w tym połączenia z KW lub KHW.

W piśmie MSP z 12 września 2012 r. do Ministra Gospodarki podano, że prywatyzacja przez IPO jest nieuzasadniona z uwagi m.in. na:

- ryzyko znacznego spadku przychodów z dotychczasowej działalności podstawowej, tj. handlu węglem kamiennym (wskutek przejęcia jej przez kopalnie),
- brak przekonującej strategii grupy kapitałowej WKS,
- trudność w prognozowaniu przyszłych wyników WKS,
- stosunkowo niski poziom kapitałów własnych, prowadzący do niskiej oczekiwanej kapitalizacji obrotów, co znacząco ogranicza popyt na akcje.

¹⁰⁶ Dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego i Rozwoju oraz Dyrektor Departamentu Przekształceń Własnościowych wyjaśnili: „*W dniu 31 lipca 2015 r. decyzją Sądu Rejonowego w Wałbrzychu spółka została postawiona w stan upadłości*”.

¹⁰⁷ Wcześniej - Biuro Studiów Projektów Górniczych S.A.

¹⁰⁸ Skarb Państwa posiadał wówczas 30% akcji WĘGLOZBYT S.A., a WKS 70%, które nabył od KW w I kw. 2012 r. Pozostałe 15% akcji będących w posiadaniu SP przeznaczono jako zabezpieczenie na poczet ewentualnych rozszczeń pracowniczych wynikających z interpretacji prawa niekorzystnej dla pracowników, co uniemożliwiałoby nieodpłatne udostępnienie im akcji.

¹⁰⁹ Skarb Państwa posiadał wówczas 27,68% akcji WĘGLOZBYT S.A., w tym 15% przeznaczonych do zbycia a 12,68% - dla uprawnionych pracowników, w stosunku do których realizowany był proces naprawienia szkody wyrządzonej w związku z niezrealizowanym procesem nieodpłatnego udostępnienia akcji (z inicjatywy MSP podjęto działania zmierzające do naprawienia szkody w trybie restytucji naturalnej w drodze ugody z osobami uprawnionymi).

¹¹⁰ Z udziałem Ministra MGIP, Podsekretarza Stanu w MGIP, Zastępcy Dyrektora MGIP oraz Zarządu WKS.

Ponadto w ww. piśmie zapisano: „(...) Ewentualne upublicznienie byłoby możliwe na niekorzystnych dla Skarbu Państwa warunkach. Dodatkową przeszkodą jest niepewna sytuacja gospodarcza w strefie euro, prowadząca do zawieszania lub odwoływania liczących planowanych w Europie ofert publicznych”.

[Dowód: akta kontroli str. 4390-4391, 4399-4400, 4405-4408, 4552-4554, 4575-4655, 4665, 6246-6259]

Ze środków Funduszu Skarbu Państwa poniesiono wydatki związane z wszczętymi postępowaniami prywatyzacyjnymi podmiotów oekologicznych w latach 2007-2015, od których realizacji odstąpiono, w odniesieniu do:

- Zakładów Mechanicznych Urzędzeń Górniczych DEZAM Sp. z o.o. - 101 570,71 zł,
- WKS - 452 254,00 zł,
- Centrala Zbytu Węgla WĘGLOZBYT S.A. - 74 993,10 zł,
- Centrum Biurowe Plac Grunwaldzki S.A. - 90 171,47 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 4563]

4.7. Na wniosek Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji II, decyzję o prywatyzacji REMAG S.A.¹¹¹ w drodze publicznego zaproszenia do rokowań, podjął 11 lutego 2008 r. Podsekretarz Stanu w MSP. W uzasadnieniu podano m.in., że zaletą przyjętej formy prywatyzacji jest możliwość negocjowania wszystkich elementów transakcji, w tym korzystnej dla SP ceny za akcję oraz większe prawdopodobieństwo doprowadzenia procesu prywatyzacji do skutku.

[Dowód: akta kontroli str. 3264, 3286-3289]

W wyniku postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, 18 grudnia 2008 r. Minister SP zawarł z zewnętrzną firmą¹¹² umowę na kwotę 245 159 zł brutto (w ramach fazy I), której przedmiotem było:

- ustalenie sytuacji prawnej majątku REMAG,
- (opcja) ocena realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska oraz ochrony zabytków wchodzących w skład majątku REMAG,
- (opcja) ustalenie stanu i perspektywy rozwoju przedsiębiorstwa Spółki,
- oszacowanie wartości Spółki przy użyciu co najmniej trzech metod wyceny,
- sporządzenie memorandum informacyjnego.

Ponadto faza II ww. umowy miała obejmować wykonanie wszystkich lub niektórych spośród poniższych prac, za wynagrodzeniem odpowiadającym 0,14% wartości transakcji:

- przygotowanie i obsługa procesu sprzedaży akcji REMAG w trybie rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia, a w szczególności identyfikację i selekcję potencjalnych nabywców, badanie ich wiarygodności finansowej, a także doradztwo w negocjacjach dotyczących sprzedaży akcji, przygotowanie projektu umowy sprzedaży akcji i doprowadzenie jej do zawarcia,
- doradztwo na rzecz MSP przy wprowadzaniu ewentualnych zmian w umowie sprzedaży akcji REMAG S.A. oraz przy dokonywaniu interpretacji postanowień tej umowy, a także przy prowadzeniu negocjacji w celu polubownego rozstrzygnięcia sporów wynikłych w związku z wykonywaniem umowy,
- doradztwo przy sprzedaży kolejnych akcji spółki.

W dniu 26 października 2009 r. Komisja ds. odbioru zamówionych dzieł związanych z prywatyzacją REMAG S.A. dokonała odbioru prac wykonanych w ramach fazy I. Pismem z 27 października 2009 r. skierowanym do Doradcy Podsekretarz Stanu wnioś o rozpoczęcie II fazy prywatyzacji.

[Dowód: akta kontroli str. 3338-3373, 3306, 3420-3421]

Po rozpoczęciu prac związanych z procesem prywatyzacji REMAG, pismem z 30 kwietnia 2009 r. Minister Gospodarki zwrócił się do Ministra SP z prośbą o rozważenie możliwości

¹¹¹ Spółka rozpoczęła działalność jako jednoosobowa spółka SP od dnia 1 kwietnia 2007 r. Przed przekształceniem była przedsiębiorstwem państwowym działającym pod nazwą Zakłady Naprawcze Przemysłu Węglowego „REMAG” z siedzibą w Katowicach.

¹¹² Zwaną dalej „Doradcą”.

wniesienia m.in. akcji REMAG do KW, w ramach dokapitalizowania ze strony Skarbu Państwa. Wskazano m.in. że włączenie REMAG do Grupy Kapitałowej KW stworzyłoby warunki do zacieśnienia współpracy w zakresie zabezpieczenia podstawowej działalności produkcyjnej KW oraz pozwoliłoby na uniknięcie zagrożenia spółek węglowych drastycznym wzrostem cen dostaw i usług realizowanych przez REMAG, co mogłoby nastąpić w przypadku przejęcia tej spółki przez inwestora branżowego. Kolejne pismo Ministra Gospodarki o podobnej treści z 31 lipca 2009 r. wpłynęło do MSP 4 sierpnia 2009 r.

W odpowiedzi z 6 sierpnia 2009 r. Podsekretarz Stanu w MSP stwierdził m.in., że Minister SP, mając na uwadze zaawansowany stan prac związanych z procesem zbycia akcji REMAG oraz zainteresowanie potencjalnych nabywców, nie przewiduje wniesienia akcji tej spółki do KW.

[Dowód: akta kontroli str. 3266-3270, 3413-3415]

Według sporządzonej przez Doradcę wyceny¹¹³, rekomendowana wartość rynkowa REMAG mieściła się przedziale cenowym od 189 800 000 zł do 210 160 000 zł, a 85% akcji – od 161 330 000 zł do 178 636 000 zł, tj. pomiędzy 30,61 zł, a 33,90 zł za jedną akcję.

[Dowód: akta kontroli str. 3392, 3951, 4029-4031]

Zgodnie z § 15 rozporządzenia RM z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa¹¹⁴, Podsekretarz Stanu w MSP 28 października 2009 r. powołał Zespół ds. negocjacji w procesie prywatyzacji REMAG S.A.¹¹⁵, którego skład zmieniono dwukrotnie¹¹⁶. Organizację, tryb pracy i zakres obowiązków członków ww. Zespołu określono w *Regulaminie Zespołu ds. negocjacji w procesie prywatyzacji spółki REMAG S.A.*, zatwierdzonym przez Podsekretarza Stanu w MSP.

[Dowód: akta kontroli str. 3263, 3272-3279]

Zaproszenie do negocjacji w sprawie nabycia pakietu akcji REMAG, stanowiących 85% kapitału zakładowego spółki, ukazało się 2 listopada 2009 r. w „Gazecie Wyborczej” na zlecenie Doradcy, w „Rzeczpospolitej” na zlecenie MSP oraz na stronach internetowych MSP i Doradcy. Zaproszenie zawierało elementy wymienione w § 14 rozporządzenia w sprawie zbywania akcji SP.

[Dowód: akta kontroli str. 3386, 3518-3521, 3974]

Do 22 grudnia 2009 r. wpłynęły cztery odpowiedzi na zaproszenie (oferty wstępne) wraz ceną za pakiet 5 270 000 akcji stanowiący 85% kapitału zakładowego:

- KOPEX S.A.: 179 180 000 zł.
- TDJ Investments Sp. z o.o.: 180 023 200 zł,
- FAMUR S.A.: 220 022 500 zł,
- WKS S.A.: 225 029 000 zł,

[Dowód: akta kontroli str. 3522-3574, 3918-3919]

Po dokonaniu oceny ofert wstępnych oraz sporządzeniu rekomendacji Doradcy, Podsekretarz Stanu w MSP na wniosek Zespołu negocjacyjnego, 29 stycznia 2010 r. podjął decyzję o dopuszczeniu wszystkich ww. potencjalnych inwestorów do negocjacji, w tym o zaproszeniu do ograniczonego badania REMAG.

[Dowód: akta kontroli str. 3309, 3388, 3577-3581]

W dniu 24 lutego 2010 r. Podsekretarz Stanu w MSP zaakceptował procedurę i termin (17 marca 2010 r.) składania ofert wiążących w procesie prywatyzacji REMAG.

Do 17 marca 2010 r. wpłynęły cztery propozycje wiążących warunków zakupu pakietu 5 270 000 akcji, stanowiących 85% kapitału zakładowego REMAG, złożone przez:

¹¹³ Według dokumentu „Oszacowanie wartości Spółki REMAG S.A.” z 18 maja 2009 r.

¹¹⁴ Dz.U. Nr 34 poz. 264, ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zbywania akcji SP”.

¹¹⁵ Zwany dalej „Zespołem negocjacyjnym”. W skład Zespołu wchodził pracownicy Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji II, tj.: Zastępca Dyrektora - jako przewodniczący, Naczelnik Wydziału Prywatyzacji - z-ca przewodniczącego, radca prawny - członek, starszy inspektor - sekretarz.

¹¹⁶ W dniu 29 marca 2010 r., w związku z powołaniem z-cy przewodniczącego na członka zarządu Regionalnego Funduszu Gospodarczego S.A., w skład Zespołu wszedł starszy specjalista ww. Departamentu. W dniu 12 października 2010 r. Podsekretarz Stanu dokonał wymiany całego składu osobowego Zespołu, w związku ze zmianami organizacyjnymi wynikającymi z wejścia w życie 4 października 2010 r. Zarządzenia nr 71 Prezesa RM z 28 września 2010 r. w sprawie nadania statutu MSP oraz zmianami organizacyjnymi w MSP.

- KOPEX S.A. - 100 300 000 zł za pakiet, co stanowiło 62,2% dolnego (161 330 000 zł) i 56,1% górnego progu wyceny (178 636 000 zł),
- FAMUR S.A. - 157 256 800 zł za pakiet, co stanowiło 97,5% dolnego i 88,0 % górnego progu wyceny,
- AB Consulting Sp. z o.o.¹¹⁷ - 182 869 000 zł za pakiet, co stanowiło 113,4% dolnego i 102,4% górnego progu wyceny,
- WKS S.A. - 201 050 500 zł za pakiet, co stanowiło 124,6% dolnego i 112,5% górnego progu wyceny.

[Dowód: akta kontroli str. 3588-3595, 3601, 3611, 3620, 3636, 3961-3964]

W dniu 31 marca 2010 r. odbyły się pierwsze spotkania negocjacyjne z AB Consulting Sp. z o.o., FAMUR S.A. oraz KOPEX S.A., a 1 kwietnia 2010 r. z WKS. Zaproponowane ceny w trzech przypadkach (AB Consulting Sp. z o.o., FAMUR S.A. i WKS) nie zmieniły się, a KOPEX S.A. zaproponował 23,70 z za jedną akcję, tj. 124 899 000 zł za pakiet (wobec 19 zł zaoferowanych wcześniej).

[Dowód: akta kontroli str. 3955, 4040-4041]

Po złożeniu skorygowanych propozycji w zakresie ceny zakupu akcji, do kolejnej fazy negocjacji dopuszczono WKS, z którym drugie spotkanie negocjacyjne odbyło się 4 maja 2010 r. oraz AB Consulting Sp. z o.o. - spotkanie negocjacyjne odbyło się 6 maja 2010 r.

Uwzględniając zaproponowaną cenę za akcję REMAG, zgodnie z rekomendacją Zespołu negocjacyjnego z 25 maja 2010 r., WKS przyznano wyłączność negocjacyjną, natomiast AB Consulting Sp. z o.o. została wpisana na listę rezerwową potencjalnych inwestorów (zaproponowana przez ten podmiot po drugim spotkaniu cena uległa obniżeniu z 34,70 zł do 33,07 zł za akcję, tj. do kwoty 174 278 900 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 3958-3960, 4036-4039]

W dniu 18 czerwca 2010 r. Zespół negocjacyjny, przedstawiciel Doradcy oraz przedstawiciele WKS parafowali projekt umowy sprzedaży 85% akcji REMAG.

[Dowód: akta kontroli str. 3714-3741]

W związku ze stanowiskiem Ministra Gospodarki, zawartym w piśmie z 15 września 2010 r. skierowanym do Ministra SP, w którym nie wyraził zgody na zakup akcji przez WKS, podjęto negocjacje wyłączne z TDJ S.A. (następcą AB Consulting Sp. z o.o.), z którą 21 października 2010 r. parafowano projekt umowy sprzedaży akcji REMAG, a 10 listopada 2010 r. zawarto umowę sprzedaży pakietu 5 270 000 akcji (85% kapitału zakładowego) ostatecznie za kwotę 183 027 100 zł, tj. 34,73 zł za akcję.

[Dowód: akta kontroli str. 3295, 3758-3785]

Określona w umowie z 10 listopada 2010 r. wartość ww. pakietu akcji była wyższa od wartości uprzednio zaproponowanych o 158 100 zł (przy cenie 34,70 zł za akcję) i 8 748 200 zł (przy cenie 33,07 zł za akcję). Warunki zobowiązań pozacenowych zawarte w umowie były zgodne z zawartymi w wiążących warunkach umowy i w projekcie tej umowy uzgodnionym 21 października 2010 r., a dotyczyły m.in. zobowiązania kupującego do:

- zachowania własności akcji przez okres co najmniej 12 m-cy od daty przekazania odcinka zbiorowego zakupionych akcji (zwanej dalej Dniem Zamknięcia)¹¹⁸,
- nie podejmowania w ciągu 12 m-cy od Dnia Zamknięcia działań skutkujących lub zmierzających do przerwania lub zaprzestania statutowej działalności, likwidacji lub rozwiązania Spółki,
- zakazu obniżania kapitału zakładowego w ciągu 12 m-cy od Dnia Zamknięcia, chyba że MSP wyrazi na to pisemną zgodę,
- wykorzystania na wsparcie rozwoju REMAG zysków za lata obrotowe 2010 oraz 2011 (o ile podział zysku za 2011 r. miałby nastąpić przed upływem 12 m-cy od Dnia Zamknięcia),

¹¹⁷ Następca prawny TDJ Investments Sp. z o.o.

¹¹⁸ Tj. daty protokołu przeniesienia własności akcji spółki REMAG na rzecz spółki TDJ S.A. z 22 grudnia 2010 r.

- zagwarantowania i utrzymania zatrudnienia w REMAG na poziomie co najmniej 672 etatów przez okres 12 m-cy od Dnia Zamknięcia, za wyjątkiem przypadków określonych w umowie.

[Dowód: akta kontroli str. 3599-3608, 3791-3812]

Zgodnie z umową z 10 listopada 2010 r., TDJ S.A. 11 kwietnia 2012 r. przedłożyła MSP sprawozdanie z realizacji oświadczeń i zobowiązań wynikających z ww. umowy, sporządzone przez firmę zewnętrzną zaakceptowaną wcześniej przez MSP. TDJ S.A. wywiązała się z realizacji przyjętych zobowiązań i złożonych oświadczeń, o których była mowa w ww. umowie sprzedaży akcji REMAG.

W dniu 12 grudnia 2013 r. pomiędzy Ministrem SP a TDJ S.A. zawarto umowę sprzedaży 1 679 akcji REMAG, zgodnie z postanowieniami umowy z 10 listopada 2010 r., w związku z wygaśnięciem prawa do ich nieodpłatnego nabycia przez osoby uprawnione. Cenę jednej akcji wyliczono na kwotę 40,79 zł (na dzień 30 listopada 2013 r.), zgodnie z warunkami umowy z 10 listopada 2010 r. Łączna wartość ww. akcji wyniosła 68 486,41 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 3867-3875, 3885-3894]

Dnia 23 grudnia 2014 r. Sekretarz Stanu w MSP zaakceptował zamknięcie nadzoru nad realizacją zobowiązań pozacenowych wynikających z umowy sprzedaży akcji REMAG z 10 listopada 2010 r., w związku ze zrealizowaniem zobowiązań inwestycyjnych i innych, w tym zobowiązań dotyczących pracowników REMAG, jak również z terminowym składaniem sprawozdań z jej realizacji oraz wykonaniem opcji polegającej na zakupie akcji nie nabytych przez uprawnionych pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 3897-3900]

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Minister Skarbu Państwa prawidłowo wywiązywał się z realizacji zadań związanych z procesami prywatyzacji podmiotów sektora górnictwa węgla kamiennego, co stwierdzono na przykładzie prywatyzacji spółki wydobywczej JSW oraz spółki okołógórnicznej REMAG. W latach 2007-2015 spośród podmiotów prowadzących wydobycie węgla kamiennego, przewidywanych do prywatyzacji (ujętych w dokumentach opracowanych przez MSP), przeprowadzono prywatyzację LW Bogdanka oraz JSW. Zdaniem NIK, prywatyzacji pozostałych spółek węglowych, w szczególności KHW i KW, nie sprzyjał brak w „Programie działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015”, przygotowanym przez Ministra Gospodarki, planowanych działań zmierzających do prywatyzacji konkretnych podmiotów, ujętych m.in. we wcześniejszych rządowych dokumentach strategicznych odnoszących się do sektora gwk. Prywatyzacji nie sprzyjały także występujące ograniczenia w podejmowaniu przez Ministra SP działań prywatyzacyjnych wobec podmiotów nadzorowanych wówczas przez Ministra Gospodarki, po którego stronie leżała inicjatywa wszczynania tych procesów po uprzedniej restrukturyzacji tych podmiotów. Zdaniem NIK, lata dobrej koniunktury na węgiel stanowiły odpowiedni okres na skuteczną i korzystną prywatyzację podmiotów sektora gwk, który nie w pełni wykorzystano.

IV. 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 Kontroli¹¹⁹ 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.

Warszawa, dnia 29 września 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....

¹¹⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.