

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

- 1.1. *Temat:* Prywatyzacja Cementowni „Ożarów” S.A. w Ożarowie
- 1.2. *Numer:* C/95/06 1997/209/I
- 1.3. *Rodzaj:* kontrola doraźna
- 1.4. *Inicjator:* Najwyższa Izba Kontroli
- 1.5. *Cel:* Ocena przebiegu procesu prywatyzacji Cementowni „Ożarów”
- 1.6. *Badany okres:* lata 1992 (od rozpoczęcia przygotowań do prywatyzacji) - 1995 (do sprzedaży akcji)
- 1.7. *Czas przeprowadzenia kontroli:* od 27 października 1995 r. do 16 kwietnia 1996 r.
- 1.8. *Jednostka kontrolowana:* Ministerstwo Przekształceń Własnościowych

2. Synteza ustaleń kontroli

1. Działania przedstawicieli Ministerstwa Przekształceń Własnościowych (MPW), zmierzające do wyłonienia nabywcy akcji Cementowni „Ożarów” oraz wybór oferenta, nie spełniały kryterium rzetelności. MPW preferowało jednego z oferentów, późniejszego nabywcę akcji Cementowni „Ożarów” - Holding „Cement Polski” S.A. (zwanego dalej HCP), była porównywalna z innymi oferentami.

1.1. W grudniu 1994 r. odrzucono ofertę Mostostalu i uznano za korzystniejszą ofertę HCP oraz przyznano Holdingowi prawa wyłączności rokowań, co nie znajdowało uzasadnienia w treści ofert, (były one obie porównywalne cenowo, nie posiadały uzgodnionego pakietu

socjalnego oraz nie wskazywały konkretnych źródeł sfinansowania inwestycji), przy czym kapitał zakładowy HCP wynosił tylko 100 tys. zł (str. 19).

1.2. W lipcu 1995 r. MPW uznało ofertę Centrali Importowo-Eksportowej „Ciech” Sp. z o.o. „Ciech”, pomimo znacznej poprawy w wymiarze finansowym, za niespełniającą oczekiwań w „aspektach pozostałych warunków ocennych”, podczas gdy:

- „Ciech” posiadał podpisany pakiet socjalny z pracownikami Cementowni „Ożarów”, a HCP negocjował taki pakiet jeszcze kolejne 3 miesiące, po uprzednim zaangażowaniu się przedstawicieli MPW w negocjacje HCP z pracownikami Cementowni,
- „Ciech” oferował program inwestycyjny na poziomie porównywalnym z HCP, po przeprowadzeniu szczegółowych badań w Cementowni w okresie 3 miesięcy,
- doradca Ministerstwa - International Finance Corporation (IFC) - wskazywał, że „Ciech” nie posiadał zagwarantowanych środków własnych na sfinansowanie inwestycji, nie dostrzegając takiej samej sytuacji w przypadku HCP i rekomendował jego ofertę. Dopiero w maju 1995 r. HCP poinformował o źródle sfinansowania inwestycji z pożyczki, jaką miał otrzymać od zagranicznego współnika (irlandzkiej firmy CRH) (str. 20-21)..

1.3. Skrócono termin okresu niezbywalności akcji z 10 lat (jak w projekcie umowy) do 5 (lub 3), w zależności od czasu, w jakim zostanie zrealizowana określona wartość inwestycji, a także określono wartość inwestycji bezpośrednio w Cementowni na 60,75 mln zł¹ (w stosunku do 71,1 mln zł według oferty HCP) i umożliwiono inwestowanie w tzw. powiązane przedsięwzięcia (str. 24-25).

2. Według uzyskanej ceny wartość 100% akcji Cementowni wynosiła 76,5 mln dolarów USA i mieściła się w granicach wycen IFC. Porównanie to nie mogło być jednak - zdaniem NIK - uznane za wystarczające, wobec nierzetelnego sporządzenia 2 wycen (w lutym 1994 r. i październiku 1995 r.). Wycena z lutego 1994 r. była oparta na zaniżonych wskaźnikach ryzyka inwestycyjnego, wzrostu produktu krajowego brutto i sprzedaży cementu. Spowodowało to zaniżenie wartości Cementowni o ok. 14 mln dolarów USA (44 mln zł). Korzystniejsze, niż przewidywał i zakładał doradca, zmiany ekonomiczne w gospodarce kraju, wzrost produktu

¹ Wszystkie wartości zostały podane w nowych złotych po denominacji.

krajowego brutto i wyniki uzyskane przez Cementownię, powinny stanowić przesłanki do aktualizacji wyceny, uwzględniającej te zmiany. Jednak wycena z października 1995 r. nie uwzględniła tych zmian (str. 22-24).

3. Mimo nierzetelnego wykonania zadań przez IFC, Minister Przekształceń Własnościowych wypłacił doradcy wynagrodzenie w wysokości 180 tys. zł oraz wynagrodzenie za „udaną transakcję” 2.500 tys. zł (+ 500 tys. zł z tytułu VAT).

Podstawę wypłaty tego wynagrodzenia stanowiła umowa zawarta między Ministrem Przekształceń Własnościowych i IFC, w której nie uzależniono wysokości wynagrodzenia za „udaną transakcję” od wyników pracy doradcy. Zdaniem NIK, wysokość tego wynagrodzenia nie była uzasadniona efektami pracy doradcy i wynikami uzyskanymi przy prywatyzacji Cementowni „Ożarów”.

3. Uwagi i wnioski

1. W chwili sprzedaży akcji Cementowni stan prawny ponad 5/6 gruntów zajmowanych przez nią był uregulowany przez prawomocne decyzje i uwidoczniony w księgach wieczystych. Według analizy, wykonanej we wrześniu 1992 r. tylko 43 ha wobec 342 użytkowanych, tj. 12%, posiadało stosowne regulacje (własność). Aktualizacja analizy wykonana w styczniu 1994 r. wykazała, że w stanie prawnym nieruchomości gruntowych Cementowni zaszły niewielkie zmiany. Nie można wykluczyć, że cena sprzedaży akcji Cementowni, uzyskana po uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości przedsiębiorstwa, byłaby wyższa, bowiem posiadanie pełnych praw do majątku z pewnością byłoby czynnikiem wpływającym korzystnie na poziom atrakcyjności transakcji w ocenie oferentów.

2. Zlecenie IFC przez Ministra Przekształceń Własnościowych działań prowadzących do prywatyzacji Cementowni, w tym zwłaszcza przyjmowania i selekcjonowania ofert oraz prowadzenia negocjacji, stanowiło w istocie pozbycie się najistotniejszych prerogatyw na rzecz firmy doradczej. Nie zwalniało to jednak Ministra Przekształceń Własnościowych od obowiązku weryfikowania decyzji doradcy, zaś nieuzasadniony brak zainteresowania MPW w tym zakresie, doprowadził do akceptacji wadliwie sporządzonej wyceny, co mogło mieć wpływ na ostateczną wysokość zawartego kontraktu.

3. W zaproszeniu do rokowań przedstawiony został warunek, że sprzedaż akcji Cementowni może nastąpić tylko podmiotowi polskiemu. Sprzedając akcje spółce HCP, Minister PW spełnił ten warunek. Minister PW nie podjął jednak działań w celu wyjaśnienia roli wspólnika w HCP - irlandzkiej firmy CRH, przy tej transakcji. CRH posiadała 40% akcji HCP oraz - jak wynika z informacji HCP - miała udzielić pożyczki na zakup akcji Cementowni. Minister PW nie posiadał jednak informacji o realizacji tego zamiaru, choć w przypadku udzielenia pożyczki HCP przez CRH, pozycja CRH w HCP mogłaby znacznie wzrosnąć.

Uchybień stwierdzonych podczas kontroli nie można już wyeliminować w odniesieniu do zakończonej już prywatyzacji Cementowni „Ożarów”. Nieprawidłowości te nie skutkują nieważnością umowy sprzedaży akcji Cementowni, lecz wynikające z nich wnioski powinny być wykorzystane w innych procesach prywatyzacyjnych.

Z tych względów dla wzmocnienia wiarygodności Skarbu Państwa podczas kontynuowania zadań prywatyzacyjnych i usprawnienia tych procesów, konieczne jest:

- konsekwentne przestrzeganie trybu i zasad prowadzenia rokowań, z zapewnieniem pisemności, konkurencyjności i stosowania jednakowych kryteriów oceny wobec wszystkich oferentów,
- opiniowanie i sprawdzanie rzetelności sporządzonych wycen przez firmy doradcze w zakresie poprawności założeń stosowanych w analizach,
- wprowadzenie do umów zawieranych z doradcami postanowień wiążących wysokość ich wynagrodzeń z jakością świadczonej pracy,
- dążenie do uregulowania stanu prawnego majątku spółek przed udostępnieniem ich akcji lub udziałów osobom trzecim.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego²

Zbywanie akcji należących do Skarbu Państwa w spółkach powstałych w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego, jeżeli Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, następowało na zasadach Kodeksu handlowego, o ile inaczej nie stanowiły przepisy 3 rozdziału ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, zwanej dalej ustawą o p.p.p.³ (art. 18 ust. 1 ustawy o p.p.p.).

Czynności związane z prywatyzacją wykonywał Minister Przekształceń Własnościowych (art. 6 ust. 3 ustawy o p.p.p.)⁴.

Zgodnie z art. 348 §1 Kodeksu handlowego akcje są zbywalne. Przeniesienie akcji imiennych odbywa się przez pisemne oświadczenie na samej akcji, bądź w osobnym dokumencie i przez wręczenie akcji (art. 350 Kodeksu handlowego). Oświadczenie to musi wymieniać nabywcę, gdyż akcja imienna powinna oznaczać osobę legitymowaną lub pozwolić ją określić za pomocą odrębnego dokumentu, na którym zbywca umieścił adnotację dokonanej cesji.

Udostępnienie wszystkich akcji należących do Skarbu Państwa powinno nastąpić w ciągu 2 lat od wpisania spółki do rejestru handlowego (art. 19 ustawy o p.p.p.). Przed udostępnieniem akcji osobom trzecim Minister PW powinien postanowić:

1. o przeprowadzeniu analizy celem ustalenia stanu prawnego majątku przedsiębiorstwa spółki, ze szczególnym uwzględnieniem roszczeń osób trzecich do tego majątku,

² Według stanu na dzień zawarcia umowy sprzedaży akcji Cementowni „Ożarów”.

³ Dz.U. Nr 51, poz. 298, Nr 85, poz. 498; z 1991 r. Nr 60, poz. 253, Nr 111, poz. 480; z 1994 r. Nr 121, poz. 591, Nr 133, poz. 685; z 1996 r. Nr 90, poz. 405, Nr 106, poz. 496, uchylona przez ustawę z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych Dz.U. Nr 118, poz. 561, Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 32, poz. 184, która weszła w życie 8 kwietnia 1997 r.

⁴ Na podstawie art. 9 pkt 1 w związku z art. 31 pkt 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 497) z dniem 1 października 1996 r. zadania i kompetencje Ministra PW przeszły do zakresu działania Ministra Skarbu Państwa.

2. o przeprowadzeniu analizy ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa spółki, celem ustalenia jego wartości.

Sposób przeprowadzania powyższych analiz Minister PW określił w rozporządzeniu z dnia 20 listopada 1990 r. w sprawie przeprowadzania analiz prawnych i ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstwa spółki, ich finansowania oraz kwalifikacji wymaganych od osób dokonujących analiz⁵, zwanym dalej Rozporządzeniem Ministra PW w sprawie analiz.

Zgodnie z §1 tego rozporządzenia analiza stanu prawnego powinna ustalać na podstawie zapisów w księgach wieczystych oraz w dokumentacji finansowo-księgowej prawa majątkowe spółki oraz jej zobowiązania. Analiza powinna wskazywać w szczególności:

- 1) prawa własności składników majątkowych należących do spółki,
- 2) ustanowione na rzecz spółki prawa na gruntach,
- 3) ograniczone prawa rzeczowe ustanowione na majątku spółki,
- 4) inne prawa majątkowe i niemajątkowe.

Według §2 w analizie ekonomiczno-finansowej należy dokonać wyceny wartości przedsiębiorstwa spółki oraz ustalić potrzeby i kierunki restrukturyzacji tego przedsiębiorstwa, w tym w szczególności zmian organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych. Analiza ekonomiczno-finansowa powinna uwzględniać wyniki analizy, stanu prawnego majątku przedsiębiorstwa spółki.

Zakres analizy ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa spółki obejmuje w szczególności:

- 1) analizę marketingową,
- 2) sytuację ekonomiczno-finansową,
- 3) system organizacji i zarządzania,
- 4) strategię i prognozę działań przedsiębiorstwa.

Wycena wartości przedsiębiorstwa spółki jest przeprowadzana przy użyciu co najmniej dwóch metod wyceny, spośród następujących:

- 1) na podstawie zdyskontowanych przyszłych strumieni pieniężnych,
- 2) według wartości odtworzeniowej,
- 3) według wartości aktywów netto,

⁵ Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 10.

- 4) według rynkowej wartości likwidacyjnej,
- 5) przy zastosowaniu mnożnika zysku.

Porównanie wyników wyceny stanowi podstawę do ustalenia wartości przedsiębiorstwa spółki.

Szczegółowy zakres analizy prawnej i ekonomiczno-finansowej oraz metody wyceny określone są w umowie o dokonanie analizy. Wybór podmiotu dokonującego analiz następuje w drodze przetargu, na podstawie oferty ogłoszonej publicznie lub w wyniku rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia (§3 ww rozporządzenia).

Akcje należące do Skarbu Państwa są zbywane m.in. w wyniku rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia (art. 23 ust. 1 pkt. 3 ustawy o p.p.p.). Rokowania polegają na wzajemnym oddziaływaniu stron w celu zawarcia umowy. W toku rokowań strony wymieniają informacje o okolicznościach mogących mieć wpływ na ich decyzje co do zawarcia umowy, formułują swoje oceny, co do gospodarczych wartości proponowanych świadczeń oraz progresywnie uzgadniają treść zawieranej umowy.

W praktyce w drodze rokowań zawierane są zwykle umowy bardziej złożone, o nietypowej postaci lub dotyczące świadczeń o dużej wartości. Ze względu na płynną postać wzajemnych interakcji strony nie są w toku prowadzonych rokowań związane swoimi oświadczeniami, zachowując swobodę decyzji co do zawarcia umowy⁶.

Według art. 72 Kodeksu cywilnego uzgodnienie wszystkich postanowień umowy, które były przedmiotem rokowań, stanowi podstawę do uznania, że umowa została zawarta.

⁶ Z. Radwański Prawo cywilne - część ogólna; C.H. Beck 1996, str. 226.

2. Kalendarium ważniejszych zdarzeń związanych z prywatyzacją Cementowni „Ożarów”

<i>21 luty 1991 r.</i>	przekształcenie przez Ministra PW Przedsiębiorstwa Państwowego Cementownia „Ożarów” w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa
<i>wrzesień 1991 r.</i>	zlecenie przez Ministra PW opracowania przez Międzynarodową Korporację Finansową (International Finance Corporation - IFC) „Projektu prywatyzacji sektorowej przemysłu cementowego”
<i>28 sierpnia 1992 r.</i>	zlecenie przez Ministra PW przeprowadzenia przez IFC prac doradczych związanych z przygotowaniem do sprzedaży akcji/udziałów spółek sektora przemysłu cementowo-wapiennego
<i>13 września 1993 r.</i>	złożenie w MPW oferty zakupu akcji przez pracowników Cementowni, Bank Przemysłowo-Handlowy SA, Polski Bank Rozwoju SA i Exbud SA Kielce
<i>12 października 1993 r.</i>	podpisanie listu intencyjnego między Skarbem Państwa (reprezentowanym przez Ministra PW) a pracownikami Cementowni i Polskim Bankiem Rozwoju SA w sprawie sprzedaży akcji Cementowni
<i>25 listopada 1993 r.</i>	dołączenie do ww eferentów „Mostostal Export” SA
<i>luty 1994 r.</i>	sporządzenie przez IFC wyceny wartości Cementowni
<i>19 kwietnia 1994 r.</i>	opublikowanie przez MPW w dzienniku „Rzeczpospolita” zaproszenie do rokowań w sprawie nabycia akcji Cementowni z terminem składania ofert do 16 maja 1994 r.
<i>9 maja 1994 r.</i>	opublikowanie drugiego ogłoszenia prasowego z informacją wyjaśniającą kryterium zaproszenia adresowanego do podmiotów polskich oraz wskazujące MPW jako miejsce składania ofert i przedłużające termin tej czynności do 30 maja 1994 r.

<i>30 maja 1994 r.</i>	złożenie przez Chemico Holding SA, Agros Holding SA i Betaco Sp. z o.o. u doradcy MPW - IFC oferty zakupu 75% akcji Cementowni, za cenę 28 zł/1 akcję
<i>30 maja 1994 r.</i>	złożenie oferty w MPW przez Mostostal Export SA, Espebepe SA, Polski Bank Rozwoju SA, Bank Przemysłowo-Handlowy SA i Polski Bank Inwestycyjny SA oferty zakupu 60% akcji Cementowni (zwanej dalej ofertą „Mostostalu”) za cenę 28 zł/1 akcję
<i>maj 1994 r.</i>	złożenie w MPW oferty przez pracowników Cementowni (tzw. Grupa Inicjatywna) 52% akcji Spółki, w wyniku czego MPW uznało wygaśnięcie deklaracji zawartych w liście intencyjnym z 12 października 1993 r.
<i>20 czerwca 1994 r.</i>	zawiązanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Holding Cement Polski (HCP) o kapitale zakładowym 100 tys. zł, przez Chemico Holding SA, Agros Holding SA i Betaco Sp. z o.o.
<i>5 sierpnia 1994 r.</i>	poinformowanie przez MPW związków zawodowych działających w Cementowni (tzw. Grupy Inicjatywnej) o braku podstaw prawnych do ubiegania się o nabycie akcji Spółki
<i>30 sierpnia 1994 r.</i>	podniesienie przez HCP ceny za 1 akcję do 55 zł i zadeklarowanie wartości inwestycji na 71,1 mln zł
<i>9 września 1994 r.</i>	wniosek Dyrektora Departamentu Prywatyzacji Kapitałowych MPW do Ministra PW o udzielenie wyłączności negocjacyjnej dla HCP, w wyniku uznania jego oferty za bardziej konkurencyjną w stosunku do oferty „Mostostalu”
<i>9 września 1994 r.</i>	wątpliwości Podsekretarza Stanu w MPW zgłoszone do Ministra MPW co do wiarygodności oferty HCP,
<i>22 września 1994 r.</i>	odmowa przez Ministra PW wyrażenia zgody na udzielenie wyłączności negocjacyjnej HCP
<i>27 października 1994 r.</i>	wznowienie przez MPW negocjacji z „Mostostalem” i modyfikacja przez tego oferenta proponowanej ceny do 56 zł/1 akcję

<i>29 listopada 1994 r.</i>	złożenie do MPW oferty przez pracowników Cementowni (tzw. Grupę Inicjatywną) i Centralę Importowo-Eksportową Chemikalii „Ciech” zakupu 95% akcji Cementowni za cenę 35 zł/1 akcję
<i>29 listopada 1994 r.</i>	zawarcie przez „Ciech” porozumienia z reprezentacją związków zawodowych Cementowni w sprawie zapewnienia warunków socjalno-bytowych pracownikom przedsiębiorstwa
<i>2 grudnia 1994 r.</i>	udzielenie przez Ministra PW wyłączności negocjacyjnej dla HCP do 6 stycznia 1995 r. (przedłużonej następnie do 15 lutego 1995 r.)
<i>20 grudnia 1994 r.</i>	pismo HCP do MPW informujące o prowadzonych negocjacjach w sprawie sfinansowania projektu
<i>28 marca 1995 r.</i>	bezsukteczne upływanie terminu, w którym miała zostać poprawiona oferta tzw. Grupy Inicjatywnej i „Ciech”
<i>25 kwietnia 1995 r.</i>	złożenie w MPW przez „Ciech” samodzielnej oferty zakupu 75% akcji Cementowni za cenę 64 zł/1 akcję, nie analizowanej przez MPW
<i>16 maja 1995 r.</i>	złożenie w MPW przez „Ciech” kolejnej oferty zakupu 75% akcji Cementowni za cenę 45,5 zł/1 akcję
<i>25 maja 1995 r.</i>	pismo HCP do MPW deklarujące zakup 75% akcji Cementowni za cenę 62,5 zł/1 akcję i wskazanie źródła sfinansowania inwestycji przez nowego współnika zagranicznego (CRH)
<i>7 czerwca 1995 r.</i>	udzielenie HCP przez Ministra PW kolejnego okresu wyłączności negocjacyjnej do 30 czerwca 1995 r. Jednym z warunków - zawarcia pakietu socjalnego
<i>10 lipca 1995 r.</i>	pismo HCP do MPW informujące o niesfinalizowaniu zawarcia pakietu socjalnego
<i>16 czerwca 1995 r.</i>	analiza dokonana przez IFC oferty „Ciech” wskazujące na konieczność znalezienia źródeł finansowania inwestycji

<i>6 lipca 1995 r.</i>	podniesienie ceny przez „Ciech” do 62,6 zł/1 akcję oraz deklaracja pakietu inwestycyjnego w wysokości 71 mln zł
<i>10 lipca 1995 r.</i>	analiza zmodyfikowanej oferty „Ciech” przez IFC i uznania jej za nieznacznie gorszą od oferty HCP
<i>11 lipca 1995 r.</i>	pismo HCP do MPW deklarujące podwyższenie ceny za akcje Cementowni o 2 mln zł
<i>26 lipca 1995 r.</i>	pismo MPW do „Ciech” uznające jego ofertę za niekonkurencyjną
<i>8 września 1995 r.</i>	pismo HCP do MPW informujące o trudnościach z podpisaniem pakietu socjalnego
<i>październik 1995 r.</i>	aktualizacja wyceny wartości Cementowni opracowana przez IFC
<i>17 październik 1995 r.</i>	zawarcie umowy sprzedaży przez Ministra PW z HCP 75% akcji Cementowni za cenę 75 zł/1 akcję

3. Przygotowanie do sprzedaży akcji

3.1. Ogólna charakterystyka przedsiębiorstwa

Cementownia „Ożarów” uruchomiona w 1978 r. funkcjonowała do lutego 1991 r. jako przedsiębiorstwo państwowe nadzorowane przez Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych.

W dniu 27 lutego 1991 r. Minister PW przekształcił Cementownię „Ożarów” w jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa (jsSP). Kapitał własny Spółki utworzony został z funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa państwowego. Kapitał akcyjny wynosił 25.000.000 zł i podzielony był na 2.500.000 akcji, każda o wartości nominalnej 10 zł. Wszystkie akcje Spółki od chwili przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jsSP należały do Skarbu Państwa.

Podstawowe wyniki ekonomiczne Cementowni „Ożarów” za lata 1992-1994 i obliczone na ich podstawie wskaźniki kształtowały się następująco:

Lp.	Wyszczególnienie	Stan na koniec w tys. zł			Dynamika %	
		1992	1993	1994	4:3	5:4
1	2	3	4	5	6	7
1	Majątek trwały	66.910	64.182	64.127	95,9	99,9
2	Majątek obrotowy	18.042	31.376	65.100	173,9	207,5
	w tym: należności i roszczenia	7.942	10.536	10.967	132,7	104,1
3	Fundusze własne	75.712	73.817	83.434	97,5	113,0
4	Kredyty i pożyczki	-	-	-	-	-
5	Zobowiązania	1.835	3.399	7.498	185,2	220,5
6	Przychody ze sprzedaży	64.256	89.084	155.273	138,6	174,3
7	w tym: eksport	1.871	9.857	24.411	526,7	247,6
8	Koszty uzysk. przych.	46.407	63.442	104.266	136,7	164,3
9	Zysk brutto	15.936	24.806	49.781	155,7	200,7
10	Zysk netto	5.214	12.838	28.704	246,2	223,6
	Wskaźnik rent. brutto	3,4	3,9	4,7	x	x
	Wskaźnik rent. netto	1,1	2,0	2,7	x	x

Systematycznie poprawiała się od 1992 r. sytuacja finansowa Spółki. Rosnące przychody ze sprzedaży uzyskiwane były w dużej mierze dzięki zwiększeniu sprzedaży cementu. Wzrastał zysk brutto i netto oraz rentowność.

Cementownia „Ożarów” zajmowała drugie miejsce w kraju pod względem wielkości produkcji cementu, przy czym jej udział w rynku krajowym był największy i wynosił 14-15% produkcji. Cementownia „Ożarów” była również największym producentem cementu workowego w Polsce.

Cement produkowany przez Spółkę spełniał warunki polskich i niemieckich norm technicznych.

Wielkość produkcji „Ożarowa” w ostatnich sześciu latach przedstawiała się następująco:

Rok	Produkcja ogółem w tys. Mg
1989	1.670,4
1990	1.045,3
1991	1.215,2
1992	1.509,8
1993	1.517,5
1994	1.801,0

Cementownia posiadała w bezpośrednim sąsiedztwie własne złoża podstawowego surowca - kamienia wapiennego. Dodatki korekcyjne (popioły lotne) i gips były dowożone transportem kolejowym.

Cementownia „Ożarów” posiadała także urządzenia do ochrony środowiska naturalnego na wszystkich etapach procesu produkcyjnego.

3.2. Umowa z IFC

Prywatyzację polskich cementowni poprzedziło zlecenie przez MPW we wrześniu 1991 r. opracowania „Projektu prywatyzacji sektorowej przemysłu cementowego”, zwanego dalej „Projektem PPC”.

Prace związane ze sporządzeniem Projektu PPC wykonała Międzynarodowa Korporacja Finansowa (International Finance Corporation), zwana dalej „IFC”, wspólnie z brytyjską firmą konsultingową WS „ATKINS” i Warszawską Grupą Konsultingową⁷.

Projekt PPC zawierał zestawienie pt. „Przegląd strategii prywatyzacyjnych”, w którym określone zostały rodzaje („strategia”) prywatyzacji dla poszczególnych zakładów, m.in. Cementowni „Ożarów”.

⁷ Opracowanie Projektu PPC i przyjęcie go przez MPW za podstawę prywatyzacji przedsiębiorstw sektora cementowego oraz przebieg prywatyzacji w tym sektorze od rozpoczęcia do końca 1993 r. były m.in. przedmiotem kontroli stanu przekształceń własnościowych w 1993 r. przeprowadzonej przez NIK w 1994 r.

Przygotowanie do sprzedaży akcji Spółki oraz doradztwo związane m.in. z prywatyzacją Cementowni „Ożarów”, Minister PW zlecił IFC.

W dniu 28 sierpnia 1992 r. pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra PW, w imieniu którego działał Podsekretarz Stanu w MPW, a IFC zawarta została umowa, która w odniesieniu do Cementowni „Ożarów”, obejmowała:

- doradztwo związane z przygotowaniem do sprzedaży akcji,
- działania prowadzące do prywatyzacji Spółki.

Szczegółowy zakres prac zleconych określony został w zał. nr 1 do tej umowy i obejmował, m.in.:

- przygotowanie Memorandum Informacyjnego,
- dokonanie wyceny Spółki,
- przygotowanie i zorganizowanie sprzedaży akcji,
- prowadzenie działalności reklamowej i informacyjnej,
- przyjmowanie i selekcjonowanie ofert,
- przeprowadzanie negocjacji,
- doradztwo w wyborze najkorzystniejszej oferty.

Załącznik nr 2 zawierał wykaz spółek i przedsiębiorstw państwowych sektora cementowo-wapienniczego objętych ww umową, wśród których w pozycji 7 wymieniona była Cementownia „Ożarów”.

Warunki zapłaty i wysokość wynagrodzenia za wykonane prace określone zostały w §5 umowy. Ustalono m.in., że:

- za prace związane z przygotowaniem sprzedaży spółek, działania mające na celu wzbudzenie zainteresowania u inwestorów, organizowanie regularnych spotkań organizacyjnych ze zleceniodawcą, za przygotowanie Memorandum Informacyjnego oraz za koordynację stosownej kampanii promocyjno-propagandowej (odpowiednio dla każdej ze spółek). IFC otrzyma stałe wynagrodzenie w łącznej wysokości 90 tys. dolarów USA w odniesieniu do każdej ze spółek. Kwota ta będzie płatna:
 - a/ 40 tysięcy dolarów USA w ciągu piętnastu dni od przystąpienia do prac nad daną Spółką,
 - b/ 40 tysięcy dolarów USA w ciągu piętnastu dni od zaakceptowania Memorandum Informacyjnego. Nieotrzymanie uwag na piśmie co do projektu Memorandum

Informacyjnego w terminie 15 dni od ich dostarczenia stanowi jego zaakceptowanie, bez potrzeby podpisywania dokumentu akceptacji,

- c/ 10 tysięcy dolarów USA płatna w 2 ratach jednocześnie z zapłatą części stałego wynagrodzenia w celu przeprowadzenia kampanii promocyjnej.
- IFC otrzyma także 50 tysięcy dolarów USA na fundusz reklamowy, płatne w ciągu piętnastu dni od przystąpienia do prac, na koszty związane z opracowaniem i umieszczeniem ogłoszeń. Część tej sumy, która nie zostanie wydana na cele reklamowe zostanie zwrócona. W razie potrzeby Skarb Państwa może przekazać IFC kolejną kwotę w wysokości do 50 tys. dolarów USA w celu pokrycia dodatkowych kosztów związanych z ogłoszeniami. IFC przedstawi rachunek kosztów związanych z ogłoszeniami.

Dalszą część wynagrodzenia IFC miała otrzymać za dokonanie Udana Transakcji, płatną w ciągu 30 dni od dnia przedstawienia faktury i miało być ono naliczone w następujący sposób:

- a) 3% wartości szacunkowej brutto⁸ dla WSB w wysokości do 8 milionów dolarów USA oraz
- b) 2% dalszej części wartości szacunkowej brutto mieszczącej się w przedziale między 8 milionów dolarów USA a 12 milionów dolarów USA oraz
- c) 1,25% dalszej części wartości szacunkowej brutto przewyższającej 12 milionów dolarów USA oraz
- d) 1,25% wartości kwoty podwyższenia kapitału oraz
- e) 0,5% wartości inwestycji przyrzeczonych w spółce, uzgodnionych w momencie zawarcia transakcji.

Ustalono, że oprócz stosownego stałego wynagrodzenia, wynagrodzenie IFC za każdą udaną transakcję wyniesie zawsze co najmniej 100 tysięcy dolarów USA. Jeżeli wynagrodzenie przekroczy 100 tysięcy dolarów USA, wtedy wypłacona część stałego wynagrodzenia za odnośną Spółkę (40 tysięcy dolarów USA), będzie odpowiednio potrącona z tej części.

Udaną Transakcję strony umowy zdefiniowały następująco:

⁸ Przez wartość szacunkową brutto strony rozumiały wartość 100% akcji spółki będącej przedmiotem transakcji, wyrażoną w dolarach USA, z wykorzystaniem średnich kursów Narodowego Banku Polskiego lub wartość każdego z aktywów Spółki, jakie mogą być przedmiotem sprzedaży (§6 ust. 4 lit. b ww umowy).

„Jakożkolwiek sprzedaż, przeniesienie tytułu własności, aport rzeczowy, cesja lub inne zobowiązanie do rozporządzenia akcjami Spółki, dokonane przez Skarb Państwa lub zmniejszenie udziału Skarbu Państwa w kapitale akcyjnym takiej Spółki związane z podwyższeniem kapitału akcyjnego lub wniesieniem wkładów rzeczowych lub pieniężnych przez osoby trzecie, stanowi Udaną Transakcję.

Jakożkolwiek inna umowa lub zestaw umów, których skutkiem będzie zobowiązanie do zbycia akcji lub zmniejszenia udziału Skarbu Państwa w kapitale akcyjnym również stanowi Udaną Transakcję.

Każda umowa lub zestaw umów, których przedmiotem byłaby sprzedaż, dzierżawa, najem, wniesienie tytułem aportu lub też inne zobowiązanie do rozporządzania lub rozporządzenie aktywami należącymi do Spółki wymienionej w Załączniku nr 2 także stanowi Udaną Transakcję”.

3.3. Memorandum informacyjne

Memorandum Informacyjne, opracowane zostało przez IFC dla Cementowni „Ożarów” w listopadzie 1993 r.

Komisja MPW, na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 1993 r. nakazała dokonanie poprawek w terminie 21 dni. Na posiedzeniu odbytym w dniu 15 lutego 1994 r. w sprawie odbioru pracy, Komisja stwierdziła, że dokonano zmiany zgodnie z ustaleniami i praca została poprawiona w wyznaczonym terminie. Komisja stwierdziła, że dokonuje odbioru opracowania i tym samym powstała podstawa wypłaty wynagrodzenia firmie IFC”.

Powyższe Memorandum spełniało warunki określone w §2 Rozporządzenia Ministra PW w sprawie przeprowadzania analiz ekonomiczno-finansowych.

Za sporządzenie Memorandum Informacyjnego IFC otrzymało wynagrodzenie stałe, przewidziane w §5 Umowy w wysokości 80 tys. dolarów USA.

Memorandum Informacyjne zawierało wiadomości obejmujące charakterystykę Cementowni „Ożarów”, jej działalność produkcyjną i handlową oraz sytuację finansową. Doradca podkreślał, że Cementownia „Ożarów” była jedną z dwóch największych i najnowocześniejszych cementowni w kraju o zdolności produkcyjnej 1,9 mln MG cementu rocznie. Podobnie jak w Cementowni „Góraźdze” - część technologiczna została

zaprojektowana i wykonana przez duńską firmę F.L. Smidth. W obu tych cementowniach, a także w trzech innych w Polsce, zastosowana jest sucha metoda produkcji cementu. W pozostałych 11 cementowniach stosuje się metodę mokrą. W Polsce działają jeszcze trzy przemysłownie produkujące cement z klinkieru wytworzonego w innych zakładach. Proces suchy jest bardziej wydajny i nowoczesny, szczególnie dzięki znacznemu zmniejszeniu zużycia paliwa. W procesie suchym koszty zużycia paliwa mogą się prawie równać połowie kosztów produkcji cementu metodą mokrą.

3.4. Stan prawny gruntów

Minister PW w dniu 21 lipca 1992 r. zawarł umowę z Kancelarią Prawniczą „Sołtysiński, Kawecki & Szajkowski Legal Advisors” Spółka z o.o. z siedzibą w Warszawie, której przedmiotem było wykonanie analizy prawnej, m.in. Cementowni „Ożarów” SA, stosownie do §1 Rozporządzenia Ministra PW w sprawie przeprowadzania analiz.

Kancelaria sporządziła analizę prawną Cementowni 21 września 1992 r. i przedłożyła MPW. Do analizy zgłoszone zostały przez MPW uwagi, na które Kancelaria odpowiedziała w dniu 8 lutego 1993 r. Komisja MPW dokonała w dniu 15 lutego 1993 r. odbioru raportu pt. „Analiza stanu prawnego Cementowni „Ożarów” SA”.

W Analizie stwierdzono m.in., że z punktu widzenia interesów Cementowni status prawny jej majątku nieruchomego należy ocenić jako korzystny”. Uzasadniając tą ocenę podano:

- po pierwsze - Cementownia nie prowadzi działalności gospodarczej na tzw. terenach spornych (wysokiego ryzyka),
- po drugie - analiza prawna wskazuje, że nie ma przeszkód formalnych dla szybkiego i precyzyjnego uporządkowania statusu prawnego majątku nieruchomego Cementowni.

Systematyzując według kryterium „stopnia uporządkowania” statusu formalno-prawnego - autorzy Analizy - podzielili nieruchomości gruntowe Cementowni w następujący sposób:

- a) nieruchomości będące przedmiotem prawa własności Cementowni, łącznie 42,91 ha.

- b) nieruchomości będące przedmiotem prawa użytkowania wieczystego, gdzie jako właściciel wpisany był Skarb Państwa, a budynki na nich znajdujące się (osiedle mieszkaniowe) są własnością Cementowni.
- c) nieruchomości, będące przedmiotem prawa użytkowania wieczystego, gdy prawo to nie zostało stwierdzone stosowną decyzją - „Dotyczy to przede wszystkim gruntów, na których znajduje się kopalnia oraz zakład produkcyjny”.

Powierzchnia gruntów zajmowanych przez Cementownię szacowana była na 342 ha 70 arów.

Wobec przedłużającego się procesu prywatyzacji Cementowni i wystąpienia zmian w stanie prawnym składników majątku trwałego Spółki - Kancelaria Prawnicza dokonała aktualizacji (uzupełnienia) analizy. W opracowaniu „Uzupełnienie Analizy” uwidocznione zostały zmiany jakie zaszły w 1993 r., m.in. w statusie prawnym majątku nieruchomego Spółki. Na ogólną powierzchnię gruntów Cementowni szacowaną na 342 ha 70 arów, Spółka posiadała prawa własności do 50 ha 63 arów.

Opracowanie zawierało powtórzenie, że „... Cementownia nie prowadzi działalności gospodarczej na tzw. terenach spornych (wysokiego ryzyka). W dalszej części potwierdzili również, iż „W celu utrwalenia status quo Cementownia zamierza ...” złożyć wniosek o stwierdzenie nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów położonych w obrębie zakładu produkcyjnego.

W toku kontroli Dyrektor Departamentu Prywatyzacji Kapitałowej MPW potwierdził, że „stan formalno-prawny gruntów zajmowanych przez Spółkę, ale nie będących jej własnością, nie był określony przez prawomocne decyzje i zapisanie ich w księgach wieczystych przed datą sprzedaży akcji Spółki”. Wyjaśnił też, że MPW nie udzieliło nabywcy akcji Spółki żadnych zapewnień i gwarancji dotyczących gruntów zajmowanych przez Cementownię.

3.5. Oferta zakupu akcji z udziałem pracowników

W dniu 15 października 1992 r. (przed przygotowaniem Spółki do sprzedaży akcji, tj. przed opracowaniem Memorandum Informacyjnego, wyceny i uregulowaniem stanu formalno-prawnego) wszystkie działające w Cementowni związki zawodowe zwróciły się do MPW o przeznaczenie minimum 51% akcji do nabycia przez pracowników przedsiębiorstwa. Pozostała część akcji powinna być, zdaniem związków zawodowych, udostępniona dla inwestora polskiego.

Podobne, umotywowane stanowisko zajęły Rada Nadzorcza i Zarząd Spółki w piśmie do Ministra Przekształceń Własnościowych z dnia 6 listopada 1992 r.

Następnie osoby reprezentujące Zarząd Spółki i organizacje związkowe Cementowni w dniu 8 marca 1993 r. powiadomiły pisemnie Ministra o wybraniu w dniu 19 lutego 1993 r., przez pracowników „Ożarowa”, Grupy Inicjatywnej d/s Prywatyzacji Cementowni „Ożarów” SA.

W dalszym ciągu przed formalnym rozpoczęciem sprzedaży (opublikowaniem zaproszenia do rokowań), w lipcu 1993 r. Grupa Inicjatywna przesłała do MPW „Ofertę nabycia akcji jednoosobowej spółki Skarbu Państwa Cementownia „Ożarów” SA.

Przedmiotem oferty było nabycie 55% akcji Cementowni „Ożarów” SA przez pracowników oraz spółkę menadżersko-pracowniczą. Pozostałe 45% akcji winno być, zdaniem GI, sprzedane innym inwestorom krajowym.

Następnie Grupa Inicjatywna wraz z Bankiem Przemysłowo-Handlowym SA, Polskim Bankiem Rozwoju SA i „Exbud” SA Kielce złożyli 13 września 1993 r. w MPW ofertę zakupu 100% akcji, według której 55% akcji - mieli zakupić z udziałem menedżerów, a 45% akcji - pozostali oferenci.

Minister Przekształceń Własnościowych w piśmie z dnia 21 września 1993 r. uznał ofertę za bardzo interesującą i wyraził gotowość rozpoczęcia negocjacji z obiema grupami, bezpośrednio po ogłoszeniu publicznego zaproszenia do rokowań dla inwestorów zainteresowanych zakupem akcji Cementowni.

W dniu 12 października 1993 r. w MPW podpisany został list intencyjny między Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Przekształceń Własnościowych z pracownikami Spółki i Polskim Bankiem Rozwoju SA w sprawie sprzedaży akcji Cementowni. W liście zadeklarowano, m.in.:

- przeznaczenie pakietu 52% akcji dla pracowników Spółki i menedżerów, z czego 10% miało zostać nieodpłatnie udostępnione pracownikom, natomiast 42% akcji wykupione z możliwością sprzedaży do 20% na zasadach preferencyjnych, zgodnie z art. 24 ustawy o p.p.p.,
- sprzedaż pakietu 43% akcji inwestorom instytucjonalnym i inwestorowi strategicznemu tzn. Grupie Kapitałowej stworzonej przez Polski Bank Rozwoju SA,
- pozostawienie 5% akcji w dyspozycji Skarbu Państwa.

W dniu 25 listopada 1993 r. do składu Grupy Kapitałowej dołączył „MOSTOSTAL EXPORT” SA.

Przy podpisaniu tego listu nie uczestniczyli przedstawiciele Banku Przemysłowo-Handlowego SA i „Exbud” SA. Ich nieobecność Minister Przekształceń Własnościowych W. Kaczmarek uznał za rezygnację z zakupu akcji Cementowni. Strony listu intencyjnego nie podjęły realizacji postanowień listu intencyjnego.

4. Przebieg rokowań w sprawie sprzedaży akcji

4.1. Zaproszenie do rokowań

Przebieg rokowań w sprawie wyłonienia nabywcy akcji Cementowni „Ożarów”
Najwyższa Izba Kontroli ustaliła na podstawie korespondencji Ministerstwa Przekształceń Własnościowych z oferentami, a także pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi resortu, wobec braku innej dokumentacji (w postaci np. protokołów rokowań czy uzgodnień z oferentami).

W dniu 19 kwietnia 1994 r. opublikowane zostało przez MPW w dzienniku „Rzeczpospolita” zaproszenie do rokowań w sprawie nabycia akcji Cementowni „Ożarów”, skierowane do wszystkich uprawnionych stron będących podmiotami polskimi, zainteresowanych nabyciem akcji w wielkości nie mniejszej niż 10% i nie większej niż 75% całego kapitału akcyjnego Spółki. W zaproszeniu wyznaczono termin składania ofert do 16 maja 1994 r.

W dniu 9 maja 1994 r., również w dzienniku „Rzeczpospolita”, MPW opublikowało ogłoszenie, w którym poinformowało zainteresowanych, że skierowane zaproszenie do

podmiotów polskich oznacza, iż nie będą brane pod uwagę oferty podmiotów określonych dyspozycją artykułów 3 i 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym⁹. Oznaczało to, że z rokowań zostały wykluczone podmioty zagraniczne, tj.:

- osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania za granicą,
- osoby prawne z siedzibą za granicą,
- nie posiadające osobowości prawnej spółki ww osób, utworzone zgodnie z ustawodawstwem państw obcych,

oraz osoby prawne z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zależne od podmiotów zagranicznych. Za zależną uważa się osobę prawną, gdy podmiot zagraniczny:

- 1) posiada bezpośrednio lub pośrednio większość głosów w zgromadzeniu wspólników (akcjonariuszy), także na podstawie porozumień z innymi wspólnikami i akcjonariuszami, lub
- 2) jest uprawniony do powoływania albo odwoływania większości członków organów zarządzających tej osoby prawnej

albo gdy więcej niż połowa członków zarządu tej osoby jest jednocześnie członkami zarządu albo osobami pełniącymi funkcje kierownicze podmiotu zagranicznego lub innego podmiotu, pozostającego z podmiotem zagranicznym w stosunku zależności.

Jednocześnie MPW przedłużyło termin składania ofert do 30 maja 1994 r. W zaproszeniu do rokowań precyzyjnie określono, że oferty należy składać w Departamencie Prywatyzacji Kapitałowej w MPW, a informacji w sprawie rokowań ma udzielać IFC.

Z zestawienia sporządzonego przez IFC wynikało, że według stanu na 23 maja 1993 r. nabyciem akcji Cementowni „Ożarów” zainteresowanych było 72 inwestorów, wśród nich m.in. banki, organizacje gospodarcze, osoby fizyczne i firmy ubezpieczeniowe, z których część zrezygnowała po otrzymaniu Memorandum Informacyjnego. Rokowania zostały rozpoczęte z 3 najpoważniejszymi oferentami.

⁹ t.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 26, poz. 143.

4.2. Przebieg rokowań oraz porównanie ofert

4.2.1. W wyznaczonym terminie wpłynęła oferta nabycia 52% akcji Spółki od pracowników Cementowni, tzw. Grupy Inicjatywnej, złożona bez współdziałania z innymi podmiotami, która podpisała list intencyjny z dnia 12 października 1993 r. Było to powodem uznania przez MPW wygaśnięcia deklaracji stron wymienionego listu intencyjnego. Pismem z 5 sierpnia 1994 r. związku zawodowe, działające w Cementowni, zostały poinformowane przez MPW o braku podstaw prawnych do ubiegania się o nabycie akcji Cementowni, gdyż status oferentów nie był prawnie uregulowany.

4.2.2. W dniu 30 maja 1994 r. do IFC wpłynęła wspólna oferta firm Chemico Holding SA, Agros Holding SA i Betaco Sp. z o.o. dotycząca zakupu 75% akcji Cementowni „Ożarów” za 70 mln zł (w MPW brak było dowodu potwierdzającego złożenie tej oferty w Ministerstwie). Zdaniem Ministra PW, złożenie oferty u doradcy nie stanowiło naruszenia praktykowanych zasad. Takie stwierdzenie - zdaniem NIK - zmierza do sankcjonowania postępowania, niezgodnego z treścią opublikowanego zaproszenia do rokowań i świadczy o braku rzetelności działań. Oferenci informowali, że są w trakcie tworzenia Spółki Holding Cement Polski. W dniu 20 czerwca 1994 r. ww firmy zawiązały spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością Holding Cement Polski z siedzibą w Warszawie (HCP), w której Chemico Holding SA i Agros Holding SA objęły po 40% udziałów, zaś Betaco Sp. z o.o. - 20%. Kapitał zakładowy HCP wynosił 100 tys. zł i podzielony został na 1000 udziałów o wartości 100 zł każdy. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Prywatyzacji Kapitałowej wynika, że MPW uznało, na podstawie ustnego oświadczenia przedstawiciela HCP, że Holding przejął prawa z oferty złożonej wspólnie przez jego udziałowców.

Po wymianie korespondencji z MPW, HCP 30 czerwca 1994 r. uzupełniło i uszczegółowiło swoją ofertę deklarując:

- zakup 75% akcji Cementowni „Ożarów” za cenę 70 mln zł,
- zwiększenie programu inwestycyjnego do kwoty 70 mln zł,
- zobowiązania w zakresie pakietu socjalnego i akcjonariatu pracowniczego.

Następnie pismem z 12 sierpnia 1994 r. HCP zwrócił się o udzielenie wyłączności negocjacyjnej.

Po przeprowadzeniu kolejnych rozmów pomiędzy HCP i MPW przy udziale IFC, w piśmie z 30 sierpnia 1994 r. Holding potwierdził zamiar nabycia 75% akcji Cementowni „Ożarów” za kwotę 102 mln zł (tj. 55 zł za 1 akcję) i przeznaczenia 71,1 mln zł na „inwestycje gwarantowane”.

4.2.3. W dniu 30 maja 1994 r. wspólną ofertę zakupu 60% akcji Cementowni „Ożarów” złożyły w MPW „Mostostal-Eksport” SA, Espebepe SA, Polski Bank Rozwoju SA, Bank Przemysłowo-Handlowy SA i Polski Bank Inwestycyjny SA (zwaną dalej ofertą „Mostostalu”) proponując cenę 28 zł za 1 akcję, uznaną przez Ministerstwo za niekonkurencyjną w stosunku do innych ofert.

4.2.4. **Wnioskując we wrześniu 1994 r. do Ministra Przekształceń Własnościowych o przyznanie HCP prawa wyłączności prowadzenia negocjacji, Dyrektor Departamentu Prywatyzacji Kapitałowej MPW uzasadniała to bezkonkurencyjnością oferty Holdingu. Jednocześnie zgłaszała wątpliwości wskazując, że niski kapitał zakładowy tego oferenta rodzi pytanie o źródła pochodzenia środków finansowych tego przedsięwzięcia oraz, że niejasna jest struktura kapitałowa głównego akcjonariusza HCP, tj. Chemico Holding. Kwestie te miały być analizowane w trakcie dalszych negocjacji. Wniosku o przyznanie wyłączności negocjacyjnej HCP nie podzielił Podsekretarz Stanu w MPW, podnosząc brak wiarygodności samej oferty jak i oferenta, w wyniku czego Minister PW 22 września 1994 r. zalecił wskazanie innego kandydata.**

W wyniku tego powrócono do oferty „Mostostalu” i wyznaczono 16-dniowy termin poprawienia swojej oferty. W dniu 27 października 1994 r. „Mostostal” podniósł cenę zakupu 1 akcji do 56 zł.

W dniu 12 grudnia 1994 r. Minister Przekształceń Własnościowych uznał ofertę HCP za bardziej atrakcyjną i przyznał Holdingowi okres wyłączności negocjacyjnej do 15 lutego 1995 r. Nastąpiło to w sytuacji, kiedy nieznane były jeszcze źródła finansowania zakupu akcji przez obu oferentów, a ich oferty nie posiadały uzgodnionego pakietu socjalnego (w piśmie z 20 grudnia 1994 r. HCP informowało MPW, że prowadzi intensywne negocjacje w sprawie sfinansowania projektu).

4.2.5. W dniu 29 listopada 1994 r. w MPW złożona została wspólna oferta zakupu 95% akcji Cementowni po cenie 35 zł za 1 akcję tzw. Grupy Inicjatywnej (składającej się z pracowników Cementowni „Ożarów”) i Centrali Importowo-Eksportowej Chemikaliami „Ciech” Sp. z o.o. w Warszawie („Ciech”). Grupa Inicjatywna zamierzała nabyć 52% akcji, zaś „Ciech” - 43%.

Przyjęcie tej oferty po terminie określonym w zaproszeniu do rokowań i podjęcie negocjacji miało stanowić, według wyjaśnień Ministra Przekształceń Własnościowych, próbę podniesienia konkurencyjności rokowań. Jednocześnie w tym samym dniu reprezentacja związków zawodowych, działających w Cementowni „Ożarów” i „Ciech” zawarły „Porozumienie” w sprawie zapewnienia warunków socjalno-bytowych pracownikom Cementowni „Ożarów” SA. Wobec nieuzgodnienia z HCP, w okresie udzielonej wyłączności negocjacyjnej, wszystkich warunków umowy nabycia akcji, MPW zobowiązało Grupę Inicjatywną i „Ciech” do uzupełnienia (m.in. określenia źródeł i sposobu finansowania transakcji) i prezentacji oferty w terminie do 27 lutego 1995 r., przesuniętym następnie do 29 marca 1995 r.

Oferta ta nie została uzupełniona, natomiast „Ciech” złożył dwie samodzielne oferty nabycia 75% akcji Cementowni „Ożarów”.

4.2.6. W ofercie z dnia 25 kwietnia 1995 r. „Ciech” proponował cenę za 1 akcję w wysokości 64 zł, lecz oferta ta nie była analizowana, bowiem ówczesny dyrektor Departamentu Prywatyzacji Kapitałowej MPW, zaprzeczył, że została ona złożona, stwierdzając w swych wyjaśnieniach, że oferta „Ciech” z dnia 25 kwietnia 1995 r. nigdy nie wpłynęła do DPK, a więc nie mogła być przedmiotem analizy. W sprzeczności z tymi wyjaśnieniami stało pismo wicedyrektora tego departamentu z 12 maja 1995 r. adresowanego do „Ciech” o treści: „(...) Dziękujemy Państwu za złożenie oferty zakupu akcji Cementowni „Ożarów” SA przedłożonej w dniu 25 kwietnia 1995 r., (...) prosimy o skontaktowanie się z doradcą MPW dla szczegółowego omówienia Waszej propozycji”.

W ofercie z 16 maja 1995 r. „Ciech” obniżył proponowaną cenę do 45,5 zł za 1 akcję.

4.2.7. W dniu 25 maja 1995 r. HCP poinformował MPW, że współnikiem Holdingu zostaje irlandzka firma Cement - Roadstone Holding - Public Limited Company, która udzielić ma HCP pożyczki na sfinansowanie transakcji w wysokości 60% ceny zakupu akcji Cementowni oraz ewentualnych dodatkowych pożyczek na pełną realizację

programu inwestycyjnego. HCP zwrócił się równocześnie o skrócenie okresu zastrzeżonego zbycia akcji Cementowni „Ożarów” z 10 lat (w projekcie umowy) do 3 lat. IFC dokonując 26 maja 1995 r. oceny nowych warunków oferty HCP (z 25 maja 1995 r.) w porównaniu do warunków oferty „Ciech” (z 16 maja 1995 r.) uznało za bardziej konkurencyjną ofertę HCP, który zorganizował już środki finansowe konieczne dla zawarcia transakcji, podczas gdy „Ciech” jeszcze tego nie uczynił i rekomendował, aby MPW stworzyło HCP warunki do wynegocjowania umowy socjalnej z pracownikami Cementowni. Odnosząc się do proponowanych przez obu inwestorów programów socjalnych IFC stwierdziło, że „wydaje się, że większe postępy zostały poczynione przez „Ciech”.

W dniu 7 czerwca 1995 r. Minister PW przyznał HCP kolejny okres wyłącznych negocjacji do 30 czerwca 1995 r. Jednym z jego warunków było prowadzenie rozmów z pracownikami i związkami zawodowymi Cementowni mające na celu zawarcie możliwego do przyjęcia pakietu socjalnego. Z pisma HCP do MPW z 10 lipca 1995 r. wynika, że negocjacje dotyczące pakietu socjalnego trwały dalej.

4.2.8. „Ciech” zaproponował 6 lipca 1995 r. zmodyfikowane warunki nabycia akcji, podnosząc cenę do 62,2 zł za 1 akcję i oferując pakiet inwestycyjny w wysokości 71 mln zł. Analizując zmienioną ofertę, IFC wskazywał, że „Ciech” potrzebowałby jeszcze trzech miesięcy, aby przygotować plan finansowania oraz, że zagraniczne instytucje kredytujące będą starały się o zabezpieczenie pożyczki najprawdopodobniej w formie zastawu na akcjach lub majątku Cementowni „Ożarów”. Do MPW 11 lipca 1995 r. wpłynęło pismo HCP, w którym Holding deklarował:

„w ostatnich dniach uzyskaliśmy od przedstawicieli Grupy Inicjatywnej ds Prywatyzacji informację o złożeniu przez CIE „Ciech” Sp. z o.o. poprawionej oferty zakupu akcji Cementowni „Ożarów”. W związku z powyższym deklarujemy gotowość (...) podejęcia HCP do wynegocjowanej ceny (...). Wyraża się ono przedstawieniem przez nas opcji podwyższenia ceny o 2 mln zł”.

26 lipca 1995 r. MPW poinformowało „Ciech”, że pomimo znacznej poprawy oferty w finansowym wymiarze nie spełnia ona oczekiwań Ministerstwa „w aspektach pozostałych kryteriów ocennych”.

Miało to miejsce w sytuacji, kiedy:

- „Ciech” podpisał pakiet socjalny z pracownikami Cementowni „Ożarów”, a HCP musiał go jeszcze wynegocjować (pakiet ten został podpisany dopiero po upływie 3 miesięcy, po uprzednim zaangażowaniu się pracowników MPW w negocjacje HCP z pracownikami Cementowni),
- „Ciech” oferował program inwestycyjny na poziomie porównywalnym z HCP (70 mln zł) po przeprowadzeniu szczegółowych badań w Cementowni w okresie 3 miesięcy.

Doradca prywatyzacyjny negatywnie oceniając fakt, że „Ciech” nie posiadał jeszcze zagwarantowanych własnych środków na sfinansowanie zakupu akcji nie wskazał takiej samej sytuacji w przypadku HCP, rekomendując jego ofertę.

Jeszcze 8 września 1995 r. CRH - zagraniczny wspólnik HCP - informował Ministra Przekształceń Własnościowych, że: „pomimo wielu czynionych prób w celu rozpoczęcia dialogu przez HCP poczynawszy od grudnia 1994 r., przy udziale Podsekretarza Stanu w MPW, przedstawiciele związków zawodowych nadal odmawiają podjęcia rozmów w sprawie podpisania pakietu socjalnego. Podstawą tej odmowy było głównie przeświadczenie pracowników przedsiębiorstwa, iż prywatyzacja Cementowni „Ożarów” SA odbędzie się przy udziale „Ciech”.

5. Cena i inne warunki sprzedaży akcji

5.1. Wyceny Cementowni z lutego 1994 r. i października 1995 r.

5.1.1. Sprzedaży 75% akcji imiennych Cementowni „Ożarów” firmie HCP Minister Przekształceń Własnościowych dokonał 17 października 1995 r. za kwotę 140.629.763 zł, tj. 75 zł za 1 akcję.

Według uzyskanej ceny, wartość 100% akcji Cementowni wynosiła 76,5 mln dolarów USA i mieściła się w granicach wyceny sporządzonej w lutym 1994 r. przez IFC metodą zdyskontowanych strumieni pieniężnych (DCF)¹⁰, wg której wynosiła ona od 49 do

¹⁰ Z 3 metod zastosowanych przy opracowaniu wyceny, tj. wskaźników rynkowych, księgowej i DCF, doradca wskazywał na tę ostatnią, jako najlepiej oddającą wartość Cementowni „Ożarów”, stwierdzając iż „...“

134 mln dolarów USA. Porównanie to nie może być jednak uznane, wg NIK, za wystarczające do oceny uzyskanej ceny, gdyż wycena ta została sporządzona nierzetelnie. IFC oparło ją bowiem na zaniżonych założeniach:

- wskaźnik ryzyka inwestycyjnego (tzw. stopy dyskontowej) przyjęto w wysokości 20%, podczas gdy HCP określiło ten wskaźnik korzystniej (w wysokości 18%)¹¹. Wartość Cementowni „Ożarów” przy wskaźniku 20% wynosiła 86 mln dolarów USA; zaś przy wskaźniku 15% - 123 mln dolarów USA.
- wzrost produktu krajowego brutto (PKB) założono: w 1994 r. w wysokości 2%, w 1995 r. 3% i w każdym następnym roku 4%, podczas gdy wzrost PKB już w 1992 r. wynosił 2,6%, a w 1993 r. 3,8%, w 1994 r. 5,2% oraz w 1995 r. 7% (prognoza CUP z października 1995 r. przewidywała ten wzrost w wysokości 6,5%);
- wzrost sprzedaży cementu przyjęto w wysokości wzrostu PKB, w sytuacji gdy rzeczywisty wzrost sprzedaży cementu w tej Cementowni w 1994 r. w porównaniu do 1993 r. był ponad 9-krotnie wyższy od przyjętego w założeniach wyceny.

Zawyżenie tylko współczynnika ryzyka inwestycyjnego przez IFC, w porównaniu tylko do wysokości tego współczynnika przyjętego przez HCP spowodowało zaniżenie wartości określonej przez doradcę jako najbardziej prawdopodobną Cementowni ze 100,8 mln dolarów USA¹² do 86 mln dolarów USA. Wynika stąd, że wartość wyceny Cementowni w tym wariancie została zaniżona o ok. 14,8 mln dolarów USA, tj. ok. 44 mln zł.

W punkcie 2.2 Wyceny z lutego 1994 r. przedstawiono założenia metodologiczne przyjęte w ustaleniu wartości Cementowni „Ożarów” metodą wskaźników rynkowych oraz podano wyniki obliczeń. Zdaniem IFC: „lepszym sposobem wykorzystania tej metody byłoby uwzględnienie niedawno zawartej transakcji, której przedmiotem byłaby inna podobna spółka

metoda wyceny DCF najlepiej oddaje wartość ekonomiczną Ożarowa, ponieważ odzwierciedla ona bieżącą wartość przepływów gotówkowych, którą oczekuje się, że Ożarów wytworzy w przyszłości. Metoda ta nie odznacza się również pewnymi niedostatkami występującymi w innych metodach i jest ogólnie przyjętą metodą wyceny transakcji fuzji i nabycia stosowaną również do firm sektora prywatnego, zwłaszcza w przypadku, gdy wyceniana firma prowadzi działalność w tworzącej się gospodarce rynkowej. Końcowe wyniki wyceny wg metody DCF podane powyżej zakładają zakres stopy dyskontowej od 15% do 25% oraz bezterminowy charakter wartości końcowej”.

¹¹ Stopa dyskontowa stosowana w transakcji zakupu inwestycyjnego, nazywana również wskaźnikiem ryzyka inwestycyjnego, pokazuje jak oceniane jest ryzyko inwestora. Wyższa stopa dyskontowa oznacza większe ryzyko ponoszone przez inwestora.

¹² Według uproszczonego rachunku NIK, 2% wskaźnika ryzyka inwestycyjnego odpowiadało 14,8 mln dolarów USA. Różnica między wartością 123 mln dolarów USA (przy stopie ryzyka inwestycyjnego 15%) i 86 mln dolarów USA (przy stopie 20%) stanowi 37 mln dolarów USA, zatem 1% stanowi 7,4 mln dolarów USA.

polska”. Za porównywalą przyjęli sprzedaż Cementowni GóraŹdŹe, „zakładu o podobnym okresie eksploatacji, zdolności produkcyjnej i eksploatowanych urządzeniach”. W lipcu 1993 r. „Całkowita wartość majątku tej Cementowni wynosiła w przybliżeniu 107 mln dolarów USA” - wg ceny rynkowej przy sprzedaży akcji. Według autorów opracowania „jest mało prawdopodobne, aby „OŹarów” został wyceniony tak wysoko, co pociąga za sobą konieczność zdyskontowania wartości wyceny GóraŹdŹy o 20-30% w celu uwzględnienia stosunkowo słabszej pozycji rynkowej, mniej korzystnej lokalizacji, gorszych wyników finansowych w przyszłości oraz braku zakładu wapienniczego w OŹarowie. W rezultacie przedział wartości tej spółki (Cementowni „OŹarów”) wynosi 75-85 mln dolarów USA”.

Wartość księgową Spółki z uwzględnieniem zweryfikowanego bilansu Cementowni „OŹarów” ustalona została na kwotę 63 mln dolarów USA.

5.1.2. W październiku 1995 r. IFC opracowała aktualizację wyceny Cementowni, którą MPW otrzymało w dniu 16 października 1995 r.

W ocenie NIK, korzystne zmiany ekonomiczne w gospodarce kraju, a także znacznie korzystniejsza sytuacja Cementowni „OŹarów” powinny stanowić przesłankę do aktualizacji wyceny, uwzględniającej te zmiany. Nie uwzględniono ich jednak w drugiej wycenie (październik 1995 r.), przez co wartość Cementowni, przy tym samym wskaźniku ryzyka inwestycyjnego (20%) zmalała do 69,2 mln USD, tj. o 17 mln dolarów USA. Ponadto doradca dokonał zmiany sposobu prezentacji wyników wyceny.

- W pierwszej wycenie przyjął brzegowe wartości Cementowni: 49 mln dolarów USA (przy założeniach: stopa ryzyka 25% i „niska cena”) oraz 134 mln USD (stopa ryzyka 15% i „szybki rozwój”).
- Prezentując drugą wycenę zrezygnowano z założenia „niska cena” i korzystnego dla wartości Cementowni „szybkiego rozwoju”, na rzecz „wariantu podstawowego”, przy którym wartości brzegowe wynosiły 52,8 mln dolarów USA (stopa ryzyka 15%) oraz 97,3 mln USD (stopa ryzyka 25%).

Doradca nie wskazał konkretnych przyczyn powyższej zmiany.

Stosując zasady przyjęte przy pierwszej wycenie wartość Cementowni „OŹarów” wynosiła od 33,7 do 101,4 mln dolarów USA.

Obliczenia wartości Cementowni w drugiej wycenie zostały wykonane według metod przyjętych w wycenie z lutego 1994 r., tj.: DCF, wskaźników rynkowych i wartości księgowej. W wycenie tej doradca stwierdził, że „**najlepszym wskaźnikiem wartości jest rzeczywista cena transakcji, która uwzględnia zarówno potencjalne możliwości jak i ryzyko związane ze sprzedawanym przedsiębiorstwem**”. Stosowanie takiej zasady prowadzi - w ocenie NIK - do stwierdzenia, że każda cena jest dobra.

Fakty te powinny spowodować krytyczną ocenę wyników pracy doradcy. Ocena taka nie została jednak dokonana i w rezultacie Minister Przekształceń Własnościowych nie dysponował wiarygodną wyceną przedsiębiorstwa.

5.2. Warunki umowy sprzedaży akcji

5.2.1. W dniu 17 października 1995 r. Minister Przekształceń Własnościowych sprzedał HCP 1.875.000 akcji imiennych Cementowni „Ożarów” za 140.629.763 zł (tj. 57,3 mln dolarów USA), co odpowiada 75 zł za 1 akcję.

5.2.2. Skrócenie terminu okresu niezbywalności akcji Cementowni z 10 do 5 (lub 3 lat), w którym ma być zrealizowana określona suma inwestycji oraz wprowadzenie definicji, tzw. inwestycji w powiązane przedsięwzięcia, w wyniku czego wartość bezpośrednich inwestycji w Cementowni „Ożarów” uległa obniżeniu z 71,1 mln zł (według oferty HCP) do 60,75 mln zł, stanowiły ustępstwo Ministra Przekształceń Własnościowych w stosunku do pierwotnych założeń negocjowanych warunków sprzedaży akcji.

Okres niezbywalności akcji Cementowni „Ożarów” został określony w umowie na 5 lat, w ciągu którego ma być zainwestowana, zagwarantowana karami umownymi, suma inwestycji lub do okresu, gdy zostanie ona rzeczywiście zainwestowana, lecz nie krótszego niż 3 lata od daty podpisania umowy. HCP zobowiązało się do inwestycji ogółem 110,75 mln zł, z tego inwestycje w Cementowni zostały określone na 60,75 mln zł oraz inwestycje w tzw. powiązane przedsięwzięcia - 50 mln zł.

5.3. Struktura kapitałowa HCP

Podpisując umowę sprzedaży akcji Cementowni Minister Przekształceń Własnościowych nie dysponował dokumentami świadczącymi o pochodzeniu środków finansowych HCP na realizację inwestycji. W dniu podpisywania umowy sprzedaży akcji struktura kapitałowa HCP przedstawiała się następująco: Elektrim SA - 55%, Świętokrzyska Agencja Rozwoju Regionalnego SA - 5% i CRH Poland - 40%. **Struktura kapitałowa HCP odpowiadała zatem warunkowi, jakim była sprzedaż podmiotowi polskiemu.**

Należy zauważyć, że w dniu sprzedaży w składzie HCP nie było żadnego wspólnika, który składał ofertę w maju 1994 r., co może wskazywać - zdaniem NIK - na brak rzeczywistych, finansowych możliwości zakupu akcji Cementowni, przed przystąpieniem CRH do HCP.

III. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. Minister Przekształceń Własnościowych zgłosił, w trybie art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, w dniu 5 marca 1996 r. zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli z dnia 20 lutego 1996 r. W wyniku przekazania na piśmie stanowiska kontrolera, które uwzględniało 2 zastrzeżenia, spośród 30 zgłoszonych, (jedno dotyczyło korekty wskaźnika procentowego, zaś drugie stanowiło podanie podstawy prawnej zmieniającej termin udostępnienia akcji jsSP), Minister Przekształceń Własnościowych podpisał protokół kontroli w dniu 2 kwietnia 1996 r.
2. Do Ministra Przekształceń Własnościowych skierowane zostało w dniu 14 sierpnia 1996 r. wystąpienie pokontrolne.

¹³ Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 89, poz. 402.

Do zawartych w wystąpieniu pokontrolnym ocen i uwag Minister Przekształceń Własnościowych zgłosił do Kolegium NIK zastrzeżenia. Dotyczyły one: przedwcześnie podjętej decyzji o sprzedaży akcji Cementowni „Ożarów”, nierzetelnego działania przedstawicieli Ministerstwa, zmierzającego do wyłonienia nabywcy akcji Cementowni i następnie wyboru oferenta, nieuzasadnionego preferowania oferty HCP, braku wiarygodności finansowej oferty HCP.

W zastrzeżeniach Minister PW podał m.in.:

- na dzień sprzedaży akcji Cementowni, Cementownia posiadała decyzje stwierdzające nabycie prawa wieczystego użytkowania wszystkich zajmowanych gruntów. Wniosek Izby wynikający z przedstawionych zastrzeżeń - podejmowanie decyzji o sprzedaży akcji spółek w sytuacji uregulowania stanu prawnego ich majątku - generalnie słuszny, nie powinien być wyciągnięty na przykładzie prywatyzacji Cementowni „Ożarów” SA.
- reprezentanci Holding Cement Polski wraz z przedstawicielami głównych jej udziałowców uczestniczyli od początku w negocjacjach. Nie rodziło to podejrzeń o nierzetelność oferty na tamtym etapie, a finał całego procesu potwierdził tę ocenę. Brak pisemnego dowodu następstwa prawnego jest więc zarzutem co najmniej dziwnym, a co najwyżej formalistycznym.
- złożenie oferty u doradcy Ministerstwa nie stanowiło naruszenia praktykowanych zasad składania ofert w Departamencie Prywatyzacji Kapitałowej, zaś oferta Grupy Inicjatywnej i „Ciech” została złożona po terminie. Jej przyjęcie stanowi jednak dowód na próbę podniesienia konkurencyjności rokowań, a nie na „istotne zmniejszenie (ich) konkurencyjności ...”,
- „preferowanie” oferty HCP miało każdorazowo swoje podłoże w lepszych warunkach co do ceny za akcje, zobowiązań inwestycyjnych oraz realistycznych zapisach Pakietu Socjalnego, przedkładanych w ofertach tej spółki. Proces prywatyzacji Cementowni „Ożarów” trwał kilkanaście miesięcy. Najwytrwalszym w tym procesie okazał się być Holding Cement Polski. Jednak jego aktywność oraz determinacja w sprawie zakupu akcji Cementowni, na tle bardziej pasywnych i niezdecydowanych „Ciech”-u i Mostostalu, stanowi w oczach kontrolującego wystarczający powód do uczynienia MPW zarzutu nierzetelności i preferowania jednego podmiotu,

- kontrolujący wysnuł fałszywe wnioski, iż dopiero irlandzka grupa CRH dawała gwarancje wiarygodności finansowej HCP, podważając wiarygodność znanych, silnych polskich spółek, których akcje znajdują się w obrocie publicznym. Ostateczna cena za akcje Cementowni „Ożarów”, jaką zapłacił HCP, była o kilka milionów dolarów wyższa (ponad \$8 mln) od tej, którą „Ciech” przedstawił jako ostateczną,
- określenie 5-letniego okresu zakazu zbywania akcji nie może być traktowane jako przejaw jakiegokolwiek preferowania HCP, podważać rzetelność czy celowość prowadzenia negocjacji. W praktykach prywatyzacyjnych zakaz zbywania akcji przez 3 lata jest okresem więcej niż średnim, a okres 5-letni - stosunkowo długim. Przywołany okres 10-letni był błędem maszynowym w jednej z wersji umowy sprzedaży akcji i nigdy nie był przedmiotem negocjacji. MPW utrzymało proponowany od początku pięcioletni okres zakazu zbywania akcji czyniąc jedynie ustępstwo w przypadku szybszego zrealizowania Programu Inwestycyjnego.

2.1. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uznało, że opisane wyżej zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Przekształceń Własnościowych do wystąpienia pokontrolnego z dnia 14 sierpnia 1996 r. należało oddalić jako bezzasadne, z m.in. następujących powodów:

- ustalenia kontroli jednoznacznie wykazały, że na ogólną powierzchnię gruntów Cementowni „Ożarów”, szacowaną na 347,7 ha, posiada ona prawa własności do 50,63 ha. Stwierdzenie zatem zgłaszającego zastrzeżenia, że „na dzień sprzedaży akcji Cementowni, Cementownia posiadała decyzje stwierdzające nabycie prawa wieczystego użytkowania wszystkich zajmowanych gruntów”, nie poparte zostało żadnymi dowodami, które mogłyby świadczyć o innym stanie faktycznym niż zapisany w protokole kontroli.
- uznanie na podstawie ustnego oświadczenia przedstawiciela HCP, że przejął on prawa z oferty złożonej przez Chemico Holding SA, Agros Holding SA i Betaco Sp. z o.o., a więc bez pisemnego dowodu następstwa prawnego, było działaniem nie spełniającym kryterium rzetelności. Oferta wymienionych podmiotów, które następnie utworzyły HCP, została złożona w niewłaściwym miejscu. Akceptowanie takiej praktyki zmierza do sankcjonowania wadliwego postępowania, niezgodnego z treścią zaproszenia do rokowań opublikowanego w prasie, a zatem postępowanie takie umacnia zarzut braku rzetelności działań.

Przyjęcie oferty „Ciech” po terminie określonym w zaproszeniu do rokowań zgłaszający zastrzeżenia tłumaczy „próbą podniesienia konkurencyjności” rokowań, przez co - zdaniem Ministra - zostało osiągnięte znaczące zwiększenie ceny za akcje Cementowni.

Z takim stanowiskiem zgodzić się nie można, bowiem zachowanie konkurencyjności powinno polegać na rzetelnej analizie ofert - czego nie uczyniono - a nie na podejmowaniu prób podnoszenia konkurencyjności poprzez przyjmowanie ofert po terminie.

- odrzucenie ofert „Mostostalu”, a następnie „Ciech”, w istotny sposób zmniejszyło, a w końcu wyeliminowało konkurencyjność rokowań. Zauważyć tu należy, że w toku rokowań oferenci wielokrotnie zmieniali cenę zakupu jednej akcji. Minister Przekształceń Własnościowych w zastrzeżeniach nie zakwestionował wyników analizy ofert „Mostostalu”, „Ciech” i HCP, lecz jedynie ich ocenę. W świetle przytoczonych faktów ocena może być tylko jedna - oferty były porównywalne. W związku z tym uznanie, na wstępnym etapie rokowań, ofert „Mostostalu” i „Ciech” za niekonkurencyjne i ich odrzucenie, należy ocenić jako przejaw preferowania oferty HCP.
- nie można mówić o wiarygodności finansowej oferenta, który dopiero poszukuje środków finansowych. Wskazywało to na brak rzeczywistych możliwości zakupu akcji Cementowni przed przystąpieniem CRH do HCP. Podkreślenia wymaga też, że następowały zmiany w składzie udziałowców HCP i w dniu sprzedaży akcji „Ożarowa” nie było w nim żadnego podmiotu, który składał pierwszą ofertę.
- odnośnie nieuwzględnienia w wystąpieniu pokontrolnym ostatecznej ceny za akcje Cementowni „Ożarów”, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uznało, że brak jest podstaw do porównywania uzyskanej w drodze negocjacji z jednym oferentem ceny sprzedaży akcji, z proponowaną ceną w odrzuconych 3 miesiące wcześniej ofertach.
- argument Ministra, że 10-letni okres zakazu sprzedaży akcji nigdy nie był przedmiotem negocjacji, stoi to w sprzeczności z zapisem w protokole kontroli i pismem adresowanym do Ministerstwa PW, w którym HCP zwraca się z prośbą o skrócenie zastrzeżonego okresu z 10 do 3 lat. Przy braku innych dowodów z negocjacji (np. protokołów) o ich przebiegu świadczy korespondencja w tej sprawie. Skoro w tym piśmie HCP wnosił o skrócenie okresu niezbywalności akcji oraz o zmianę pierwotnych zasad inwestowania, to ewidentnie przeczy to tezie zastrzegającego, że 10-letni okres niezbywalności akcji nie był przedmiotem negocjacji.

Zdaniem Kolegium NIK:

- negatywna ocena Najwyższej Izby Kontroli w odniesieniu do pracy IFC, przy prywatyzacji sektora cementowego, nie została zakwestionowana przez zgłaszającego zastrzeżenia.
 - żaden z wniosków pokontrolnych nie został zakwestionowany przez zgłaszającego zastrzeżenia.
3. Po otrzymaniu uchwały Kolegium NIK, Minister Skarbu Państwa, który przejął zadania i kompetencje należące dotychczas do Ministra Przekształceń Własnościowych (na podstawie art. 9 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. - przepisy regulujące ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej)¹⁴ poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o stanie realizacji wniosków pokontrolnych:
- Minister zadeklarował, że będzie dążyć do pełnego uregulowania stanu prawnego majątku spółek przed udostępnieniem ich akcji lub udziałów osobom trzecim,
 - przedstawił ustalony tryb dokonywania sprzedaży akcji (lub udziałów) należących do Skarbu Państwa, który reguluje tryb i zasady prowadzenia rokowań z zapewnieniem konkurencyjności i stosowania jednakowych kryteriów oceny wobec wszystkich oferentów,
 - przedstawił procedurę, według której wyceny sporządzane przez firmy doradcze są opiniowane i sprawdzane przez Departament Prywatyzacji Spółek i Restrukturyzacji odnośnie techniki sporządzania analiz i zgodności wykonanych prac z zakresem przedmiotowym umowy na usługi doradcze,
 - zadeklarował uzupełnienie umów zawieranych z doradcami o zapisy umożliwiające odstąpienie od umowy w części lub całości z prawem żądania kary umownej w przypadku nienależytego wykonania zleconych prac. Powinno to umożliwić uzależnienie wynagrodzenia wypłaconego doradcom przy prywatyzacji od efektów ich pracy.

Minister poinformował także, że po zakończeniu prywatyzacji Cementowni „Ożarów” nie jest związany z IFC umową dotyczącą prac prywatyzacyjnych.

4. Na wniosek Prokuratury Wojewódzkiej w Warszawie, Najwyższa Izba Kontroli przekazała temu organowi odpis protokołu kontroli wraz z wystąpieniem pokontrolnym, zastrzeżeniami Ministra Przekształceń Własnościowych i uchwałą Kolegium NIK, wraz z

¹⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 497.

informacją, że dokonane w toku kontroli ustalenia nie dają wystarczających podstaw dokonania pełnej analizy prawno-karnej zaistniałych nieprawidłowości.

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek UCZKIEWICZ

Dyrektor Departamentu
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Ryszard SZYC

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz WOJCIECHOWSKI

Warszawa, dnia **30** czerwca 1997 r.