

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki

DG/41017/00
Nr ewid. 156/2001/P00060/DGO

INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI
Restrukturyzacji sektora elektroenergetyki

Warszawa

lipiec

2001 r.

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
A. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI	1
B. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCEN KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	2
C. WNIOSKI.....	5
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	6
A. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO W ZAKRESIE KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	6
1. PRAWO ENERGETYCZNE	6
2. ZAŁOŻENIA POLITYKI ENERGETYCZNEJ POLSKI.....	8
3. UREGULOWANIA PRAWNE Z ZAKRESU KOMERCJALIZACJI I PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH.....	9
4. PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWE ORAZ JEDNOOSOBOWE SPÓŁKI SKARBU PAŃSTWA O SZCZEGÓLNYM ZNACZENIU DLA GOSPODARKI ORAZ REFORMA FUNKCJONOWANIA GOSPODARKI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	10
5. PRZECIWDZIAŁANIE PRAKTYKOM MONOPOLISTYCZNYM I OCHRONA INTERESÓW KONSUMENTÓW.....	12
B. UWARUNKOWANIA EKONOMICZNO-ORGANIZACYJNE.....	13
1. RYNEK ENERGII ELEKTRYCZNEJ	13
2. STRUKTURA ORGANIZACYJNO – WŁASNOŚCIOWA ELEKTROENERGETYKI.....	13
3. WYNIKI EKONOMICZNE ELEKTROENERGETYKI	14
C. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI	17
1. DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W ZAKRESIE RESTUKTURYZACJI I WPROWADZANIA RYNKU ENERGII	17
1.1. Programy restrukturyzacji i prywatyzacji oraz ich realizacja.....	17
1.2. Współpraca Ministrów: Skarbu Państwa i Gospodarki	21
1.3. Giełda energii.....	22
1.4. Realizacja Założeń Polityki Energetycznej Polski do roku 2020	23
1.5. Wydawanie aktów wykonawczych do znowelizowanej ustawy Prawo energetyczne.....	24
1.6. Nadzór nad przedsiębiorstwami sektora elektroenergetyki	25
1.7. Działania doraźne organów odpowiedzialnych za sektor elektroenergetyki	27
2. RESTUKTURYZACJA PSE S.A.	28
3. RESTUKTURYZACJA PRZEDSIĘBIORSTW WYTWÓRCZYCH.....	36
4. RESTUKTURYZACJA PRZEDSIĘBIORSTW DYSTRYBUCYJNYCH	39
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	44

Część ogólna

Charakterystyka kontroli

Numer kontroli: P/00/060

Temat kontroli: Restrukturyzacja sektora elektroenergetyki

Najwyższa Izba Kontroli, z własnej inicjatywy przeprowadziła na przełomie 2000 i 2001 roku kontrolę restrukturyzacji sektora elektroenergetyki.

Celem kontroli, podejmowanej z inicjatywy NIK, była ocena działań restrukturyzacyjnych prowadzonych:

- przez organy administracji rządowej wobec całego sektora elektroenergetyki w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, promowania konkurencji, przygotowania do prywatyzacji i tworzenia warunków dla przeprowadzenia restrukturyzacji w przedsiębiorstwach energetycznych;
- w przedsiębiorstwach energetycznych, mających na celu modernizację, ochronę środowiska i poprawę efektywności gospodarowania.

Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności działań prowadzonych przez administrację rządową oraz przedsiębiorstwa sektora elektroenergetycznego.

Kontrola objęła okres od 1996 r., kiedy to Rada Ministrów przyjęła „Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 roku”, do roku 2000.

Kontrolą objęto łącznie 28 podmiotów, w tym Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Skarbu Państwa, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz 25 przedsiębiorstw energetycznych, w tym 9 przedsiębiorstw wytwórczych oraz 14 przedsiębiorstw dystrybucyjnych i przesyłowych. Wszystkie skontrolowane przedsiębiorstwa energetyczne należą do sektora elektroenergetyki i są jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa.

W kontroli, której jednostką koordynującą był Departament Gospodarki wzięło udział 11 delegatur Najwyższej Izby Kontroli, Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji oraz Departament Kontroli Doraźnych. W niniejszej informacji wykorzystano również wyniki kontroli funkcjonowania i gospodarki finansowej Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA (PSE S.A.) przeprowadzonej w 1999 r.¹

Ostatnia kontrola dotycząca zagadnień elektroenergetyki została przeprowadzona na przełomie 1999 i 2000 roku. Jej tematem była realizacja ustawy Prawo energetyczne². Wyniki tej kontroli wskazywały, że Minister Gospodarki ze znacznym opóźnieniem wydał akty wykonawcze do ustawy Prawo energetyczne, czego powodem był brak nadzoru ze strony Ministerstwa Gospodarki nad wykonaniem przez firmę doradczą projektów tych aktów. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła ingerencje Ministra Gospodarki w funkcjonowanie rynku energii elektrycznej prowadzące do osłabiania konkurencji i niewymuszające obniżki kosztów własnych w przedsiębiorstwach energetycznych.

Kontrola ujawniła również opóźnienia we wprowadzeniu przez przedsiębiorstwa energetyczne planów kont umożliwiających ewidencję kosztów i przychodów zgodną z uregulowaniami wynikającymi z Prawa energetycznego.

Niniejsza kontrola potwierdziła, przekazane wcześniej od skontrolowanych jednostek informacje o wykonaniu wniosków sformułowanych po kontroli realizacji ustawy Prawo energetyczne.

¹ I/98/004

² Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy Prawo energetyczne, lipiec 2000 r.

Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

- 1 **Brak analizy przyczyn niewykonania zadań** w poprzednio przyjętych dokumentach związanych z restrukturyzacją i prywatyzacją przedsiębiorstw sektora elektroenergetyki **NIK oceniła jako nierzetelność w przygotowaniu kolejnego dokumentu programowego** jakim były „Założenia polityki energetycznej Polski do roku 2020”, przyjęte 20 lutego 2000 r. przez Radę Ministrów. [str. - 17- 18 i 21]
- 2 **Rada Ministrów, Minister Gospodarki i Minister Skarbu Państwa nie zrealizowały części zadań związanych z restrukturyzacją, komercjalizacją i prywatyzacją energetyki**, przewidzianych do realizacji w dokumentach: Założenia polityki energetycznej Polski do roku 2010 (październik 1996 r.), Demonopolizacja i prywatyzacja elektroenergetyki (wrzesień 1996 r.), Ustawa budżetowa na 1998 r. – Kierunki prywatyzacji na 1998 r. **Skutkiem tego nastąpiły opóźnienia we wprowadzaniu elementów rynku energii elektrycznej i prywatyzacji przedsiębiorstw sektora.** [str. 17 - 20]
- 3 **NIK oceniła negatywnie jako świadczące o beczynności Ministra Gospodarki niezrealizowanie żadnego z 20 zadań nałożonych na niego w „Założeniach polityki energetycznej Polski do roku 2020”.** Do czasu zakończenia kontroli Minister nie podjął jakichkolwiek działań dla realizacji nawet tych zadań, które miały być ukończone w 2000 r. [str. 23 - 24] Podobnie NIK oceniła działania jakie Ministra Gospodarki podejmował w celu wydania aktów wykonawczych do znowelizowanej ustawy Prawo energetyczne. Minister nie wydał żadnego rozporządzenia w terminie wskazanym przez Radę Ministrów. Opóźnienia wynosiły od 4 do 6 miesięcy. [str. 24 - 25]
- 4 NIK ocenia, że **brak niektórych informacji w Ministerstwie Gospodarki o zakresie restrukturyzacji, w tym o przekształceniach własnościowych i wprowadzaniu konkurencji na rynku energii elektrycznej świadczy o niedostatecznej współpracy Ministra Gospodarki z Ministrem Skarbu Państwa.** W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, **przygotowywanie dokumentów dotyczących prywatyzacji elektroenergetyki oraz wprowadzania rynku energii i ich realizacja powinno się odbywać za wiedzą obu Ministrów.** Brak dostatecznej współpracy spowodował, że Minister Gospodarki nie miał możliwości ustosunkowania się do projektu „Zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzenia rynku energii elektrycznej” przed przedstawieniem go Stałej Grupie ds. Energetyki. str. [21 - 22]
- 5 **NIK ocenia jako nierzetelne działania Ministra Skarbu Państwa polegające na sklonieniu akcjonariuszy Giełdy Energii S.A. by opłacili, a następnie przekazali nieodpłatnie Skarbowi Państwa 30 % akcji spółki.** Zdaniem NIK podniesienie kapitału akcyjnego spółki Giełda Energii SA nastąpiło w warunkach nierówności stron przy wykorzystaniu pozycji MSP jako organu administracji państwowej pełniącego funkcje właścicielskie wobec niektórych przedsiębiorstw – akcjonariuszy Giełdy Energii S.A. [str. 22 - 23]
- 6 Minister Skarbu Państwa nie zawsze przestrzegał ustanowionych przez siebie uregulowań dotyczących organizacji nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami sektora elektroenergetyki i zasad doboru członków rad nadzorczych. Powołał np do rad nadzorczych osoby pełniące funkcje radnych lub nie figurujące w bazie danych kandydatów na członków rad nadzorczych. [str. 25 - 26]
- 7 **Minister Skarbu Państwa nie zawsze wypełniał właściwie funkcje właścicielskie wobec PSE S.A., np.:**
 - ♦ Minister nie zwoływał terminowo walnych zgromadzeń akcjonariuszy PSE S.A., a po zmianie statutu spółki nie podjął decyzji dotyczących istniejących w PSE S.A. funduszy, [str. 26 - 27],
 - ♦ Minister **wyraził zgodę na przystąpienie PSE S.A. do spółki Telewizja Familijna S.A., mimo przedstawienia przez PSE S.A. opinii, które wskazywały na duże ryzyko inwestycji.** W ocenie NIK przystąpienie PSE S.A. do spółki Telewizja Familijna S.A., było działaniem przekraczającym granice racjonalnego ryzyka gospodarczego przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych. PSE S.A. wydatkowały w marcu 2000 r. kwotę 26 mln zł na zakup akcji oraz zobowiązały się do zaangażowania kolejnych 26 mln zł. Mimo posiadania 11,96% wszystkich akcji spółki i 9,61% głosów na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy Telewizji Familijnej S.A., PSE S.A. są praktycznie pozbawione wpływu na wybór członków organów spółki, a tym samym na jej działalność. Statut spółki pozwala bowiem na zachowanie przez OO Franciszkanów pełnej kontroli nad zarządzaniem spółką, mimo że PSE S.A. wniosły 22,06% kapitału spółki, a OO Franciszkanie 0,72% kapitału. [str. 32 - 35]

- ◆ **W statucie spółki POLENERGIA S.A. nie zostały zawarte zapisy wprowadzające ograniczenia w jej działalności, a określone w uchwale NWZA PSE SA.** Zdaniem NIK, na powstanie tej nieprawidłowości miał wpływ nierzetelny nadzór właścicielski. Minister nie sprawdził czy zapisy umowy spółki zabezpieczają przed importem energii do Polski. [str. 35 - 36]
- 8 **Minister Gospodarki nie wykorzystał możliwości wpływu na istotne decyzje podejmowane w sprawie działalności spółki przez radę nadzorczą PSE S.A.,** gdyż nie określił obowiązków swoich przedstawicieli w radach nadzorczych przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (w tym PSE S.A.). Minister Gospodarki nie wydawał także swoim przedstawicielom instrukcji dotyczących zajęcia określonego stanowiska w kwestiach rozpatrywanych na posiedzeniach rady nadzorczej i nie żądał sprawozdań z wypełniania przez nich obowiązków. [str. 27]
- 9 W ocenie NIK niektóre działania Ministra Gospodarki i Ministra Skarbu Państwa wobec przedsiębiorstw energetycznych były niejednolite i wskazują na istnienie obszarów rynku energii, które nie są objęte istniejącymi regulacjami prawnymi. [str. 28]
 - ◆ **NIK oceniła jako bezpodstawne działania Ministra Gospodarki mające na celu ograniczenie importu energii elektrycznej.** Minister Gospodarki wymagał przedkładania przez podmioty zamierzające importować energię elektryczną dokumentów uzasadniających ten import, a także ingerował w działania podmiotów gospodarczych, by te nie podejmowały działań umożliwiających import energii. W obowiązujących przepisach brak było upoważnień dla Ministra Gospodarki do podejmowania takich działań [str. 27 - 28]
 - ◆ **NIK uważa, że Minister Skarbu Państwa wykorzystał swoją pozycję organu właścicielskiego wobec 33 spółek dystrybucyjnych zwracając się do nich o zaniechanie stosowania wobec PKP, będących dłużnikiem spółek dystrybucyjnych, restrykcji w postaci wstrzymywania dostaw energii elektrycznej.** NIK, nie podważając celowości podjętego przez Ministra Skarbu Państwa doraźnego działania, stoi na stanowisku, że kontynuowanie dostaw energii, pomimo istnienia przeterminowanych należności za dostarczoną energię, wybranej grupie odbiorców wskazuje na ich nierównoprawne traktowanie i może pogorszyć pozycję spółek dystrybucyjnych w negocjacjach o spłatę należności z innymi dłużnikami. [str. 28]
- 10 W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niektóre działania restrukturyzacyjne PSE S.A. były niecelowe i nie prowadziły do wzrostu efektywności gospodarowania:
 - ◆ **Jako niecelowy i niegospodarny NIK oceniła wzrost zatrudnienia i kosztów wynagrodzeń w spółkach córkach utworzonych przez PSE S.A.** Wzrost kosztów wynagrodzeń w wyodrębnionych spółkach miał bezpośredni wpływ na koszty prowadzonej działalności, a więc i na cenę sprzedaży usług dla PSE S.A. przez. W wyniku utworzenia przez PSE S.A. 12 spółek – córek, łączny koszt wynagrodzeń w 1999 r., po restrukturyzacji wewnętrznej w PSE S.A. i 12 spółkach córkach był 3,2 razy większy niż koszt wynagrodzeń w 1995 r przed przekształceniem oddziałów PSE S.A. w samodzielne spółki. [str. 29]
 - ◆ Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, do słabych stron wszystkich spółek obsługi eksploatacyjnej systemu elektroenergetycznego należały: niska rentowność, niskie przychody z realizacji zadań poza grupą kapitałową, wysokie koszty działalności socjalnej, niska elastyczność reagowania na zmiany w otoczeniu rynkowym, brak zmian w zakresie wielkości i struktury zatrudnienia oraz niewystarczająca działalność marketingowa i promocyjna. W ocenie NIK przyczyną słabych stron spółek była wąska specjalizacja działalności spółek eksploatacyjnych, która utrudniała im wykonywanie prac na rzecz kontrahentów spoza Grupy Kapitałowej PSE S.A. [str. 29]
 - ◆ **Według Najwyższej Izby Kontroli, jako niegospodarne i niecelowe należy ocenić nadmierne zaangażowanie PSE S.A. w finansowanie bieżącej działalności spółek, w których posiadały akcje bądź udziały.** PSE SA wypłacały ryczałtowe, miesięczne wynagrodzenia za tzw. gotowość do wykonania zadań. [str. 29 - 31]
 - ◆ **W ocenie NIK, PSE S.A. zaangażowały w latach 1997-2000 nadmierne środki na zwiększenie wartości finansowego majątku trwałego, co nie było celowe i gospodarne.** Wartość posiadanych przez PSE S.A. akcji i udziałów w 1998r. wynosiła 488 122,4 tys. zł, w

- 1999 r. 1 389 650,5 tys. zł., a zysk z zainwestowanego kapitału wynosił 0,12% w roku 1998 i 0,11% w roku 1999 r. [str. 31 - 35]
- 11 NIK pozytywnie ocenia wyzbywanie się niepotrzebnego majątku przez przedsiębiorstwa elektroenergetyczne, tworzenie spółek, które przejmowały działalność remontową, opiekę zdrowotną i zarządzanie nieruchomościami. Mimo, że w badanym okresie działania restrukturyzacyjne nie miały istotnego wpływu na wyniki finansowe przedsiębiorstw, to zdaniem NIK wpłynęły na poprawę organizacji i zarządzania, pozwoliły na precyzyjne określenie miejsc powstawania kosztów, zracjonalizowały zatrudnienie. [str. 38 - 39]
- 12 W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niecelowe było zawieranie porozumień pomiędzy zarządami spółek a załogami, gwarantujących stabilność zatrudnienia i wzrost wynagrodzeń, bez względu na kondycję finansową przedsiębiorstwa. Zdaniem NIK, porozumienia te i brak konsekwencji zarządów przedsiębiorstw we wprowadzeniu zmian były przyczyną ograniczonej restrukturyzacji prawno-organizacyjnej Porozumienia te w przyszłości mogą skutkować obniżeniem jego wartości i stanowić przeszkodę w jego prywatyzacji. [str. 38 - 39]
- 13 W ocenie Najwyższej Izby Kontroli **przedsiębiorstwa energetyczne angażowały nadmierne środki w działalność pozakoncesyjną, obarczoną znacznym ryzykiem, co było działaniem niecelowym**. Rozwijanie takiej działalności przez przedsiębiorstwo nie posiadające dostatecznego doświadczenia przynosiło straty. str. [42 - 43]
- 14 **Łączna kwota wydatków dokonanych z naruszeniem prawa i innych nieprawidłowości finansowych wyniosła 28 565 427,97 zł**, w tym:
- 14.1 Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 922 319,97 zł.
- bezzasadne obciążenie przez kosztów działalności koncesjonowanej wydatkami poniesionymi w związku z organizacją Dnia Energetyka - 122 319,97 zł; [str. 40]
 - kwota udzielonej przez Zamojską Korporację Energetyczną S.A. pożyczki Polskiemu Monopolowi Loteryjnemu wbrew Statutowi i warunkom koncesji – 800 000 zł. [str. 42]
- 14.2 Inne nieprawidłowości finansowe – 27 643 108 zł.
- niecelowy zakup nieruchomości przez Zamojską Korporację Energetyczną S.A. (2 kamienice na Starym Mieście w Zamościu) – 535 408 zł; [str. 42]
 - niecelowe i zbędne wydatki Zamojskiej Korporacji Energetycznej S.A. na objęcie udziałów w Zamojskiej Spółce Elektroenergetycznej Sp. z oo. – 443 700 zł; [str. 42]
 - niecelowa pożyczka Zamojskiej Korporacji Energetycznej S.A. dla Zamojskiej Spółki Elektroenergetycznej Sp. z oo., której termin spłaty upłynął i spłata jej jest zagrożona – 110 000 zł; [str. 42]
 - strata na wartości posiadanych przez Zamojską Korporację Energetyczną S.A. akcji w byłym Banku Energetyki S.A. – 550 000 zł; [str. 42]
 - niecelowy zakup przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. akcji Telewizji Familijnej S.A. – 26 004 000 zł. str. [32 - 35]
- 14.3 Do czasu zakończenia kontroli odzyskano dla Zamojskiej Korporacji Energetycznej S.A. – kwotę 840 103 zł (zwrot udzielonej Polskiemu Monopolowi Loteryjnemu pożyczki wraz z odsetkami) [str. 46]
- 14.4 Podjęto działania dla odzyskania kwoty 645 408 zł, w tym:
- 110 000 zł udzielonej pożyczki Zamojskiej Spółce Elektroenergetycznej Sp. z oo.;
 - 535 408 zł poprzez zbycie niecelowo nabytych nieruchomości.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do:

Ministra Gospodarki o:

1. Niezwłoczne przystąpienie do realizacji zadań wynikających z „Założeń polityki energetycznej Polski do roku 2020”, a w szczególności opracowania koncepcji budowy i wdrażania systemu monitorowania polityki energetycznej państwa.
2. Określenie obowiązków przedstawicieli Ministra Gospodarki pełniących funkcje członków rady nadzorczej PSE S.A. oraz ich konsekwentne egzekwowanie.
3. Rozważenie celowości podejmowania działań regulacyjnych w sferze wymiany handlowej energii elektrycznej z zagranicą w świetle obowiązujących umów międzynarodowych i ewentualnego opracowania ogólnie obowiązujących zasad importu i eksportu energii elektrycznej.

Do Ministra Skarbu Państwa o podjęcie działań, mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości oraz wyeliminowanie możliwości ich wystąpienia w przyszłości, a w szczególności :

1. Opracowanie koncepcji restrukturyzacji PSE S.A. zapewniającej bezpieczeństwo energetyczne kraju w warunkach pełnego funkcjonowania rynku energetycznego.
2. Podjęcie działań w celu aktualizacji przez Radę Ministrów harmonogramu prywatyzacji podmiotów sektora elektroenergetycznego.
3. Opracowanie koncepcji zachowania niezbędnego wpływu Skarbu Państwa na funkcjonowanie Giełdy Energii SA bez obowiązku opłacania akcji Skarbu Państwa w podwyższonym kapitale przez nowych akcjonariuszy.
4. Rozważenie celowości i możliwości wprowadzenia procedur okresowej aktualizacji informacji o kandydatach w „Bazie kandydatów na członków rad nadzorczych jednoosobowy spółek Skarbu Państwa i spółek z udziałem Skarbu Państwa” oraz składania przez osoby powoływane do rad nadzorczych tych spółek oświadczeń stwierdzających brak przeszkód formalnych do pełnienia funkcji członków rad nadzorczych.
5. Rozważenie celowości kapitałowego angażowania się PSE S.A. w Telewizję Familijną SA gdyż może się to wiązać z dalszymi nakładami nie dającymi odpowiednich efektów ekonomicznych zwłaszcza wobec ujemnych wyników finansowych PSE S.A.

Do Zarządu Polskich Sieci Elektroenergetycznych o:

1. Dokonanie oceny efektów ekonomicznych restrukturyzacji wewnętrznej oraz określenie działań celem uzyskania zakładanych efektów realizacji założeń restrukturyzacji takich jak: optymalizacja efektów ekonomicznych, kreowanie siły rynkowej oraz efektywnego wykorzystania zasobów firmy.
2. Dokonanie oceny kondycji finansowej firmy i na tym tle określenie granic ryzyka, jakie powinny obowiązywać przy podejmowaniu decyzji związanych z inwestycjami finansowymi, a w szczególności inwestycjami nie związanymi z działalnością koncesjonowaną.
3. Poinformowanie Ministra Skarbu Państwa o niezrealizowaniu uchwały Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy i o odstępstwach merytorycznych, jakie miały miejsce przy określaniu celów działalności Spółki POLENERGIA S.A.

Do przedsiębiorstw energetycznych o:

1. Konsekwentną realizację założeń restrukturyzacyjnych w celu obniżenia kosztów działalności koncesjonowanej.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnosi do **Ministrów: Skarbu Państwa oraz Gospodarki o:**

1. Dokonywanie wnikliwej analizy wykonania zadań wynikających z dokumentów programowych dotyczących energetyki, ze wskazaniem przyczyn trudności w ich realizacji i wynikających z tego konsekwencji.
2. Wystąpienie z inicjatywą ustalenia zasad wymiany informacji i współpracy pomiędzy Ministerstwem Gospodarki i Ministerstwem Skarbu Państwa odnośnie działań wobec sektora elektroenergetyki i restrukturyzacji poszczególnych przedsiębiorstw sektora.
3. Dokonanie analizy skuteczności istniejących narzędzi regulacyjnych na rynku energii elektrycznej i ewentualnego zaproponowania zmian w obowiązujących przepisach.

Część szczegółowa

Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności³

1. PRAWO ENERGETYCZNE

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r.⁴ Prawo energetyczne określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii (w tym ciepła) oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią (art. 1 ust. 1)

Ustawa traktuje w jednakowy sposób wszystkie przedsiębiorstwa energetyczne, niezależnie od przedmiotu działalności i rodzaju własności. Spod działania ustawy zostały wyłączone jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, jednostki wojskowe podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednostki organizacyjne Urzędu Ochrony Państwa oraz jednostki organizacyjne więziennictwa podległe Ministrowi Sprawiedliwości (art. 2) w zakresie określonym przepisami wykonawczymi do tej ustawy.⁵

Naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej jest Minister Gospodarki (art. 12 ust. 1). Zadania Ministra Gospodarki w tym zakresie są określone w art. 12 ust. 2 ustawy. Obejmują one:

- przygotowywanie, w porozumieniu z właściwymi ministrami, założeń polityki energetycznej oraz koordynowanie jej realizacji,
- określanie szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię, w trybie i zakresie ustalonych w ustawie,
- nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych w zakresie określonym ustawą,
- współdziałanie z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię,
- koordynowanie współpracy z międzynarodowymi organizacjami rządowymi w zakresie określonym ustawą.

Rada Ministrów, na wniosek Ministra Gospodarki określa założenia polityki energetycznej państwa (art. 13 ust. 1). Minister Gospodarki w porozumieniu z Ministrem Finansów co dwa lata przedstawia Radzie Ministrów ocenę realizacji polityki Państwa oraz prognozę krótkoterminową, natomiast Rada Ministrów przedstawia ww. ocenę i prognozę Sejmowi (art. 13 ust. 2 i 3).

Cele i zakres założeń polityki energetycznej państwa są określone w art. 14 i 15 ustawy.

Zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji ustawa Prawo energetyczne powierzyła Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (URE) (art. 21). Do zadań Prezesa URE należy regulowanie działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i założeniami polityki energetycznej państwa, zmierzające do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii (art. 23 ust. 1). Szczegółowe obowiązki Prezesa URE są określone w art. 21 ust. 2 i w art. 24.

³Wykaz aktów prawnych stanowi Załącznik Nr 2.

⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348, zmiany: Dz. U. z 1997 r. Nr 158, poz. 1042, Dz. U. z 1998 r. Nr 94, poz. 594, Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1126, z 1999 r. Nr 88, poz. 980, Nr 110, poz. 1255 i z 2000 r. Nr 43, poz. 489 i Nr 48, poz. 555)

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustawy - Prawo energetyczne do jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, jednostek wojskowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednostek organizacyjnych Urzędu Ochrony Państwa, jednostek organizacyjnych więziennictwa podległych Ministrowi Sprawiedliwości oraz organów właściwych w sprawach regulacji gospodarki paliwami i energią w tych jednostkach (Dz.U. Nr 60, poz. 385)

Dostarczanie paliw i energii odbywa się na podstawie umowy (art. 5 ust. 1). Umowa powinna uwzględniać zasady określone w ustawie i w koncesjach oraz zawierać co najmniej postanowienia dotyczące ilości, jakości, niezawodności i ciągłości dostarczania i odbioru, cen i stawek opłat oraz warunków wprowadzania w nich zmian, sposobu rozliczeń, odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, okresu jej obowiązywania i warunków rozwiązania (art. 5 ust. 2).

Przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła są obowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie, umowy sprzedaży paliw lub energii, lub umowy o świadczenie usług przesyłowych z odbiorcami lub podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci, jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki dostarczania, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru. (art. 7 ust. 1).

Planowanie rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe energią elektryczną lub ciepło dla obszaru swojego działania należy do obowiązków właściwych przedsiębiorstw energetycznych. Plany te sporządzane są na okresy nie krótsze niż 3 lata (ust. 2). Plany muszą uwzględniać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy albo kierunki rozwoju gminy określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 16 ust. 1). Przepis ust. 4, nakazuje tworzenie planów rozwoju w taki sposób, by zapewnić minimalizację nakładów i kosztów, tak - aby nie powodowały one w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat.

Projekty planów podlegają uzgodnieniu z Prezesem URE. Na mocy art. 17 w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa uczestniczy samorząd województwa, a wojewoda bada zgodność planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa oraz obowiązującymi przepisami.

Prowadzenie działalności m.in. w zakresie wytwarzania paliw i energii, magazynowania paliw gazowych i ciekłych, przesyłania i dystrybucji paliw i energii, obrotu paliwami i energią wymaga uzyskania koncesji. Zakres działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu jest określony w art. 32. Koncesji udziela Prezes URE (art. 33). Warunki jakie musi spełnić wnioskodawca by uzyskać koncesję są określone w art. 33, a wymagania odnośnie zawartości wniosku - w art. 35. Prezes URE może żądać dodatkowych informacji i dokumentów w celu uprawdopodobnienia, że wnioskodawca spełni wymagane warunki. Może również żądać od przedsiębiorstw energetycznych informacji dotyczących ich działalności w sprawach objętych koncesją (art. 28). Koncesja wydawana jest na czas określony (art. 36).

W celu zapewnienia dostaw paliw lub energii w sposób ciągły i niezawodny ustawodawca nałożył na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw lub energii do odbiorców obowiązek utrzymywania zdolności urządzeń, instalacji i sieci do realizacji tych dostaw, przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych (art. 4 ust. 1). Natomiast Art. 4 ust. 2 ustawy zobowiązuje przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw lub energii do zapewnienia świadczenia wszystkim podmiotom usług polegających na przesyłaniu paliw lub energii wydobywanych lub wytwarzanych w kraju, z uwzględnieniem warunków technicznych i ekonomicznych.

Art. 65 stanowi, że poszczególne grupy odbiorców uzyskują prawo do korzystania z usług przesyłowych (o których mowa w art. 4 ust. 2) w ciągu 8 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Harmonogram uzyskiwania przez poszczególne grupy odbiorców prawa do korzystania z usług przesyłowych ustalony został przez Ministra Gospodarki⁶. Termin uzyskania prawa do korzystania z usług przesyłowych uzależniony jest od wielkości rocznych zakupów.

Najbardziej istotną zmianą, którą wprowadziła ustawa Prawo energetyczne jest odejście od dotychczas stosowanej regulacji cen paliw i energii. W miejsce cen urzędowych ustalanych przez Ministra Finansów zostały wprowadzone taryfy określane indywidualnie przez przedsiębiorstwa energetyczne i zatwierdzane przez Prezesa URE.

⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 sierpnia 1998 r. w sprawie harmonogramu uzyskiwania przez poszczególne grupy odbiorców prawa do korzystania z usług przesyłowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 107, poz. 671)

Przedsiębiorstwa energetyczne zobowiązane zostały do prowadzenia ewidencji księgowej w sposób umożliwiający obliczenie ich kosztów stałych, kosztów zmiennych i przychodów, odrębnie dla wytwarzania, przesyłania i dystrybucji, dla każdego rodzaju paliwa lub energii, a także w odniesieniu do poszczególnych poszczególnych grup taryfowych. (art. 44)

Art. 47 ust. 1 ustawy stanowi, że przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla paliw gazowych energii elektrycznej i ciepła, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE. Taryfy powinny zapewniać: pokrycie uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania i dystrybucji lub obrotu paliwami i energią, kosztów modernizacji, rozwoju i ochrony środowiska (art. 45 ust. 1 pkt 1), a także ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen (art. 45 ust. 1 pkt 2). Pozostałe regulacje dotyczące kosztów, które mogą być uwzględnione przy ustalaniu taryf są określone w art. 45 ust. 1a-5. Znowelizowany art. 46⁷ upoważnił Ministra Gospodarki do wydania rozporządzeń w sprawie kształtowania i kalkulacji taryf. Art. 46 ust. 2, zawiera zasady ich kalkulacji. Ustawa nakazuje przedsiębiorstwom energetycznym kalkulować swoje koszty w taki sposób, aby taryfy uwzględniały poprawę efektywności i warunków prowadzenia działalności (art. 46 ust. 2 pkt 4). Ustawa przyznała Prezesowi URE uprawnienie ustalania (przy zatwierdzaniu taryf) współczynników korekcyjnych, określających projektowaną poprawę efektywności oraz uprawnienie do ustalania okresu obowiązywania tych współczynników (art. 23 ust. 2 pkt 2 lit. b).

Szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasady rozliczeń w obrocie ciepłem⁸ i energią elektryczną⁹ określone zostały przez Ministra Gospodarki w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 46 ustawy.

2. ZAŁOŻENIA POLITYKI ENERGETYCZNEJ POLSKI

Rada Ministrów 20 lutego 2000 r. przyjęła Założenia polityki energetycznej Polski do roku 2020. Obowiązek określenia założeń polityki energetycznej państwa wynika z art. 13 ustawy Prawo energetyczne. Dokument rządowy określa główne cele i strategiczne kierunki działania państwa, aktualny stan gospodarki energetycznej, prognozę krajowego zapotrzebowania na paliwa i energię, ocenę bezpieczeństwa energetycznego państwa i program działań państwa. W odniesieniu do sektora elektroenergetyki „Założenia...” przewidują m.in. konieczność pilnego podjęcia restrukturyzacji i renegocjacji kontraktów długoterminowych, stopniową deregulację rynku energii elektrycznej. Dokument określa również politykę przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym a także priorytety respektowane przy prywatyzacji, m.in. ochronę konsumentów poprzez stworzenie konkurencyjnego rynku energii, dopływ kapitału inwestycyjnego, ochronę pracowników, dopływ środków finansowych do budżetu.

Założenia polityki energetycznej nałożyły na organy administracji publicznej szereg zadań zarówno doraźnych, jak i długofalowych mających usunąć przeszkody i doprowadzić do deregulacji rynku energii. M.in. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki ma dokonywać okresowych ocen działalności spółek energetycznych pod kątem realizacji strategii rozwojowych, monitorować zjawiska towarzyszące procesowi liberalizacji krajowego rynku energetycznego.

Minister Gospodarki został zobowiązany m.in. do przedstawienia koncepcji budowy i wdrożenia systemu monitorowania realizacji polityki energetycznej, dokonania przeglądu przepisów prawa w celu wyeliminowania barier prawnych uniemożliwiających modernizację systemów energetycznych, opracowania instrumentów prawnych, finansowych i organizacyjnych umożliwiających racjonalizację

⁷ Dz.U. z 2000 r. Nr 48, poz. 555.

⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach. (Dz. U. Nr 132, poz. 867)

⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 3 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach. (Dz. U. Nr 153, poz. 1002);.

użytkowania energii w jednostkach finansowanych z budżetu centralnego i jednostek samorządów terytorialnych, zorganizowania programu szkoleń dla terenowej administracji rządowej i samorządowej z zakresu stosowania przepisów ustawy Prawo energetyczne oraz wdrażania Założeń polityki energetycznej.

Minister Skarbu Państwa ma m.in. nadzorować restrukturyzację kontraktów długoterminowych.

3. UREGULOWANIA PRAWNE Z ZAKRESU KOMERCJALIZACJI I PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

Do dnia 7 kwietnia 1997 r. metody, sposoby i procedury przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych regulowały przepisy ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁰. Przekształcenie przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa uregulowane zostało w art. 5 i 6 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Art. 5 ustawy stanowił, że przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa dokonywał Minister Przekształceń Własnościowych, na wspólny wniosek dyrektora i rady pracowniczej przedsiębiorstwa, złożony po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania pracowników (delegatów) oraz opinii organu założycielskiego, bądź na wniosek organu założycielskiego, złożony za zgodą dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania pracowników. Funkcję organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw elektroenergetyki pełnił Minister Przemysłu i Handlu¹¹. Postępowanie przygotowawcze do udostępniania akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa osobom trzecim zostało określone art. 20 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i w rozporządzeniu Ministra Przekształceń Własnościowych z dnia 20 listopada 1990 r. w sprawie sposobu przeprowadzania analiz prawnych i ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstwa spółki ich finansowania oraz kwalifikacji wymaganych od osób dokonujących analiz¹². Procedury zlecenia, wykonywania i odbioru prac wykonywanych przez firmy konsultingowe, zostały uregulowane wewnętrznymi zarządzeniami Ministra Przekształceń Własnościowych, w tym m.in. Zarządzeniem Nr 5/91/Org z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie zawierania umów związanych z procesem przekształceń własnościowych. Na podstawie przepisów tej ustawy w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa przekształcone zostały wszystkie przedsiębiorstwa dystrybucyjne i niektóre przedsiębiorstwa wytwórcze. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa¹³ przysługiwały b. Ministrowi Przemysłu i Handlu również uprawnienia i czynności Ministra Przekształceń Własnościowych określone w ustawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w stosunku do jednoosobowych spółek Skarbu Państwa zajmujących się m.in. wytwarzaniem oraz przesyłem i zbytem energii elektrycznej.

W dniu 8 kwietnia 1997 r. weszła, w życie ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.¹⁴

Komercjalizacja - zasady i procedury komercjalizacji, według których przekształcono część przedsiębiorstw wytwórczych (elektrownie lub elektrociepłownie) w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz ustanowienie władz spółek i uprawnienia pracowników w zakresie zatrudnienia bezpośrednio związanego z komercjalizacją, uregulowane zostały w dziale II w art. od 3 do 20 ustawy. Komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego dokonuje Minister Skarbu Państwa na wniosek organu założycielskiego, na wniosek dyrektora i rady pracowniczej przedsiębiorstwa państwowego lub z

¹⁰ Dz. U. Nr 51, poz. 298, ze zm.

¹¹ Art. 2 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. Nr 16 poz. 69 ze zmianami) – ustawa utraciła moc 1 stycznia 1997 r. (Dz. U. Nr 106, poz. 497)

¹² Dz. U. Nr 2, poz. 10.

¹³ Patrz przypis 11

¹⁴ Dz. U. Nr 118, poz. 561 ze zm.

własnej inicjatywy. W odniesieniu do powstałej spółki Minister Skarbu Państwa reprezentuje Skarb Państwa.

Prywatyzacja - zgodnie z ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych akcje skomercjalizowanej spółki w imieniu Skarbu Państwa zbywa Minister Skarbu Państwa. Przepisy art. 32 ustawy stanowią, iż przed zaoferowaniem do zbycia akcji Skarbu Państwa, w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji dokonuje się analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki, stanu i perspektyw rozwoju przedsiębiorstwa spółki, oszacowania wartości przedsiębiorstwa oraz realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska.

Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 3 czerwca 1997 r. określiła zakres analizy, o której mowa wyżej, sposób jej zlecania, opracowania, odbioru i finansowania oraz warunki, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy¹⁵.

Minister Skarbu Państwa przed zaoferowaniem akcji do zbycia mógł zobowiązać spółkę do wprowadzenia w jej przedsiębiorstwie zmian wynikających z wymogów ochrony środowiska, a w szczególności wynikających z analizy, o której mowa wyżej.

Zbywanie akcji Skarbu Państwa - w myśl art. 33, z zastrzeżeniem art. 36 i 37 ustawy, akcje należące do Skarbu Państwa są zbywane w trybie:

1. oferty ogłoszonej publicznie,
2. przetargu publicznego,
3. rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia

Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 29 lipca 1997 r.¹⁶ określiła szczegółowy tryb zbywania akcji oraz warunki, jakie powinny spełniać: oferta zbycia akcji, zaproszenie do składania ofert nabycia akcji i zaproszenie do rokowań, które mogą dotyczyć zobowiązań inwestycyjnych, zobowiązań związanych z ochroną środowiska, a także zobowiązań związanych z ochroną interesów pracowników i innych osób związanych ze spółką.

4. PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWE ORAZ JEDNOOSOBOWE SPÓŁKI SKARBU PAŃSTWA O SZCZEGÓLNYM ZNACZENIU DLA GOSPODARKI ORAZ REFORMA FUNKCJONOWANIA GOSPODARKI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Artykuł 2a ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych stanowił, że:

1. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, przedsiębiorstwa państwowe oraz jednoosobowe spółki Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa.
2. Prywatyzacja przedsiębiorstw i spółek, o których mowa w ust. 1, wymaga zgody Rady Ministrów.
3. Składy rad nadzorczych i statuty spółek, o których mowa w ust. 1, wymagają uzgodnienia z ministrem właściwym ze względu na przedmiot działania spółki, przy czym przynajmniej połowa reprezentantów Skarbu Państwa w składzie rady nadzorczej jest powoływana spośród kandydatów przedstawionych przez właściwego ministra. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, właściwość poszczególnych ministrów.
4. Zarząd w spółkach, o których mowa w ust. 1, powołuje i odwołuje rada nadzorcza.

Wykaz przedsiębiorstw (w tym przedsiębiorstw sektora elektroenergetyki) określały kolejno:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 października 1991 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, których prywatyzacja wymaga zgody Rady Ministrów.¹⁷
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa¹⁸.

¹⁵ Dz. U. Nr 64, poz. 408, z 1999 r. Nr 10, poz. 9, Nr 77, poz. 866.

¹⁶ Dz. U. Nr 95, poz. 578 z 1999 r. Nr 6, poz. 26, Nr 74, poz. 478

¹⁷ Dz.U. Nr 99, poz. 441

¹⁸ Dz.U. Nr 157, poz. 792, z 1997 Nr 3, poz. 28, Nr 5, poz. 27, Nr 30, poz. 166, sprost. Nr 44, poz. 281

Do grupy ww. przedsiębiorstw zaliczono m.in. wszystkie zakłady energetyczne, PSE S.A., elektrownie i elektrociepłownie zawodowe.

Takie same uregulowania wprowadził artykuł 1a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Na podstawie tego przepisu Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 25 września 1997 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa¹⁹. Do grupy tych przedsiębiorstw zostały zaliczone, podobnie jak poprzednio przedsiębiorstwa elektroenergetyczne. §2 rozporządzenia stanowił, że w odniesieniu do tych przedsiębiorstw, ministrem właściwym w rozumieniu ww. art. 1a ustawy jest Minister Gospodarki.

Rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa²⁰. Do grupy tych przedsiębiorstw zostały zaliczone tylko Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. §2 rozporządzenia stanowił, że w odniesieniu do PSE S.A., ministrem właściwym w rozumieniu ww. art. 1a ustawy jest Minister Gospodarki. Rozporządzenie to zostało zastąpione kolejnym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa²¹. Jedynym przedsiębiorstwem elektroenergetyki wymienionym w załączniku do rozporządzenia są Polskie sieci Elektroenergetyczne S.A., a właściwym ministrem – minister właściwy do spraw gospodarki.

Do 31 grudnia 1996 r. Minister Gospodarki (poprzednio Minister Przemysłu i Handlu) sprawował funkcje organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw sektora elektroenergetyki będących przedsiębiorstwami państwowymi. Na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa przysługiwały mu również uprawnienia i czynności Ministra Przekształceń Własnościowych określone w ustawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w stosunku do jednoosobowych spółek Skarbu Państwa zajmujących się m.in. wytwarzaniem oraz przesyłem i zbytem energii elektrycznej²².

W związku z “Reformą Centrum” (ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej²³) z dniem 1 stycznia 1997 r., do zakresu działania Ministra Skarbu Państwa, zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy, przeszły zadania i kompetencje w zakresie wykonywania praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa w tym również przedsiębiorstw energetycznych.

Rada Ministrów, rozporządzeniem z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie trybu i terminów przejęcia przez Ministra Skarbu Państwa akcji i udziałów Skarbu Państwa oraz zakresu informacji o niektórych z przejmowanych akcji i udziałów²⁴ zarządziła, że z dniem 1 stycznia 1997 r. Minister Skarbu Państwa przejmuje zadania i kompetencje praw z akcji i udziałów w spółkach, należących do Skarbu Państwa.

¹⁹ Dz. U. Nr 126, poz. 806, z 1998r. Nr 64, poz. 413

²⁰ Dz. U. Nr 88, poz. 556.

²¹ Dz.U. Nr 22, poz. 274

²²/ Uprawnienia i czynności przysługują na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. Nr 16, poz. 69, zm. Dz.U. z 1994 r. Nr 43, poz. 161).

²³ Dz. U. Nr 106, poz. 497, ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 791

5. PRZECIWDZIAŁANIE PRAKTYKOM MONOPOLISTYCZNYM I OCHRONA INTERESÓW KONSUMENTÓW

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 11 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o Przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów²⁵ może oddziaływać na kształtowanie struktur przedsiębiorstw. Art. 11 ust. 1 stanowi, że zamiar łączenia przedsiębiorców podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Przedsiębiorcy, których ten obowiązek dotyczy są wymienieni w ust. 2. Prezes po zbadaniu sprawy może wydać decyzję zakazującą łączenia, warunki w jakich łączenie może nastąpić, lub poinformować przedsiębiorcę o braku zastrzeżeń do łączenia. (art. 11). Uregulowania dotyczące łączenia przedsiębiorstw określone są w Rozdziale 3 ustawy.

²⁵ Tekst jednolity Dz. U. z 1999 r. Nr 52 poz. 547, zmiana Dz.U. z 2000 r. Nr 31, poz. 381

Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

6. RYNEK ENERGII ELEKTRYCZNEJ

Ustawa Prawo energetyczne stanowiła, że (art. 32) w obszarze elektroenergetyki prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii, przesyłania i dystrybucji energii oraz obrotu energią wymaga uzyskania koncesji. Tak więc na rynku funkcjonują przedsiębiorstwa energetyczne wytwarzające energię elektryczną, przedsiębiorstwa zajmujące się przesyłem i dystrybucją (m.in. PSE S.A., spółki dystrybucyjne) oraz przedsiębiorstwa obrotu energią (m.in. spółki dystrybucyjne).

Liczbę wydanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki koncesji przedstawia tabela (stan na 1 kwietnia 2001 r.):

Koncesje:	Udzielone	Wydane promesy
Wytwarzanie (WEE)	100 (w tym 15 na wniosek i 75 z urzędu)	11
Przesył i dystrybucja (PEE)	214 (w tym 72 na wniosek i 142 z urzędu)	3
Obrót (OEE)	271 (w tym 127 na wniosek i 144 z urzędu)	3
Ogółem	585 (w tym 214 na wniosek i 371 z urzędu)	17

Te uregulowania, a także zachodząca decentralizacja rynku energii spowodowała jednocześnie zmianę struktury rynku energii elektrycznej. Na rynku tym aktualnie działają:

- operator systemu przesyłowego (rolę tę pełni PSE S.A.)
- operatorzy handlowi (Giełda Energii S.A. i przedsiębiorstwa obrotu energią);
- uczestnicy rynku (wytwórcy i spółki dystrybucyjne).

7. STRUKTURA ORGANIZACYJNO – WŁASNOŚCIOWA ELEKTROENERGETYKI

Tradycyjnie sektor elektroenergetyki dzieli się na trzy podsektory: wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej. Podsektor wytwórczy tworzyły elektrownie i elektrociepłownie zawodowe (32), podsektor przesyłu – Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., natomiast podsektor dystrybucji - 33 spółki dystrybucyjne.

Do 1993 r. podmioty elektroenergetyki były przedsiębiorstwami państwowymi. W 1993 roku wszystkie 33 zakłady energetyczne zostały skomercjalizowane – przekształcone w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (spółki dystrybucyjne). Część akcji jednej spółki dystrybucyjnej (Górnośląskiego Zakładu Energetycznego S.A.) została udostępniona w 2000 r. inwestorowi zewnętrznemu, pozostałe spółki dystrybucyjne i Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. (PSE S.A.) są w pełni własnością Skarbu Państwa.

Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw wytwórczych przeprowadzana była stopniowo. Jako pierwsza została skomercjalizowana Elektrociepłownia Kraków SA w 1993 r. W następnych latach

komercjalizowano kolejne elektrownie i elektrociepłownie. Jako ostatnia – w 1999 r. została przekształcona w spółkę Skarbu Państwa Elektrownia Turów.

Do czasu zakończenia kontroli sprywatyzowano 7 przedsiębiorstw wytwórczych i 1 dystrybucyjne. Elektrociepłownię Kraków S.A. w 1998 r., Elektrownię Połaniec S.A. w 2000 r., Elektrociepłownię Warszawskie w 2000 r., Zespół Elektrociepłowni Wrocław Kogeneracja S.A. w 2000 r., Zespół Elektrowni PAK S.A. w 2000 r., Zespół Elektrociepłowni Wybrzeże S.A. 2000 r., Elektrociepłownię Będzin S.A. w 1999 r., Górnośląski Zakład Energetyczny SA.

8. WYNIKI EKONOMICZNE ELEKTROENERGETYKI²⁶

Po spadku produkcji energii elektrycznej w 1999 r. w stosunku do poprzedniego okresu, w 2000 r. odnotowano wzrost zarówno zużycia jak i eksportu energii elektrycznej, a więc i wzrost jej produkcji. Utrzymała się tendencja spadku produkcji energii na węglu brunatnym i w elektrowniach wodnych, natomiast wzrastała produkcja energii w elektrociepłowniach i elektrowniach kolektorowych. W większości przedsiębiorstw dystrybucyjnych zachowany został spadek strat i różnicy bilansowej. Wzrost zużycia energii w kraju, zanotowany w 2000 r. dotyczył działalności przemysłowej. Zużycie energii przez odbiorców indywidualnych – gospodarstwa domowe i rolne rodzinne – pozostało na poziomie roku 1999 r.

Bilans energii elektrycznej²⁷

Wyszczególnienie	1999	2000	2000/1999
	GWh	GWh	%
Produkcja w kraju	142 128	145 169	102,1
w tym sektor elektroenergetyczny:	133 458	136 255	102,1
- elektrownie na węglu brunatnym	50 741	49 677	97,9
- elektrownie na węglu kamiennym	61 049	63 467	104,0
- elektrociepłownie	17 525	19 279	110,0
- elektrownie wodne	4 046	3 832	94,7
Import	3 491	3 290	94,2
Eksport	8 426	9 663	114,7
Zużycie w kraju	122 621	124 481	101,5
w tym:			
sprzedaż przedsiębiorstw sieciowych	99 551	101 239	101,7
- odbiorcy na WN	26 801	27 205	101,5
- odbiorcy na SN	28 543	29 565	103,6
- odbiorcy na nN	44 207	44 469	100,6
w tym: - taryfy C	17 535	17 818	101,6
- taryfy G	26 648	26 623	99,9
zużycie w sektorze elektroenergetycznym	14 977	15 053	100,5
Straty i różnice bilansowe	14 572	14 315	98,2

Pomimo faktu, że sprzedaż energii objętej kontraktami długoterminowymi odbywała się na nie zmienionych zasadach, w strukturze zakupu energii przez podsektor dystrybucji pojawiły się lub zyskały na znaczeniu nowe kierunki: rozszerzyło się działanie rynku bilansującego, pojawiły się zakupy na giełdzie energii, zaprzestano handlu energią na poprzednią skalę pomiędzy przedsiębiorstwami dystrybucyjnymi. Zmniejszył się znacznie zakup energii od PSE S.A. według taryfy, natomiast udział

²⁶ Dane do niniejszego rozdziału Informacji zostały zaczerpnięte z Biuletynów kwartalnych „Sytuacja w elektroenergetyce” ARE S.A., oraz z referatu „ Wstępna ocena wyników ekonomicznych elektroenergetyki w 2000 r. ogłoszonego na konferencji Rynek energii elektrycznej 2001 przez H. Mikołajuk

²⁷ patrz przypis 26.

zakupu energii na rynku bilansowym wzrósł z 2,4% do ponad 7%. Jeszcze poważniej zwiększył się udział energii elektrycznej kupowanej bezpośrednio od wytwórców.

Wyniki finansowe podsektorów

Rok 2000 zamknął się stratą na energii elektrycznej w wysokości 83,6 mln zł, była ona jednak blisko trzykrotnie mniejsza niż strata zanotowana w roku poprzednim. Bardzo duży wpływ na ten niekorzystny wynik wywarł poziom kosztów finansowych ponoszonych zarówno w podsektorze wytwarzania, co związane jest głównie z inwestycjami zabezpieczanymi kontraktami długoterminowymi, jak i w przedsiębiorstwach sieciowych ponoszących te koszty przede wszystkim w związku z bieżącą działalnością. Zła sytuacja wystąpiła w spółkach dystrybucyjnych, dla których łączna strata wyniosła 514 mln zł i wynik ten zdecydował o łącznej stracie na sprzedaży energii elektrycznej w elektroenergetyce; pozostałe podsektory osiągnęły na energii elektrycznej zysk.

Elektroenergetyka osiągnęła w roku 2000 zysk na sprzedaży, dodatni wynik finansowy brutto oraz zysk netto, ponad dwukrotnie wyższy niż w 1999 roku. Poziom wskaźników zyskowności, wskazuje, że za rok 2000 lepsza sytuacja w tym zakresie wystąpiła w spółkach dystrybucyjnych niż u wytwórców energii. Zwraca również uwagę obniżenie w roku 2000 nakładów inwestycyjnych u wytwórców energii., dla elektrowni ciepłych nakłady te obniżyły się z 3 697,3 mln zł w roku 1999 do 2 888,4 mln zł w 2000 r.

Wyniki finansowe podsektorów elektroenergetyki²⁸

a - wynik brutto na energii elektrycznej (bez kosztów finansowych)		1999	2000	2000/1999
b - zysk na sprzedaży		mln zł	mln zł	%
c - wynik brutto na energii elektrycznej(z kosztami finansowymi)				
d - zysk brutto				
e - zysk netto				
f - nadwyżka finansowa				
Podsektor wytwarzania	a	1056,1	1465,5	138,77
	b	1005,4	1338,3	133,11
	c	2,0	261,0	X
	d	199,3	190,4	95,53
	e	-93,5	29,3	X
	f	2 759,4	3 035,8	110,02
i Podsektor dystrybucji	a	90,4	-145,6	X
	b	303,1	189,5	62,52
	c	-86,0	-514,1	X
	d	627,2	457,3	72,91
	e	304,2	228,6	75,15
	f	1843,6	1942,9	105,39
Razem	a	1150,3	1626,5	141,40
	b	1335,0	1889,4	141,53
	c	-225,1	-83,6	X
	d	756,9	806,0	106,49
	e	156,6	328,2	209,58
	f	4 897,4	5 455,2	111,39

Podsektor dystrybucji

Ujemny wynik tego podsektora na energii elektrycznej wystąpił za sprawą strat poniesionych na przesyłaniu energii elektrycznej, obrót energią przyniósł natomiast zysk w wysokości blisko 730 mln zł. Sytuacja taka zaistniała pomimo spadku poziomu łącznych przychodów na obrocie wynikającego z zaniechania handlu hurtowego energią pomiędzy spółkami dystrybucyjnymi.

Podsektor przesyłu

W tym podsektorze niekorzystna sytuacja, jaka wystąpiła w roku 1999 w zakresie wyniku na energii elektrycznej, zmieniła się w roku ubiegłym. Podsektor osiągnął zysk na sprzedaży energii zarówno w ramach obrotu, jak i przesyłania.

Podsektor wytwarzania

Łącznie na sprzedaży energii elektrycznej podsektor wytwórczy zanotował w roku ubiegłym zysk. Dla elektrowni ciepłych osiągnął on poziom 231,6 mln zł, a dla elektrowni wodnych - 29,4 mln zł. Jedyną grupą wytwórców, która w roku ubiegłym poniosła straty na energii elektrycznej były elektrownie kolektorowe. Elektrociepłownie osiągnęły natomiast zysk na energii w wysokości połowy zysku z roku 1999. Najkorzystniej ukształtowała się sytuacja w grupie elektrowni na węglu brunatnym. Łącznie ich zysk na energii wyniósł ponad 180 mln zł przy stracie w roku 1999 na poziomie 96 mln zł.

²⁸ patrz przypis 26.

Istotne ustalenia kontroli

9. DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W ZAKRESIE RESTUKTURYZACJI I WPROWADZANIA RYNKU ENERGII

9.1. Programy restrukturyzacji i prywatyzacji oraz ich realizacja

Zgodnie z ustawą Prawo energetyczne, naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej jest Minister Gospodarki²⁹. Obowiązki Ministra Skarbu Państwa w stosunku do sektora podmiotów elektroenergetyki wynikały z ustawy o Urzędzie Ministra Skarbu Państwa³⁰, ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, ustawie o działach administracji rządowej³¹. Natomiast obowiązek prywatyzacji sektora elektroenergetyki nałożyły Ustawy budżetowe, odpowiednio na rok 1997 i 1998³².

Szczegółowe zadania dla Ministra Skarbu Państwa i Ministra Gospodarki wynikały również z dokumentów przyjętych przez Radę Ministrów w latach 1996 – 2000. Dokumenty te to:

- ◆ Założenia polityki energetycznej Polski do roku 2010 (październik 1996 r.);
- ◆ Demonopolizacja i prywatyzacja elektroenergetyki (wrzesień 1996 r.);
- ◆ Założenia polityki energetycznej Polski do roku 2020 (luty 2000);
- ◆ Zintegrowany harmonogram prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzania rynku energii elektrycznej (maj 2000).

Kontrola ujawniła, że niektóre z przyjętych w ww. dokumentach zadania nie były realizowane lub zrealizowane zostały ze znacznym opóźnieniem.

Realizacja „Założeń polityki energetycznej Polski do roku 2010”

Z opóźnieniem wydane zostały akty wykonawcze do ustawy Prawo energetyczne. Tak jak przewidywano w „Założeniach... do 2010 r.” projekt ustawy Prawo energetyczne został przedłożony Sejmowi w październiku 1995 r., Ustawa weszła w życie 5 grudnia 1997 r.; natomiast przygotowanie i publikowanie aktów wykonawczych trwało do początku 1999 r.

W pierwotnie zakładanym terminie nie dokonano prywatyzacji Elektrociepłowni Kraków S.A. (w 1998 r. zamiast w 1996 r.)

Nie udało się również połączyć elektrowni systemowych w struktury holdingowe. Proces konsolidacji rozpoczął się w 2000 r. utworzeniem Południowego Koncernu Energetycznego S.A.

Nie zrealizowano przeglądu wykorzystania gwarantowanych przez państwo kredytów. Rada Ministrów nie dokonała przeglądu wykorzystania gwarantowanych przez państwo kredytów Banku Światowego i innych bankowych organizacji międzynarodowych i krajowych na inwestycje paliwowo-energetyczne, jak również

²⁹ patrz analiza stanu prawnego str....

³⁰ ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106 poz. 493 ze zmianami)

³¹ ustawa z dnia 4 września 1997 r., tekst jednolity: Dz. U. z 1999 r. Nr 82 poz. 928, ze zmianami,

³² Ustawa budżetowa na rok 1998 – Załącznik nr 12 – Kierunki Prywatyzacji na rok 1998 (Dz. U. z 1998 r. Nr 28, poz. 156), Ustawa budżetowa na rok 1997 – Załącznik nr 12 – Kierunki Prywatyzacji na rok 1998 (Dz. U. z 1997 r. Nr 19, poz. 106).

zagranicznych funduszy pomocowych. Na podstawie tego przeglądu, zgodnie z „Założeniami...” miały być wydane przepisy ułatwiające napływ kapitału zagranicznego do sektora paliwowo energetycznego i dyscyplinujące kredytobiorców do efektywnego wykorzystania tych środków.

Realizacja zadań z dokumentu „Demonopolizacja i prywatyzacja elektroenergetyki”.

Z opóźnieniem zrealizowano poniższe zadania:

- ◆ Niezwłocznie po uchwaleniu ustawy Prawo energetyczne (1997 r.) miał zostać powołany Urząd Regulacji Energetyki (URE), a URE po utworzeniu miało rozpocząć działalność koncesyjną oraz przygotowawczą do nadzorowania cen. Prezes URE powołany został wprawdzie w ciągu 1,5 miesiąca od opublikowania ustawy, lecz akty wykonawcze, umożliwiające wypełnianie ustawowych zadań przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, wydane zostały w terminie późniejszym. Jako ostatnie wydano rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa URE corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja - dnia 5 maja 1998 r., czyli 11 miesięcy po opublikowaniu ustawy.
- ◆ Dokument zakładał, iż w 1996 r. Minister Przemysłu i Handlu przekształci w spółki Skarbu Państwa nie skomercjalizowane jeszcze przedsiębiorstwa energetyki zawodowej, na podstawie ustawy o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa z dnia 5 lutego 1993 r. (analogiczny zapis zamieszczono również w Założeniach polityki energetycznej Polski do 2010 r.). Zadania tego b. Minister Przemysłu i Handlu nie zrealizował w terminie. Komercjalizacja przedsiębiorstw trwała do końca 1999 r. I tak np. Zespół Elektrowni Ostrołęka przekształcony został w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. we wrześniu 1998 r., Elektrownia Bełchatów - w maju 1999 r., a Elektrownia Turów - w grudniu 1999 r.

Nie zrealizowano natomiast dwóch zadań

- ◆ Dokument stanowił, że w 1996 r. Minister Przemysłu i Handlu (obecnie Minister Gospodarki), wprowadzi nowe zasady hurtowego obrotu energią elektryczną z uwzględnieniem rynku systemowego i rynków lokalnych. Zasady te zostały określone dopiero w ustawie Prawo energetyczne i wydanych z opóźnieniami aktach wykonawczych. Natomiast prace związane z wprowadzeniem konkurencji na rynku hurtowym i związane z tym niwelowanie skutków kontraktów długoterminowych trwały do czasu zakończenia kontroli
- ◆ Nie uruchomiono sektorowego Funduszu inwestycyjnego, którego celem miało być reinwestowanie środków uzyskanych z prywatyzacji w inwestycje sektora elektroenergetycznego.

Ustawa budżetowa na 1998 r. - „Kierunki prywatyzacji na 1998 r.”

Opieszale realizowane było zadanie opracowania koncepcji prywatyzacji całej branży elektroenergetycznej, określone w „Kierunkach prywatyzacji na 1998 r.” Minister Skarbu Państwa, realizując powyższe zadanie, ogłosił przetarg na wybór doradców przy prywatyzacji spółek z podsektorów wytwarzania i dystrybucji energii dopiero w listopadzie 1998 r., a umowy z doradcami na sporządzanie analiz ww. podsektorów podpisane zostały w marcu i kwietniu 1999 r. Projekt „Kierunków...” opracowano w 1997 r., przewidując wybór doradców w 1998 r. Dlatego też, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wyjaśnienia Ministerstwa, że „...w wydatkach na prywatyzację w 1998 r. nie zostały uwzględnione kwoty na wynagrodzenie doradców za wykonanie analiz podsektorów wytwarzania i dystrybucji energii...” oraz „Nie uwzględnienie środków na pokrycie kosztów analiz sektorowych w budżecie MSP na 1998 r. wynikało z wyczerpania łącznej puli tych środków na koszty prywatyzacji i ich alokacji na inne projekty prywatyzacyjne.” – wskazują na zaproponowanie w omawianym dokumencie nierealistycznych terminów i brak koordynacji działań Ministra.

Harmonogram prywatyzacji sektora elektroenergetyki

W stosunku do przyjętego 16 maja 2000 r. przez Radę Ministrów harmonogramu prywatyzacji sektora, nastąpiły opóźnienia w prywatyzacji podmiotów.

I tak w poniższych przypadkach opóźnienia były, zdaniem NIK, skutkiem braku sprawności i koordynacji w działaniach Ministra Skarbu Państwa.

Prywatyzacja Górnośląskiego Zakładu Energetycznego SA. opóźniła się o trzy miesiące. Zakład ten miał być sprywatyzowany do końca września 2000 r., poprzez zbycie w I etapie 25% akcji Skarbu Państwa. Faktyczne podpisanie umowy prywatyzacyjnej nastąpiło 20 grudnia 2000 r. Ministerstwo jako przyczynę opóźnienia wskazało duże zainteresowanie potencjalnych inwestorów.

Zespół Elektrociepłowni Wybrzeże SA w Gdańsku miał być sprywatyzowany do końca maja 2000 r. Warunkowa umowa sprzedaży 45% akcji na rzecz nabywcy, podpisana została 21 czerwca 2000 r. Brak wymaganej przepisami zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji spowodował potrzebę podpisania przez MSP aneksu przedłużającego termin na podpisanie tej umowy do 21 marca 2001 r.

Planowana sprzedaż akcji Elektrociepłowni Zielona Góra SA. do końca 2000 r. nie została zrealizowana. Niedotrzymanie założonego terminu zbycia akcji wynikało z potrzeby skoordynowania procesu prywatyzacji z procesem przygotowania przez Elektrociepłownię budowy bloku parowo-gazowego. Potencjalni inwestorzy przeprowadzili ograniczone badanie Spółki i do 12 stycznia 2001 r. planowali złożyć oferty wiążące. Podpisanie umowy, według wyjaśnień MSP powinno nastąpić do połowy 2001 r., a więc w 6 miesięcy po planowanym terminie.

Planowaną sprzedaż akcji Elektrociepłowni Tychy SA. do końca 2000 r. przesunięto na I kwartał 2001 r., ze względu na opóźnienia w opracowaniu analiz przedprywatyzacyjnych.

W jednym przypadku opóźnienie było konsekwencją braku zainteresowania inwestorów.

Do końca 2000 r. planowano sprzedaż 45% akcji Elektrociepłowni Białystok SA. Sprzedaż przesunięto na początek 2001 r. w wyniku potrzeby ponownego ogłoszenia publicznego zaproszenia do rokowań, ponieważ w poprzednim postępowaniu nie udało się wyłonić inwestora,

Natomiast, zdaniem NIK, opóźnienie w prywatyzacji Elektrowni Rybnik S.A. było spowodowane niekonsekwentną postawą Ministra Skarbu Państwa.

Planowana sprzedaż 35% akcji miała zostać zrealizowana do końca 2000 r. Umowa sprzedaży akcji została parafowana przez MSP i inwestora 24 marca 2000 r. Jej sfinalizowanie, przewidziane do 31 października 2000 r., nie doszło do skutku gdyż inwestor, który oferował najlepsze warunki transakcji nie zgromadził środków finansowych w terminie ustalonym z MSP. Wynikało to z nieposiadania środków własnych w dostatecznej wysokości i krytycznej oceny inwestycji przez banki komercyjne. W tym okresie Ministerstwo nie podejmowało negocjacji z innymi potencjalnymi nabywcami.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, tolerowanie zaistniałej sytuacji, a szczególnie zgoda na wyznaczenie odległych terminów ważności oferty prywatyzacyjnej i zawarcia umowy prywatyzacyjnej, nie były celowe, gdyż w konsekwencji spowodowały, że sprzedaż akcji może nastąpić dopiero w 2001 r.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia z punktu widzenia rzetelności niezrealizowanie lub opóźnienia w realizacji ww. zadań. Zdaniem NIK ich przyczyny tkwiły w braku sprawności i koordynacji w działaniach Ministrów Gospodarki i Skarbu Państwa, niekonsekwentnej postawie przy zawieraniu umów prywatyzacyjnych, nieuwzględnieniu w planach finansowych Ministrów środków potrzebnych na realizację zadań.

W ocenie NIK Minister Gospodarki nie dokonał także szczegółowej analizy i oceny realizacji zadań określonych w „Założeniach polityki energetycznej Polski do 2010 r.” i innych dokumentach programowych przed przyjęciem kolejnych dokumentów dotyczących elektroenergetyki.

W „Założeniach polityki energetycznej Polski do roku 2020” znajduje się rozdział „Aktualny stan gospodarki energetycznej”, w którym dokonano generalnej oceny realizacji głównych celów polityki energetycznej, zadań związanych z zapewnieniem potrzeb energetycznych kraju i z tworzeniem instrumentów polityki energetycznej. Ograniczono się w nim do stwierdzenia, że w okresie po 1995 r. w sektorze energii realizowano wszystkie zadania podane w „Założeniach... do 2010”; a stopień realizacji tych zadań był bardzo zróżnicowany. W zakresie prywatyzacji stwierdzono zaś, że nie zostały zrealizowane zamierzenia w zakresie przekształceń własnościowych i restrukturyzacji w sektorze energii; programy restrukturyzacji we wszystkich podsektorach były realizowane wolniej niż przewidywano w „Założeniach... do 2010”.

Zdaniem NIK celowym byłoby dokonanie rzetelnej analizy przyczyn opóźnionej realizacji lub niezrealizowania niektórych zamierzeń związanych z restrukturyzacją i prywatyzacją elektroenergetyki zawartych w dokumentach przyjmowanych przez Radę Ministrów. Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że realizacja każdego dokumentu programowego powinna być zakończona rzetelną analizą

jego wykonania, zawierającą przyczyny opóźnień, trudności w realizacji i wnioski dla dalszego postępowania. Jest to szczególnie istotne przed przystąpieniem do pracy nad kolejnym dokumentem programowym dotyczącym tego samego obszaru tematycznego.

9.2. Współpraca Ministrów: Skarbu Państwa i Gospodarki

Za restrukturyzację, prywatyzację oraz wprowadzenie mechanizmów rynkowych odpowiedzialni są Minister Skarbu Państwa i Minister Gospodarki. Właściwe wypełnianie przez Ministrów swoich obowiązków wymaga, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stałej współpracy i wymiany informacji. Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako niedostateczny zasób informacji znajdujących się w Ministerstwie Gospodarki, dotyczących realizacji zadań wynikających ze „Zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzenia rynku energii elektrycznej”.

W „Harmonogramie...” określono m.in. zdania z zakresu wdrażania zasad działania rynku energii elektrycznej oraz prywatyzacji sektora elektroenergetycznego, które miały być realizowane w 2000 r. M.in. Minister Skarbu Państwa miał doprowadzić do uruchomienia Giełdy Energii i kontynuować działania prywatyzacyjne wobec przedsiębiorstw energetycznych będących własnością Skarbu Państwa. Kontrola wykazała, że Ministerstwo Gospodarki nie dysponowało informacjami np.: na temat działalności Giełdy Energii – w tym uruchomienia transakcji giełdowych – co miało nastąpić na początku II kwartału 2000 r., czy też działań z zakresu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego – takich jak np.: przewidziane w 2000 r. zbycie akcji wybranych spółek dystrybucyjnych i wytwórczych. W związku z tym, że Minister Gospodarki jest odpowiedzialny za funkcjonowanie krajowych systemów energetycznych, NIK nie może zgodzić się ze stanowiskiem Ministerstwa Gospodarki, że w powyższych sprawach właściwe jest Ministerstwo Skarbu Państwa i w związku z tym Ministerstwo Gospodarki nie posiada informacji odnośnie realizacji zadań z tego zakresu.

Najwyższa Izba Kontroli upatruje brak informacji w Ministerstwie Gospodarki o działaniach Ministra Skarbu Państwa w niezadowolającej współpracy pomiędzy Ministrami w zakresie restrukturyzacji sektora elektroenergetyki.

Przykładem niezadowolającej współpracy pomiędzy ministrami był tryb przygotowania dokumentu „Zintegrowany harmonogram prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzenia rynku energii elektrycznej”.

2 grudnia 1999 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów przyjął dwa dokumenty przedłożone przez Stałą Grupę Koordynacyjną ds. Energetyki: „Prywatyzacja sektora elektroenergetycznego. Założenia programowe i realizacja” – przygotowany przez Ministerstwo Skarbu Państwa oraz „Zasady działania rynku energii elektrycznej w roku 2000 i latach następnych” – przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki i Urząd Regulacji Energetyki. Jednocześnie KERM zobowiązał Przewodniczącego Stałej Grupy Koordynacyjnej ds. Energetyki do opracowania jednego zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji i wprowadzania rynku energii elektrycznej. Na posiedzeniu Grupy w dniu 11 stycznia 2000 r. członek Grupy - przedstawiciel Ministerstwa Skarbu Państwa przedstawił harmonogram prywatyzacji sektora elektroenergetycznego. Obecny na posiedzeniu Dyrektor Departamentu Energetyki Ministerstwa Gospodarki nie posiadał stosownego pełnomocnictwa do akceptacji dokumentu. Przesłany następnie Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Gospodarki – członkowi Grupy dokument, wywołał jego sprzeciw. Ministerstwo Gospodarki sformułowało szereg krytycznych uwag do dokumentu, z którymi nie zgodziło się Ministerstwo Skarbu Państwa. Do uzgodnienia stanowisk obu Ministerstw doszło dopiero 24 stycznia 2000 r. Z ustaleń kontroli wynika, że projekt ww. „Harmonogramu...” przed przedstawieniem na spotkaniu Grupy nie był uzgodniony z Ministerstwem Gospodarki, a Ministerstwo Gospodarki nie zwracało się do Ministerstwa Skarbu

Państwa o wcześniejsze przedstawienie projektu „Harmonogramu...” do uzgodnienia.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, restrukturyzacja, w tym przekształcenia własnościowe i wprowadzanie konkurencji na rynku energii elektrycznej, powinno się odbywać za wiedzą obu ministrów. Obaj ministrowie powinni mieć również możliwość ustosunkowania się do projektów dokumentów programowych dotyczących elektroenergetyki. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, udział przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki w Stałej Grupie Koordynacyjnej ds. Energetyki³³ nie zapewnia wystarczającego przepływu informacji oraz możliwości uzgadniania stanowisk pomiędzy obu ministrami. W opinii Najwyższej Izby Kontroli celowym byłoby przyjęcie dokumentu, określającego zasady współpracy pomiędzy tymi dwoma organami administracji rządowej, gdyż współpraca i wymiana informacji pomiędzy Ministrem Gospodarki i Ministrem Skarbu Państwa ma bezpośredni wpływ na sprawny przebieg procesu restrukturyzacji i prywatyzacji elektroenergetyki i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa.

9.3. Giełda energii

W celu wprowadzenia mechanizmów konkurencyjnych na rynku energii elektrycznej Minister Skarbu Państwa w 1999 r. podjął działania dla utworzenia giełdy energii elektrycznej. Po przeprowadzeniu prac studialnych Minister Skarb Państwa, w wyniku przetargu wyłonił Konsorcjum, które utworzyło Giełdę Energii S.A. Akt założycielski Spółki Giełda Energii S.A. został podpisany 29 listopada 1999 r. i stanowił, że podstawowym zadaniem spółki jest prowadzenie nieobligatoryjnego rynku energii elektrycznej w Polsce. Kapitał akcyjny spółki wynosił 10 000 000 zł Akcjonariuszami spółki byli: Skarb Państwa (30%-1 akcja), Elektrim S.A. (10%+1 akcja), Endesa S.A. (10%), Giełda Papierów Wartościowych (10%), Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. (10%), Elektrownia Opole S.A. (7%), Obrót Gliwice-GZE Sp. z oo. (6%), Zespół Elektrowni Pątnów Adamów Konin SA. (6%), Energa Gdańska Kompania Energetyczna S.A. (5%), Stołeczny Zakład Energetyczny STOEN S.A. (2%), Bergen Energi AS (1%), Dom Maklerski Penetrator S.A. (1%), Elektrim Volt S.A. (1%), Polskie Koleje Państwowe (1%).

Akcje przewidziane do objęcia przez Skarb Państwa zostały opłacone przez pozostałych akcjonariuszy i objął je Skarb Państwa.

Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy 15 września 2000 r. podjęło uchwałę (przy akceptacji przedstawicieli MSP) o podwyższeniu kapitału do 12 000 000 zł, przy czym podmioty obejmujące akcje serii B dokonały wpłat na poczet akcji serii C, które objął Skarb Państwa.

Minister Skarbu Państwa nie uwzględnił opinii Departamentu Prawnego MSP, w której podano m.in.:

„W koncepcji podwyższenia kapitału budzi istotne wątpliwości sposób pokrycia akcji serii B, które miałyby objąć w podwyższonym kapitale Skarb Państwa. Dotychczasowi akcjonariusze (w tym Skarb Państwa) umawiają się co do tego, że wyłonieni w przetargu potencjalni akcjonariusze, którzy obejmą akcje serii C pokryją – każdy po 1/3 – akcje serii B objęte przez Skarb Państwa. Informacja o obowiązkowej daninie jest opublikowana w Memorandum. Skarb Państwa akceptując tę koncepcję naraża się na zarzut nadużywania swej silnej – z natury – pozycji wobec innych osób prawnych i wymuszania darowizn, co godziłoby w

³³ Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów 22 kwietnia 1999 r. powołał Stałą Grupę Koordynacyjną ds. Energetyki (zwana dalej Grupą), w której skład weszli przedstawiciele Ministra Skarbu Państwa, Ministra Gospodarki, Ministra Finansów, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz eksperci. Zadaniem Grupy było opracowanie dokumentu obejmującego całość problemów dotyczących energetyki i monitoring zachodzących procesów.

porządek prawny i naruszałoby dobre imię państwa. Należy przyjąć, iż podpisując umowę spółki w dniu 25 listopada 1999 r. akcjonariusze – założyciele dobrowolnie przyjęli na siebie ciężar pokrycia akcji obejmowanych wówczas przez Skarb Państwa dostrzegając istotną korzyść w uczestnictwie Skarbu Państwa w tak ważnym dla energetyki przedsięwzięciu, jakim było powołanie do życia Giełdy Energii. Jednakże przy podnoszeniu kapitału sytuacja jest inna – Skarb Państwa jako akcjonariusz spółki z góry by zakładał, że każdy kto chce objąć akcje w Giełdzie Energii SA będzie musiał złożyć Państwu daninę, jakiej przepisy nie przewidują. Upublicznienie informacji o takich praktykach Skarbu Państwa grozi zarzutami jak wyżej.”

NIK negując takie praktyki, stoi na stanowisku, że podniesienie kapitału akcyjnego nastąpiło w warunkach nierówności podmiotów względem prawa i przy wykorzystaniu dominującej pozycji MSP w stosunku do innych podmiotów. Takie postępowanie Ministra Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nierzetelne.

9.4. Realizacja Założeń Polityki Energetycznej Polski do roku 2020

Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 20 lutego 2000 r. „Założenia polityki energetycznej Polski do roku 2020” określał zarówno długofalową politykę państwa w obszarze energetyki jak i zadania doraźne, krótkoterminowe odnoszące się zwłaszcza do sektora elektroenergetyki.³⁴

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia z punktu widzenia rzetelności, wykonywanie przez Ministra Gospodarki nałożonych nań obowiązków w „Założeniach...”. Do czasu zakończenia kontroli Minister Gospodarki nie podjął realizacji żadnego z 20 zadań określonych w „Założeniach...”, w tym 11, których termin wykonania mijał w 2000 r. Wśród nie rozpoczętych zadań znajdowało się między innymi przygotowanie i przedstawienie do zatwierdzenia Radzie Ministrów koncepcji budowy i wdrażania systemu monitorowania realizacji polityki energetycznej państwa. Termin realizacji tego zadania został przewidziany na II kwartał 2000 r.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne zobowiązała Ministra Gospodarki do przygotowywania, w porozumieniu z właściwymi ministrami, założeń polityki energetycznej państwa przedstawiających długoterminową, na okres nie krótszy niż 15 lat, prognozę rozwoju gospodarki paliwami i energią oraz długofalowy program działania państwa w celu realizacji wniosków wynikających z prognozy, sformułowany na podstawie oceny bezpieczeństwa energetycznego państwa. Mimo, iż całość prac nad „Założeniami...” wykonywana była w latach 1998-2000 poza Ministerstwem to poszczególne wersje dokumentu przedstawiane były Ministerstwu celem uzgadniania i decydowania o dalszym postępowaniu, a opracowany dokument został przedłożony Radzie Ministrów przez Ministra Gospodarki. Tak więc Minister Gospodarki już w 1999 r., zdaniem NIK, był świadomy konieczności realizacji zadań zawartych w tym dokumencie przez odpowiednio przygotowane kadry, jak i posiadania w budżecie roku 2000 niezbędnych środków na ewentualne zlecenie niektórych tematów na zewnątrz Ministerstwa.

Dlatego też Najwyższa Izba Kontroli formułując negatywną ocenę dotyczącą niezrealizowania zadań wynikających z „Założeń...” nie mogło przyjąć wyjaśnień Ministerstwa, iż nie dysponowało ono wystarczającym potencjałem kadrowym do samodzielnego opracowania zarówno koncepcji systemu monitorowania, jak również realizacji innych przedsięwzięć wymienionych w „Założeniach...” oraz, że zlecenie wykonania tych zadań wymagało znacznych środków finansowych, którymi nie dysponowano.

³⁴ Ocena przygotowania dokumentu „Założenia Polityki energetycznej Polski do roku 2020” została przedstawiona w Informacji o wynikach kontroli realizacji ustawy Prawo energetyczne - lipiec 2000.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że działania Ministerstwa Gospodarki podejmowane dla realizacji zadań postawionych w „Założeniach...” nie mogły ograniczać się do poszukiwania zewnętrznych źródeł sfinansowania ich wykonania. W szczególności zadania mające charakter wstępnych przygotowań powinny być finansowane ze środków budżetowych przeznaczonych na bezpośrednią działalność organu i jego urzędu. Intensywne zabiegi, czynione w Ministerstwie, o uzyskanie środków finansowych w ramach budżetu na rok 2001 na realizację zadań, których termin minął w 2000 r., nie zmieniły negatywnej oceny Najwyższej Izby Kontroli w omawianej wyżej sprawie, gdyż wykonanie zadań będzie spóźnione co najmniej o rok.

W „Założeniach...” na Ministra Skarbu Państwa zostało nałożone zadanie zobowiązania spółek do zweryfikowania dotychczasowych strategii rozwojowych pod kątem zgodności z polityką energetyczną państwa. W celu realizacji powyższego Minister Skarbu Państwa 28 kwietnia 2000 r. zwrócił się do zarządów i rad nadzorczych spółek energetycznych o zweryfikowanie strategii rozwojowej, a zwłaszcza w kontekście restrukturyzacji kontraktów długoterminowych. Jednocześnie Minister zwrócił się o podjęcie współdziałania z Giełdą Energii i Operatorem Systemu Przesyłowego w celu budowy rynku konkurencyjnego.

Kontrola przeprowadzona w przedsiębiorstwach energetycznych wykazała, że podjęły one działania dla wprowadzenia infrastruktury technicznej oraz struktur informatyczno – organizacyjnych pozwalających na działalność rynkową.

9.5. Wydawanie aktów wykonawczych do znowelizowanej ustawy Prawo energetyczne

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że obowiązki polegające na wydaniu aktów wykonawczych do ustawy z dnia 26 maja 2000 r.³⁵ zmieniającej ustawę Prawo energetyczne, Minister Gospodarki wykonywał nierzetelnie. Ustawa zobowiązywała Ministra Gospodarki do wydania 8 rozporządzeń (w tym czterech dotyczących bezpośrednio sektora elektroenergetyki) oraz Radę Ministrów do wydania jednego rozporządzenia. Tempo przebiegu i zaawansowanie prac legislacyjnych były zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezadowalające.

W przyjętym przez Radę Ministrów, w dniu 16 maja 2000 r. „Zintegrowanym harmonogramie prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzenia rynku energii elektrycznej” ustalone zostały następujące terminy wykonania zadań przez Ministra Gospodarki:

- do 30 czerwca – zakończenie uzgodnień międzyresortowych i społeczno-gospodarczych przepisów wykonawczych do znowelizowanej ustawy Prawo energetyczne (odpowiedzialne za realizację – Ministerstwo Gospodarki w porozumieniu z Ministerstwem Finansów);
- do 30 lipca opublikowanie znowelizowanych przepisów rozporządzeń wykonawczych (odpowiedzialne za realizację – Ministerstwo Gospodarki w porozumieniu z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów).

Do dnia 30 lipca 2000 r. nie zostało wydane żadne z dziewięciu rozporządzeń, o których mowa w ustawie o zmianie ustawy Prawo energetyczne, natomiast na dzień 17 października 2000 r. opublikowane zostały jedynie cztery rozporządzenia, w tym dwa dotyczące bezpośrednio sektora elektroenergetyki. Jako ostatnie Minister

³⁵ Ustawa z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne. Dz. U Nr 48, poz. 555)

Gospodarki wydał rozporządzenie (z dnia 14 grudnia 2000 r.) w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną (opublikowane dnia 15 stycznia 2001 r.)

9.6. Nadzór nad przedsiębiorstwami sektora elektroenergetyki

W ocenie NIK, mimo wykorzystywania instrumentów i procedur określających tryb przygotowania decyzji podejmowanych przez walne zgromadzenia w ramach nadzoru właścicielskiego, to jednak stosowane narzędzia nie zawsze zapewniały dostateczny nadzór nad spółkami z większościovym udziałem Skarbu Państwa.

W Ministerstwie Skarbu Państwa zostały opracowane formularze do zbierania okresowych (kwartalnych) informacji dotyczących spółek. Formularze te wypełniali przedstawiciele Skarbu Państwa w radach nadzorczych i przekazywali do Ministerstwa. Na ich podstawie prowadzony był kwartalny i roczny monitoring wyników ekonomiczno-finansowych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa. Prócz bieżącego nadzoru nad wynikami finansowymi spółek, wyniki analiz przekazywane były do Ministerstwa Finansów, które na ich podstawie przygotowało dla Rady Ministrów zbiorczą informację nt. przestrzegania ustawy o negocjacyjnym systemie wynagrodzeń.

Przeprowadzone przez MSP analizy były podstawą do przygotowania opinii, dotyczących skwitowania władz spółek oraz do podejmowania decyzji przez zgromadzenia wspólników, w tym również dotyczących zatwierdzania podziału zysku netto. Minister Skarbu państwa wydawał corocznie instrukcje dotyczące wysokości nagród z zysku, na podstawie których Walne Zgromadzenia szczegółowo ustalały ww. nagrody.

Minister Skarbu Państwa określił zasady doboru członków Rad Nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek z udziałem Skarbu Państwa. Najwyższa Izba Kontroli ujawniła jednak przypadki nieprzestrzegania obowiązujących przepisów z tego zakresu: I tak:

W maju 1998 r. do Rady Nadzorczej Zamojskiej Korporacji Energetycznej SA Minister Skarbu Państwa powołał dwie osoby pełniące funkcje radnych Rady Miejskiej w Lublinie i Zamościu, co naruszało przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³⁶.

Do Rady Nadzorczej Zamojskiej Korporacji Energetycznej SA powołano osobę nie zarejestrowaną w bazie danych kandydatów na członków rad nadzorczych. Naruszało to § 3 ust. 7 Decyzji nr 16 Ministra Skarbu Państwa z dnia 23 kwietnia 1998 r. w sprawie doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa, prowadzenia bazy danych kandydatów na członków rad nadzorczych oraz przeprowadzania egzaminów na kandydatów do rad nadzorczych. Przepis ten stanowi, iż członków rad nadzorczych w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz przedstawicieli Skarbu Państwa w spółkach z udziałem Skarbu Państwa powołuje się wyłącznie spośród osób umieszczonych w Bazie kandydatów.

³⁶ ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U Nr 56, poz. 274 ze zmianami) – patrz art. 29 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r, o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106 poz. 679 ze zmianami)

Minister Skarbu Państwa powołał dwóch przedstawicieli Skarbu Państwa do rady nadzorczej ZEO Ostrołęka SA, na miejsca przeznaczone dla przedstawicieli pracowników Spółki, nie obsadzone od czasu komercjalizacji tego podmiotu, tj. 20 lipca 1998 r. Naruszało to art. 11 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, stanowiący że: „*Liczbę członków rady nadzorczej określa jej statut, z tym że pierwsza rada nadzorcza liczy pięć osób, w tym dwóch przedstawicieli pracowników*”.

Mimo posiadanych uprawnień, a także organizacyjnego i formalnego przygotowania MSP do sprawowania nadzoru właścicielskiego, Minister Skarbu Państwa, w ocenie NIK nie sprawował właściwego nadzoru nad PSE S.A., gdyż niektóre decyzje podejmowane przez przedstawicieli Ministra Skarbu Państwa, działających jako Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy PSE S.A. były sprzeczne z przepisami prawa lub niecelowe. Np.

Zwyczajne Walne Zgromadzenia Akcjonariuszy PSE S.A. w latach 1998–1999 odbyły się z naruszeniem art. 390 § 1 Kodeksu Handlowego, nakładającego obowiązek odbycia zgromadzeń w ciągu 6 miesięcy po upływie roku obrotowego. Aczkolwiek w myśl Kodeksu Zgromadzenie Akcjonariuszy zwołuje zwykle zarząd spółki, to jednak w przypadku jsSP mogą się one odbywać bez zwołania przez Zarząd i Minister Skarbu Państwa - zdaniem NIK - mógł zadość uczynić wymogom prawa. Przekroczenia terminu nie może też uzasadniać wskazana w wyjaśnieniach konieczność uzgadniania składu rady nadzorczej z Ministrem Gospodarki.

Po zarejestrowaniu, zmienionego 26 sierpnia 1998 r., statutu Spółki, WZA nie podjęło decyzji dotyczących istniejących wcześniej w PSE S.A. funduszy: funduszu na rzecz zwiększania efektywności, funduszu rozwoju oraz funduszu prywatyzacji. Na 30 listopada 2000 r. na omawianych funduszach zgromadzono 21.838.297 zł.

Fundusz na rzecz zwiększania efektywności został utworzony w celu finansowania zadań o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia dochodów i zysków Spółki lub wpływających w sposób znaczący na zwiększenie wartości firmy, w tym także przeznaczony został na nagrody dla osób współpracujących ze Spółką, których działalność szczególnie przyczyniałaby się do realizacji wymienionych wyżej celów (regulamin funduszu znany był MSP z treści corocznych sprawozdań składanych przez zarząd). Na dzień 31 grudnia 1999 r. fundusz ten wynosił 1.800.000 zł. Funkcjonowanie funduszu w praktyce uznać należy za niecelowe i niegospodarne, ponieważ służyło do udzielania długoterminowych (najczęściej 10-letnich), nisko oprocentowanych (4% rocznie) pożyczek na cele mieszkaniowe, głównie członkom kierownictwa Spółki. Udzielanie tego typu pożyczek było jednym z głównych celów istniejącego w PSE S.A. zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Kontrola ujawniła przypadek nieprawidłowego gospodarowania środkami Funduszu. Pracownik PSE S.A. otrzymał w lutym 1998 r. pożyczkę z Funduszu w wysokości 140 tys. zł, na sfinansowanie zakupu domu jednorodzinnego w Warszawie. W okresie od 1 lipca 1997 r. do 30 lipca 1998 r. PSE S.A. wynajmowała temu pracownikowi dom w Warszawie o powierzchni 150 m², płacąc miesięcznie równowartość 1800 \$ i wyposażając to mieszkanie za kwotę 25,6 tys. zł. Pracownik ten był właścicielem domu o pow. 430 m² poza Warszawą. Po rozwiązaniu umowy o pracę zachowane zostały w dalszym ciągu

bardzo korzystne warunki spłaty tej pożyczki (spłata w okresie 10 lat, przy oprocentowaniu 4% w skali rocznej), wbrew obowiązującemu wówczas pkt. 7 Regulaminu FRZE. Byłemu pracownikowi pozostawiono także do dalszego nieodpłatnego korzystania wyposażenie w wynajmowanym mieszkaniu. W wyniku kontroli Zarząd PSE S.A. podjął uchwałę, w której wyraził zgodę na odsprzedaż byłemu pracownikowi tego wyposażenia za 12 tys. zł.

O braku należytego nadzoru świadczą również nieprawidłowości związane z zawiązaniem spółki POLENERGIA S.A. i nabyciem akcji Telewizja Familijna S.A. Nieprawidłowości te zostały szczegółowo opisane w rozdziale dotyczącym restrukturyzacji PSE S.A.

Rada Nadzorcza PSE S.A., jako przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, jest powoływana spośród kandydatów powoływanych przez Ministra Skarbu Państwa, Ministra Gospodarki oraz załogi. W okresie objętym kontrolą, pięciu członków rady nadzorczej PSE S.A. było przedstawicielami Ministra Gospodarki, pięciu – Ministra Skarbu Państwa i dwóch – przedstawicielami załogi. Do rad nadzorczych pozostałych przedsiębiorstw sektora elektroenergetyki swoich przedstawicieli wyznaczał tylko Minister Skarbu Państwa.

Minister Gospodarki nie opracował dokumentu określającego obowiązki jego przedstawicieli w radach nadzorczych przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, co NIK oceniła negatywnie pod względem celowości i rzetelności. Minister Gospodarki nie wydawał swoim przedstawicielom instrukcji dotyczących np. zajęcia określonego stanowiska w czasie posiedzenia rady, nie żądał również sprawozdań z wypełniania przez nich obowiązków. Tym samym Minister Gospodarki pozbawił się możliwości wpływu na istotne decyzje podejmowane w sprawie działalności spółki przez radę nadzorczą.

Zdaniem NIK, celem regulacji artykułu 1a ustawy o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych było zapewnienie wpływu ministra właściwego ze względu na przedmiot działania spółki na działalność określonych przedsiębiorstw i dostępu do informacji o ich działalności, czego Minister gospodarki nie wykorzystał. Zdaniem NIK, aktywna, zgodna z polityką energetyczną państwa rola przedstawicieli Ministra Gospodarki jest szczególnie istotna w radzie Nadzorczej PSE S.A., przedsiębiorstwa, które pełni m.in. funkcję operatora przesyłowego elektroenergetyki i jest podmiotem dominującym w obrocie energią elektryczną.

9.7. Działania doraźne organów odpowiedzialnych za sektor elektroenergetyki

Minister Gospodarki podejmował działania mające na celu ograniczenie importu energii elektrycznej przez przedsiębiorstwa energetyczne. Wynika to, między innymi, z konsultacji pomiędzy departamentami Ministerstwa dotyczących możliwości wprowadzenia koncesji na import energii elektrycznej oraz korespondencji z PSE S.A. W piśmie z dnia 9 listopada 1999 r. Minister Gospodarki, po przedstawieniu sytuacji na rynku paliwowo-energetycznym, zwrócił się do Prezesa PSE S.A. o:

- „niepodejmowanie działań umożliwiających w sposób bezpośredni lub pośredni import energii elektrycznej przeznaczonej do konsumpcji na terenie kraju;
- przedstawienie do Ministerstwa Gospodarki informacji o istniejących kontraktach importowych, w których pośredniczy PSE S.A. (poprzez udostępnianie linii) lub bezpośrednio jest zaangażowane, ze szczególnym określeniem terminu ich wygaśnięcia i warunków zmiany, w tym przerwania;
- przyjęcia ustalenia, że na import energii elektrycznej konieczne jest przedstawienie każdorazowo do Ministerstwa Gospodarki uzasadnienia tego importu, pod względem zgodności z polityką energetyczną państwa.”.

NIK wskazuje, że w obowiązujących przepisach brak było upoważnień dla Ministra Gospodarki do wymagania przedkładania przez podmioty zamierzające importować energię elektryczną dokumentów uzasadniających ten import, a także ingerowania w działania podmiotów gospodarczych, by te nie podejmowały działań umożliwiających import energii. Wobec tego cytowane powyżej wymagania

stawiane przez Ministra Gospodarki w formie listu do Prezesa PSE S.A., nie mogły być wiążące dla przedsiębiorstw energetycznych.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że w przypadku istnienia przesłanek, które zdaniem Ministra Gospodarki, mogłyby wskazywać na występowanie negatywnych skutków importu energii elektrycznej, Minister powinien w pierwszej kolejności dokonać rzetelnej analizy wpływu importu na realizację polityki energetycznej i sektor energetyczny. Jeśli wynik analizy potwierdziłby obawy Ministra Gospodarki, winien on wystąpić z inicjatywą ustanowienia prawnych, generalnych rozwiązań systemowych regulujących wymianę energii elektrycznej z zagranicą.

18 sierpnia 2000 r. Minister Skarbu Państwa, powołując się na ustalenia spotkania Ministra Gospodarki, przedstawicieli Ministra Transportu, Ministra Skarbu Państwa oraz Zarządu PKP, przesłał do 33 spółek dystrybucyjnych pismo, w którym zwrócił się z prośbą o zaniechanie stosowania wobec PKP, będących dłużnikiem spółek dystrybucyjnych, restrykcji w postaci wstrzymywania dostaw energii elektrycznej. Minister wskazał, że wyłączenie z ruchu pociągów powoduje oprócz nieodwracalnych strat ekonomicznych również utratę wiarygodności państwa wobec obywateli, partnerów zagranicznych oraz inwestorów. Jednocześnie prosił o przystąpienie do rozmów z podmiotami działającymi w obrębie PKP w celu aktualizacji lub zawarcia porozumienia o spłaceniu przez PKP zadłużeń i realizacji płatności bieżących. Uzasadniając swoje postępowanie Minister Skarbu Państwa wskazał na Kodeks Cywilny, którego art. 5 stanowi, że nie można ze swojego prawa robić użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Najwyższa Izba Kontroli nie podważając celowości podjętego przez Ministra Skarbu Państwa działania podkreśla, że mogło być ono zastosowane jedynie wyjątkowo. Ministrowie: Skarbu Państwa, Transportu oraz Gospodarki, sprawujący nadzór nad przedsiębiorstwami energetycznymi i PKP, posiadając informacje o ich sytuacji finansowej powinni wcześniej przewidzieć skutki niepłacenia przez PKP za dostarczoną energię elektryczną i podjąć stosowne kroki zapobiegawcze. Kontynuowanie dostaw energii, pomimo istnienia przeterminowanych należności za dostarczoną energię, wybranej grupie odbiorców wskazuje na ich nierównoprawne traktowanie i może pogorszyć pozycję spółek dystrybucyjnych w negocjacjach o spłatę należności z innymi dłużnikami.

Przedstawione powyżej przykłady działań organów administracji rządowej wobec podmiotów sektora elektroenergetyki, wskazują zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, na istnienie obszarów rynku energii, które nie są objęte istniejącymi narzędziami regulacyjnymi. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że przytoczone powyżej działania mogły być skuteczne jedynie wobec spółek w których Skarb Państwa posiada kontrolę. Działania mające charakter „ręcznego sterowania” nie będą skuteczne wobec sprywatyzowanych przedsiębiorstw.

10. RESTRUKTURYZACJA PSE S.A.

Na celowość restrukturyzacji Polskich Sieci Elektroenergetycznych Rada Ministrów wskazywała już we wrześniu 1996 r. w dokumencie „Demonopolizacja i prywatyzacja elektroenergetyki”. W kolejnych dokumentach rządowych wskazywano na potrzebę, w przyszłości, prywatyzacji PSE S.A. Natomiast w obowiązującym w 2000 r. dokumencie „Zintegrowany harmonogram...” wskazano zaś rok 2002 jako datę rozpoczęcia prywatyzacji PSE S.A. Jednak Ministerstwo Skarbu Państwa nie opracowało koncepcji restrukturyzacji PSE S.A., która po wprowadzeniu rynku energii elektrycznej pozostanie niezmiennie istotnym elementem systemu bezpieczeństwa energetycznego kraju. PSE S.A. pełni funkcję Operatora Systemu Przesyłowego, prowadzi rynek bilansujący energii elektrycznej, są podmiotem dominującym w obrocie energią elektryczną. Zdaniem NIK, zarówno ze względu na wymogi bezpieczeństwa energetycznego, jak również ze względu na przyszłą prywatyzację PSE S.A., Ministerstwo Skarbu Państwa powinno dysponować własną wizją struktury organizacyjnej PSE S.A. i ich pozycji na rynku. Podstawą do przeprowadzenia restrukturyzacji Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. były opracowane założenia do planu generalnego PSE S.A., zatwierdzone przez Radę Nadzorczą PSE S.A. w dniu 12 grudnia 1996 r. Działalność podstawowa i zdywersyfikowana była realizowana w 35 spółkach w ramach Grupy Kapitałowej PSE. W wyniku przeprowadzonej restrukturyzacji wewnętrznej powstało 12 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, w których PSE S.A. posiadały 100% udziałów i korzystając z ich usług zapewniały, w ramach prowadzonej działalności, bezpieczną i ekonomiczną

pracę krajowego systemu elektroenergetycznego w warunkach gospodarki rynkowej i rozwoju konkurencji.

Kontrola ustaliła, że w okresie objętym kontrolą PSE S.A. poniosły wydatki w wysokości 433.530 zł. z tytułu usług konsultacyjnych, doradczych oraz prawnych związanych z restrukturyzacją spółki. NIK ocenia, że wydatki te były celowe.

Prowadzona restrukturyzacja spowodowała wzrost zatrudnienia ogółem w PSE S.A. i 12 spółkach utworzonych w wyniku restrukturyzacji.

Rok	Zatrudnienie			Koszty wynagrodzeń (zł)		
	PSE S.A.	spółki córki	Razem	PSE S.A.	spółki córki	Razem
1995	1 562	0	1 562	28 357 200	0	28 357 200
1999	484	1 241	1 725	27 547 253	63 414 606	90 961 859

Łączne średnie zatrudnienie w podstawowych strukturach realizujących statutowe zadania PSE S.A. w 1999 roku było wyższe od zatrudnienia przed restrukturyzacją o 162 etaty. W 1999 r., po utworzeniu spółek – córek w PSE S.A. zatrudnienie było o 322% niższe niż w 1995 r., a mimo to koszt wynagrodzeń zmniejszył się tylko o 2,9% (przy inflacji w latach 1995-1999 wynoszącej ogółem 60,6%). Łączny koszt wynagrodzeń po restrukturyzacji wewnętrznej w 1999 r. w PSE S.A. i 12 spółkach córkach był 3,2 razy większy niż koszt wynagrodzeń w 1995 r. przed przekształceniem oddziałów w samodzielne spółki. Wzrost zatrudnienia i kosztów wynagrodzeń miał bezpośredni wpływ na koszty prowadzonej działalności, a więc i na cenę sprzedaży usług do PSE S.A. przez wyodrębnione spółki. W ocenie NIK specjalizacja działalności spółek eksploatacyjnych utrudniała im wykonywanie prac na rzecz kontrahentów spoza Grupy Kapitałowej PSE S.A. Osiągnięcie 2% usług świadczonych na rzecz podmiotów spoza Grupy Kapitałowej w 1998 r. i 4% usług w 1999 r. świadczy o niedostatku w kreowaniu siły i możliwości rynkowych nowo powołanych spółek. Zdaniem NIK do słabych stron wszystkich spółek obsługi eksploatacyjnej systemu elektroenergetycznego należały: niska rentowność, niskie przychody z realizacji zadań poza grupą kapitałową, wysokie koszty działalności socjalnej, niska elastyczność reagowania na zmiany w otoczeniu rynkowym, brak zmian w zakresie wielkości i struktury zatrudnienia oraz niewystarczająca działalność marketingowa i promocyjna.

Ocena Najwyższej Izby Kontroli w tym zakresie jest zgodna z opinią PSE S.A., stwierdzającą, że w wyniku przeprowadzonej restrukturyzacji wewnętrznej nie uzyskano przez wszystkie wyodrębnione spółki zakładanych celów dla jakich przeprowadzano restrukturyzację, a mianowicie: optymalizacji efektów ekonomicznych, kreowania siły rynkowej oraz efektywnego wykorzystania zasobów firmy.

W ocenie NIK w 1999 r. nastąpiło załamanie się dynamiki wzrostu przychodów PSE S.A., a utrzymywana dynamika wzrostu kosztów towarzyszących przeprowadzanej restrukturyzacji wewnętrznej spowodowała, że spółka zarejestrowała ujemny wynik na działalności gospodarczej.

Wyniósł on (-) 67 976,2 tys. zł. i był niższy w stosunku do 1998 r. o 208 %. W latach 1996, 1997 i 1998 r. spółka uzyskiwała dodatni wynik na działalności gospodarczej, który odpowiednio wynosił 102 462,4 tys. zł, 40 237,4 tys. zł. i 62 244,0 tys. zł. Rentowność brutto z działalności w latach 1997, 1998 i 1999 zmalała, wynosząc odpowiednio 0,2%, 0,5% i (-) 0,5%.

Przychody ogółem PSE S.A. w 1999 r. wyniosły 13 574 096 tys. zł i były o 0,67% większe niż w 1998r., natomiast przyrost przychodów w 1998r. w stosunku do 1997 r. wynosił 14,2%, a przychody w 1997 r. w stosunku do 1996 r. wzrosły o 14,4%.

Koszty ogółem w 1999 r. wyniosły 13 642 072 tys. zł i były wyższe w stosunku do 1998 r. o 1,64%, w tym wzrost kosztów finansowych w stosunku do 1998 r. wyniósł 216%.

Wzrosły również zobowiązania długoterminowe, które w 1996 r. wynosiły 532 489,6 tys. zł, w 1997 r. wzrosły do 774 677,9 tys. zł. - wzrost o 45,5%, a w 1999 r. uzyskały poziom 1 391 656,4 tys. zł. i stanowiły 44,2% zobowiązań ogółem oraz były wyższe o 79,6% w stosunku do 1998 roku.

Wynik finansowy PSE S.A. na działalności regulowanej zarówno w roku 1998 jak i w 1999 był ujemny i wyniósł odpowiednio (-) 25 087 tys. zł i (-) 210 147 tys. zł. Natomiast wynik na działalności nieregulowanej był dodatni: 87 190 tys. zł i 142 171 tys. zł. Największy udział w osiągniętym wyniku finansowym na działalności nieregulowanej miał eksport energii elektrycznej.

Analiza dokumentów dotyczących współpracy PSE S.A. z niektórymi spółkami, w których spółka posiadała akcje bądź udziały, wskazywała na nadmierne zaangażowanie w finansowanie ich bieżącej działalności, poprzez wypłacanie ryczałtowych, miesięcznych wynagrodzeń za tzw. gotowość do wykonania zadań. Zdaniem NIK, działania takie nie były gospodarne z punktu widzenia interesów PSE SA. Spółkom „Winuel” SA, „Energoprojekt-Consulting” SA (EP-C SA) oraz PSE-„International” Sp. z

o.o. PSE S.A. zobowiązała się m.in. wypłacać waloryzowane kwoty ryczałtów i opłacać zarezerwowane zdolności wykonawcze określone limitami roboczogodzin. I tak:

Na podstawie wieloletniej umowy o współpracy z dnia 25 lutego 1998 r., PSE S.A. zagwarantowała spółce EP-C SA stały dopływ środków finansowych za zarezerwowanie zdolności wykonawczych, określonych ilością roboczogodzin kwartalnie do końca 2000 r., a wynagrodzenia za prace i usługi wykonywane dla PSE S.A. miały być rozliczane wg stawek wynagrodzeń personelu ustalonych w zarządzeniu Prezesa EP-C S.A., o ile nie zostały one ustalone w umowie szczegółowej. W przypadku wypowiedzenia przez PSE S.A. części zarezerwowanych w kwartale roboczogodzin, w umowie wprowadzony został obowiązek opłacenia przez PSE S.A. wartości nie mniej niż 40% zarezerwowanych, a niewykorzystanych roboczogodzin w ramach limitów objętych tą umową. Strony ww. umowy zrzekły się jednocześnie prawa jej wypowiedzenia przez okres 4 lat.

Na podstawie umowy z 2 kwietnia 1997 r. PSE S.A. zobowiązała się wypłacać PSE-„International” Sp. z o.o. miesięczny ryczałt w wysokości 60 tys. zł (+VAT), kwartalnie waloryzowany, jako wynagrodzenie „za działania zmierzające do wstępnego, rozpoznania identyfikacji oraz przygotowania projektów inwestycyjnych”, przy czym za wykonywanie konkretnych usług ekonomicznych i prawnych zagwarantowano Spółce możliwość uzyskania odrębnych wynagrodzeń.

Spółce „Winuel” SA z Wrocławia zagwarantowano, na podstawie wieloletniej umowy o współpracy z dnia 10 września 1998 r., miesięczne wynagrodzenie w wysokości 204 tys. zł (+VAT), za „gotowość wykonawczą”, przy równoczesnej możliwości jego waloryzowania 2 razy w roku.

W okresie od 30 października 1997 r. do 16 listopada 1998 r. PSE S.A. zawarła ze spółką „Winuel” SA 13 umów o wartości ponad 10.000 tys. zł, dotyczących m.in. opracowywania projektów i budowy zintegrowanego systemu pomiarowo-rozliczeniowego na potrzeby rynków energii. Jednocześnie z głównym udziałowcem tej spółki - jako podmiotem gospodarczym – będącym jednocześnie dyrektorem departamentu w PSE S.A., Zarząd PSE S.A. zawarł umowę zlecenie, na okres dwóch lat, gwarantując ww. podmiotowi gospodarczemu miesięczne wynagrodzenie w wysokości 19.380 zł, nieodpłatnie gabinet w siedzibie PSE S.A., telefon komórkowy, dostęp do sieci komputerowych. Umowa zlecenia określała zadania i obowiązki w zakresie zbliżonym do pełnionych przez ww. osobę, jako pracownika PSE S.A.

Liczne nieprawidłowości występowały we współpracy PSE S.A. ze spółką „Tel-Energo” S.A. Nie w pełni została zrealizowana Umowa Generalna zawarta w lutym 1998 r. pomiędzy PSE S.A. a „Tel-Energo” SA w sprawie dzierżawy składników infrastruktury telekomunikacyjnej, na podstawie której powinny zostać przekazane protokolarnie m.in. media transmisyjne (kable światłowodowe i miedziane), systemy i urządzenia teletransmisyjne,

Do 1999 r. mienie objęte tą umową nie zostało formalnie przekazane spółce (z wyjątkiem centrali telefonicznej w Katowicach). W konsekwencji PSE S.A. naliczała „Tel-Energo” SA czynsze dzierżawne wg stawek, wynikających z wcześniejszych umów z 1996 r. i 1997 r. w sprawie dzierżawy telekomunikacyjnych kanałów cyfrowych i włókien światłowodowych. Na podstawie funkcjonującej umowy z czerwca 1997 r., ogólna długość relacji,

objęta umową, wynosiła wg danych z kwietnia 1999 r. nieco ponad 1000 km. Natomiast w „Memorandum Informacyjnym” z września 1998 r., przygotowanym przez „Tel-Energo” SA dla PSE S.A. stwierdzono, że faktyczna długość linii dzierżawionych od PSE S.A. wynosi 4303 km.

Nie wykorzystano również postanowień § 9 ust. 3 umowy, umożliwiających okresową waloryzację stawek czynszu obciążającego spółkę „Tel-Energo” SA z tytułu użytkowania włókien światłowodowych. Stwierdzone, w wyniku kontroli NIK, zaniżenie obciążenia użytkownika za okres 1998 r. - I kw. 1999 r. wyniosło łącznie 41 663,52 zł.

W ocenie NIK, Spółka zaangażowała w latach 1997-2000 nadmierne środki na zwiększenie wartości finansowego majątku trwałego. Na koniec 2000 r. PSE S.A. posiadała akcje lub udziały w 35 spółkach prawa handlowego, przy czym w 15 spółkach posiadała więcej niż 50% akcji lub udziałów, a w 12 spółkach była jedynym ich właścicielem. Wartość posiadanych przez PSE S.A. akcji i udziałów w 1998 r. wynosiła 488 122,4 tys. zł, w 1999r. 1 389 650,5 tys. zł. Otrzymane dywidendy z posiadanych akcji i udziałów wyniosły w 1998r. 583 tys. zł., w 1999r. 1 517,2 tys. zł. Oznacza to, że zysk z zainwestowanego kapitału wynosił 0,12% w roku 1998 i 0,11% w roku 1999 r.

Głównym źródłem finansowania nabywanych akcji i udziałów były długoterminowe kredyty bankowe, których oprocentowanie obciążało koszty Spółki. I tak:

Na zakup akcji i udziałów spółek w obszarze zdywersyfikowanym zostały zaciągnięte dwa kredyty: ogółem w wysokości 456 403 000zł Okres spłaty obu kredytów wynosi 5 lat.

Przeznaczone w 1998 r. środki w kwocie 162 964,3 tys. zł, na obejmowanie i nabywanie akcji lub udziałów spółek stanowiły ok. 52,3% wydatków na zrealizowane przez Spółkę w tym okresie inwestycje rzeczowe (311 367,4 tys. zł), w tym aż ok. 79% wydatków poniesionych na podstawowe dla Spółki zadania, polegające na budowie i rozbudowie oraz modernizacji stacji i linii elektroenergetycznych. Na zadania te wydatkowano w 1998 r. zaledwie 206 180,2 tys. zł, podczas gdy, w rocznym sprawozdaniu z działalności Spółki za 1998 r., Zarząd stwierdził m.in., że jedną ze słabych stron Spółki jest stan techniczny sieci przesyłowej, stwarzający duże ryzyko zawodności urządzeń i wypłaty odszkodowań, dla podmiotów korzystających z sieci, tytułem ekonomicznych skutków awarii.

Niezależnie od nadmiernego angażowania środków PSE S.A. na zwiększenie wartości finansowego majątku trwałego, obejmowanie i nabywanie akcji lub udziałów kilku spółek nie znajdowało, w ocenie NIK, uzasadnienia z punktu widzenia interesów gospodarczych Spółki, było działaniem niecelowym i niegospodarnym.

I tak np.:

Na mocy decyzji zarządu PSE S.A., podjętej w lipcu 1997 r, PSE S.A. objęły 23.333 szt. akcji Energoprojekt Centrum S.A. nowej emisji (z 27.331 szt. akcji ogółem) o wartości nominalnej 100 zł każda i cenie emisyjnej 150 zł za akcję. Spowodowało to, że PSE S.A. przekazała tej Spółce za objęte akcje w 1997 r. blisko 3.500 tys. zł. Ponadto w 1998 r. PSE S.A. nabyły 400 szt. akcji za kwotę 91,8 tys. zł. Kapitał zakładowy spółki wynosił 100 tys. zł. Biuro Kontroli Wewnętrznej PSE S.A. badając w sierpniu 1998 r. sytuację ekonomiczną EP-C SA stwierdziło m.in. że inwestowanie środków w tę Spółkę jest działaniem nieefektywnym.

W styczniu 1997 r. Zarząd PSE S.A. utworzył spółkę PSE „International” Sp. z o.o. z kapitałem zakładowym wynoszącym 450 tys. zł, której przedmiotem działania miała być realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych, technicznych, usługowych i organizacyjnych w kraju i zagranicą. Nowopowstała Spółka miała prowadzić m.in. działalność handlową i techniczną w zakresie krajowego

i międzynarodowego obrotu energią elektryczną, eksploatację i rozbudowę sieci elektroenergetycznych oraz eksploatację i rozbudowę źródeł wytwarzania energii. Tak poważnych działań Spółka ta do końca 1998 r. nie realizowała i - jak wykazała kontrola - nie była w stanie samodzielnie prowadzić, z uwagi m.in. na zatrudnianie zaledwie 4 osób (prezesa, dyrektora generalnego, kierownika projektu i sekretarki) i ewentualną możliwość stworzenia konkurencji dla PSE „Electra” Sp. z o.o. (100% udział PSE S.A.), której podstawowym celem działania był obrót krajowy i zagraniczny energią elektryczną. Zastrzeżenia budziła także celowość wynajmowania kosztownej siedziby, (do 6 marca 1999 r.) w budynku ILMET KOMPLEKS w Warszawie, które wg stawek z 1997 r. wynosiło miesięcznie 10993,8 DM + VAT.

Faktycznie PSE „International” Sp. z o.o. realizowała, na zlecenie Zarządu PSE S.A., głównie analizy finansowe związane z nabywaniem przez PSE S.A. akcji/udziałów „Winuel” SA, „Autostrada Wielkopolska” SA, „Energoprojekt-Consulting” SA lub przygotowywaniem analiz ekonomicznych dla rady nadzorczej PSE S.A. Zdaniem NIK, finansowanie Spółki, należy uznać za niecelowe i niegospodarne, zwłaszcza iż PSE S.A. dysponowała odpowiednimi służbami, zajmującymi się inwestycjami i współpracą międzynarodową.

Działaniem niegospodarnym, w ocenie NIK, był zakup przez PSE S.A., 72 100 akcji Spółki „Autostrada Wielkopolska” SA, o wartości nominalnej 100 zł każda, za kwotę 33.933,1 tys. zł (po 430 zł za akcję) oraz późniejsze angażowanie środków na obejmowanie akcji w podwyższanym kapitale Spółki, zwłaszcza, że PSE S.A. mogły kupić te akcje pół roku wcześniej po cenie nominalnej. PSE S.A. motywowało zakup akcji ww. spółki możliwością wykorzystania terenów leżących w pasie ochronnym autostrady pod budowę linii przesyłowych. PSE S.A. zakupiło akcje w dniu 2 czerwca 1997 r., na podstawie wyceny wykonanej przez firmę konsultingową. Wycena ta wykonana była jednak na zlecenie sprzedającego oraz opinii do tej wyceny, wydanej przez pracownika zależnej od PSE S.A. spółki PSE-„International” Sp. z o.o. W ww. wycenie zawarte były informacje wskazujące na szereg zagrożeń związanych z możliwościami pozyskiwania środków na finansowanie realizacji budowy autostrady A-2 oraz przewidywaną wielkością ruchu na niektórych odcinkach autostrady nie uzasadniającą budowę płatnej autostrady.

Dopiero po upływie ponad 6 miesięcy od zakupu akcji, zlecono firmie doradczej rozpoznanie możliwości technicznych, ekologicznych i prawnych przeprowadzenia linii elektroenergetycznych najwyższych napięć w zbliżeniu z autostradą A-2 na podstawie projektu wstępnego autostrady. Dokument ten był odebrany przez PSE S.A. w maju 1998 r., a więc prawie rok po zaangażowaniu środków w akcje spółki. Z ww. opracowania wynika m.in., że uzyskanie lokalizacji linii elektroenergetycznych w pasie ochronnym autostrady wymagać będzie zmian w planach zagospodarowania przestrzennego poszczególnych gmin i uzyskania odrębnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w związku z planami budowy linii. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, poinformował natomiast jedynie o wstępnym potwierdzeniu przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad, możliwości budowy w pasie drogowym autostrady linii energetycznej najwyższych napięć, po uzyskaniu niezbędnych uzgodnień.

Budowa linii przyautostradowej nie była objęta wcześniejszymi planami rozwoju PSE S.A. i nie znalazła się w uzgodnionym z Prezesem URE planie rozwoju z września 2000 r.

PSE S.A. nie mogło mieć zatem dostatecznej pewności czy inwestycje w pasie ochronnym autostrady będą mogły być prowadzone. Z tych względów, nabycie akcji „Autostrada Wielkopolska” S.A. było, w ocenie NIK, przedwczesnym zamrożeniem znacznych środków finansowych. Na koniec 1999 r. PSE S.A. posiadała 19,8% udział w kapitale akcyjnym tej Spółki, wynoszącym 461 mln zł

W 2000 r. PSE S.A. przystąpiły do spółki Telewizja Familijna S.A. W ocenie NIK, wydatkowanie przez PSE S.A. w marcu 2000 r. kwoty 26 mln zł na zakup akcji spółki Telewizja Familijna S.A. wraz ze

zobowiązaniem do zaangażowania kolejnych 26 mln zł, było działaniem przekraczającym granice racjonalnego ryzyka gospodarczego przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych.

Decyzja o wejściu PSE S.A. do spółki, o której mowa, motywowana była komercyjnie, jako dywersyfikacja ryzyka a w przyszłości potencjalne źródło finansowania działalności PSE S.A. Zarząd PSE S.A. ocenił, że inwestycja w Telewizję Familijną, pomimo dużego ryzyka związanego z poziomem udziału w rynku reklam, daje szansę korzystnej stopy zwrotu w stosunku do poniesionych nakładów. Za atut tej inwestycji Zarząd uznał także limitowany skutek obowiązywania koncesji, dostęp do rynku telewizyjnego.

W ocenie NIK, prezentowane przez Zarząd PSE uzasadnienie nie było oparte na racjonalnych przesłankach. Decyzję o zakupie akcji poprzedziło sporządzenie – na zlecenie PSE S.A. – m.in. „Raportu nt. opłacalności inwestycji Telewizja Familijna”. W raporcie wskazano, że projekt obciążony jest bardzo dużym ryzykiem zarówno finansowym, jak i związanym z charakterem i strukturą projektu.

Z symulacji zawartych w „Raporcie...” wynikało, że jeżeli Telewizja nie osiągnie w ciągu trzech lat założonego poziomu wskaźników rynkowych, w tym zwłaszcza poziomu wpływów z reklamy, to spółka wymagać będzie w dłuższym okresie czasu dokapitalizowania przez akcjonariuszy sumami rzędu 100-150 mln zł rocznie. Podjęcie takiego zobowiązania niepomniernie zwiększyłoby ryzyko inwestycyjne. Autorzy „Raportu...” wskazują ponadto, że daleko niekorzystne dla PSE S.A. są rozstrzygnięcia prawne w projekcie umowy spółki. Chronią one przede wszystkim inicjatora przedsięwzięcia, tj. OO. Franciszkanów. Wnoszą oni do spółki środki finansowe o równowartości 0,7% sumy początkowego finansowania spółki natomiast koncesja telewizyjna pozostaje ich własnością. W zamian otrzymują 40% udziału w kapitale akcyjnym i 51% udziałów na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy. Statut Spółki przyznaje wiodącemu akcjonariuszowi praktycznie nieograniczone możliwości wyboru całego składu zarządu. W gestii zarządu pozostają praktycznie wszystkie decyzje kształtujące profil programowy. Powoduje to – zdaniem autorów – sytuację konfliktogenną, gdyż akcjonariusze finansujący w całości rozwój spółki i ponoszący ryzyko finansowe pozbawieni są wpływu na jej działalność. Istotny jest przy tym fakt, że stacja telewizyjna będzie emitować program na podstawie koncesji nie będącej własnością spółki, lecz wyłącznie wiodącego akcjonariusza. Powoduje to potencjalne ryzyko całkowitej utraty wartości akcji Spółki, w przypadku ewentualnego wycofania się OO. Franciszkanów.

W wyniku zawartej 13 marca 2000 r. Umowy akcjonariuszy Telewizji Familijnej S.A., PSE S.A. nabyły 220 000 akcji spółki Telewizja Familijna S.A. po cenie emisyjnej akcji równej 118,2 zł, wnosząc kapitał w wysokości 26 004 000 zł. Nabyte akcje stanowiły 11,96% wszystkich akcji spółki; akcje te dawały PSE S.A. 9,61% głosów na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy. OO. Franciszkanie dysponowali 43,48% akcji dającymi 54,59% głosów na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy. OO Franciszkanie nabyli ww. akcje po cenie nominalnej równej 1 zł. Ze struktury uczestnictwa wynika, że PSE S.A. wniosły 22,06% kapitału spółki, a OO Franciszkanie 0,72% kapitału.

Umowa zobowiązuje PSE S.A. do dalszego finansowania spółki poprzez instrumenty dłużne do wysokości 26 000 000 zł.

Wierzytelność ta będzie na żądanie spółki umownie podporządkowana finansowaniu spółki przez osoby trzecie, tzn. że inwestorzy (w tym PSE S.A.) w wypadku niewypłacalności Spółki będą zaspokajani po osobach trzecich. Inwestor, który nie wypełni zobowiązania finansowania spółki będzie zobowiązany sprzedać swoje akcje Akcjonariuszom, którzy tego zażądają, po cenie nabycia lub po cenie wynikającej z wartości księgowej majątku spółki, w zależności od tego, która z tych cen będzie niższa.

Zapisy umowy zapewniają OO Franciszkanom pozycję dominującą w spółce w przypadku podwyższenia kapitału i umorzenia akcji.(art. 8.8, art. 10 Umowy). Zgodnie z § 11 Statutu Spółki Telewizja Familijna S.A., PSE S.A. nie

mogą swobodnie dysponować posiadanymi akcjami. Akcjonariusz posiadający ponad połowę głosów na WZA posiada prawo pierwokupu akcji lub wskazania podmiotu, który te akcje nabydzie. W razie nie znalezienia nabywcy lub nieobjęcia tych akcji przez innych akcjonariuszy Telewizji Familijnej PSE S.A. będzie mogło je sprzedać dopiero po 6 miesiącach. Do 31 grudnia 2001 r. PSE S.A. może je sprzedać co najwyżej po cenie emisyjnej powiększonej o oprocentowanie równe rentowności 52 tygodniowych bonów skarbowych

Statut spółki pozwala na zachowanie przez OO Franciszkanów pełnej kontroli nad zarządzaniem spółką, gdyż Prezes Zarządu może być powołany spośród kandydatów przedstawionych przez Akcjonariusza posiadającego ponad połowę głosów (§ 13). Tak wybrany prezes może działać samodzielnie w zakresie składania oświadczeń woli i podpisywania w imieniu spółki upoważnień.

Natomiast całe ryzyko finansowe związane z działalnością spółki zostało przeniesione na PSE S.A. i pozostałych inwestorów. Art. 11 umowy akcjonariuszy i §9 Umowy o współpracy zawartej pomiędzy OO Franciszkanami a Telewizją Familijną S.A. wskazują, że OO Franciszkanie zatrzymują 2% wpływów związanych z działalnością spółki. Jeśli natomiast ww. wpływy nie pokryją kosztów utrzymania koncesji przez OO Franciszkanów oraz zobowiązań finansowych w stosunku do podmiotów innych niż spółka, świadczących usługi telekomunikacyjne bezpośrednio lub pośrednio związane z rozpowszechnianiem programu, spółka pokrywa te koszty w całości.

Uwzględniając powyższe okoliczności, NIK ocenia, że wejście przez PSE S.A. do spółki Telewizja Familijna S.A. było działaniem bez należytej oceny ryzyka ekonomicznego, stwarzającym wysokie prawdopodobieństwo, że nie zostanie osiągnięty nie tylko strategiczny cel w postaci zysku z inwestycji kapitałowej, ale nawet zwrot zainwestowanego kapitału wraz z kosztami jego pozyskania. Zdaniem NIK, Zarząd PSE S.A., Spółki opartej na kapitale państwowym, zobowiązany jest do zachowania szczególnej ostrożności i rozważań w dysponowaniu majątkiem firmy oraz do wszechstronnej oceny celowości i gospodarności przy czynionych inwestycjach.

Przystąpienie PSE S.A. do Telewizji Familijnej S.A. było poprzedzone zgodą Ministra Skarbu Państwa jako Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy. Zdaniem NIK, udzielenie zgody przez Ministra Skarbu Państwa (działającego jako WZA) na przystąpienie PSE S.A. do Telewizji Familijnej SA nie było celowe. Wbrew opinii Ministra Skarbu Państwa, NIK ocenia, iż występowały negatywne przesłanki dla podjęcia takiej decyzji. Argumenty świadczące o dużym ryzyku gospodarczym działalności Telewizji Familijnej SA, zawarte były we wniosku zarządu PSE S.A., skierowanym do Walnego Zgromadzenia (Ministra Skarbu Państwa), a także w opiniach Rady Nadzorczej PSE S.A. i Departamentu Nadzoru i Prywatyzacji II MSP. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do pozostałych Inwestorów, których udziałowcem jest Skarb Państwa (PKN Orlen S.A., KGHM S.A., PZU Życie S.A.) PSE S.A. poniosły w 1999 r. stratę (w wysokości 54,1 mln zł). Inwestycji tej nie można uznać za korzystną ekonomicznie dla PSE S.A. również z tego powodu, że umowa Spółki nie określiła zasad podziału dywidendy, w sytuacji kiedy wielkość wniesionego kapitału przez określonych akcjonariuszy jest zróżnicowana.

W ocenie NIK, Minister Skarbu Państwa nie sprawował należytego nadzoru nad PSE S.A. również dlatego, że w umowie Spółki Telewizja Familijna SA nie spełnione zostały warunki wymienione w

uchwale rady nadzorczej PSE S.A. wyrażającej zgodę na objęcie akcji Telewizji Familijnej S.A. Warunkami było solidarne i równoprawne rozłożenie ryzyka ekonomicznego na wszystkich akcjonariuszy, a także ustanowienie preferencji dla PSE S.A. i jej spółek – córek w świadczeniu usług telekomunikacyjnych i teletransmisyjnych na rzecz Telewizji Familijnej SA.

Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., „PreussenElektra” AG z siedzibą w Hannoverze oraz Kulczyk Holding S.A., zawiązały 13 lipca 2000 r. Spółkę pod firmą POLENERGIA S.A. W ocenie NIK działania PSE S.A. prowadzące do zawiązania spółki POLENERGIA S.A. odbyły się z naruszeniem uchwały NWZA. W ich rezultacie w statucie spółki POLENERGIA S.A. nie zostały zawarte zapisy wprowadzające ograniczenia w jej działalności, a określone w uchwale NWZA spółki PSE S.A. Dnia 23 marca 2000 r. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy PSE S.A. podjęło Uchwałę nr 1 w sprawie wyrażenia zgody na zawiązanie spółki pod firmą Polenergia S.A. Obowiązek wyrażenia zgody na zawiązanie spółki wynikał z § 27 ust. 1 pkt 15 Statutu PSE S.A. Uchwała stwierdzała m.in. (§ 1), że „Wyraża się zgodę na zawiązanie przez PSE S.A., wspólnie z „PreussenElektra” AG z siedzibą w Hannoverze oraz Kulczyk Holding S.A., z siedzibą w Warszawie, Spółki pod firmą POLENERGIA S.A. (...) po spełnieniu zasad i uwarunkowań podanych w rozdziale II i III wniosku Zarządu.”. W rozdziale II wniosku „Uwarunkowania utworzenia Spółki POLENERGIA” określono zasady działalności przyszłej spółki, które miały zostać potwierdzone w umowie i statucie spółki. Zasady te dotyczyły m.in. składu udziałowców, prawa poboru akcji nowych emisji, zakazu działań konkurencyjnych w stosunku do swoich akcjonariuszy oraz struktury transakcji obrotu energią elektryczną. We wniosku stwierdzono między innymi, że:

- założona spółka będzie spółką celową dla obrotu energią elektryczną, pochodzącą z dostawy z Rosji wraz z dodaną do niej, w ilości co najmniej 50%, energią pochodzącą z dostaw PSE S.A.,
- celem Spółki będzie zapewnienie warunków technicznych i handlowych przesyłu energii do Niemiec poprzez zwiększenie możliwości bezpośrednich dostaw z systemu energetycznego o wielkości wynikającej z listu intencyjnego,
- spółka nie będzie podejmować działań konkurencyjnych wobec działalności akcjonariuszy, w tym:
 - obowiązywać będzie zakaz sprzedaży energii i węgla na rynku polskim,
 - dla eksportu i reeksportu energii do Niemiec wykorzystywać będzie pasmo w obszarze powyżej 1600 MW w dni robocze w sezonie zimowym oraz dostępne pasmo ponad kontrakty PSE S.A. i innych polskich eksporterów w okresie letnim,
 - zostanie zagwarantowane, że nie zmniejszy się dotychczasowy zakres kontraktów PSE S.A. (lub Grupy PSE) na dostawy energii do Niemiec.

W statucie spółki POLENERGIA ww. ograniczenia nie zostały ujęte, a w § 3 Statutu Spółki określono jej przedmiot działania:

„Przedmiotem działalności Spółki będzie obrót energią elektryczną oraz nośnikami energii w Polsce, łącznie z importem oraz eksportem z Polski.

Spółka może tworzyć oddziały krajowe i zagraniczne, filie i przedstawicielstwa, przystępować do spółek, spółdzielni oraz innych organizacji gospodarczych oraz może nabywać i zbywać akcje i udziały w innych spółkach.

Spółka może prowadzić jakąkolwiek działalność w ramach swego przedmiotu działania, która wymaga zezwolenia lub koncesji po uprzednim otrzymaniu wspomnianego zezwolenia czy koncesji.”

Zarząd PSE S.A. nie zwracał się do Ministra Skarbu Państwa, wypełniającego funkcje właścicielskie wobec PSE S.A. z wnioskiem o wyrażenie zgody na określenie innego celu spółki POLENERGIA niż w ww. Uchwale. PSE S.A. nie poinformowały również Ministra Skarbu Państwa o zmianie przedmiotu działania spółki.

Zdaniem NIK, nastąpiło odstępstwo od przedmiotu działania spółki „POLENERGIA” SA określonych w uchwale NWZA, a PSE S.A. podpisując Akt zawiązania Spółki POLENERGIA o przytoczonej treści postąpiło z naruszeniem ww. uchwały NWZA. Ponadto zdaniem NIK wprowadzenie do Statutu zapisów, o których mówi ww. Uchwała NWZA byłoby działaniem celowym zarówno z punktu widzenia PSE S.A. – importera i eksportera energii elektrycznej - jak i polityki energetycznej państwa. Zapis taki jednoznacznie określałby ograniczenia w działaniu spółki POLENERGIA S.A. na rynku krajowym.

Utworzenie spółki POLENERGIA SA, jak omówiono powyżej, zostało dokonane wbrew uchwale. W ocenie Izby, wystąpił, podobnie jak w przypadku przystąpienia PSE S.A. do spółki Telewizja Familijna S.A., również brak odpowiedniego nadzoru ze strony Ministra Skarbu Państwa, będącego równocześnie Walnym Zgromadzeniem Akcjonariuszy tej spółki, nad wykonaniem zobowiązań wynikających z uchwały.

Przytoczone nieprawidłowości w działalności PSE S.A., świadczą, zdaniem NIK, również o niewłaściwym sprawowaniu nadzoru właścicielskiego przez Ministra Skarbu Państwa wobec PSE S.A.

W latach 1994 - 1998 PSE S.A. zawarły z elektrowniami i elektrociepłowniami ogółem 35 kontraktów długoterminowych na dostawę mocy i energii elektrycznej w latach 1995 – 2022. Kontrakty te zawarto w celu realizacji polityki energetycznej państwa, w szczególności pokrycia długookresowego zapotrzebowania na moc i energię przez odbiorców, z zachowaniem możliwie najniższych cen i przy spełnieniu wymogów ochrony środowiska. Obejmowały one w 1998 r. ponad połowę obrotu energią elektryczną, a w 2000 ponad 80 % energii znajdującej się w obrocie.

NIK pozytywnie ocenia udział PSE S.A. w pracach związanych z restrukturyzacją kontraktów długoterminowych. Przedstawiciele PSE S.A. m.in. brali udział w przygotowaniu projektu uchwały KERM określającej sposoby i kierunki rozwiązania problematyki kontraktów długoterminowych (przyjętej w maju 1999 r.). PSE S.A. przedstawiły również własne koncepcje restrukturyzacji kontraktów. Rezultatem szeroko zakrojonych prac było podjęcie przez KERM, w grudniu 1999 r. uchwały zobowiązującej Prezesa URE do opracowania ostatecznej formuły restrukturyzacji kontraktów. Przedstawiciele PSE S.A. brali udział w pracach zespołu roboczego powołanego przez Prezesa URE, który przygotował projekt Systemu Opłat Kompensacyjnych (SOK), w którym zostały wprowadzone mechanizmy rynkowe do obrotu energią elektryczną objętą kontraktami długoterminowymi. Zasady SOK zostały wykorzystane w przygotowywanym przez Ministerstwo Gospodarki projekcie rozporządzenia w sprawie kształtowania taryf. Jednocześnie PSE S.A. opracowywały wraz z firmą Artur Andersen Polska Sp. z o.o. oraz kancelarią prawną Hunton & Williams Poland Sp. z o.o. projekt umowy finansowej, która uzupełni dotychczasowe kontrakty długoterminowe zgodnie z postanowieniami SOK.

11. RESTRUKTURYZACJA PRZEDSIĘBIORSTW WYTWÓRCZYCH

W skontrolowanych przedsiębiorstwach wytwórczych w latach 1996-2000 przeprowadzana była restrukturyzacja prawno – organizacyjna, która miała doprowadzić do wydzielenia działalności pomocniczej z przedsiębiorstwa. Pięć skontrolowanych przedsiębiorstw utworzyło spółki córki, obejmując udziały w zamian za wniesiony majątek. Nowoutworzone spółki przejęły przede wszystkim działalność remontową, opiekę zdrowotną i zarządzanie budynkami.

I tak:

Elektrociepłownia Białystok S.A. utworzyła 14 spółek w których objęła od 30% do 100%. Spółki przejęły działalność remontową, konserwację maszyn i urządzeń oraz zaopatrzenie.

Elektrownia Opole utworzyła samodzielnie lub z innymi podmiotami 5 spółek, którym powierzono: administrowanie budynkami mieszkalnymi, zagospodarowanie odpadów paleniskowych, zagospodarowanie gipsu odpadowego, transport, ochronę zdrowia.

Elektrownia Bełchatów objęła udziały w utworzonej spółce MegaMed., świadczącej usługi zdrowotne.

Utworzenie spółek było poprzedzone sporządzeniem analizy opłacalności przedsięwzięcia. Dla czterech przedsiębiorstw analizy takie zostały wykonane przez firmy doradcze Jedno (Elektrociepłownia Bydgoszcz S.A.) przeprowadziło stosowne analizy we własnym zakresie.

W dwóch przypadkach analiza wykazała, że utworzenie podmiotu zależnego nie jest uzasadnione i przedsiębiorstwa odstąpiły od ich utworzenia.

W Elektrowni Jaworzno III w opracowaniu dotyczącym restrukturyzacji wykazano, że nieopłacalnym byłoby wydzielenie z Elektrowni podmiotu zajmującego się działalnością transportową.

W sporządzonej w 1999 r. w Elektrowni Bełchatów analizie zamieszczono negatywną opinię nt. wydzieleniu, jako samodzielnych podmiotów – hotelu i restauracji.

Analizując współpracę kontrolowanych przedsiębiorstw z podmiotami w których posiadają one akcje lub udziały w jednym przypadku NIK stwierdziła działania niegospodarne. Elektrownia Jaworzno III, posiadająca udziały w firmie Knauf Jaworzno III Sp z oo, zawarła z nią umowę zobowiązując się dostarczać reagips w ilości od 150 tys. ton do 200 tys. ton rocznie. W umowie zawarto klauzulę o możliwości rozwiązania umowy w okresie 6 miesięcy.

Elektrownia Jaworzno III nie produkowała wystarczającej ilości gipsu (będącego produktem odsiarczania węgla), dlatego w 1999 r. zakupiła 11 847 ton gipsu po 10 zł/t. Dodatkowo Elektrownia poniosła koszty transportu w wysokości 144613 zł. Zakupiony gips, razem z gipsem wytworzonym w elektrowni został odsprzedany spółce po 0,1 zł/t. Elektrownia Jaworzno faktury za zakup gipsu zaksięgowała w koszty zakupu materiałów do odsiarczania, natomiast fakturami za transport obciążyła konta transportu innych wydziałów, co w ocenie NIK było działaniem nielegalnym.

W kontrolowanych przedsiębiorstwach tworzenie samodzielnych podmiotów gospodarczych związane było ze zmianą miejsca pracy części załogi. Negocjacje zarządów przedsiębiorstw wytwórczych ze związkami zawodowymi opóźniały powstawanie spółek, a w dwóch przedsiębiorstwach brak zgody załogi uniemożliwił przeprowadzenie restrukturyzacji.

W Elektrociepłowni Gorzów, na podstawie analizy ekonomicznej zarząd przystąpił do utworzenia trzech spółek. Przedmiotem działania dwóch miała być działalność remontowa, jednej – świadczenie usług transportowych. Dwie spółki remontowe rozpoczęły działalność, natomiast – usługi transportowe nadal świadczy komórka organizacyjna przedsiębiorstwa.

Podobnie nie udało się utworzyć samodzielnego podmiotu świadczącego usługi transportowe w Elektrociepłowni Bydgoszcz.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niepodjęcie przez zarządy spółek decyzji o wydzieleniu samodzielnych podmiotów przejmujących działalność pomocniczą, mimo przeprowadzenia stosownych analiz świadczy o braku konsekwencji w ich działaniu i o braku umiejętności przekonania załogi do proponowanych rozwiązań.

Przedsiębiorstwa, które utworzyły spółki – córki przejmujące działalność pomocniczą, zawarły z nimi umowy zapewniające tym spółkom zamówienia i określony pułap przychodów. Umowy takie zawarły Elektrociepłownie Białystok i Gorzów oraz Elektrownia Bełchatów.

Ze spółką Mega-Med. (świadczenia zdrowotne) zarząd Elektrowni Bełchatów zawarł umowę gwarantując zatrudnienie do 2009 pracownikom, którzy przeszli do spółki. Ponadto zarząd Elektrowni zapewnił, że poziom płac w spółce będzie odpowiadał płacom w elektrowni; zapewnione zostały takie

świadczenia socjalne jak dla pracowników spółki. Elektrownia zobowiązała się do zakupu usług medycznych w spółce przez 5 lat. W razie niepowodzenia w samodzielnej działalności spółki córki pracownicy otrzymali gwarancje ponownego zatrudnienia w elektrowni.

Elektrociepłownia Gorzów zapewniła dwóm utworzonym spółkom zamówienia na prace remontowe przez okres 4 lat. Ponadto zostały zagwarantowane takie same świadczenia socjalne dla pracowników spółek jak dla pracowników elektrowni.

Tylko jeden kontrolowany podmiot sprzedał posiadane udziały w spółkach córkach. Elektrownia Białystok sprzedała udziały w 11 spółkach, udziały w 3 spółkach są nadal jej własnością. W skontrolowanych przedsiębiorstwach, które nie utworzyły samodzielnych podmiotów, wprowadzano zmiany organizacyjne, polegające na wydzielaniu wewnętrznych zakładów budżetowych, prowadzących samodzielną gospodarkę finansową w ramach przedsiębiorstwa. Elektrownia Bełchatów utworzyła 8 wewnętrznych zakładów budżetowych, zajmujących się transportem, administrowaniem hotelu, ośrodkami wypoczynkowymi.

Zdaniem NIK, jednym z powodów ograniczonego zakresu restrukturyzacji prawno-organizacyjnej była niechęć załogi do zmian i brak konsekwencji zarządów we wprowadzaniu zmian. W ocenie NIK przyczyniły się do tego porozumienia zawierane z załogą, będące często warunkiem komercjalizacji przedsiębiorstwa.

I tak:

Elektrownia Jaworzno w porozumieniu z 1995 r. zagwarantowała zwalnianym pracownikom zatrudnienie w spółkach zależnych lub na innych stanowiskach; na zasadach jakie obowiązywały w Elektrowni.

Podobne warunki wynikały z umów zawartych w Elektrowni Kozienice, Elektrociepłowni Lublin- Wrotków S.A., Zespole Elektrociepłowni Ostrołęka.

Zarząd Elektrowni Bełchatów zawarł w 1998 roku porozumienie w którym zagwarantował stałość zatrudnienia (prócz rozwiązania umowy o pracę z winy pracownika) do roku 2008 oraz podwyżki wynagrodzeń przewyższające inflację. (co najmniej 4% powyżej wskaźnika inflacji jednocyfrowej, co najmniej 6% powyżej wskaźnika inflacji dwucyfrowej).

Skutkiem zawarcia przytoczonego porozumienia Elektrownia Bełchatów przekraczała corocznie wskaźnik wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zaliczanego w ciężar kosztów ustalany przez Komisję Trójstronną lub Radę Ministrów. W 1996 r. wskaźnik przekroczono o 2,6 pkt., w 1997 o 2,9 pkt w 1998 o 10,5 pkt, a w 1999 r. o 1,77 pkt.

Elektrownia przekroczyła również wskaźnik premii rocznych (wypłacanych za 1998 r i 2000 r. zamiast nagród z zysku) Wskaźnik ten wyniósł odpowiednio za 1998 r. 9% i 8,9% za 1999r., podczas gdy ponadzakładowy układ pracy dla pracowników przemysłu energetycznego przewidywał, że wysokość tego wskaźnika wyniesie 8,5%. Przekroczenie wskaźników wzrostu wynagrodzeń i premii rocznych odbywało się w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo od 1998 r. ponosi stratę na działalności (139 773 tys. zł w 1998 r i 105 801 tys. zł w 1999 r.)

Przeprowadzona restrukturyzacja nie spowodowała znaczącego spadku zatrudnienia. Ogółem w badanych podmiotach w 1997 r. zatrudnionych było 17 017 pracowników. W 1998 r. odnotowano spadek zatrudnienia o 2,2%, a w 1999 r. o kolejne 2,7%. W 2000 r. w kontrolowanych przedsiębiorstwach wytwórczych pracowało ogółem 15 882 osób. Mimo nieznacznego spadku zatrudnienia wzrastały koszty osobowe. W 1997 r. wyniosły 549 404 tys. zł, w 1998 roku 641 078 tys. zł (wzrost o 16,7 %), a w 1999 r. 728 205 tys. zł (wzrost w stosunku do poprzedniego roku o 13,6%)

W ocenie NIK, porozumienia zawarte pomiędzy zarządami przedsiębiorstw wytwórczych a załogą, gwarantujące stabilność zatrudnienia i wzrost wynagrodzeń bez względu na kondycję finansową przedsiębiorstwa mogą stanowić przeszkodę w jego prywatyzacji i skutkować obniżeniem jego wartości. Podobny skutek, lecz w mniejszym zakresie, ze względu na krótszy okres obowiązywania, mogą nieść umowy ze spółkami córkami, gwarantujące zamówienia dla spółki i odpowiednie przychody.

Kontrolowane przedsiębiorstwa w ramach restrukturyzacji majątkowej wyzbywały się zbędnego majątku. Działania te dotyczyły przede wszystkim wyzbywania się zasobów mieszkaniowych. Cztery ze skontrolowanych przedsiębiorstw przekazały budynki mieszkalne spółdzielniom mieszkaniowym lub gminom (Ec Gorzów, Ec. Bydgoszcz, Ec. Lublin – Wrotków i Elektrownia Kozienice). Ponadto przedsiębiorstwa przekazywały gminom ośrodki wypoczynkowe, hotele, stację paliw.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w działaniach przedsiębiorstw w tym zakresie.

Tylko jedno przedsiębiorstwo (Elektrownia Jaworzno III) produkowało energię elektryczną na eksport z wykorzystaniem węgla energetycznego zakupionego po cenach obniżonych w stosunku do cen na rynku krajowym. W ciągu 10 miesięcy 2000 r. eksportowano 415 790 MWh energii elektrycznej. Jednak w porozumieniu zawartym z PSE S.A. wskaźnik zużycia węgla na produkcję eksportową był wyższy niż wskazywało faktyczne zużycie (0,64 kg/kWh – wobec przyjętego 0,5 kg/kWh oraz 0,53 kg/kWh - wobec 0,8 kg/kWh. Działania te umożliwiły Elektrowni zakup ok. 100 tys. ton węgla po cenach preferencyjnych i wykorzystanie go do produkcji energii elektrycznej na kraj.

Wszystkie badane przedsiębiorstwa wytwórcze prowadziły w badanym okresie inwestycje. Ogółem wartość inwestycji w roku 1997 wyniosła 997 724 tys. zł, w 1998 r. 1 119 728 tys. zł (wzrost o 12,2%), a w 1999 roku 1 369 168 tys. zł (wzrost o 22,3%) w stosunku do roku poprzedniego. Największe nakłady inwestycyjne, związane z modernizacją bloków wytwórczych poniosły Elektrownie Opole, Bełchatów, Jaworzno i Kozienice. Dwie kontrolowane elektrownie budowały bloki parowo – gazowe (Lublin-Wrotków i Gorzów)

NIK ocenia, że zakres działań restrukturyzacyjnych nie spowodował istotnej poprawy wyników finansowych kontrolowanych przedsiębiorstw w okresie objętym kontrolą. Restrukturyzacja natomiast wpłynęła na poprawę organizacji i zarządzania, pozwoliła na precyzyjne określenie miejsc powstawania kosztów. Zdaniem NIK, może to przynieść efekty w następnych okresach.

Badane przedsiębiorstwa tylko w 1997 roku przyniosły zysk. Na stracie w kolejnych latach zaważyły straty ponoszone przez Elektrownie Bełchatów i Opole – wynikające ze znacznych kosztów finansowych ponoszonych na obsługę kredytów inwestycyjnych.

Dla wszystkich przedsiębiorstw (prócz Elektrowni Lublin-Wrotków, sprzedającej głównie ciepło) głównym źródłem przychodów była sprzedaż energii elektrycznej. Udział przychodów ze sprzedaży energii elektrycznej w przychodach ogółem wynosił od 87 % w 1997 r. do 89,5 % w 2000 r. Pozostałe przychody pochodziły ze sprzedaży energii cieplnej.

12. RESTRUKTURYZACJA PRZEDSIĘBIORSTW DYSTRYBUCYJNYCH

Przed przystąpieniem do działań restrukturyzacyjnych w przedsiębiorstwach dystrybucyjnych były przygotowywane długofalowe plany restrukturyzacji wewnętrznej lub doraźne programy przeprowadzenia zmian organizacyjnych.

Gdańska Kompania Energetyczna SA w okresie objętym kontrolą zleciła przygotowanie 11 doraźnych planów restrukturyzacji wewnętrznej, z których 9 zostało wykorzystanych. Na zlecone opracowania wydatkowano 1 103 566,98 zł.

Zakłady Energetyczne Okręgu Radomsko-Kieleckiego S.A. przeprowadzały restrukturyzację w oparciu o Plan generalny oraz Program realizacji planu generalnego na lata 1997-2000.

Tylko dwa spośród skontrolowanych przedsiębiorstw dystrybucyjnych (Zakład Energetyczny Warszawa – Teren S.A. i Zakład Energetyczny Wrocław S.A. nie wykorzystywały opracowań wykonanych przez podmioty zewnętrzne i nie przeprowadziły zmian prawno-organizacyjnych wskazywanych w tych opracowaniach.

Zakład Energetyczny Wrocław S.A. w latach 1996-1999 zlecił wykonanie trzech prac badawczych, dotyczących restrukturyzacji ogółem za 91,5 tys. zł. Dopiero w 1999 r. Zarząd przedstawił koncepcję restrukturyzacji organizacyjnej. Do czasu zakończenia kontroli brak było koncepcji restrukturyzacji majątkowej, prawnej i zatrudnienia.

Zakład Energetyczny Warszawa- Teren zlecił wykonanie dwóch prac, ogółem na kwotę 72 tys. zł dotyczących zasadności przekształceń organizacyjnych. Mimo, że opracowania te wskazywały na potrzeby zmian struktury przedsiębiorstwa Zarząd na skutek protestu związków zawodowych nie wprowadził ich w życie.

Podstawową przeszkodą w tworzeniu nowych, samodzielnych podmiotów gospodarczych były obawy załogi dotyczące zachowania miejsc pracy i udziału w zyskach z przyszłej prywatyzacji.

Pomimo podjęcia przez Zarząd Gdańskiej Kompanii Energetycznej S.A. działań związanych z utworzeniem samodzielnych podmiotów zajmujących się działalnością konserwacji sieci, podmiotów tych nie utworzono ze względu na brak akceptacji związków zawodowych

Zakład Energetyczny Opole S.A. dysponował programami przekształceń strukturalnych na lata 1995-1997 oraz 1998-2000. Na skutek niedostatecznego przygotowania załogi przez zarząd do zmian organizacyjnych załoga nie wyraziła zgody na proponowane utworzenie spółek, które przejęłyby działalność pomocniczą.

Restrukturyzacja prawno – organizacyjna dotyczyła, przede wszystkim wydzielenia odrębnych komórek prowadzących działalność dystrybucyjną i obrotową. We wszystkich skontrolowanych podmiotach spełniono tym samym warunek prowadzenia odrębnej ewidencji kosztów i przychodów dla każdego rodzaju działalności koncesjonowanej.

Tylko w jednym skontrolowanym przedsiębiorstwie kontrola ujawniła nieprawidłowe zaliczenie kosztów w ciężar działalności koncesjonowanej. Zamojska Korporacja Energetyczna S.A. zorganizowała w 2000 r. obchody Dnia Energetyka. Koszt imprezy wyniósł 192 759,50 zł. Wydatki na kwotę 70 439,53 zł pokryto z funduszu socjalnego, natomiast kwotę 122 319,97 zł zaliczono w koszty działalności koncesjonowanej, co nie znajdowało uzasadnienia.

Tworzone spółki, do których aport wносиły przedsiębiorstwa dystrybucyjne wykonywały usługi remontowe, transportowe, hotelarsko-gastronomiczne.

Zakład Energetyczny Białystok S.A. utworzył 5 spółek, które przejęły działalność w zakresie usług transportowych, oświatowych, gastronomicznych i hotelarskich, zaopatrzeniem i wykonawstwem dokumentacji.

W Zakładzie Energetycznym Okręgu Radomsko-Kieleckiego S.A. wydzielono ze struktury organizacyjnej jako samodzielne spółki Ośrodek Szkoleniowo-Wypoczynkowy I Elektrociepłownię.

Zakład Energetyczny w Słupsku S.A. utworzył 4 spółki zajmujące się: eksploatacją elektrowni wodnych, budownictwem elektroenergetycznym, zaopatrzeniem i transportem.

Utworzenie spółek-córek i przejęcie przez nie części działalności spółki dystrybucyjnej wiązało się z e spadkiem zatrudnienia i obniżką kosztów osobowych.

Zakład Energetyczny Toruń S.A. ograniczył zatrudnienie o 9,8%, a Zakład Energetyczny Tarnów o 31%.

ZEORK S.A. zmniejszył zatrudnienie o 18% (z 2992 do 2397)

Zatrudnienie w Będzińskim Zakładzie Energetycznym zmniejszyło się o 196 osób (ok. 10%)

Nie zmniejszono zatrudnienia w Zakładzie Energetycznym Wrocław i Zakładzie Energetycznym Warszawa-Teren, gdzie nie przeprowadzono zmian prawno-organizacyjnych.

W żadnym ze skontrolowanych przedsiębiorstw nie wystąpiła konieczność przeprowadzenia redukcji zatrudnienia w formie zwolnień grupowych.

Tylko dwa przedsiębiorstwa dystrybucyjne stworzyły warunki preferencyjne dla funkcjonowania nowopowstałych spółek:

Zakład Energetyczny w Słupsku wypłacał dwóm spółkom-córkom ryczałt miesięczny za wykonywane usługi, bez względu na ilość i jakość świadczonych usług.

Zakład Energetyczny Białystok gwarantował spółkom-córkom zakup od nich usług i materiałów w ramach czteroletnich umów o współpracy.

Pomimo, że pozostałe przedsiębiorstwa dystrybucyjne nie gwarantowały formalnie spółkom-córkom stałych przychodów, to jednak kondycja finansowa tych podmiotów zależała głównie od zamówień spółki matki.

W dwóch spółkach-córkach Zielonogórskich Zakładów Energetycznych przychody uzyskiwane ze sprzedaży towarów i usług właścicielowi stanowiły od 53% do 72% przychodów ogółem.

W spółkach-córkach Białostockich Zakładach Energetycznych S.A. udział ten wahał się od 22% do 100%.

W ocenie NIK słabą stroną podmiotów tworzonych w wyniku restrukturyzacji jest niski udział przychodów od podmiotów innych niż właściciel. Świadczy to o zbyt wąskiej specjalizacji spółek i niedostatecznych działaniach marketingowych.

Najwyższa Izba Kontroli jako niecelowe oceniła kapitałowe angażowanie się przedsiębiorstw dystrybucyjnych w przedsięwzięcia nie związane z działalnością koncesjonowaną. Przykładem takich działań były nieprawidłowości ujawnione w Zamojskiej Korporacji Energetycznej S.A. i w Zielonogórskich Zakładach Energetycznych S.A. :

Zamojska Korporacja Energetyczna S.A. (ZKE S.A.) zamierzając budować lokalne źródła energii objęła w październiku 1996 r. udziały w Zamojskiej Spółce Elektroenergetycznej Sp. z oo., o wartości 10 200 zł. ZKE SA dopiero po objęciu udziałów zleciła opracowanie analizy przedsięwzięcia, które wykazało nieopłacalność projektu budowy źródła gazowego. Mimo to ZKE S.A. w 1998 r. zwiększyła wartość posiadanych udziałów w spółce o 433 500 zł. W 2000 r. podjęto decyzję o likwidacji spółki. Zamojska Korporacja Energetyczna S.A. ponadto udzieliła tej spółce pożyczki w wysokości 110 000 zł, która nie została zwrócona mimo upływu terminu spłaty.

Zamojska Korporacja Energetyczna posiadając swojego przedstawiciela w Radzie Nadzorczej Banku Energetyki S.A. i mając możliwość monitorowania jego sytuacji finansowej nie zbyła akcji tego Banku. W wyniku konsolidacji z innym bankiem Korporacja poniosła stratę w wysokości 550 tys. zł.

Zamojska Korporacja Energetyczna S.A. nabyła w 1996 r. dwie kamienice. Koszty tej transakcji wyniosły 535 408 zł. ZKE S.A. nabyła te Kamienice wiedząc, że nakłady na ich remont wyniosą ponad 1 mln zł. ZKE S.A. takiej kwoty nie przeznaczyła na remont, a dwukrotna próba zbycia nieruchomości nie powiodła się.

Zielonogórskie Zakłady Energetyczne S.A. utworzyły spółkę „AUTO-Styl”, której przedmiotem działania była sprzedaż i usługi serwisowe samochodów Seat i Volkswagen. Spółka w ciągu 2 lat wypracowała zysk w wysokości 2,3 tys. zł, a w kolejnym poniosła roku stratę w wysokości 551,17 tys. zł. Przyczyną strat były nieprawidłowości w gospodarce magazynowej, słabe wyposażenie stacji diagnostycznej i niewłaściwe wykorzystanie czasu pracy.

Zamojska Korporacja Energetyczna S.A. wbrew warunkom koncesji i statutowi udzieliła Polskiemu Monopolowi Loteryjnemu pożyczki w wysokości 800 000 zł.

Wyniki kontroli wskazują, że przedsiębiorstwa dystrybucyjne finansują inwestycje ze środków własnych. Ich wartość była zbliżona do wartości amortyzacji posiadanych przez przedsiębiorstwo środków trwałych. W jednym przedsiębiorstwie – Zakładach Energetycznych Okręgu Radomsko-Kieleckiego S.A. wielkość ponoszonych nakładów inwestycyjnych była niższa od wielkości odpisów amortyzacyjnych i nie pozwalała na odtworzenie majątku. Stopień realizacji inwestycji

odtworzeniowych wyniósł w 1998 r. – 52%, a w 1999 r. – 65%. Najwyższa Izba Kontroli oceniła takie działanie jako niecelowe.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania przedsiębiorstw dystrybucyjnych prowadzących do konsolidacji poziomej, które wzmacniają pozycję rynkową przedsiębiorstw dystrybucyjnych.

Dzięki utworzeniu Energetycznego Konsorcjum Północnego 7 spółek dystrybucyjnych wchodzących w jego skład wynegocjowało Zespołem Elektrowni Pątnów Adamów Konin korzystne warunki zakupu energii. W 2000 r. PAK dostarczył Gdańskiej Kompanii Energetycznej ponad 20% zakupionej energii w cenie niższej niż oferowały PSE S.A.

ZEORK kupowała energię elektryczną w Elektrowni Kozienice S.A. i Elektrowni Siersza po cenie niższej niż proponowały PSE S.A. Zaoszczędzono w ten sposób 3100 000 zł.

Konsorcjum Południowo – Zachodnie (Zakłady Energetyczne we Wrocławiu, Legnicy, Jeleniej Górze, Wałbrzychu, Opolu i Zielonej Górze) wypracowało wspólne stanowisko w negocjacjach z PSE S.A. dotyczące umowy o świadczenie usług przesyłowych, wspólnie też negocjowało zakup energii w Elektrowni Opole S.A.

Opis postępowania kontrolnego i działań podjętych po zakończeniu kontroli

Czterech kierowników jednostek kontrolowanych zgłosiło zastrzeżenia do protokołów kontroli. Zastrzeżenia zostały częściowo uwzględnione. Pomimo uwzględnienia części zastrzeżeń Zarząd Zamojskiej Korporacji Energetycznej S.A. złożył odwołanie od przedłożonego mu protokołu. Po uwzględnieniu 2 zastrzeżeń i oddaleniu pozostałych 6, Prezes ZKE S.A. odmówił podpisania protokołu.

Do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek zostały skierowane wystąpienia pokontrolne. Do ocen i wniosków zawartych w wystąpieniach zastrzeżenia zgłosiło 4 kierowników skontrolowanych jednostek: Minister Gospodarki, Minister Skarbu Państwa, Zarząd PSE S.A, Zarząd Zamojskiej Korporacji Energetycznej S.A..

Kolegium NIK uwzględniło w pełni po jednym zastrzeżeniu Ministra Gospodarki i Ministra Skarbu Państwa. Również, po jednym zastrzeżeniu MG i MSP zostało uwzględnione w części. Pozostałe zastrzeżenia obu Ministrów Kolegium NIK oddaliło.

Komisja odwoławcza oddaliła w całości zastrzeżenia PSE S.A. Zastrzeżenia Zarządu Zamojskiej Korporacji Energetycznej S.A. zostały w części uwzględnione.

W wystąpieniu do Ministra Gospodarki NIK wnioskowała o:

1. Niezwłoczne przystąpienie do realizacji zadań wynikających z „Założeń polityki energetycznej Polski do roku 2020”, a w szczególności opracowania koncepcji budowy i wdrażania systemu monitorowania polityki energetycznej państwa.
2. Dokonywanie wnikliwej analizy wykonania zadań wynikających z dokumentów programowych dotyczących energetyki, ze wskazaniem przyczyn trudności w ich realizacji.
3. Wystąpienie z inicjatywą uregulowania zasad wymiany informacji i współpracy pomiędzy Ministerstwem Gospodarki i Ministerstwem Skarbu Państwa odnośnie działań wobec sektora elektroenergetyki.
4. Określenie obowiązków przedstawicieli Ministra Gospodarki pełniących funkcje członków rady nadzorczej PSE SA oraz ich konsekwentne egzekwowanie.
5. Rozważenie celowości podejmowania działań regulacyjnych w sferze wymiany handlowej energii elektrycznej z zagranicą w świetle obowiązujących umów międzynarodowych i ewentualnego opracowania ogólnie obowiązujących zasad importu i eksportu energii elektrycznej.

Minister Gospodarki w odpowiedzi na wystąpienie obszernie poinformował o realizacji wniosków 2 i 3, w tym. o powołaniu Zespołu do spraw rynku energii elektrycznej, w którego skład weszli m.in. Minister Skarbu Państwa i Minister Gospodarki. Minister Gospodarki nie przedstawił konkretnych działań, które świadczyłyby o realizacji pozostałych wniosków. W tej sytuacji NIK wystosowała do Ministra Gospodarki pismo z prośbą o podanie szczegółowych informacji o realizacji wniosków. Z przedstawionej ponownie informacji wynika, że Minister dokonał oceny możliwości utworzenia systemu monitoringu realizacji polityki energetycznej i wskazał na wysokie koszty przedsięwzięcia. Minister zobowiązał się do poinformowania, do dnia 23 lipca 2001 r., o sposobie realizacji wniosku dotyczącego określenia obowiązków przedstawicieli Ministra Gospodarki w radach nadzorczych po uzyskaniu opinii prawnej.

W wystąpieniu do Ministra Skarbu Państwa NIK wnioskowała o:

1. Opracowanie koncepcji restrukturyzacji PSE SA zapewniającej bezpieczeństwo energetyczne kraju w warunkach pełnego funkcjonowania rynku energetycznego.
2. Podjęcie działań w celu aktualizacji przez Radę Ministrów harmonogramu prywatyzacji podmiotów sektora elektroenergetycznego.

3. Opracowanie koncepcji zachowania niezbędnego wpływu Skarbu Państwa na funkcjonowanie Giełdy Energii SA bez obowiązku opłacania akcji Skarbu Państwa w podwyższonym kapitale przez nowych akcjonariuszy.
4. Rozważenie celowości i możliwości wprowadzenia procedur okresowej aktualizacji informacji o kandydatach w „Bazie kandydatów na członków rad nadzorczych jsSP i spółek z udziałem Skarbu Państwa” oraz składania przez osoby powoływane do rad nadzorczych tych spółek oświadczeń stwierdzających brak przeszkód formalnych i prawnych do pełnienia funkcji członków rad nadzorczych.
5. Podjęcie uchwały (działając jako WZA) o likwidacji w PSE SA funduszu na rzecz zwiększania efektywności, potwierdzenie funkcjonowania lub podjęcie uchwały o likwidacji innych funduszy pozastatutowych, oraz wskazanie przeznaczenia środków tych funduszy.
6. Rozważenie celowości kapitałowego angażowania się PSE SA w Telewizję Familijną SA w sytuacji osiągania ujemnych wyników finansowych, ponieważ może się to wiązać z dalszymi nakładami nie dającymi odpowiednich efektów ekonomicznych.

Minister Skarbu Państwa szczegółowo poinformował o podjętych działaniach dla realizacji wniosków. Został już zaktualizowany Harmonogram prywatyzacji podmiotów sektora elektroenergetycznego, po wprowadzeniu niezbędnych zmian dokument zostanie przedłożony Radzie Ministrów. Ministerstwo Skarbu Państwa wypracowało koncepcję zachowania kontroli nad działalnością Giełdy Energii S.A. MSP podjęło działania dla wprowadzenia stosownych zmian w Statucie, tak aby Skarb Państwa posiadał prawo blokowania istotnych kwestii na WZA, mimo posiadania mniej niż 25% akcji.. W sprawie inwestycji PSE S.A. w Telewizję Familijną S.A., MSP zapewnił że nie jest obecnie rozważane dalsze zaangażowanie kapitałowe.

Z odpowiedzi Ministra dotyczącego wypracowania koncepcji restrukturyzacji PSE S.A., wynika konieczność bieżącej współpracy pomiędzy Ministrem Skarbu Państwa i Ministrem Gospodarki, o co NIK wnioskuje w niniejszej Informacji o wynikach kontroli.

Do Zarządu PSE S.A. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

1. Dokonanie oceny efektów ekonomicznych restrukturyzacji wewnętrznej oraz określenie działań celem uzyskania zakładanych efektów realizacji założeń restrukturyzacji takich jak: optymalizacja efektów ekonomicznych, kreowanie siły rynkowej oraz efektywnego wykorzystanie zasobów firmy.
2. Dokonanie oceny kondycji finansowej firmy i na tym tle określenie granic ryzyka, jakie powinny obowiązywać przy podejmowaniu decyzji związanych z inwestycjami finansowymi, a w szczególności inwestycji nie związanych z działalnością koncesjonowaną.
3. Poinformowanie Ministra Skarbu Państwa o niezrealizowaniu uchwały NWZA i o odstępstwach merytorycznych, jakie miały miejsce przy określaniu celów działalności Spółki POLENERGIA S.A.

Prezes zarządu PSE S.A. poinformował o zrealizowaniu wszystkich wniosków. Przeprowadzono monitoring spółek zależnych, dokonano konsolidacji spółek prowadzących działalność w zakresie eksploatacji sieci przesyłowej, aktualnie przeprowadzana jest konsolidacja spółek doradczych. Prace związane z prywatyzacją regionalnych spółek eksploatacyjnych są zawansowane. Rozpoczęte zostały prace związane z uporządkowaniem portfela kapitałowego – sprzedano akcje i udziały dwóch spółek

telekomunikacyjnych. Trwają prace studialne związane ze sprzedażą akcji innych spółek. Zarząd PSE S.A. poinformował również Ministra Skarbu Państwa o naruszeniu uchwały NWZA dotyczącej zawiązania spółki POLENERGIA S.A.

W wystąpieniach do prezesów zarządów przedsiębiorstw energetycznych NIK wnioskowała o konsekwentne realizowanie podjętych działań restrukturyzacyjnych, usunięcie nieprawidłowości mających swoje źródło we współpracy z podmiotami zależnymi, wyeliminowaniu nieprawidłowości związanych z przeprowadzaniem przetargów, przestrzeganie przyjętych wskaźników wzrostu wynagrodzeń, przeprowadzaniu rzetelnych analiz przed zaangażowaniem kapitałowym w inne przedsięwzięcia.

Po zakończeniu kontroli Zamojska Korporacja Energetyczna S.A. odzyskała kwotę 840 103 zł z tytułu zwrotu pożyczki (wraz z odsetkami) od Polskiego Monopolu Loteryjnego. [str. 46]

Z przesłanych odpowiedzi wynika, że zarządy spółek podjęły działania dla realizacji wniosków. Do czasu sporządzenia niniejszej Informacji Najwyższa Izba Kontroli nie otrzymała odpowiedzi od Zamojskiej Korporacji Energetycznej S.A.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki

Jan Kołtun
Warszawa, dnia 16.07.2001

AKCEPTUJĘ
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz
Warszawa, dnia 16.07.2001

ZATWIERDZAM
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, dnia 17.07.2001

Załącznik Nr 1

Wykaz jednostek skontrolowanych

Organy centralne

1. Minister Skarbu Państwa
2. Minister Gospodarki
3. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Przedsiębiorstwa energetyczne

Przedsiębiorstwa wytwórcze

1. Elektrociepłownia Gorzów S.A.
2. Elektrociepłownia Białystok S.A.
3. Zespół Elektrociepłowni Bydgoszcz S.A
4. Elektrownia Bełchatów SA
5. Elektrownia Opolo SA
6. Elektrownia Kozienice
7. Elektrociepłownia Lublin – Wrotków SA.
8. Elektrownia Jaworzno S.A.
9. Zespół Elektrociepłowni Ostrołęka S.A.

Przedsiębiorstwa dystrybucyjne i przesyłowe

1. Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.
2. Zakład Energetyczny Warszawa-Teren SA
3. Zakład Energetyczny Łódź-Teren SA
4. Zakład Energetyczny Jelenia Góra SA
5. Zakład Energetyczny Białystok SA
6. Gdańska Kompania Energetyczna SA
7. Zakład Energetyczny w Słupsku SA
8. Zielonogórskie Zakłady Energetyczne SA
9. Lubelskie Zakłady Energetyczne SA
10. Zakład Energetyczny Wrocław SA
11. Zakład Energetyczny Tarnów SA
12. Zakłady Energetyczne Okręgu Radomsko-Kieleckiego SA
13. Zamojska Korporacja Energetyczna S.A.
14. Zakład Energetyczny w Toruniu S.A.
15. Będziński Zakład Energetyczny S.A.
16. Zakład Energetyczny w Opolu S.A.

Załącznik Nr 2

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348, zmiany: Dz.U. z 1997 r. Nr 158, poz. 1042, Dz.U. z 1998 r. Nr 94, poz. 594, Nr 106, poz. 668, Nr 162, poz. 1126 i z 200 r. Nr 48, poz. 555)
2. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 sierpnia 1998 r. w sprawie harmonogramu uzyskiwania przez poszczególne grupy odbiorców prawa do korzystania z usług przesyłowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 107, poz. 671)
3. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 października 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, pokrywania kosztów przyłączenia, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców. (Dz.U. Nr 135, poz. 881)
4. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych oraz zakresu tego obowiązku. (Dz. U. Nr 13, poz. 119)
5. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 3 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach (Dz. U. Nr 153, poz. 1002).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustawy - Prawo energetyczne do jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, jednostek wojskowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednostek organizacyjnych Urzędu Ochrony Państwa, jednostek organizacyjnych więziennictwa podległych Ministrowi Sprawiedliwości oraz organów właściwych w sprawach regulacji gospodarki paliwami i energią w tych jednostkach (Dz.U. Nr 60, poz. 385)
7. Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 298, ze zm.)
8. Ustawa z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. Nr 16 poz. 69 ze zmianami)
9. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 561 ze zm.)
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. Nr 22. poz. 274)
11. Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o Przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Tekst jednolity Dz. U. z 1999 r. Nr 52 poz. 547, zmiana Dz.U. z 2000 r. Nr 31, poz. 381)