

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/03/053

S/04/002

KGP/41018/03

KGP/41131/04

Nr ewid. 140/2004/P03053/KGP

Informacja
o wynikach kontroli:

**Procesy prywatyzacyjne
w energetyce cieplnej**

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa.

Informacja o wynikach kontroli

Procesy prywatyzacyjne w energetyce ciepłej

Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Paweł Banaś

Akceptuję:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Szwedowski

Warszawa, dnia 2005r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: (0-22) 825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści:

1.	WPROWADZENIE.....	3
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	5
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2.	Synteza wyników kontroli	5
2.3.	Wnioski	9
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.2.	Ustalenia.....	20
3.2.1.	<i>Realizacja rządowych programów restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw energetyki ciepłej.....</i>	<i>20</i>
3.2.2.	<i>Brak strategii organów samorządu terytorialnego w dziedzinie energetyki ciepłej.....</i>	<i>24</i>
3.2.3.	<i>Prawidłowość procedur prywatyzacyjnych.....</i>	<i>26</i>
3.2.4.	<i>Realizacja zobowiązań wynikających z umów prywatyzacyjnych</i>	<i>45</i>
3.2.5.	<i>Efekty prywatyzacji w sektorze energetyki ciepłej.....</i>	<i>51</i>
3.2.6.	<i>Koszty procesów prywatyzacyjnych.....</i>	<i>54</i>
3.2.7.	<i>Nadzór właścicielski.....</i>	<i>56</i>
3.2.8.	<i>Obowiązek informowania Ministra SP o prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych</i>	<i>63</i>
4.	INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	66
4.1.	Organizacja kontroli.....	66
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	67
5.	ZAŁĄCZNIKI	69

1. Wprowadzenie

Temat	Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła <i>kontrolę procesów prywatyzacyjnych w energetyce ciepłej</i>. Została ona ujęta w planie pracy NIK na 2003 r. pod nr. P/03/053. Ponadto w związku ze skargą organizacji związkowych działających w Zespole Elektrociepłowni Poznańskich SA (ZEC-P SA) NIK przeprowadziła <i>kontrolę przygotowania i realizacji procesu prywatyzacji ZEC-P SA</i>, której wyniki zostały uwzględnione w niniejszej informacji. Prywatyzacja podmiotów wytwarzających energię ciepłą i zajmujących się jej dystrybucją jest zagadnieniem istotnym dla opinii społecznej. Dotyczy bowiem zmian własnościowych w sferze usług z zakresu użyteczności publicznej. Działania w tym zakresie, zwłaszcza prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, nie podlegały dotychczas kompleksowej kontroli NIK.
Cel	Celem kontroli była ocena procesów przygotowania i realizacji prywatyzacji przedsiębiorstw energetycznych, działających w sektorze energetyki ciepłej, w tym: • ocena działań przygotowawczych do prywatyzacji przedsiębiorstw energetyki ciepłej, • ocena postanowień umów prywatyzacyjnych i zabezpieczenia w nich interesów Skarbu Państwa, gmin oraz odbiorców energii, • ocena realizacji postanowień, zawartych w umowach prywatyzacyjnych, oraz sposobu sprawowania przez Skarb Państwa i gminy nadzoru nad ww. realizacją, • ocena efektów ekonomiczno-finansowych prywatyzacji sektora energii ciepłej, • ocena zabezpieczenia przez gminy świadczenia usług komunalnych w zakresie dostaw energii ciepłej w przypadku prywatyzacji spółek komunalnych, • ocena kosztów prywatyzacji.
Zakres	Głównymi zagadnieniami, objętymi tematyką kontroli, były: • realizacja rządowych programów restrukturyzacji i prywatyzacji sektora energetyki ciepłej oraz lokalnych programów realizacji polityki zaopatrzenia gmin w ciepło, • prawidłowość działań MSP oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie procedur prywatyzacyjnych przedsiębiorstw energetyki ciepłej, • realizacja zobowiązań wynikających z zapisów umów prywatyzacyjnych, • efekty prywatyzacji, • wykonywanie przez Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego nadzoru właścicielskiego w sprywatyzowanych spółkach, działających w sektorze energetyki ciepłej, • koszty związane z procesami prywatyzacyjnymi, • wykonywanie przez Ministra Skarbu Państwa zadań w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych, działających w sektorze energetyki ciepłej, • wykonywanie przez Ministra Skarbu Państwa zadań w zakresie gromadzenia informacji o przekształceniach i prywatyzacji przedsiębiorstw energetyki ciepłej.

Badaniami kontrolnymi objęto lata 1998-2003, a w przypadku kontroli prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA – także I połowę 2004 r.

Kontrolę przeprowadzono w **Ministerstwie Skarbu Państwa, Urzędach miejskich w Bydgoszczy, Chełmnie, Żninie, Toruniu, Tychach, Jaworznie, Nowym Sączu, Tarnowie, Łowiczu, Opocznie, Tarnobrzegu, Koszalinie, Szczecinie, Bytowie, Dzierżgoniu, Pasłęku, Poznaniu, Sztumie, Tczewie, Ustce oraz Kościanie**. Skontrolowano także spółki: **Elektrociepłownia Białystok SA, Elektrociepłownie Warszawskie SA oraz Zespół Elektrociepłowni Poznańskich SA**.

Organizacja Jednostką koordynującą badania kontrolne był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. Ponadto, w kontroli uczestniczyły: **Delegatura NIK w Bydgoszczy, Delegatura NIK w Katowicach, Delegatura NIK w Krakowie, Delegatura NIK w Łodzi, Delegatura NIK w Rzeszowie oraz Delegatura NIK w Szczecinie**. Postępowanie kontrolne przeprowadzono od sierpnia 2003 r. do kwietnia 2004 r. Ponadto czynności kontrolne związane z kontrolą S/04/002 przeprowadzono w okresie od kwietnia do września 2004 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia pozytywnie – pod względem legalności i rzetelności – przestrzeganie objętych kontrolą procedur prywatyzacji spółek Skarbu Państwa przez Ministra Skarbu Państwa.

Jego ogólną ocenę istotnie obniżają jednak nieprawidłowości:

- **opóźnienie realizacji programu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego**, co spowodowało, że kolejne prywatyzacje miały miejsce w dużo gorszych warunkach rynkowych,
- **nielegalne, niegospodarne i nierzetelne działania dotyczące prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA**, skutkujące pogorszeniem pozycji negocjacyjnej Ministra Skarbu Państwa oraz obniżeniem wartości transakcji o co najmniej 65 mln zł.

NIK ocenia negatywnie organy wykonawcze samorządu terytorialnego – pod względem legalności, gospodarności oraz rzetelności – w odniesieniu do prywatyzacji komunalnych przedsiębiorstw energetyki ciepłej. **Mimo licznych, zakończonych powodzeniem prywatyzacji, skala nieprawidłowości nie pozwala uznać za prawidłowe i kompetentne wypełnianie przez gminy obowiązków właściciela majątku publicznego.**

Efekty prywatyzacji, zwłaszcza w odniesieniu do spółek Skarbu Państwa, NIK ocenia pozytywnie. Ocenę taką w odniesieniu do podmiotów komunalnych obniżają przypadki negatywnych skutków przekształceń, spowodowanych popełnionymi w trakcie procesu prywatyzacji błędami.

2.2. Synteza wyników kontroli

Utrzymanie
lokalnych monopolii

1. Prywatyzacje przedsiębiorstw energetyki ciepłej prowadzone były w warunkach wzrastającej konkurencji oraz zmniejszającego się zapotrzebowania na ciepło w wyniku działań racjonalizujących zużycie. Nadal jednak, **większość podmiotów, zwłaszcza działających w średnich i małych miejscowościach, zachowywała pozycję monopolisty na lokalnym rynku ciepła.** [str. 18 i nast. *Informacji*]

Realizacja polityki
prywatyzacyjnej

2. Prywatyzacja i restrukturyzacja sektora energii ciepłej w kontrolowanym okresie uległa przyspieszeniu w porównaniu do poprzednich lat. Nadal jednak stopień ich zaawansowania pozostawał niezadowalający. W ciągu ośmiu lat realizacji programów prywatyzacyjnych w spółkach Skarbu Państwa, procesy przekształceń własnościowych zostały sfinalizowane w 10 na 21 elektrociepłowni. **Opóźniające się procesy prywatyzacji powodowały, że były one realizowane w pogarszających się warunkach rynkowych.** [str. 20 i nast.]

Prywatyzacja
przedsiębiorstw
komunalnych

3. Nastąpił wzrost dynamiki prywatyzacji komunalnych przedsiębiorstw energetyki ciepłej. Należy jednak ocenić negatywnie **brak strategii zarządów gmin w tej dziedzinie.** Jako niepowodzenie Izba ocenia dotychczasowe działania

Ministra Skarbu Państwa inicjujące politykę prywatyzacji komunalnych przedsiębiorstw energetyki ciepłej. Z 19 spółek ciepłowniczych, uczestniczących w realizowanym przez MSP ze środków PHARE programie wspierania prywatyzacji podmiotów komunalnych, jedynie cztery zostały sprywatyzowane, a z tej liczby w jednym przypadku nastąpiła w niespełna trzy lata po prywatyzacji upadłość. [str. 24 i nast.]

Stosowanie procedur prywatyzacyjnych

4. W stosowanych przez Ministra Skarbu Państwa procedurach na etapie zamawiania i sporządzania analiz przedprywatyzacyjnych, wyboru trybu prywatyzacji oraz postępowania negocjacyjnego NIK stwierdziła w jednym przypadku istotne nieprawidłowości. Natomiast negatywnie Izba ocenia **dużą skalę wad i nieprawidłowości w realizacji obowiązujących procedur przez organy samorządu terytorialnego**. Kontrolerzy stwierdzali brak kompetencji i znajomości przepisów przez osoby, odpowiedzialne w urzędach gmin za przekształcenia własnościowe. Wskutek tego, z 21 skontrolowanych procesów prywatyzacji podmiotów komunalnych w 15 (71%) stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości.

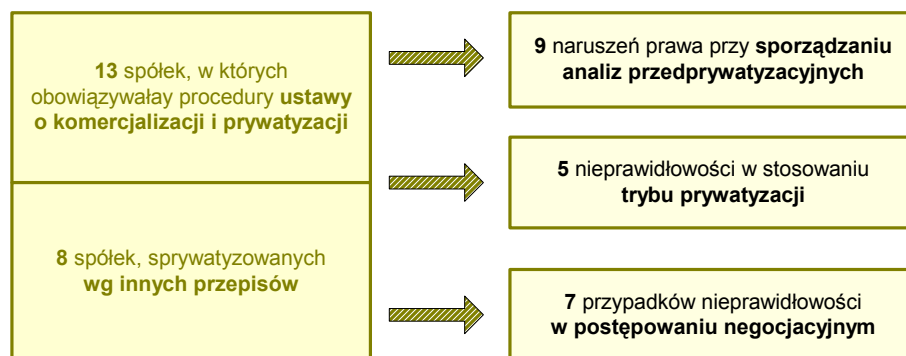


Diagram 1 Statystyka nieprawidłowości popełnionych przez samorządy.

Nie stwierdzono natomiast istotnych nieprawidłowości w sporządzanych wyce-nach. [str. 26 i nast.]

Umowy prywatyzacyjne

5. Izba nie zgłasza istotnych zastrzeżeń do umów sprzedaży akcji spółek Skarbu Państwa. Zauważa natomiast **nie w pełni zagwarantowany w tych umowach interes odbiorców ciepła, poprzez brak zapisów odnoszących się do poziomu cen ciepła w sprywatyzowanych podmiotach**. We wspomnianej już sytuacji monopolu lokalnych, stanowiło to istotne zagrożenie dla interesów odbiorców. W tym kontekście jako niekorzystną Izba oceniła decyzję Ministra Skarbu Państwa o łącznej sprzedaży jednemu inwestorowi akcji EC Energotor-Toruń SA i EC Toruń SA.

Umowy, na podstawie których prywatyzowane były komunalne podmioty, obciążone były licznymi wadami. W ośmiu z 19 zbadanych umów (42%) zawarto postanowienia obciążone nieprawidłowościami. Wśród nich m.in. dwie umowy określały warunki zapłaty ceny niezgodnie z *ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji*. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły najczęściej zaniżenia wartości transakcji oraz niewłaściwego zabezpieczenia interesu prywatyzowanego podmiotu, Gminy lub odbiorców ciepła. [str. 38 i nast.]

Realizacja umów prywatyzacyjnych	6. Wywiązywanie się nabywców ze zobowiązań cenowych, Izba ocenia pozytywnie. Nie stwierdzono przypadków naruszenia umownych warunków uregulowania zapłaty. Dotychczasowa realizacja zobowiązań pozacenowych w spółkach, sprywatyzowanych przez Skarb Państwa, nie budzi zastrzeżeń. Należy przy tym zauważyć, że w większości z 10 umów, do czasu zakończenia kontroli nie upłynęły terminy wywiązania się z poszczególnych zobowiązań (zwłaszcza inwestycyjnych), stąd ta ocena ma charakter bardzo ograniczony. Wypełnianie pozacenowych zobowiązań umownych w sprywatyzowanych spółkach komunalnych nie może zostać pozytywnie ocenione ze względu na liczbę i wagę stwierdzonych nieprawidłowości. W czterech spółkach wypełnienie zobowiązań inwestycyjnych przebiegało niezgodnie z przyjętymi postanowieniami. W dwóch przypadkach nieprawidłowości leżały po stronie zarządów gmin. [str. 45 i nast.]
Nieodpłatne udostępnianie akcji	7. Izba nie zgłosiła zastrzeżeń do realizacji przez Ministra Skarbu Państwa procedury nieodpłatnego udostępniania akcji lub udziałów spółek uprawnionym pracownikom na podstawie działu IV rozdział II <i>ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji</i>. Natomiast ocena działań organów samorządu terytorialnego w tej sprawie jest negatywna. Wskutek braku kompetencji oraz zaniedbań w siedmiu spółkach (na 13, których pracownikom przysługiwało prawo do akcji/udziałów) podejmowano czynności z naruszeniem ww. przepisów. Ponadto jedna z gmin udostępniła pracownikom spółki ciepłowniczej udziały bez podstawy prawnej [str. 48 i nast.]
Efekty prywatyzacji	8. Izba ocenia pozytywnie efekty prywatyzacji przedsiębiorstw sektora energetyki ciepłej. Ocena ta w szczególności odnosi się do spółek Skarbu Państwa. W przypadku podmiotów komunalnych, efekty prywatyzacji były dużo bardziej zróżnicowane. Realizacja zobowiązań inwestycyjnych przynosiła pozytywne efekty dla poprawy stanu infrastruktury oraz zwiększenia sieci dystrybucyjnej. Jednakże zadania inwestycyjne w większości przypadków były finansowane nie przez inwestorów ale przez same spółki. Charakterystycznym zjawiskiem był duży wpływ realizacji postanowień pakietu socjalnego na wyniki ekonomiczne spółek, zwłaszcza w pierwszym roku po prywatyzacji. Sytuacja ta dotyczyła dużych podmiotów, w szczególności spółek Skarbu Państwa. Efekty czterech procesów prywatyzacji należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Jeden z nich nie doprowadził w ogóle do sfinalizowania transakcji sprzedaży udziałów (MZEC Sp. z o.o. w Kościanie). Dwie spółki (ZEC Sp. z o.o. w Chelmnie oraz PEC Sp. z o.o. w Dzierzgoniu) po prywatyzacji zostały postawione w stan upadłości, a jedna (ZEC Sp. z o.o. w Żninie) radykalnie pogorszyła swą kondycję. We wszystkich ww. przypadkach przyczyna niepowodzenia procesu prywatyzacji leżała w istotnych błędach, popełnionych przez właścicieli – jednostki samorządu terytorialnego. [str. 51 i nast.] NIK ocenia pozytywnie finansowy efekt prywatyzacji dla budżetów Skarbu Państwa oraz gmin. Krytyczna ocena Izby dotyczy poziomu kosztów prywatyzacji Poznańskiej Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. oraz sposobu ich rozliczenia. [str. 55]

Nadzór właścicielski	9. NIK negatywnie ocenia nadzór właścicielski, wykonywany zarówno przez Ministra Skarbu Państwa, jak i zarządy gmin. Bierny udział w organach spółek, i to również przed prywatyzacją, uniemożliwiał zapobieganie zjawiskom godzącym w interes właścicieli spółek. Jaskrawym przykładem zaniedbań w tym zakresie była sytuacja w Zespole Elektrociepłowni Poznańskich SA. Negatywne skutki nieprawidłowości stwierdzono także w 3 spółkach komunalnych. [str. 56 i nast.]
Informacje o prywatyzacji składane Ministrowi SP	10. Realizacja dyspozycji art. 69 <i>ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji</i> – dot. przekazywania Ministrowi Skarbu Państwa informacji o przekształceniach własnościowych przedsiębiorstw komunalnych – przebiegała nieprawidłowo pod względem legalności i rzetelności. Minister Skarbu Państwa egzekwował od burmistrzów, wójtów oraz prezydentów miast informacje nie wynikające z obowiązujących przepisów, bez uprzedniej nowelizacji przepisu wykonawczego. Z kolei reprezentanci gmin w sposób niekompetentny i nieterminowy sporządzali informacje dla Ministra SP. Błędy i nieprawidłowości wystąpiły w 16 z 21 (76%) skontrolowanych urzędów gmin. [str. 63 i nast.]
Prywatyzacja ZEC-P SA	11. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie – pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości – przebieg prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA. W toku kontroli stwierdzono istotne nieprawidłowości na etapach: wyboru doradcy Ministra Skarbu Państwa oraz opracowania i odbioru analiz przedprywatyzacyjnych. Negatywna ocena dotyczy również nieegzekwowania właściwej realizacji przez doradcę zadań, będących przedmiotem umowy z Ministrem, a także braku działań eliminujących niekorzystne dla prywatyzacji ZEC-P Poznań skutki <i>Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy</i> z maja 2001 r. Postanowienia układu, mające charakter zabezpieczenia interesu pracowników spółki w perspektywie prywatyzacji (gwarancje zatrudnienia obwarowane wysokimi odszkodowaniami, podniesienie stawek niektórych składników wynagrodzenia), były szkodliwe dla interesu spółki. Spowodowały one opóźnienie prywatyzacji oraz zmniejszenie wartości transakcji zbycia akcji o co najmniej 65 mln zł.
Efekty finansowe kontroli	Kontrola wykazała, że niektóre z powyższych błędów miały swoją przyczynę w zaniedbaniach nadzoru właścicielskiego, wykonywanego przez Ministra Skarbu Państwa wobec ZEC-P Poznań. Najwyższa Izba Kontroli również negatywnie ocenia działania Zarządu ZEC-P SA w Poznaniu w procesie przygotowania Spółki do prywatyzacji oraz podpisania przez Zarząd ZEC-P SA w maju 2001 r. zakładowego układu zbiorowego pracy (ZUZP), którego postanowienia skutkowały znacznym obniżeniem wartości rynkowej Spółki. [str. 26 i nast., 37 i nast., 56 i nast.] W wyniku ustaleń kontroli stwierdzono wydatkowanie przez Gminę Nowy Sącz z naruszeniem prawa łącznej kwoty 3 884 849 zł, w wyniku niezgodnego z prawem zadysponowaniem udziałów Gminy w Miejskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. Ponadto ustalono uszczuplenie w dochodach Skarbu Państwa w wysokości 65 000 000 zł (z powodu obniżenia wartości transakcji z powodu niekorzystnych dla interesu ZEC-P SA. postanowień układu zbiorowego pracy) oraz w budżecie Miasta Szczecin w wysokości 2 164 955 zł (wskutek

sprzedaży odcinków sieci ciepłej po cenie niższej od poniesionych przez Miasto faktycznych kosztów nabycia i wykonania tych rurociągów). Inne nieprawidłowości finansowe stwierdzono na łączną kwotę 4 615 323 zł. Izba podjęła działania w celu odzyskania przez Miasto Szczecin kwoty 2 164 955 zł.

2.3. Wnioski

Wyniki kontroli procesów prywatyzacyjnych w energetyce ciepłej, uzupełnione kontrolą przygotowania i realizacji procesu prywatyzacji ZEC-P SA, wskazują na konieczność:

1. uwzględnienia wyników niniejszej kontroli w konstrukcji procedur skutecznego i efektywnego nadzoru właścicielskiego realizowanego przez Ministra Skarbu Państwa;
2. wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających skuteczniejsze egzekwowanie od władz gmin informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego;
3. prowadzenia przez organy samorządu terytorialnego polityki prywatyzacji przedsiębiorstw energetyki ciepłej w oparciu o wypracowaną strategię właścicielską jak i koncepcję zabezpieczenia dostaw ciepła wspólnocie lokalnej;
4. zorganizowania w instytucjach samorządowych profesjonalnej i kompetentnej obsługi procesów prywatyzacji mienia komunalnego.

Ponadto, NIK wnioskowała o podjęcie następujących działań w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do:

Ministra Skarbu Państwa

1. Wypracowanie procedur zapewniających niezwłoczne przekazywanie przez organy spółek Skarbu Państwa informacji o najistotniejszych dla ich funkcjonowania zdarzeniach, a w konsekwencji skuteczniejszy niż obecnie nadzór właścicielski Ministra Skarbu Państwa.
2. Wypracowanie przejrzystych kryteriów oceny ofert, na potrzeby prac komisji przetargowych ds. wyboru doradców prywatyzacyjnych MSP – w celu ograniczenia, zagrażających obiektywizmowi wyboru, nieuzasadnionych merytorycznie rozbieżności w ocenach tych samych elementów ofert.
3. Uporządkowanie i sprecyzowanie wewnętrznych uregulowań, określających procedury zmian w składach zarządów spółek Skarbu Państwa.

Burmistrzów i Prezydentów Miast

1. Zrealizowanie obowiązku opracowania założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.
2. Przekazanie MSP zgodnych ze stanem faktycznym danych o prywatyzacji przedsiębiorstw energetyki ciepłej.

Zarządu ZEC-P Poznań SA

Rozważenie możliwości wypowiedzenia *Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy* z maja 2001 r. lub wprowadzenia do niego zmian, umożliwiających prowadzenie spraw Spółki zgodnie z rachunkiem ekonomicznym oraz racjonalną strategią rozwoju.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Komercjalizacja i prywatyzacja

Prywatyzacja przedsiębiorstw w latach 1998-2002 odbywała się na podstawie *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji* (zwanej dalej *ustawa o kip*).

Prywatyzacja, w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy, polega na:

- nabywaniu akcji lub udziałów Skarbu Państwa w spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji przez osoby inne niż Skarb Państwa,
- rozporządzaniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji na zasadach określonych ustawą przez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki lub oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Z dniem 15 stycznia 2003 r. wprowadzono nowelizację, według której prywatyzacją jest także obejmowanie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne.

Analogicznie przepisy te odnoszą się do prywatyzacji mienia komunalnego.

Komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego w celu prywatyzacji dokonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa na wniosek organu założycielskiego, na wniosek dyrektora przedsiębiorstwa państwowego i rady pracowniczej lub z własnej inicjatywy (art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 *ustawy o kip*).

W przypadku komercjalizacji z własnej inicjatywy minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zawiadamia o zamiarze komercjalizacji dyrektora przedsiębiorstwa państwowego, radę pracowniczą oraz organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego. W przypadku komercjalizacji na wniosek organu założycielskiego, zawiadomienia dyrektora przedsiębiorstwa państwowego oraz rady pracowniczej o zamiarze komercjalizacji dokonuje organ założycielski. Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego jest zobowiązany doręczyć ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, w terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, kwestionariusz przedsiębiorstwa państwowego przeznaczony do komercjalizacji, wraz z dokumentami określonymi w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawie określenia wzoru kwestionariusza przedsiębiorstwa państwowego przeznaczonego do komercjalizacji oraz wykazu dokumentów niezbędnych do sporządzenia aktu komercjalizacji*¹. W przypadku komercjalizacji na wniosek dyrektora i rady pracowniczej przedsiębiorstwa państwowego ww. dokumentację należy dołączyć do wniosku (art. 4 ust. 4-6).

¹ Dz.U. Nr 22, poz. 114 ze zm.

W przypadku przedsiębiorstw komunalnych, o ile rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno-prawnej formy lub o ich prywatyzacji, uległy one na podstawie *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*² z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy (art. 14). Wykreślenie przedsiębiorstwa komunalnego z rejestru przedsiębiorstw państwowych następowało z urzędu, po dokonaniu wpisu spółki do rejestru handlowego, z dniem 1 lipca 1997 r. Według znowelizowanej wersji art. 17 ustawy od dnia 27 października 2002 r. gminę w spółce reprezentuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wcześniej była to kompetencja zarządu gminy.

Zbycie udziałów i akcji Skarbu Państwa lub gminy w spółce powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego (komunalnego) dokonuje się na podstawie działu IV *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*. Zgodnie z art. 20 ust. 2 *ustawy o gospodarce komunalnej* w przypadku spółek będących własnością gminy przewidziane w ustawie kompetencje Ministra Skarbu Państwa wobec spółki wykonuje od dnia 27 października 2002 r. wójt (burmistrz, prezydent miasta), a wcześniej czynił to zarząd gminy.

**Analiza
prywatyzowanego
podmiotu**

Przed zaoferowaniem do zbycia akcji Skarbu Państwa lub gminy w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji na podstawie art. 32 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* dokonuje się analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki, stanu i perspektyw rozwoju przedsiębiorstwa spółki, oszacowania wartości przedsiębiorstwa oraz oceny realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska. Szczegółowe zasady przeprowadzenia ww. analizy, jak również warunki upoważniające do odstąpienia od jej przeprowadzania, określa *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecania, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy*³. Według §1 ust. 2 rozporządzenia zakres analizy powinien obejmować:

- sytuację prawną majątku,
- stan i perspektywy rozwoju,
- ocenę realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska i ochrony dóbr kultury,
- oszacowanie wartości przedsiębiorstwa.

Oszacowanie wartości spółki jest dokonywane z uwzględnieniem wyników ww. analizy, przy użyciu co najmniej dwóch metod wyceny, w szczególności spośród następujących:

- zdyskontowanych przyszłych przepływów pieniężnych,
- wartości odtworzeniowej,
- wartości skorygowanej aktywów netto,
- rynkowej wartości likwidacyjnej,
- przy zastosowaniu mnożnika zysku (§5 rozporządzenia).

² Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

³ Dz.U. Nr 64, poz. 408 ze zm.

Wyboru metody wyceny dokonuje się w zależności od sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki i wymaga to uzasadnienia. Porównanie wyników oszacowania wartości stanowi podstawę do określenia ceny akcji albo wartości przedsiębiorstwa państwowego (§3 rozporządzenia).

Wykonanie analizy zleca, jednemu lub kilku podmiotom, minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (lub odpowiednio wójt, burmistrz czy prezydent miasta), Agencja Prywatyzacji albo organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego. Od 9 października 1999 r. zlecenie wykonania analizy następuje na podstawie przepisów *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*⁴, natomiast w sytuacji, gdy zlecenie dokonuje podmiot nie zobowiązany do stosowania powołanej ustawy albo finansowanie odbywa się bez udziału środków publicznych, stosuje się procedurę przewidzianą w ww. §9-11 rozporządzenia (§8 rozporządzenia).

Od opracowania analizy spółki można odstąpić, w całości lub w części, jeżeli wystąpią okoliczności wymienione w §15 ust. 1 i 2 rozporządzenia:

- została wykonana przed komercjalizacją przedsiębiorstwa, a udostępnienie akcji ma nastąpić bezpośrednio po wpisaniu spółki do rejestru handlowego,
- akcje spółki są notowane na giełdzie papierów wartościowych lub na regulowanym rynku wtórnym,
- zbywane są akcje spółki, w której Skarb Państwa lub gmina posiada nie więcej niż 20% kapitału akcyjnego (wówczas oszacowanie wartości akcji następuje według wartości bilansowej)
- przewidywany koszt wykonania analizy przewyższa 20% wartości spółki ustalonej w oparciu o bilans na koniec roku poprzedzającego wykonanie analizy (w tym przypadku od analizy można odstąpić jedynie w części).

Tryb zbycia akcji/udziałów

Akcje lub udziały należące do Skarbu Państwa lub gminy są zbywane w trybie określonym w art. 33 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, tj.:

- oferty ogłoszonej publicznie,
- przetargu publicznego,
- rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia,
- przyjęcia oferty złożonej przez podmiot ogłaszający wezwanie, o którym mowa w art. 86 ust. 4, art. 151 lub art. 154 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*⁵.

Szczegółowy tryb zbywania akcji oraz warunki, jakie powinny spełniać: oferta zbycia akcji, zaproszenie do składania ofert nabycia akcji oraz 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, zostały określone w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz formy zapłaty za te akcje*⁶.

⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447

⁶ Dz.U. Nr 95, poz. 578 ze zm.

Art. 33 ust. 3 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* dopuszcza możliwość zbycia akcji w innym trybie, po wyrażeniu zgody przez Radę Ministrów. W przypadku spółek komunalnych określone w ww. przepisie kompetencje Rady Ministrów w zakresie wyrażania zgody na szczególny tryb zbycia należy w przypadku gminy przypisać radzie gminy w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f-h *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁷

Za akcje zbywane w trybie określonym w art. 33 ust. 1 pkt 2 i 3 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* zapłata może być dokonana w ratach. Warunki ratalnej zapłaty określa art. 35 ustawy.

Szczegółowe zasady finansowania zbywania akcji oraz wymagana forma zapłaty za nabywane akcje zostały określone w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz formy zapłaty za te akcje*.

**Nieodpłatne
udostępnienie
akcji/udziałów
pracownikom**

Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji uprawnia pracowników przedsiębiorstw prywatyzowanych na jej podstawie do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji należących odpowiednio do Skarbu Państwa lub gminy. Łączna wartość nominalna akcji przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników nie może przekroczyć iloczynu liczby uprawnionych pracowników oraz kwoty osiemnastu średnich wynagrodzeń miesięcznych w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku, obliczonych z okresu sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym Skarb Państwa lub gmina zbyła pierwsze akcje na zasadach ogólnych. Akcje zbywa się nieodpłatnie w grupach wyodrębnionych ze względu na okresy zatrudnienia uprawnionych pracowników w komercjalizowanym przedsiębiorstwie państwowym (komunalnym) i w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji tego przedsiębiorstwa. Uprawnieni pracownicy mogą skorzystać z prawa do nabycia akcji nieodpłatnie, o ile w ciągu sześciu miesięcy od dnia wpisania spółki do rejestru złożą pisemne oświadczenie o zamiarze nabycia akcji. Prawo do nieodpłatnego nabycia akcji powstaje po upływie trzech miesięcy od dnia zbycia przez Skarb Państwa (gminę) pierwszych akcji na zasadach ogólnych i wygasa z upływem dwunastu miesięcy od dnia powstania tego prawa. Jeżeli zbycie akcji Skarbu Państwa (gminy) na zasadach ogólnych nastąpiło w okresie sześciu miesięcy od dnia wpisania spółki do rejestru, prawo do nieodpłatnego nabycia akcji powstaje po trzech miesiącach od upływu terminu na złożenie oświadczenia o zamiarze nabycia akcji (art. 36–38 ustawy).

Szczegółowe zasady dotyczące nieodpłatnego udostępniania akcji określone zostały w *rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 3 kwietnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad podziału uprawnionych pracowników na grupy, ustalania liczby akcji przypadających na każdą z tych grup oraz trybu nabywania akcji przez uprawnionych pracowników*⁸. Rozporządzenie to utraciło moc z dniem

⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; tytuł ustawy zmieniony przez art. 10 pkt 1 *ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa* (Dz.U. Nr 162, poz. 1126) – przed dniem 1 stycznia 1999 r. tytuł brzmiał *ustawa o samorządzie terytorialnym*.

⁸ Dz.U. Nr 33, poz. 200

15 marca 2003 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 stycznia 2003 r. pod tym samym tytułem⁹.

Plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych

Przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją ciepła sporządzają dla obszaru swojego działania plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na ciepło, uwzględniając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo kierunki rozwoju gminy określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Obowiązek sporządzania tych planów wynika z art. 16 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*¹⁰. W odniesieniu do energii cieplnej obowiązek ten wprowadziła *ustawa z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne*¹¹, która weszła w życie 14 czerwca 2000 r. Przepis ten nakazuje tworzenie planów rozwoju w taki sposób, by zapewnić minimalizację nakładów i kosztów oraz by nie powodowały one w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat. W celu racjonalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych przy sporządzaniu ww. planów przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją ciepła są obowiązane współpracować z gminami, na których obszarze prowadzą swą działalność. Współpraca powinna polegać w szczególności na zapewnieniu spójności między planami przedsiębiorstw energetycznych a założeniami i planami, opracowywanymi przez gminę na podstawie art. 19 i 20 *Prawa energetycznego* (art. 16 ust. 5).

Do zadań własnych gminy należy planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło (art. 18), a zarząd gminy opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło (art. 19 ust. 1). Projekt założeń jest opiniowany przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz przez wojewodę w zakresie zgodności z założeniami polityki energetycznej państwa (ust. 5).

W przypadku gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji ww. założeń zarząd gminy opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło dla obszaru gminy lub jej części na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń (art. 20). W celu realizacji takiego planu gmina może zawierać umowy z przedsiębiorstwami energetycznymi (ust. 5).

Zakres kompetencji organów administracji publicznej w zakresie prywatyzacji

Obowiązki Ministra Skarbu Państwa w zakresie komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wynikają z art. 25 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*¹². Przepis ten upoważnia także Ministra Skarbu Państwa do inicjowania polityki państwa w zakresie przekształceń własnościowych mienia komunalnego. Szczegółowe kompetencje Ministra w zakresie prywatyzacji zawiera *ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji*. Natomiast obowiązek prywatyzacji sektora elektroenergetyki nałożyły Ustawy budżetowe, odpowiednio na rok 1997 i 1998¹³.

⁹ Dz.U. Nr 35, poz. 303

¹⁰ Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 48, poz. 555

¹² tekst jednolity: Dz.U. Z 1999 r. Nr 82 poz. 928, ze zm.

¹³ 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).

Przewidziane w *ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji* kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa lub organu założycielskiego wykonuje wobec prywatyzowanego przedsiębiorstwa komunalnego organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego oraz organ wykonawczy związku jednostek samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz organu stanowiącego związku jednostek samorządu terytorialnego (art. 68 ust. ustawy). Wójt lub burmistrz (prezydent miasta), a od 15 stycznia 2003 r. także starosta, marszałek województwa oraz organ wykonawczy związku jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązani do składania ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego. Od 15 stycznia 2003 r. nadzór nad wykonaniem tego obowiązku sprawują właściwi wojewodowie (art. 69).

Kompetencje organów gminy w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw i spółek, poza *ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji*, określa także *ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Na jej podstawie do wyłącznej właściwości rady gminy, organu stanowiącego i kontrolnego w gminie (art. 15 ust. 1 ustawy), należy m.in.:

- tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywanie i występowanie z nich,
- określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania akcji przez zarząd,
- tworzenie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek

(art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f – h).

**Zakres kompetencji
szczególnych
organów
samorządu
terytorialnego**

Art. 7 ust. 1 pkt 3 *ustawy o samorządzie gminnym* stanowi, że do zadań własnych gminy należy m.in. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą.

Organem wykonawczym gminy do 27 października 2002 r. był zarząd, a od tej daty wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 26 ust. 1), wykonujący m.in. uchwały rady gminy (art. 30 ust. 1). Zarząd, a od 27 października 2002 r. wójt, burmistrz lub prezydent miasta, wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego organizację i zasady funkcjonowania określa regulamin organizacyjny (art. 33 ust. 1 – 2). Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy reguluje statut gminy (art. 22 ust. 1).

Według art. 46 *ustawy o samorządzie gminnym* oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem komunalnym do 27 października 2002 r. składali 2 członkowie zarządu lub 1 członek zarządu wraz z osobą upoważnioną, o ile statut gminy nie stanowi inaczej. Po tej dacie ww. oświadczenia składają jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca samodzielnie albo wraz z inną osobą upoważnioną przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasy-

gnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Na podstawie art. 90 ust. 1 ww. ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie jako organowi nadzoru uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 91).

Za prawidłową gospodarkę finansową do 27 października 2002 r. odpowiadał zarząd, a po tej dacie wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 60 ust. 1).

Zamówienia publiczne

Zamówień na dostawę, usług lub roboty budowlane finansowanych ze środków publicznych¹⁴ dokonuje się z zastosowaniem przepisów *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*, tj. jawnie, z zachowaniem równości i konkurencyjności podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne oraz z uwzględnieniem racjonalnego i rzetelnego wydatkowania „pieniędzy publicznych”. *Ustawę* stosuje się do zamówień publicznych udzielanych m.in. przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu *ustawy o finansach publicznych*¹⁵ oraz komunalne jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej (art. 4 ust. 1). Do stosowania ustawy zobowiązane są również inne podmioty niż wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy, jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub bezpośrednio przez podmioty wymienione w ww. przepisie (art. 4 ust. 2). Ponadto art. 4a ust. 1 pkt 3 stanowi, że do stosowania ustawy są obowiązane również podmioty niewymienione w art. 4, jeżeli udzielane przez nie zamówienie jest bezpośrednio związane z tworzeniem stałych sieci przeznaczonych do świadczenia publicznych usług związanych z produkcją, transportem lub dystrybucją energii cieplnej lub dostarczaniem energii cieplnej do takich sieci lub kierowaniem takimi sieciami.

Podstawowym trybem udzielania zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony (art. 14 ust. 1 ustawy). Zamawiający, o którym mowa w art. 4a, może udzielać zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego lub dwustopniowego, niezależnie od wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 52b oraz w art. 54 *ustawy* (art. 14 ust. 4).

Od 26 października 2001 r. *ustawy* nie stosuje się do zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 3 000 euro (art. 6 ust. 1 pkt 7).

¹⁴ Środki publiczne są tu definiowane w rozumieniu *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych* (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

¹⁵ Według tej ustawy do sektora finansów publicznych zalicza się m.in. jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz związki, a także samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego

Od 25 stycznia 2003 r. umowy w sprawach zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej (art. 74a)¹⁶.

Zachowania polegające na nierównym traktowaniu oferentów stanowią naruszenie ustawy i mogą stanowić podstawę protestów i odwołań (art. 79- 92h), z tym że ustawa pozwala na stosowanie preferencji krajowych (art. 18 ust. 2). Ustawa nakazuje wykluczenie z ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego dostawców i wykonawców niewiarygodnych, zalegających z podatkami, skazanych za przestępstwo związane z zamówieniami publicznymi (art. 19). Wszelkie oświadczenia i zawiadomienia składane przez zamawiających i dostawców lub wykonawców wymagają formy pisemnej (art. 21), także w przypadkach określonych w art. 15 ust. 1 ustawy. Podstawowym trybem udzielania zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony (art. 14). Ponadto ustawa dopuszcza w przypadkach określonych w ustawie udzielenie zamówienia publicznego w trybie: przetargu ograniczonego (art. 52a), przetargu dwustopniowego (art. 53), negocjacji z zachowaniem konkurencji (art. 63), zapytania o cenę (art. 67), zamówienia z wolnej ręki (art. 70), a także poprzedzenie konkursem, w przypadku gdy przedmiotem zamówienia publicznego są twórcze prace projektowe (art. 13a ust. 1).

Naruszenie zasady lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych określonych w ww. ustawie stanowi zgodnie, z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁷, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

**Uwarunkowania
ekonomiczne
i organizacyjne**

Według dokumentu, przedłożonego Sejmowi RP w dniu 25 lutego 2003 r.¹⁸, na działalność w sektorze ciepła wydano 1740 koncesji i 50 promes, w tym na wytwarzanie ciepła – 779 koncesji i 29 promes, na przesył i dystrybucję ciepła – 746 koncesji i 19 promes, a na obrót ciepłem – 215 koncesji i 2 promesy. W 2003 r. 885 przedsiębiorstw (co stanowiło spadek o 1% w stosunku do 2002 r.) posiadało 1 627 koncesji na działalność związaną z zaopatrzeniem w ciepło, w tym:

- 725 koncesji na wytwarzanie (spadek o 7% w stosunku do 2002 r.)
- 699 na przesyłanie i dystrybucję (spadek o 6,1%)
- 203 na obrót ciepłem (spadek o 4,2%)¹⁹

Pomimo, że większość przedsiębiorstw ciepłowniczych (ok. 70%) nie miała koncesji²⁰ Prezesa URE, obszar regulowany obejmował szacunkowo około 90% wartości ciepła dostarczonego odbiorcom finalnym.

Długość sieci ciepłowniczej w kraju na koniec 2003 r. wyniosła 16 994,5 km.

¹⁶ Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 2, poz. 16)

¹⁷ j.t. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

¹⁸ Przyszłość sektora energii w Polsce. Informacja Rządu w związku z planowaną debatą sejmową

¹⁹ Raport ciepłowniczy – 2003 r., w: biuletyn URE nr 6/2004

²⁰ koncesja nie jest wymagana w przypadku wytwarzania ciepła w źródłach o łącznej mocy poniżej 1 MW oraz przesyłania i dystrybucji ciepła, jeżeli moc zamówiona przez odbiorców nie przekracza 1 MW

Charakterystyka przedsiębiorstw ciepłowniczych

Rynek energii ciepłej w dużych aglomeracjach bazował na elektrociepłowniach zawodowych²¹ należących do Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstwach dystrybucyjnych, będących w większości własnością władz komunalnych. W mniejszych systemach funkcjonowały przedsiębiorstwa komunalne łączące wytwarzanie z dystrybucją ciepła.

Wśród przedsiębiorstw ciepłowniczych dominują przedsiębiorstwa, które prowadzą kilka rodzajów działalności ciepłowniczej. Ponad 60% przedsiębiorstw zajmuje się wytwarzaniem oraz przesyłaniem i dystrybucją ciepła, około 16% prowadzi jeszcze dodatkowo obrót ciepłem. W całym sektorze największą grupę stanowią przedsiębiorstwa ze sprzedażą poniżej 1 mln GJ ciepła rocznie.

Ciepło wytwarzane jest w następujących źródłach:

- w elektrowniach i elektrociepłowniach zawodowych i przemysłowych,
- w ciepłowniach komunalnych,
- w kotłowniach lokalnych,
- w procesach technologicznych w przemyśle (zakładach chemicznych, rafineriach, hutach itp.),
- w źródłach niekonwencjonalnych (spalanie biogazu, energia złóż geotermalnych).

Wymagane parametry termiczne determinują dostawę ciepła na niewielkie odległości. Transportowane jest ono ze źródeł za pomocą sieci ciepłowniczych, z których większość ułożona jest pod ziemią, a tylko 10% przebiega nad ziemią.

Z całkowitej produkcji ciepła w kraju ponad 70% ciepła produkowane jest w skojarzeniu z energią elektryczną²², z tego: 65% przypada na elektrociepłownie (zawodowe i przemysłowe) a około 6% na elektrownie. Niecałe 30% ciepła produkowane jest bez skojarzenia.

Natomiast w sprzedaży krajowej ciepła, udział elektrociepłowni wynosi tylko 38%, ponieważ znaczna część ciepła produkowanego w elektrociepłowniach przemysłowych zużywana jest na potrzeby własne przemysłu. Ponad 50% krajowej sprzedaży ciepła realizują przedsiębiorstwa ciepłownictwa zawodowego (ciepłownie zawodowe, przedsiębiorstwa produkcyjno-dystrybucyjne) i ciepłownie przemysłowe.

Koncesjonowane przedsiębiorstwa w latach 2002-2003 wytworzyły po ponad 490 PJ ciepła. W 2003 r. ogólnokrajowy wolumen sprzedanego ciepła wyniósł 483 168,7 TJ, co stanowiło wzrost o 3% w stosunku do 2002 r. (469 355,5 TJ)²³.

URE szacowało, że w miastach około 35% potrzeb ciepłych zaspokajane jest ze źródeł energetyki zawodowej (elektrownie i elektrociepłownie), 20% z ciepłowni komunalnych, 11% z kotłowni lokalnych, 7% z przemysłowych źródeł ciepła, a ok. 27% stanowi indywidualne ogrzewanie.

²¹ zawodowe wytwarzają ciepło jako podstawowy produkt, natomiast przemysłowe produkują ciepło przede wszystkim na potrzeby własne.

²² jednoczesna produkcja energii elektrycznej i ciepła

²³ Raport ciepłowniczy – 2003 r., w: Biuletyn URE nr 6/2004

Na spadek wielkości zamówionej mocy i zużycia ciepła mają wpływ zmieniające się warunki klimatyczne (coraz łagodniejsze zimy) oraz racjonalizacja zużycia. Najbardziej spadło zużycie ciepła w przemyśle – o prawie 65%, co wynikało zarówno ze zmniejszenia produkcji w energochłonnych gałęziach, zmian technologii produkcji, jak również z powodów racjonalizacji zużycia energii w ogóle, a ciepła w szczególności (oszczędność ciepła do ogrzewania pomieszczeń). Stosunkowo niewielki spadek nastąpił w gospodarstwach domowych – o niecałe 9%. W tym przypadku zmniejszenie zużycia ciepła wynikał przede wszystkim z nowoczesnych, energooszczędnych systemów budownictwa oraz przedsięwzięć termomodernizacyjnych (poprawa izolacyjności cieplnej, wyposażenie w ciepłomierze i urządzenia automatycznej regulacji dostawy i odbioru ciepła).

Do produkcji ciepła zużywa się przede wszystkim węgiel kamienny i gaz ziemny wysokometanowy oraz niewielkie ilości gazu ziemnego zaazotowanego i oleju opałowego lekkiego. Najtańsze jest ciepło produkowane z węgla kamiennego, za wyjątkiem województwa opolskiego, gdzie ceny ciepła produkowanego z węgla kamiennego są najwyższe²⁴.

Kontrola NIK wykazała, że prywatyzacja nie wpłynęła dotychczas w istotnej skali na zmiany struktury zużycia paliw energetycznych.

3.2. Ustalenia

3.2.1. REALIZACJA RZĄDOWYCH PROGRAMÓW RESTRUKTURYZACJI I PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW ENERGETYKI CIEPLNEJ

W latach objętych kontrolą obowiązywały następujące programy rządowe:

- *Demonopolizacja i prywatyzacja elektroenergetyki* z września 1996 r.,
- *Program oraz uwarunkowania prywatyzacji sektora energetycznego*, przyjęty przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w dniu 2 lipca 1998 r.,
- *Zintegrowany harmonogram prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzenie rynku energii elektrycznej*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 maja 2000 r., ze zmianą przyjętą w dniu 1 sierpnia 2000 r.,
- *Aktualizacja Zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego*, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 19 czerwca 2001 r.,
- *Program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego*²⁵, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 stycznia 2003 r.

**Pominięty
czynnik
konkurencji**

Prywatyzacja i restrukturyzacja sektora energii cieplnej w kontrolowanym okresie była realizowana na podstawie czterech programów rządowych, w których kolejno dokonywano aktualizacji terminów zbycia akcji (zawarcia umów prywatyzacyjnych) spółek elektrociepłowniczych oraz zmian koncepcji przekształceń poszczególnych podmiotów. Ponadto, w aktualnie obowiązującym *Programie realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora*

²⁴ Ciepłownictwo – stan, taryfowanie, problemy, praca zbiorowa, URE, grudzień 2002 r.

²⁵ Program ten odnosił się m.in. do elektrociepłowni

elektroenergetycznego z 28 stycznia 2003 r. w odniesieniu do czterech elektrociepłowni odstąpiono od przyjętej poprzednio koncepcji prywatyzacji i zastąpiono ją programem restrukturyzacji. NIK zauważa, że w ww. *Programie pominięto kwestię wprowadzenia elementów konkurencji rynkowej w sektorze energii cieplnej*.

W dokumencie tym przyjęto założenie, że celem restrukturyzacji jest „przeprowadzenie takich zmian, by elektroenergetyka w większym niż dotąd stopniu i zakresie służyła gospodarce i odbiorcom finalnym”. Jednak, poza tym ogólnikowym sformułowaniem, *Program* nie określa sposobu osiągnięcia tych celów, zwłaszcza gdy chodzi o zabezpieczenie interesu odbiorcy finalnego oraz stworzenia mechanizmów rynkowych na poszczególnych lokalnych rynkach ciepła.

Efekty programów rządowych

Izba ocenia jako niezadowalający stopień zaawansowania działań prywatyzacyjnych sektora, wynikający w dużej mierze ze zmieniających się koncepcji programów restrukturyzacji sektora oraz niedotrzymywania określonych w tych programach terminów zakończenia poszczególnych procesów prywatyzacyjnych. W ciągu 7 lat, tj. od chwili zatwierdzenia przez Radę Ministrów w 1996 r. programu *Demonopolizacja i prywatyzacja elektroenergetyki*, sprywatyzowano niepełną połowę spółek sektora energii cieplnej. Spośród 21 elektrociepłowni, objętych do 2004 r. procesami prywatyzacyjnymi i restrukturyzacyjnymi, do zakończenia czynności kontrolnych sprywatyzowano 10 spółek²⁶, a dwie zostały w ramach restrukturyzacji połączone z **Południowym Koncernem Energetycznym SA**.

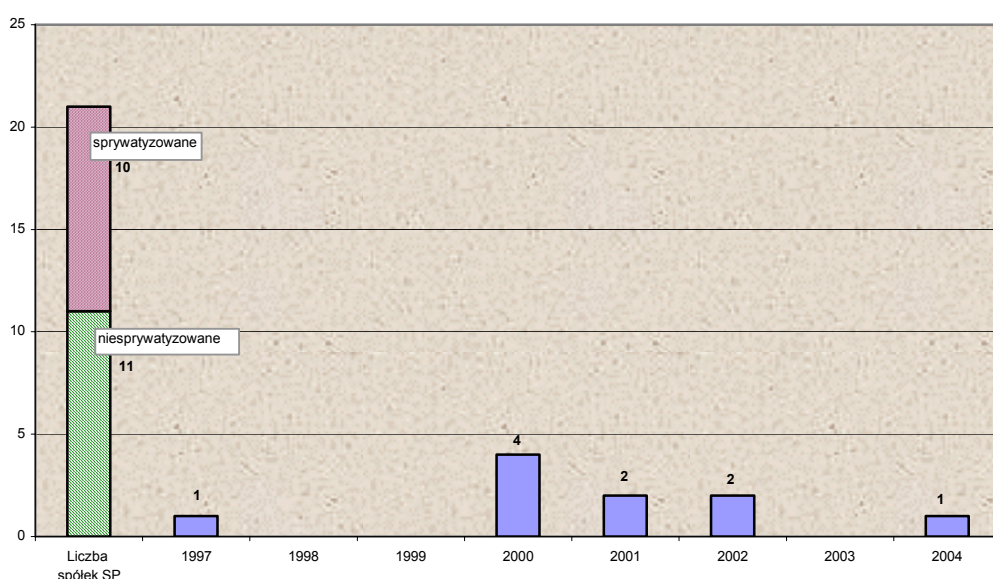


Diagram 2 Dynamika prywatyzacji spółek energociepłowniczych w latach 1997-2004.

Opóźnienia w realizacji rządowego programu prywatyzacji spowodowały, że kolejne transakcje sprzedaży były prowadzone w mniej korzystnych warunkach rynkowych (wprowadzenie akcyzy na energię elektryczną w 2002 r., powstawanie alternatywnych lokalnych źródeł ciepła, spadające zapotrzebowanie na ciepło).

Pomimo kilkukrotnych przesunięć planowanych terminów zawarcia umów zbycia akcji elektrociepłowni, do zakończenia kontroli w MSP nie zostały sprywa-

²⁶ do końca 2003 r. – 9 spółek, a w I półroczu 2004 r. – 1 spółkę

tyzowane dwie spółki: **Zespół Elektrociepłowni Łódź SA** oraz **Zespół Elektrociepłowni Bydgoszcz SA**. W *Programie oraz uwarunkowaniach prywatyzacji sektora energetycznego* z 2 lipca 1998 r. zakładano prywatyzację ww. elektrociepłowni do roku 2002 r. W *Zintegrowanym harmonogramie prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzenie rynku energii elektrycznej* z 16 maja 2000 r. planowano zbycie 45% akcji tych spółek w 2001 r., zaś w *Aktualizacji Zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego* z 19 czerwca 2001 r. ustalono podpisanie umów prywatyzacyjnych w 2002 roku. Aktualnie obowiązujący *Program realizacji polityki właścicielskiej* zakładał „planowany termin zawarcia umowy prywatyzacyjnej” w odniesieniu do ZEC Łódź SA i ZEC Bydgoszcz SA na rok 2003.

Pan Piotr Czyżewski – Minister Skarbu Państwa, w swoich wyjaśnieniach²⁷ nie ustosunkował się do kwestii dotyczących przyczyn niedotrzymania terminów prywatyzacji ZEC Bydgoszcz SA, określonych w kolejno obowiązujących harmonogramach rządowych. Minister wyjaśnił natomiast m.in., że w odniesieniu do tej spółki oraz ZEC Łódź SA możliwe jest zakończenie procesu prywatyzacji w 2004 r. Według informacji Ministra Skarbu Państwa, przedłożonej komisji Skarbu Państwa Sejmu RP w dniu 15 stycznia 2005 r., obie ww. spółki nadal nie zostały sprywatyzowane.

W ww. *Programie realizacji polityki właścicielskiej* odstępiono od rozpoczęcia lub kontynuowania przewidzianej w poprzednich programach koncepcji prywatyzacji czterech spółek: **Zespół Elektrociepłowni Bytom SA**, **Elektrociepłownia Tychy SA**, **Elektrociepłownia Zabrze SA**, **Elektrociepłownia Gorzów Wlkp. SA**.

W odniesieniu do spółek EC Tychy SA, ZEC Bytom SA i EC Zabrze SA obecnie realizowany program zakładał, że w I kwartale 2003 r. zostanie uruchomiona procedura połączenia z Południowym Koncernem Energetycznym SA. Do dnia zakończenia kontroli w MSP (tj. grudnia 2003 r.) nie nastąpiła konsolidacja tych podmiotów z PKE SA. W tej sprawie Minister Skarbu Państwa wyjaśnił m.in., że *Program* z 28 stycznia 2003 r. nie przesądził trybu połączenia ww. spółek z PKE SA. Ponadto stwierdził, że realny termin tej konsolidacji będzie możliwy do określenia po podjęciu decyzji co do wyboru formy połączenia wspomnianych spółek z PKE SA. Wiązało się to – według wyjaśnień – z koniecznością wszechstronnej analizy wpływu trybu połączenia na sytuację ekonomiczno-finansową i społeczną w spółkach wnoszonych do PKE SA²⁸. Według informacji Ministra Skarbu Państwa, przedłożonej komisji Skarbu Państwa Sejmu RP w dniu 15 stycznia 2005 r., trzy ww. spółki są przewidziane do prywatyzacji w 2005 r. poprzez zaproszenie do rokowań.

W odniesieniu do Elektrociepłowni Gorzów Wlkp. SA *Program* z 28 stycznia 2003 r. przewidywał, że wniesienie akcji tej spółki wzmocni kapitałowo **Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA**, nie określono jednak żadnego terminu. W tej sprawie Minister Skarbu Państwa wyjaśnił jedynie, że akcje EC Gorzów SA „zostaną wniesione do PSE SA po wydaniu opinii Rządowego Centrum Legislacji w zakresie interpretacji prawnej, dotyczącej art. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji”²⁹. Należy przy tym podkreślić, że rządowy program z 16 maja 2000 r. przewidywał prywatyzację tego podmiotu w 2002 r., zaś w poprzednio obowiązującym harmonogramie z 19 czerwca 2001 r. ww. spółka została uwzględniona w „planach do realizacji” w 2003 roku.

²⁷ Pismo MSP/BM/10547/03 z 18 grudnia 2003 r.

²⁸ Pismo MSP/BM/10547/03 z 18 grudnia 2003 r.

²⁹ Pismo MSP/BM/10547/03 z 18 grudnia 2003 r.

**Program
Wspierania
Prywatyzacji
Przedsiębiorstw
Komunalnych**

Minister Skarbu Państwa skorzystał z nadanego mu upoważnienia, na podstawie art. 25 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³⁰, do inicjowania polityki państwa w zakresie przekształceń własnościowych mienia komunalnego poprzez realizację w latach 1998-2000 programu *Wspierania Prywatyzacji Przedsiębiorstw Komunalnych (WPPK)*. Programem tym objęte zostały m.in. podmioty komunalne działające w sektorze energetyki ciepłej. Jednakże w odniesieniu do tego sektora realizacja procesów prywatyzacyjnych w ramach ww. programu nie stanowiła istotnego udziału w całości procesów prywatyzacyjnych komunalnych przedsiębiorstw ciepłowniczych.

W latach 1998-2000 w programie WPPK, finansowanym w ramach PHARE'96, wzięło udział 19 podmiotów komunalnych działających w ciepłownictwie na terenie ówczesnych delegatur Ministra Skarbu Państwa w Lublinie, Białymstoku, Rzeszowie, Gdańsku, Łodzi i Toruniu. Na jego podstawie, pomoc świadczona dla przedsiębiorstw komunalnych składała się ze szkoleń dla pracowników ww. podmiotów i przedstawicieli zarządów gmin oraz z tzw. pomocy technicznej, czyli doradztwa dla zarządów gmin. Doradztwo organom samorządu terytorialnego obejmowało restrukturyzację poprzedzającą proces prywatyzacji, pomoc w przygotowaniu i realizacji transakcji prywatyzacyjnych oraz doradztwo w trakcie negocjacji z inwestorem. W ramach pomocy technicznej przygotowano również dokumentację przedprywatyzacyjną lub założenia programu restrukturyzacyjnego.

Kontrola wykazała, że dobór podmiotów do WPPK odbywał się bez określonych kryteriów. Dyrektorzy delegatur MSP w Lublinie i Gdańsku, odpowiadający za nabór podmiotów komunalnych do programu i nadzorujący jego realizację, nie otrzymali w tym zakresie żadnych wytycznych. Dyrektorzy ww. delegatur współdziałali z dyrektorami innych delegatur (rzeszowskiej, białostockiej, łódzkiej i toruńskiej) uczestniczących w programie oraz z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Pan Henryk Woźniak – Dyrektor Delegatury Ministra Skarbu Państwa w Gdańsku wyjaśnił, że zaproszenia do udziału w ww. projekcie zostały wysłane przez delegaturę do wszystkich większych gmin z terenu objętego Programem³¹. Z wyjaśnień pana Krzysztofa Żuka – Dyrektora Delegatury Ministra Skarbu Państwa w Lublinie wynika natomiast, że do projektu WPPK organy gminy kierowały przedsiębiorstwa, w stosunku do których planowały wcześniej podjęcie działań restrukturyzacyjnych bądź prywatyzacyjnych, a zgłaszane do niego podmioty były akceptowane przez **Fundację Przekształceń Własnościowych**³².

Z 19 przedsiębiorstw ciepłowniczych, uczestniczących w *Programie*, jedynie w czterech przypadkach działania te zakończyły się sfinalizowaniem procesu prywatyzacji. Z tego jedna spółka w niespełna trzy lata po prywatyzacji została postawiona w stan upadłości.

³⁰ Tekst jednolity: Dz.U. Z 1999 r. Nr 82 poz. 928, ze zm.

³¹ Pismo MSP/DGD/079-148/6975/03 z 22 grudnia 2003 r.

³² Pismo MSP/DLU/2458/2003 z 19 grudnia 2003 r.

3.2.2. BRAK STRATEGII ORGANÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W DZIEDZINIE ENERGETYKI CIEPLNEJ

Procesy prywatyzacyjne komunalnych podmiotów, działających w sektorze energii cieplnej, nie były elementem wypracowanej przez gminy strategii planowania zaopatrzenia w ciepło. **Jednostki samorządu terytorialnego w zdecydowanej większości nie stworzyły strategii funkcjonowania lokalnego rynku ciepła**, a w sytuacji posiadania takiej strategii żadna z nich nie uwzględniała restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw energetyki cieplnej.

Plany zaopatrzenia w ciepło

Spośród 21 skontrolowanych Gmin w 9 przypadkach stwierdzono niedochowanie wymogu uchwalenia założeń planów zaopatrzenia w ciepło, określonego w art. 19 *Prawa energetycznego*. Powodem tego, przedstawianym w wyjaśnieniach, był brak możliwości sfinansowania opracowania takich założeń.

Burmistrz Pasłęka wyjaśnił: „w sprawie realizacji obowiązku opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, nie wykonanie go do tej pory spowodowane było brakiem środków finansowych w budżecie gminy”³³. Jednakże projekty wydatków budżetowych Gminy w latach 2001-2003 przewidywały środki na ten cel, nie były natomiast w kolejnych latach zatwierdzane przez Radę Miasta i Gminy.

Gminy, które nie uchwałyły ww. założeń, nie posiadały także jakichkolwiek innych dokumentów, określających sposób organizacji lokalnego rynku ciepła a także pozycję rynkową oraz perspektywy rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych, stanowiących własność komunalną. Niosło to negatywne skutki dla ustalenia wartości rynkowej prywatyzowanych spółek, a w jednym przypadku spowodowało rezygnację jednego z potencjalnych inwestorów z udziału w przetargu.

Mimo wyceny wartości 1 udziału **Zakładu Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Opocznie** w przedziale od 855,60 zł do 991,40 zł, ceny oferowane przez firmy biorące udział w rokowaniach kształtowały się w granicach od 120 do 360 zł/udział. Według oferty wstępnej potencjalnego inwestora **Dolnośląskiego Zakładu Termoenergetycznego SA w Walbrzychu** brak planu zaopatrzenia w ciepło uniemożliwia stworzenie wiarygodnych planów rozwojowych spółki oraz ogranicza możliwość przeprowadzenia wyceny przedsiębiorstwa. W efekcie rokowania te zakończyły się niepowodzeniem.

Polityka prywatyzacyjna gmin

Inicjatywa prywatyzacji przedsiębiorstw energetyki cieplnej wynikała z potrzeb modernizacji i dokapitalizowania spółek. W 3 gminach prywatyzacja została za inicjowana przez Ministra Skarbu Państwa, w ramach Programu Wspierania Prywatyzacji Przedsiębiorstw Komunalnych³⁴.

W dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości na etapie przygotowywania procesu prywatyzacji spółek ciepłowniczych.

Zarząd Miasta Poznania zaniechał inicjatywy opracowania koncepcji restrukturyzacji i wyboru metody prywatyzacji **Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej SA w Poznaniu**, a następnie działał ze zwłoką w podjęciu decyzji w tej sprawie, mimo wniosków Spółki.

³³ Pismo z 2 października 2003 r.

³⁴ program ten został omówiony w pkt 3.2.1. informacji

Inicjatorem działań prywatyzacyjnych PEC SA była sama spółka. Główne założenia procesu restrukturyzacji i prywatyzacji zostały opracowane w maju 1997 r. Zarząd PEC SA przewidywał, że ewentualna prywatyzacja zostanie przeprowadzona metodą publicznego zaproszenia do rokowań. Główną tezą opracowanej we współpracy z Doradcą koncepcji przekształceń była konieczność pozyskania już w 1999 roku strategicznego, zagranicznego inwestora branżowego. PEC SA w dniu 28 maja 1998 r. zwróciła się z prośbą o wniesienie opracowanego przez Zarząd PEC SA dokumentu *Założenia przekształceń strukturalno-własnościowych Poznańskiej Energetyki Ciepłej SA* na posiedzenie Zarządu Miasta Poznania i pod obrady Rady Miejskiej w celu podjęcia przez oba organa stosownych uchwał umożliwiających rozpoczęcie i niezakłócone przeprowadzenie przekształceń strukturalno-własnościowych Spółki.

Jednakże Zarząd Miasta Poznania, mimo świadomości potrzeby dokapitalizowania Spółki, nie podjął w 1998 r. żadnych działań związanych z zasileniem kapitałowym PEC SA, ani żadnych decyzji określających strategiczne kierunki prywatyzacji Spółki. Dopiero w dniu 7 listopada 2000 r., czyli dwa lata po złożeniu wniosku przez Zarząd PEC-u, Zarząd Miasta przyjął wstępnie wariant prywatyzacji PEC SA (sprzedaż akcji). Rada Miasta podjęła decyzję o prywatyzacji Spółki w *uchwale nr LIV/665/III/2001 z dnia 21 marca 2001 r.*

Podjęte w 2002 r. przez **Zarząd Miasta Kościana** działania zmierzające do prywatyzacji **MZEC Sp. z o.o.** nie zostały poprzedzone odpowiednim jej przygotowaniem poprzez uporządkowanie stanu majątkowego i sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki. W efekcie próba prywatyzacji zakończyła się niepowodzeniem a spółka została postawiona w stan likwidacji.

Zarząd Miasta, pełniący jednocześnie na mocy art. 12 ust. 2 *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* funkcję zgromadzenia wspólników MZEC Sp. z Sp. o.o., nie wykorzystał wynikających z tego uprawnień, by zobowiązać Zarząd Spółki do opracowania i zrealizowania programu restrukturyzacyjnego. W efekcie tych zaniechań, próba prywatyzacji dotyczyła przedsiębiorstwa znajdującego się w krytycznej sytuacji finansowej, ponoszącego corocznie wysokie straty.

Mimo bardzo niskiej płynności finansowej, Spółka realizowała kosztowne inwestycje, finansowane z kapitału obcego. Wynikające z tego zagrożenia dla działalności Spółki wskazywała m.in. Rada Nadzorcza Spółki w sprawozdaniu finansowym za 1999 r. Nie skutkowało to jednak podjęciem radykalnych działań naprawczych.

Zobowiązania Spółki na dzień 15 stycznia 2002 r., tj. moment podjęcia decyzji o prywatyzacji, wynosiły 2 859,8 tys. zł. Spółka, bez pomocy z zewnątrz, nie była w stanie kontynuować działalności i spłacać zaciągniętych kredytów i pożyczek. Zarząd Miasta Kościana uważał sprzedaż udziałów Spółki za jedyne wyjście, dzięki któremu Miasto uniknie spłaty zobowiązań zaciągniętych przez Spółkę.

Pomimo, że już w sprawozdaniu Zarządu Spółki za 1998 r. stwierdzono, że „w interesie Spółki jest [...] szybka sprzedaż zarówno majątku ruchomego jak i nieruchomości wraz z gruntami, bądź pozyskanie innych odbiorców ciepła z kotłowni Północna” podejmowane próby w tym zakresie nie przyniosły przez blisko cztery lata efektów. Działania zmierzające do pozyskania odbiorców ciepła z tej kotłowni nie zostały podjęte z powodu wysokich kosztów. Natomiast w kwestii zbycia tego majątku zgromadzenie wspólników Spółki dopiero 15 maja 2001 r. podjęło uchwałę (*nr I/V/2001*) upoważniającą Zarząd MZEC Sp. z o.o. do „dokonania wyceny nieruchomości i obiektów nieczynnej kotłowni na ul. Północnej, oraz przygotowanie obiektu do sprzedaży”. Do momentu postawienia Spółki w stan likwidacji nie doszło do skutku zbycia ww. zbędnego majątku.

3.2.3. PRAWIDŁOWOŚĆ PROCEDUR PRYWATYZACYJNYCH

Ministerstwo Skarbu Państwa w większości zbadanych przypadków prawidłowo stosowało procedury, związane z prywatyzacją spółek. Ocenę tę w istotnym stopniu obniża jednak skala nieprawidłowości stwierdzonych w procesie prywatyzacji ZEC-P SA w Poznaniu. **Gminy realizowały poszczególne procedury prywatyzacji podmiotów w dużej mierze z wadami i błędami.**

Wszystkie prywatyzacje, dokonywane przez Ministra Skarbu Państwa, były dokonywane metodą pośrednią, na podstawie przepisów rozdziału IV *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*. Wśród 21 zbadanych procesów prywatyzacji, realizowanych przez gminy, 13 dokonano metodą pośrednią, w 5 przypadkach nastąpiło podwyższenie kapitału zakładowego poprzez objęcie akcji lub udziałów nowej emisji przez wyłonionego inwestora. Ponadto zmiana struktury własnościowej w dwóch spółkach nastąpiła w wyniku wniesienia majątku gminy do spółki z udziałem osób trzecich. Jeden ze skontrolowanych procesów prywatyzacyjnych zakończył się niepowodzeniem.

Analiza prywatyzowanego podmiotu

NIK nie zgłasza uwag do działań Ministra Skarbu Państwa dotyczących wyboru doradców prywatyzacyjnych oraz efektów ich prac w procesach prywatyzacji pięciu spółek: **Elektrociepłowni „Będzin” SA (EC Będzin SA), Elektrociepłowni Energotor-Toruń SA (EC Energotor-Toruń SA), Elektrociepłowni Toruń SA (EC Toruń SA), Zespołu Elektrociepłowni Wybrzeże SA (ZEC Wybrzeże SA) oraz Elektrociepłowni Warszawskich SA (EW SA).** W ww. przypadkach zostały sporządzone analizy przedprywatyzacyjne odbierane przez Ministerstwo Skarbu Państwa. W analizach tych uwzględniono sytuację prawną majątku, w tym m.in. prawa własności składników, ograniczone prawa rzeczowe, wierzytelności i zobowiązania oraz stan roszczeń. Przy ustaleniach stanu i perspektyw rozwoju spółek przeprowadzono analizy ekonomiczno-finansowe, marketingowe, organizacji i zarządzania.

ZEC-P SA

Istotne nieprawidłowości, w tym naruszenie obowiązujących przepisów, miały miejsce w procesie prywatyzacji **Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA (ZEC-P SA).**

NIK negatywnie oceniła – pod względem rzetelności – **sposób działania komisji przetargowej powołanej w celu wyboru doradcy Ministra Skarbu Państwa w procesie prywatyzacji ZEC-P Poznań.** Działania części członków komisji przetargowej, na etapie oceny poszczególnych ofert pod względem określonych kryteriów, nie spełniały wymogu obiektywności. W konsekwencji nie zapewniono wyboru najkorzystniejszej oferty. Należy przy tym podkreślić brak przejrzystych kryteriów oceny ofert, na potrzeby prac komisji przetargowych, którymi członkowie ww. komisji przetargowej powinni się kierować przy dokonywaniu ocen złożonych ofert w poszczególnych kategoriach. Rozbieżności między poszczególnymi członkami komisji w ocenie tej samej firmy sięgały nawet 26 punktów (na 100 możliwych). Było tak w przypadku firmy DGA SA/WBK SA, gdy jeden z członków komisji przyznał łącznie 67 punktów a inny – 93 punkty. Niewiele mniejsza rozpiętość wystąpiła także w przypadku firmy EVIP International Sp. z oo. – od 61 do 82 punktów.

W ocenach za spełnienie poszczególnych kryteriów przyznano punktację w sposób niekonsekwentny i niespójny z częścią opisową tych samych ocen. Członkowie komisji przetargowej, identycznie oceniając w części opisowej wypełnienie przez poszczególnych oferentów danego kryterium, przyznawali za to zróżnicowaną liczbę punktów. Zdarzały się nawet przypadki wyższego punktowania oferty, która w części opisowej została oceniona jako gorsza.

Np. za przedstawienie harmonogramu uznanego przez jednego z członków komisji, jako „zgodnego z oczekiwaniami” przyznał on jednemu oferentowi 10 a innemu 5 punktów, zaś za harmonogram, który określił jako: „długi okres realizacji” – przyznał 6 pkt (a więc więcej, niż za harmonogram „zgodny z oczekiwaniami”). Oceniając oferentów za spełnienie kryterium „znajomość branży i przepisów regulujących działalność branży, w której Spółka prowadzi działalność”, członek komisji za: „dobrą znajomość branży i przepisów”, jak sam określił w swej ocenie opisowej, przyznał jednej firmie 25 punktów, innej – 22 a jeszcze innej – 15 punktów. Z kolei po tyle samo (po 22 punkty) przyznał w tej kategorii jednej firmie za „dobrą znajomość branży i przepisów” a innej za „średnią znajomość branży”. W wyjaśnieniach stwierdził: „Przyznając punkty za znajomość branży kierowałam się własną oceną zaprezentowanego opisu znajomości branży, który stanowił niezbędny istotny element oferty”. Zdaniem NIK nie uzasadnia to jednak tak znacznego zróżnicowania liczby przyznanych punktów za dobrą znajomość branży, ani przyznania tej samej liczby punktów równocześnie za dobrą i za średnią znajomość branży.

Oceniając oferentów za kryterium „znajomość branży i przepisów regulujących działalność branży, w której Spółka prowadzi działalność”, przy uzasadnieniu „b.d.b. znaj. branży i przepisów” inny członek komisji przetargowej przyznał 23 punkty, a równocześnie innej firmie przy uzasadnieniu „przeciętna (sektorowa, wytwarzania)” przyznał 24 punkty. W kwestii tej wyjaśnił, że: „Nie pamiętam ale uważam, że jakieś racjonalne przesłanki do takiej oceny istniały, tym bardziej, że ująłem coś w nawiasie, a zatem poświęciłem temu jakąś szczególną uwagę”.

Analiza przedprywatyzacyjna

NIK ocenia negatywnie – z punktu widzenia legalności – **przyjęcie przez MSP analiz przedprywatyzacyjnych wykonanych przez doradcę prywatyzacyjnego, firmę Access Sp. z oo.**, mimo że nie spełniały one wymogów obowiązującego prawa ani umowy z MSP. Analizy te zostały wykonane przez Access Sp. oo. na podstawie *Umowy z MSP nr MSP/DFSP/75/FFP/2001 z dnia 28 lutego 2001 r.* Przedmiotowy zakres – określony umową – był zgodny z wymogami *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecania, opracowania, zasad odbioru i funkcjonowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy.*

Analiza stanu i perspektyw rozwoju ZEC-P SA została oddana przez doradcę i przyjęta przez MSP w wersji, która nie wypełniała zakresu określonego w §3 ust. 2 ww. *rozporządzenia*. Przedstawiona przez doradcę analiza, na którą składały się: *Analiza wykorzystywanych technologii, Analiza marketingowa, Analiza sytuacji finansowej oraz System organizacji i zarządzania*, nie zawierała wymaganych przez powołany wyżej przepis: perspektywicznego planu działalności Spółki wraz z prognozą wyników oraz kierunków restrukturyzacji Spółki z określeniem szacunkowych wielkości środków finansowych na ten cel. Elementy te były także przedmiotem umowy MSP z doradcą.

Ponadto, przedstawiony przez doradcę w ramach *Analizy stanu i perspektyw rozwoju ZEC-P SA* opis stanu Spółki (*Analiza sytuacji finansowej*), nie zawierał „wskazania jej słabych i mocnych stron, szans i zagrożeń na okres co najmniej najbliższych 5 lat”, do przedstawienia czego doradca zobowiązany był mocą postanowień zawartych w załączniku nr 1 (Faza I, pkt 2 lit. a) do

Umowy z dnia 28 lutego 2001 r. Minister Skarbu Państwa wyjaśnił³⁵: „Perspektywiczny plan działalności Spółki oraz prognoza wyników zostały zawarte w opracowaniu pt.: «Analiza Stanu i Perspektyw Rozwoju ZEC-P SA.» (Analiza Marketingowa, Analiza Sytuacji Finansowej, System Organizacji i Zarządzania) od strony 50 do 70 oraz w dziele «Oszacowanie wartości Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA» – rozdziały 3.2 i 3.3. Ponadto podsumowanie oraz wnioski z prognoz finansowych ZEC-P SA znajdują się w «Raporcie dotyczącym strategii prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA» (rozdział 1.6)”. Jednakże, na wskazanych stronach opracowania *Analiza Stanu i Perspektyw Rozwoju ZEC-P SA* znajdują się jedynie: prognoza sprzedaży ciepła i energii elektrycznej – a więc znacznie mniej niż perspektywiczny plan działania spółki – a prognozy wyników nie znajdowały się ani na wskazanych w wyjaśnieniach ani też na pozostałych stronach tego opracowania.

W tym samym piśmie Minister Skarbu Państwa wyjaśnił: „Kierunki restrukturyzacji Spółki znajdują się m.in. w dziele pt.: «Analiza Stanu i Perspektyw Rozwoju ZEC-P SA» (Analiza Marketingowa, Analiza Sytuacji Finansowej, System Organizacji i Zarządzania) w punkcie nr 3 dotyczącym zatrudnienia”. Zdaniem NIK, wskazany przez Ministra Skarbu Państwa punkt dotyczący zatrudnienia, znajdujący się jako nr 3 w części *System organizacji i zarządzania*, traktował jedynie o restrukturyzacji zatrudnienia a nie o kierunkach restrukturyzacji Spółki z określeniem szacunkowych wielkości środków finansowych na ten cel, jak wymagało tego powołane wyżej rozporządzenie.

Minister SP wyjaśnił również: „Ponadto w tym samym opracowaniu w rozdziale pt. Analiza Rynkowa ZEC-P SA są wskazane zarówno słabe, jak i mocne strony Spółki oraz szanse i zagrożenia”. Według tych wyjaśnień „podsumowanie przeprowadzonych analiz zarówno w kontekście szans, jak i zagrożeń znajduje się także w Raporcie dotyczącym strategii prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA rozdział 1 (Główne wnioski z analiz) pkt 1.1 (Analiza SWOT)”³⁶. Zdaniem NIK, opracowanie to zawiera opis danych ogólnych na temat Spółki, bez wskazania słabych i mocnych stron. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że analiza SWOT znajduje się w *Raporcie dotyczącym strategii prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA*, tym niemniej postanowienia zawarte w załączniku nr 1 (Faza I, pkt 2 lit. a) do Umowy zawartej z MSP w dniu 28 lutego 2001 r. nie zostały wypełnione. Również co do pozostałych, brakujących zdaniem NIK elementów, nie można się zgodzić z Ministrem SP, że zawarcie ich w innych opracowaniach wypełnia obowiązek, jaki doradca zobowiązany był spełnić w związku z zawartą umową z MSP i powołanym wyżej rozporządzeniem.

Również *Ocena realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska ZEC-P SA*, w wersji przyjętej przez MSP, nie wypełniała zakresu określonego w §4 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 3 czerwca 1997 r. Zgodnie z ww. przepisem oraz załącznikiem nr 1 (Faza I, pkt 4) do Umowy zawartej z MSP w dniu 28 lutego 2001 r., w ramach ww. analizy doradca był zobowiązany przedstawić MSP m.in.: „racjonalną ocenę finansową możliwej odpowiedzialności ekologicznej, która ma być związana z tą Spółką.” Według NIK, doradca nie wykonał tego zobowiązania. Minister zaś wyjaśnił: „Ocena finansowa możliwej odpowiedzialności ekologicznej, która ma być związana ze Spółką została zawarta w opracowaniu *Ocena obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska* przez Zespół Elektrociepłowni Poznańskich SA w Poznaniu na stro-

³⁵ Pismo MSP/DPRI/1932/04/EK z 25 maja 2004 r.

³⁶ jw.

nach I-III”³⁷. Na wskazanych stronach znajdował się „plan działań proekologicznych”. W opinii NIK, nie przedstawia on finansowej oceny możliwej działalności ekologicznej a w istocie, jak wskazuje nazwa, jest to plan działań proekologicznych, ze wskazaniem na zakres działania, koszty i daty realizacji.

Ponadto, krytycznie należy ocenić – z punktu widzenia celowości i rzetelności – **nieskorzystanie przez MSP z możliwości**, jaką dawał zapis zawarty w §1 ust. 8 Umowy z doradcą prywatyzacyjnym z dnia 28 lutego 2001 r., **zlecenia aktualizacji analiz przedprywatyzacyjnych** lub jak w przypadku *oszacowania wartości Spółki – powtórnej aktualizacji*.

Większość analiz była datowana na kwiecień i wrzesień 2001 r. Inne, mimo że datowane na połowę 2002 r. (jak *aktualizacja oszacowania wartości* – czerwiec 2002 r., czy *Memorandum Informacyjne* – maj 2002 r.) zawierały dane na koniec 2001 r. (*aktualizacja oszacowania wartości*), lub nawet na koniec 2000 r. (*Memorandum*). Tymczasem, pierwsze oferty potencjalnych inwestorów wpłynęły w czerwcu 2002 r., a *Umowa sprzedaży akcji* podpisana została 1 marca 2004 r.

Zdaniem NIK, skorzystanie z ww. zapisu *Umowy* pozwoliłoby na zaktualizowanie danych oraz uzupełnienie o informacje dotyczące bardzo istotnych dla ZEC-P SA zdarzeń, jakie miały miejsce już po sporządzeniu ww. analiz. Wśród tych zdarzeń najistotniejszym było podpisanie 21 maja 2001 r. przez Zarząd spółki *Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy*. Informacji o układzie nie zawierały ani *Analiza prawna ZEC-P SA*, ani też *Memorandum Informacyjne oraz aktualizacja Analizy oszacowania wartości*. Brak aktualizacji analiz przedprywatyzacyjnych uniemożliwił także przedstawienie kwestii takich jak strata netto ZEC-P SA w 2002 r. w kwocie ponad 11,6 mln zł, wprowadzenie w 2002 r. podatku akcyzowego na energię elektryczną oraz wzrost stawki podatku od budowli i urządzeń energetycznych a także prywatyzacja **Poznańskiej Energetyki Ciepłej SA w Poznaniu** (w umowie, podpisanej 20 grudnia 2001 r., zawarto zobowiązania inwestora obejmujące m.in. budowę niezależnego, konkurencyjnego dla ZEC-P SA źródła energii ciepłej w Poznaniu EC Południe). Dwie ostatnie kwestie znalazły się w aktualizacji oszacowania wartości Spółki, sporządzonej w czerwcu 2002 r., jednakże wówczas nie było jeszcze możliwe dokonanie rzetelnej analizy wpływu tych czynników na wartość Spółki i jej pozycję rynkową. Nie były bowiem jeszcze znane ich skutki. Analiza taka była tym bardziej uzasadniona, że wszyscy oferenci w toku negocjacji obniżyli swe propozycje cenowe. Uaktualniona wycena pozwoliłaby zweryfikować jakie uzasadnienie miała taka skala redukcji ofert.

Według Ministra Skarbu Państwa „z uwagi na fakt, że aktualizacja wszystkich sporządzonych przez Doradcę dzieł stanowiłaby duże obciążenie organizacyjne również po stronie Spółki uznano, że na ówczesnym etapie istotnym było zaktualizowanie jedynie oszacowania wartości Spółki. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że przepisy prawa nie nakładają na Ministra Skarbu Państwa obowiązku zlecenia doradcy aktualizacji wszystkich wcześniej wykonanych dzieł”³⁸. Co prawda Minister wedle obowiązujących przepisów nie miał takiego obowiązku, to jednak zdaniem NIK celowym było zwrócenie się do doradcy o zaktualizowanie analizy przedprywatyzacyjnej za działanie niecelowe. Podkreślić należy przy tym fakt przysługującego Ministrowi w tym zakresie uprawnienia wynikającego z podpisanej z doradcą prywatyzacyjnym *Umowy*. Zdaniem NIK, obciążenia organizacyjne dla Spółki nie powinny być dla Ministra Skarbu Państwa argumentem decydującym w tej sprawie.

³⁷ Pismo MSP/DPRI/1932/04/EK z 25 maja 2004 r.

³⁸ Pismo MSP/DPRI/1932/04/EK z dnia 25 maja 2004 r.

Prywatyzacja spółek komunalnych

Z 13 zbadanych procesów prywatyzacji spółek komunalnych, które podlegały wymogom *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, w ośmiu (62%) nastąpiło naruszenie obowiązujących przepisów na etapie opracowywania analizy prywatyzowanej spółki.

Dwie spółki zostały sprywatyzowane bez sporządzenia uprzednio pełnej analizy, określonej w art. 32 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od analizy.

Opracowana w marcu 2001 r. przez **GiM-Bumark s. c. Biuro Konsultingowo-Inżynierskie z Łodzi**, analiza **Zakładu Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Opocznie** nie zawierała stanu i perspektyw rozwoju oraz oceny realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska i ochrony dóbr kultury. Elementy te powinny wchodzić w zakres sporządzonej analizy w związku z dyspozycją §1 ust.2 pkt 2-3 ww. *rozporządzenia*.

W wyjaśnieniu Burmistrz Miasta stwierdził, że Gmina nie uważała za istotne przeprowadzenie tych analiz, gdyż nie było to przedmiotem zainteresowania żadnego z potencjalnych oferentów.

W takim samym zakresie wadliwa była analiza **Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Sztumie**, sporządzona przez **Grunt-Glob**. Dodatkowo nie sporządzono analizy prawnej. Analiza nie tylko nie spełniała wymogów ww. *rozporządzenia* ale nawet nie zawierała wszystkich elementów określonych w umowie o wykonanie analizy, która wymieniała jako jej przedmiot sporządzenie analizy prawnej.

W pięciu przypadkach nastąpiło naruszenie przepisów dotyczących zlecenia oraz odbioru analiz przedprywatyzacyjnych. Na przykład:

Zarząd Miasta Ustki nie dokonał ani zlecenia ani odbioru analiz w trybie wymagany przez §14 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r.*

Zleciodawcą wykonania analizy była prywatyzowana spółka. W zawartej w dniu 31 października 1997 r. *Umowie Nr 15/97 z Okręgowym Ośrodkiem Rzeczoznawstwa i Doradztwa SITR Sp. z oo.* §5 stanowił, że „odbioru analizy dokonuje Komisja powołana przez zleciodawcę”. Odbioru analizy, jak wynika z wyjaśnień Prezesa EMPEC z dnia 25 sierpnia 2003 r., dokonała Spółka przekazując ją następnie zarządowi Miasta. Tymczasem według ww. *rozporządzenia* odbioru analizy winna dokonać komisja powołana przez Zarząd Miasta. Burmistrz Ustki stwierdził w wyjaśnieniach dla kontrolera NIK, że „w zbiorze dokumentów tut. urzędu nie znajduje się dokument potwierdzający kto i kiedy dokonał odbioru analiz”³⁹.

Mimo że §8 ust. 1 ww. *rozporządzenia* nakazywał zlecenie wykonania analizy przez Zarząd Gminy, *umowę Nr 25/97 z dnia 17 listopada 1997 r.* na wykonanie analizy **Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Sztumie** zawarła sama Spółka. Należy podkreślić, że nie było w tej kwestii żadnego formalnego porozumienia między Gminą a Spółką. **Zarząd Miasta i Gminy Sztum** – pełniący jednocześnie, na mocy art. 12 ust. 2 *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, funkcję zgromadzenia wspólników – w dniu 10 października 1997 r. dokonał wyboru wykonawcy przedmiotowej analizy z pominięciem trybu określonego w §11 ust. 1 i 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r.* Wbrew temu przepisowi nie została powołana komisja ds. oceny złożonych ofert, a ocena nie była przeprowadzona w dwóch

³⁹ Pismo PSE-0717-4/2003 z dnia 25 sierpnia 2003 r.

etapach. Zdecydowano, że umowę zawrze i koszty związane z wykonaniem wyceny poniesie Spółka. Nadmienić należy, że wybrana firma **Grun-Glob** posiadała uprawnienia jedynie w dziedzinie szacowania nieruchomości, a przedmiotem jej działalności nie było szacowanie wartości przedsiębiorstw i spółek.

Działania niezgodne z przepisami na etapie odbioru analiz stwierdzono także przy prywatyzacji **Poznańskiej Energetyki Ciepłej Sp. z oo, PEC Sp. z o.o. w Tarnobrzegu** oraz **Szczecińskiej Energetyki Ciepłej Sp. z oo**. Odbioru analiz dokonały bowiem prywatyzowane spółki.

W dwóch postępowaniach przetargowych, mających na celu wyłonienie wykonawcy analizy, Izba stwierdziła nieprzestrzeganie określonych przez Gminę procedur. W jednym przypadku skutkowało to wyborem oferty mniej korzystnej cenowo.

Izba stwierdziła nieprawidłowości w działaniach Komisji Przetargowej, wyłaniającej wykonawcę analiz **PEC Sp. z o.o. w Poznaniu**, oraz w działaniach **Zarządu Miasta Poznania**. W świetle przyjętych kryteriów oceny ofert zawarto umowę z oferentem proponującym gorsze warunki. Spowodowało to, że cena za zamówione prace była wyższa o blisko 4 mln zł.

Komisja Przetargowa, w skład której wchodził pracownicy PEC SA, postanowiła, że wobec trudności z porównaniem ofert, oceniane będą wyłącznie według dwóch kryteriów: doświadczenia oferenta i proponowanego wynagrodzenia. Po odrzuceniu najgorszej oferty doświadczenie dwóch pozostałych oferentów: **Centrum Ekspertyz Gospodarczych Fundacji Akademii Ekonomicznej w Poznaniu (CEG)** oraz **W. Frąckowiak i Partnerzy – Wielkopolskiej Grupy Konsultingowej (WGK)** oceniono identycznie („duże doświadczenie w zakresie doradztwa i restrukturyzacji branży energetyczno-ciepłowniczej”). Przy identycznej ocenie doświadczenia oferentów, dokonanej przez Komisję Przetargową, jedynym kryterium różnicującym oferty pozostawała proponowana cena. Tymczasem Komisja Przetargowa pominęła w zbiorczym zestawieniu ofert zapisy dotyczące sposobu obliczenia wynagrodzenia prowizyjnego dla wyłonionego doradcy. Zapisy te wskazywały, że w każdym wariantcie prywatyzacji, a w szczególności przy prywatyzacji poprzez sprzedaż akcji Spółki (czyli takiej, jaka została faktycznie zrealizowana), oferta CEG była cenowo korzystniejsza.

Przy wynegocjowanych przez WGK warunkach umowy (sprzedaż istniejących akcji za kwotę 161 848 953 zł, gwarantowane inwestycje w wysokości 521 600 000 zł, zobowiązanie Inwestora do podwyższenia kapitału zakładowego o 90 000 000 zł) wynagrodzenie dla WGK wyniosło 4 765 124,67 zł. Tymczasem firma CEG oferowała wykonanie identycznego zakresu prac za kwotę 782 963 zł, tj. o 3 982 161,67 zł niższą od wynagrodzenia WGK. Komisja Przetargowa ostatecznie nie dokonała wyboru, zwracając się o dokonanie ostatecznego wyboru do Zarządu Miasta Poznania. Mimo istotnie różniących się warunków poszczególnych ofert Zarząd Miasta nie wskazał wykonawcy analizy przedprywatyzacyjnej. Bierność Miasta spowodowała zaakceptowanie oferty mniej korzystnej finansowo.

Komisja Przetargowa rekomendowała dwóch doradców: CEG i WGK. Pan Zenon Wośkowiak – Dyrektor Wydziału Mienia Komunalnego Urzędu Miasta Poznania (zasiadający w Radzie Nadzorczej PEC SA jako reprezentant Miasta Poznania w tej samej kadencji co Hubert Witczak – współwłaściciel WGK), po analizie dokumentów przetargowych zaproponował Zarządowi Miasta „rozważenie przyjęcia przez Spółkę oferty firmy W. Frąckowiak i Partnerzy WGK”. Zarząd Miasta Poznania na posiedzeniu w dniu 8 lutego 2000 r. „nie zgłosił zastrzeżeń co do wyboru firmy W. Frąckowiak i Partnerzy WGK jako firmy doradczej dla przygotowania i przeprowadzenia procesu przekształceń

strukturalno – własnościowych Spółki Poznańska Energetyka Ciepła SA” Zarząd Miasta Poznania nie zgłosił więc zastrzeżeń do wyboru, którego nikt wcześniej nie dokonał. Prezes PEC SA Jerzy Woźniak wyjaśnił „Spółka uznała, że Zarząd Miasta dokonał oceny ofert uwzględniającej własne wymagania co do kompetencji doradcy. Przyjmując zapis protokołu z posiedzenia Zarządu Miasta Poznania jako wskazanie doradcy akceptowanego przez Miasto, Spółka podpisała umowę”⁴⁰.

W opinii Izby Zarząd Miasta Poznania powinien mieć pełną świadomość, że zmiana koncepcji dotyczącej sposobu dokapitalizowania Spółki (sprzedaż akcji należących do Miasta, zobowiązania inwestycyjne) będzie miała ogromny wpływ na wielkość wynagrodzenia Doradcy, które będzie musiała pokryć Spółka. Cała dokumentacja dotycząca wyboru doradcy została przez Zarząd PEC SA przesłana do Wydziału Mienia Komunalnego Urzędu Miasta Poznania w styczniu 2000 r., a więc przed posiedzeniem Zarządu Miasta Poznania na którym rozpatrywano kwestię wyboru doradcy. Dyrektor Woškowiak w piśmie z 6 stycznia 2000 r. stwierdził: „Zebrana dokumentacja pozwoli Zarządowi Miasta Poznania na kompleksowe rozpatrzenie przedmiotowej sprawy i zajęcie stanowiska”.

Zarząd Miasta Poznania, nie zajmując jednoznacznego stanowiska, umożliwił wybór oferty, w której wysokość stawki prowizji Doradcy wynosiła 0,6% wartości transakcji (Spółka wynegocjowała ostatecznie stawkę prowizji 0,45%). Spółka w wyniku podpisanych umów nr 24/2000, 55/2000, 1/2001 zobowiązała się do zapłaty prowizji od całości zobowiązań inwestycyjnych. Cała kwota zobowiązań inwestycyjnych (521 600 000 zł) może pochodzić ze środków własnych Spółki. Ponadto, w wyniku przewidzianej w umowie sprzedaży akcji możliwości przeznaczenia kwoty 70 000 000 zł z Gwarantowanego Podwyższenia Kapitału na Gwarantowane Inwestycje, Spółka zapłaciła prowizję dwukrotnie od tych samych środków: 0,45% od kwoty 70 000 000 zł z tytułu podwyższenia kapitału. Stanowi to kwotę brutto 384 300 zł, a następnie identyczną kwotę prowizji za te same środki traktowane jako zobowiązania inwestycyjne.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przyjęcie przez Spółkę i zaakceptowanie przez Miasto Poznań stawek wynagrodzenia Doradcy spowodowało, że premia „za sukces” już przed negocjacjami z oferentami (przy założeniu przyjęcia oferty wstępnej Dalkia Termika SA) przekroczyłaby 4 miliony złotych brutto (4 087 815,20 zł). Była bowiem ustalona na poziomie 0,45% sumy wartości transakcji sprzedaży akcji (7 036 911 akcji × 12,00 zł), wartości podwyższenia kapitału zakładowego (132 000 000 zł) oraz zobowiązań inwestycyjnych (528 150 000 zł + 22% VAT).

W konsekwencji ani Zarząd Miasta ani Komisja Przetargowa, powołana przez Spółkę, nie podjęły formalnej decyzji wskazującej wykonawcę analizy. Faktyczny wybór został dokonany jedynie poprzez zawarcie umowy na wykonanie przedmiotowych analiz, co zostało potwierdzone przez Prezydenta Poznania w wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli⁴¹. Umowę w imieniu zlecających podpisało dwóch członków zarządu Spółki.

Zarząd Gminy Dzierżoń nie przestrzegał ustalonych przez siebie procedur przetargowych, związanych z wyborem firmy konsultingowej na opracowanie analizy i wyceny przedsiębiorstwa.

W dostępnej dla oferentów specyfikacji istotnych warunków zamówienia Zarząd Dzierżonia określił pięć kryteriów oceny: doświadczenie, przygotowanie profesjonalne, znajomość branży ciepłowniczej (te 3 kryteria oceniane były w skali

⁴⁰ Pismo OZ-091-1/03 z 4 listopada 2003 r.

⁴¹ Pismo MK.V/6425-1-35/03 z dnia 5 listopada 2003 r.

1-8 punktów), proponowany termin realizacji zamówienia (ocena w skali 1-16 punktów) oraz cena wykonania dzieła (w skali 1-60 punktów). Kryteria te winny być zastosowane przy finalnym wyborze oferenta na realizację zamówienia. Tymczasem komisja przetargowa, której przewodniczyła Skarbnik Gminy pani Irena Guzowska, nie dokonała merytorycznej oceny ofert według ustalonej punktacji. Dokonano jedynie zestawienia wymagań formalnych, jakie winni spełnić oferenci (np. aktualny odpis wpisu do właściwego dla danego podmiotu rejestru, wskazanie osób uprawnionych do zarządzania i reprezentacji podmiotu, opis dotychczasowej działalności w zakresie doradztwa). Z zestawienia tego wynikało, że wszyscy spełnili każdy z wymienionych dziewięć wymagań.

Przetarg wygrała najtańsza oferta **Biura Ekspertyz Finansowych Marketingu i Consultingu UNICONSLT s.c. w Warszawie** z ceną 23 058 zł. Należy zauważyć, że spośród pozostałych 6 ofert dwie były cenowo zbliżone: **WTM PARTNER sp. z o.o. z Warszawy** z proponowaną ceną 24 400 zł oraz **Wycena Nieruchomości Ewa Dykowska z Sopotu** – 25 000 zł. Wobec pominięcia przez komisję przetargową czterech pozostałych kryteriów i nie nadania poszczególnym ofertom z tego tytułu indywidualnych ocen punktowych, nie było możliwe zweryfikowanie zasadności wyboru oferty UNICONSLTU jako najkorzystniejszej.

Izba uznała jednak nierespektowanie przez Zarząd Gminy określonych przez siebie zasad oceny ofert jako działanie nieprzejrzyste, mogące rodzić zachowania o charakterze korupcyjnym.

W jednym przypadku Izba uznała za nierzetelne niesporządzenie aktualizacji wyceny spółki.

Wycena majątku **Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z oo. w Bytowie** została wykonana przez firmę **IMC Consultants** w 1998 r., a następnie zaktualizowana na dzień 31 grudnia 1999 r. Mimo że sprzedaż udziałów **MPEC Sp. z oo.** nastąpiła w lipcu 2001 r., a wycena określała stan na koniec 1999 r., Zarząd Gminy nie spowodował dokonania ponownej wyceny majątku Spółki. Zaniechanie to stanowiło nierzetelność, zwłaszcza że w tym okresie Spółka ze środków własnych i Eko-Funduszu dokonała inwestycji związanych z poprawą efektywności wykorzystania energii poprzez modernizację systemu ciepłowniczego na kwotę 1 077,2 tys. zł. Sytuacja taka wymagała – w opinii Izby – dokonania oceny wpływu inwestycji na wartość rynkową Spółki.

Ponadto trzy wyceny (**MPEC Sp. z oo. w Bytowie**, **PEC Sp. z o.o. w Sztumie** oraz **ZEC Sp. z o.o. w Opocznie**) nie zawierały uzasadnienia wyboru metody wyceny, mimo takiego wymogu określonego w §5 pkt 2 ww. *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki*.

W procesach prywatyzacji, nie podlegających regulacjom *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, wartość majątku prywatyzowanego podmiotu ustalono w oparciu o regulacje *Kodeksu spółek handlowych*. Istotne zastrzeżenia NIK budziły działania w tym zakresie, podejmowane przez Zarząd Miasta Kościana.

Mimo, że Zarząd Miasta Kościana nie był zobowiązany do stosowania przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki*, Izba ocenia jako nierzetelność **nieopracowanie jakichkolwiek analiz dotyczących sytuacji prawnej Spółki, a także stanu i perspektyw jej rozwoju oraz oceny realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska.**

Zarząd Miasta Kościana nie zlecił sporządzenia takich analiz, tłumacząc to względami oszczędnościowymi. W efekcie, zdaniem Izby, w trakcie negocjacji Zarząd Miasta nie miał właściwego rozpoznania co do faktycznej wartości Spółki oraz wielkości majątku zbędnego.

Wykonana została jedynie wycena spółki. Jednakże Izba krytycznie ocenia fakt, że Zarząd Miasta w zakresie sporządzenia wyceny podejmował decyzje pozbawiające go wpływu na wybór wykonawcy wyceny oraz kryteria jej sporządzenia, a także na odbiór wyceny Spółki.

Zarząd Miasta Kościana zlecił Zarządowi Spółki sporządzenie wyceny wartości prywatyzowanej Spółki. Wobec przeniesienia obowiązku wyłonienia wykonawcy wyceny na Zarząd Spółki Miasto Kościan nie wpływało na przebieg przetargu. Tymczasem, w opinii Izby, nastąpiły na tym etapie istotne nieprawidłowości. Przetarg na wykonanie wyceny został przeprowadzony decyzją Prezesa Spółki pana Marka Matuszewskiego w trybie art. 67 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, tj. zapytania o cenę. Przepis art. 68 ww. ustawy stanowi, że zapytanie o cenę może być stosowane, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy rzeczy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych. Poszczególni oferenci deklarowali dokonanie wyceny różnymi metodami, o różnym stopniu trudności sporządzenia i pracochłonności. Usługa polegająca na dokonaniu wyceny nie może być uznana za usługę o ustalonych standardach jakościowych – można ją sporządzić przy zastosowaniu wielu metod, często prowadzących do znacznie różniących się między sobą wyników. Duży wpływ na jakość sporządzanej wyceny, tak jak i innych analiz, może mieć doświadczenie jej autora.

Ponadto, jak wynika ze złożonych 16 września 2003 r. przez Prezesa Zarządu MZEC Sp. z o.o. pana Marka Matuszewskiego zeznań w charakterze świadka, odbioru *Wyceny wartości MZEC Sp. z o.o.* dokonała powołana przez Spółkę w dniu 12 marca 2002 r. trzyosobowa komisja, w skład której wchodziło dwóch członków zarządu Spółki oraz przedstawiciel wykonawcy. Fakt braku w komisji przedstawiciela zarządu gminy, której własność była przedmiotem wyceny, oraz jednoczesnego uczestnictwa w tej komisji przedstawiciela wykonawcy, jest w opinii Izby jaskrawym naruszeniem zasad rzetelności i obiektywności. NIK zwraca uwagę, że naruszenia przyjętych procedur odbioru zamówionych prac zwiększają zagrożenie zjawiskami korupcyjnymi.

Tryb prywatyzacji

W zakresie wyboru przez Ministra Skarbu Państwa oraz organy samorządu terytorialnego trybu prywatyzacji stwierdzono, poza jednym przypadkiem, przestrzeganie przepisów *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*.

Zarząd Miejski Żninie w zaproszeniu do rokowań w sprawie zbycia udziałów w **Zakładzie Energetyki Ciepłej Sp. z oo**, zamieszczonym w dzienniku *Rzeczpospolita* w dniu 23 marca 2000 r., nie określił:

- adresu zapraszającego do rokowań,
- liczby udziałów, których nabycie było przedmiotem zaproszenia do rokowań,
- formy i terminu, w ciągu którego zapraszający miał poinformować o rozpatrzeniu odpowiedzi na zaproszenie.

Ww. elementy powinny być zawarte na podstawie postanowień §5 ust. 1, 4 i 9 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz form zapłaty za te akcje*.

Wystąpiły natomiast przypadki działań organów Gmin naruszających inne obowiązujące przepisy oraz inne nieprawidłowości.

Wyłonienie likwidatora Zakładu Energetyki Ciepłej w Łowiczu nastąpiło bez zastosowania trybu przewidzianego w *ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*. Jednakże w związku z upływem trzech lat od momentu naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych, zgodnie z postanowieniami

art. 146 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych ustala karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Dokonanie przez **Zarząd Miasta Nowy Sącz**, na podstawie umowy z dnia 15 grudnia 2000 r., darowizny dla **Fundacji na Rzecz Nowego Sącza** 3000 udziałów w MPEC Sp. z Sp. o.o., stanowiących 9,37% kapitału zakładowego o wartości 1 499 219 zł, było działaniem nielegalnym. Rada Miasta wprowadziła indywidualną decyzją wyraziła zgodę na taką darowiznę, ale nie określiła zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów, do czego jedynie była uprawniona – zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f i g ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. NIK zwraca uwagę, że ustawodawca nie upoważnił Rady Miasta do udzielania zgody na zbywanie udziałów w sytuacji braku określenia zasad, o których wyżej wspomniano.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły zaproszeń do rokowań.

Zarząd Gminy Dzierżoń w zaproszeniu do rokowań na sprzedaż 85% udziałów PEC Sp. z oo, zamieszczonym w dzienniku *Rzeczpospolita* w dniu 5 stycznia 1998 r., wyznaczył zdaniem Izby zbyt krótki, bo jedynie 11-dniowy, okres do składania ofert nabycia udziałów spółki. Nie przedłużono tego terminu, mimo że w wyznaczonym terminie złożona została tylko jedna oferta (**PW HALEX Halina Niemyjska z Elbląga** – głównego wierzyciela przedsiębiorstwa). Biorąc pod uwagę fakt, że PW HALEX jeszcze przed zamieszczeniem przez Gminę ogłoszenia prowadził z nią rozmowy w sprawie nabycia udziałów PEC Sp. z o.o. oraz że złożył swą ofertę już 8 stycznia 1998 r., NIK uznaje takie postępowanie za nie sprzyjające zapewnieniu wymogów konkurencji.

Zarząd Miasta Opoczna, w powtórnym postępowaniu wyłaniającym nabywcę udziałów ZEC Sp. z oo, zamieścił w *Wiadomościach Dnia* oraz *Tygodniku Opoczyńskim TOP* zaproszenie do rokowań, skierowane jedynie do podmiotów będących odbiorcami ciepła. Było to zgodne z dyspozycją zawartą w uchwale *Rady Miasta Opoczna nr XLI/243/02 z dnia 31 sierpnia 2002 r.* Jednakże praktycznie eliminowało możliwość konkurencji ofert oraz wyłonienie inwestora strategicznego, zdolnego do dokapitalizowania spółki. W konsekwencji takiej decyzji zgłosił się jedyny oferent – **Spółdzielnia Mieszkaniowa Nasz Dom**, a zawarta z nim umowa zbycia udziałów nie zawierała żadnych zobowiązań inwestycyjnych oraz socjalnych, mimo że zaproszenie do rokowań wymieniało takie zobowiązania jako element programu rozwoju spółki.

NIK zauważa ponadto, że wybór przez Ministra Skarbu Państwa niewłaściwego terminu publicznej subskrypcji akcji EC Będzin SA spowodował jej niską efektywność.

Po uzyskaniu w dniu 13 stycznia 1998 r. zgody Rady Ministrów na prywatyzację EC Będzin SA, Minister SP podjął próbę wprowadzenia akcji spółki do obrotu giełdowego na **Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie SA (GPW)**. Akcje spółki, których publiczna subskrypcja odbyła się od 2 do 16 listopada 1998 r., nie zostały jednak objęte przez inwestorów (inwestorzy objęli zaledwie 14,46% kapitału akcyjnego). Ze względu na niepowodzenie emisji spółka nie uzyskała niezbędnych kapitałów na rozpoczęcie przedstawionego w prospekcie emisyjnym programu inwestycyjnego. Zarząd EC Będzin SA ocenił, że przyczynami niepowodzenia subskrypcji akcji były „niekorzystna sytuacja panująca na rynkach kapitałowych, spowodowana kryzysem w Rosji, nałożeniem się terminów subskrypcji akcji EC Będzin SA z ofertą Telekomunikacji Polskiej SA, zbyt wysoką ceną emisyjną akcji spółki, [...] dużym ryzykiem dla inwestorów, związanym z okresem wdrażania prawa energetycznego, brakiem sprecyzowanej polityki w zakresie cen węgla i energii”.

**Postępowanie
negocjacyjne
i wybór nabywcy**

Po zgłoszeniu przez EC Będzin SA konieczności przyspieszenia jej prywatyzacji, 11 października 1999 r. Minister SP ogłosił zaproszenie do rokowań w sprawie nabycia od 10% do 52,5% kapitału akcyjnego spółki.

Postępowania negocjacyjne, prowadzone w imieniu Ministra Skarbu Państwa oraz organów samorządu terytorialnego, zasadniczo nie były obciążone wadami skutkującymi pogorszeniem warunków sprzedaży. W jednym postępowaniu negocjacyjnym w sposób nieuzasadniony ustalono cenę na poziomie niższym niż proponował nabywca.

Z powodu przyjęcia przez Zarząd Miasta i Gminy Pasłęk w umowie ceny niższej od proponowanej przez nabywcę, wpływy z tytułu prywatyzacji Spółki zmniejszyły się o 183 945 zł.

Negocjacje w imieniu Gminy prowadził siedmioosobowy zespół, powołany uchwałą Nr XXX/52/99 Zarządu Miasta i Gminy Pasłęk z dnia 23 lipca 1999 r. Spośród czterech ofert, złożonych w związku z zaproszeniem do rokowań, Relpol Sp. z o.o. zaproponowała najkorzystniejsze warunki nabycia udziałów PEC Sp. z oo. Oferent ten, w przekazanym w ostatniej fazie negocjacji projekcie umowy, zaoferował cenę 981 040 zł, płatną w pięciu ratach do 2003 r. Przyjęta w umowie cena sprzedaży 12 263 udziałów spółki wyniosła 797 095 zł, a więc o 183 945 zł mniej. Zawarta umowa, pod względem merytorycznym, różniła się od złożonego przez oferenta projektu jedynie zwiększeniem zakresu modernizacji i inwestycji o modernizację kotłowni przy ul. Mickiewicza 9 na kwotę ok. 130 tys. zł w roku 2003 i uszczegółowieniem terminów ich realizacji oraz skróceniem o rok terminu spłat rat ceny sprzedaży. Należy przy tym zauważyć, że już po prywatyzacji odstąpiono od modernizacji ww. kotłowni, decydując o jej likwidacji.

Były Burmistrz Pasłęka pan Maciej Romanowski w trakcie przesłuchania w charakterze świadka stwierdził m.in., że „chcieliśmy spłacenia ceny za udziały wcześniej o rok czasu aby zakończyć proces prywatyzacji w tej kadencji i nie zakłócać płynnego procesu prywatyzacji”.

Izba nie zgłaszała zastrzeżeń co do wyboru poszczególnych nabywców uznając, że faktyczny wybór dotyczył najkorzystniejszych ofert. Uwaga krytyczna dotyczy w tym zakresie 1 rozstrzygnięcia.

Mimo zakończenia rokowań poprzez dokonanie oceny ofert ostatecznych **Zarząd Miasta Torunia** podjął kolejne negocjacje, które wyłoniły nabywcę udziałów **PEC Sp. z o.o. w Toruniu** innego niż wskazywały wyniki oceny ofert ostatecznych.

Spośród ofert ostatecznych najwyżej oceniono ofertę **Fortum Power and Heat Oy Finlandia** (89,7 pkt), która okazała się lepsza od oferty **Toruńskiego Konsorcjum Energetycznego** (87,5 pkt). W kwestiach szczegółowych pierwszy z ww. oferentów proponował zakup 70% udziałów przy cenie 2 350 zł za 1 udział, nakłady inwestycyjne na poziomie 115 mln zł w ciągu 10 lat oraz podwyższenie kapitału spółki o 11 mln zł. Drugi oferent proponował zakup 85% udziałów przy cenie 2 250 zł za 1 udział, nakłady inwestycyjne na poziomie 77,8 mln zł w ciągu 5 lat oraz podwyższenie kapitału spółki o 10 mln zł. Zespół ds. rokowań stwierdził w sprawozdaniu ze swych prac, że dokonana ocena ofert nie wyczerpywała wszystkich istotnych dla procesu sprzedaży aspektów, w tym szczegółowych negocjacji treści umowy. Zespół uznał, że kwestie te powinny być przedmiotem negocjacji prowadzonych bezpośrednio przez zarząd Miasta.

W rezultacie kolejnych negocjacji Zarząd Miasta uznał za najkorzystniejszą ofertę **Toruńskiego Konsorcjum Energetycznego**. Należy przy tym zauważyć, że w wyniku tych dodatkowych rokowań konsorcjum zgodziło się co prawda na podwyższenie kapitału spółki o 13,5 mln zł zamiast 11 mln zł, ale jednocześnie ustalono że przedmiotem transakcji ma być 70% udziałów a nie 85% –

jak deklarowało konsorcjum wcześniej. Skutkowało to tym, że cena sprzedaży wyniosła 59 393 250 zł, a więc mniej o 2 639 700 zł niż deklarował Fortum za taki sam pakiet udziałów.

Poza ww. postępowaniem negocjacyjnym w pięciu innych procesach negocjacyjnych stwierdzone zostały nieprawidłowości co do zachowania warunków równej konkurencji. Np.:

W postępowaniu negocjacyjnym przy próbie zbycia udziałów Miejskiego Zakładu Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Kościanie **Zarząd Miasta Kościana** skupił się tylko na jednym ofercie – firmie **Sydkraft Polska Sp. z o.o. z Poznania**, rezygnując z prowadzenia równoległych negocjacji z drugim oferentem – **Poznańską Energetyką Ciepłą SA w Poznaniu**. Świadczy to, według Izby, o nierównym traktowaniu ofert, które w obu przypadkach były na tym etapie wstępne i niewiążące.

Zarząd Miasta uznał wstępną ofertę **Poznańskiej Energetyki Ciepłej SA** za „mało precyzyjną w zakresie przedmiotu rokowań”. Tymczasem w uznanej za bardziej konkretną, z precyzyjnie określonymi propozycjami dotyczącymi określenia m.in. ceny nabycia i zakresu przyszłych inwestycji ofercie Sydkraft, oferent zastrzegł sobie prawo zarówno do zwiększenia, jak i zmniejszenia proponowanej ceny po przeprowadzeniu badania stanu Spółki. Oferent jasno stwierdzał, że jego propozycja jest orientacyjna.

Rezygnacja we wstępnej fazie z rozmów z PEC Sp. z o.o. wzmacniała pozycję negocjacyjną Sydkraftu jako jedynego potencjalnego nabywcę udziałów MZEC Sp. z o.o.

Zarząd Miasta Bydgoszcz, jeszcze przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu procedury wyłaniania inwestora dla **Komunalnego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Bydgoszczy Sp. z oo**, udzielił spółce **MVV ESCO Polska SA** wyłączności na zapoznanie się z sytuacją spółki oraz gwarancji niepodjemowania negocjacji z innymi podmiotami.

Tak uprzywilejowana pozycja jednego podmiotu wynikała z zawartej pomiędzy Miastem a MVV ESCO Polska SA *Deklaracji intencji współpracy* z dnia 15 listopada 1999 r. Ogłoszenie zapraszające do składania ofert na nabycie udziałów prywatyzowanej spółki zostało natomiast zamieszczone w styczniu 2000 r. Działanie takie stworzyło uprzywilejowaną pozycję przetargową dla MVV ESCO Polska SA, która spośród 9 ofert ostatecznie wygrała.

Jeden z oferentów do nabycia udziałów **ZEC Sp. z o.o. w Żninie – Fluid Corporation Sp. z o.o.** – był w posiadaniu informacji o sytuacji finansowej spółki przed dopuszczeniem do rokowań, co należy uznać za niezachowanie warunków uczciwej konkurencji ze strony Urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do sposobu prowadzenia negocjacji z potencjalnymi inwestorami i ich efektów w postaci wyboru jako nabywców akcji ZEC-P SA: **Dalkii Termiki SA** oraz **PEC SA** w Poznaniu. Wynegocjowana cena za 85-proc. pakiet akcji – ponad 350 mln zł – była wyższa od górnej granicy przedziału cenowego, rekomendowanego przez doradcę. Tym niemniej NIK zwraca uwagę, że na przebieg negocjacji negatywnie rzutował fakt podpisania przez Zarząd prywatyzowanej Spółki nowego Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy. Był on jednym z głównych powodów, który zadecydował o obniżeniu proponowanych cen przez potencjalnych inwestorów. W przypadku firmy SNET (proponującej najwyższą cenę w ofercie wstępnej – 114,29 euro za akcję i której oferta wstępna została przez doradcę oceniona najwyżej) zadecydował o wycofaniu się z dalszego procesu negocjacji.

Stadtwerke Leipzig GmbH obniżył cenę ze 114,12 euro za akcję (oferta wstępna z 7 czerwca 2002 r.) do 76,50 euro za akcję (oferta z dnia 21 sierpnia 2003 r.) a więc o 34,62 euro za akcję, tj. 33%. Dalkia Termika SA natomiast obniżyła cenę z 98 euro za akcję (oferta wstępna z dnia 7 czerwca 2002 r.) do 84 euro za akcję (oferta z dnia 21 sierpnia 2003 r.), tj. o 14%. Ostatecznie inwestor – konsorcjum Dalkii Termika SA i PEC SA w Poznaniu – dokonało zakupu płacąc za 1 akcję 79,79 euro⁴², a więc o 18,21 euro za akcję mniej, niż proponowała w ofercie wstępnej. Przy sprzedaży 85% akcji ZEC-P SA Poznań stanowiło to różnicę około 16,3 mln euro, tj. 79,9 mln zł według ww. kursu.

Poza potencjalnymi inwestorami również doradca prywatyzacyjny zwracał uwagę, że najistotniejsze znaczenie dla zmniejszenia ofert cenowych miały zapisy Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy z maja 2001 r. W Rekomendacji doradcy z 26 września 2002 r. stwierdzono: „Najistotniejsze znaczenie dla dokonania przeceny akcji ma, naszym zdaniem wpływ nowych zapisów zmienionego Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy. W naszej wycenie, w okresie prognozy, uwzględniliśmy redukcję zatrudnienia o około 300 osób. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że dokonanie tych zwolnień i wypłat z nimi związanych powoduje zmniejszenie wartości Spółki o około 65 mln zł. Jeszcze większej korekty wartości Spółki – o ponad 90 mln zł, należy dokonać w przypadku utrzymania obecnego stanu zatrudnienia”. Według doradcy „Wpływ akcyzy jest czynnikiem zmniejszającym wycenę spółek sektora energetycznego lecz jego znaczenie zależy od zakładanego okresu obowiązywania oraz stopnia kompensowania jej w cenach dla odbiorców energii”.

Nieprawidłowości w działaniach organów spółki oraz przedstawicielach Ministerstwa Skarbu Państwa, które uniemożliwiły zapobiegnięcie ww. negatywnym skutkom układu zbiorowego dla procesu prywatyzacji ZEC-P SA, zostały opisane w pkt 3.2.8 informacji.

Postanowienia umów prywatyzacyjnych

Umowy, na podstawie których sprywatyzowano przedsiębiorstwa energetyki ciepłej, na ogół określały – poza warunkami cenowymi – inne zobowiązania, jakie przyjmował na siebie inwestor. Dotyczyły one głównie kwestii inwestycji oraz zabezpieczenia socjalnego dla pracowników sprywatyzowanych podmiotów. Zobowiązania takie zawarte były przede wszystkim w umowach sprzedaży akcji lub udziałów. Kontrola wykazała dużo większą skalę nieprawidłowości przy zawieraniu umów przez organy samorządu terytorialnego niż w przypadku Ministra Skarbu Państwa.

Izba nie zgłasza zastrzeżeń do treści umów prywatyzacyjnych zawartych przez Ministra Skarbu Państwa z inwestorami strategicznymi w EC Będzin SA, EC Energotor-Toruń SA, EC Toruń SA, ZEC Wybrzeże SA, EC Białystok oraz Elektrociepłowni Warszawskie SA. NIK zauważa jednak, że w umowach tych nie zabezpieczono w należyтым stopniu interesu odbiorców finalnych ciepła w zakresie poziomu cen wytwarzanego ciepła.

Minister Skarbu Państwa zbył pakiety akcji ww. spółek na podstawie następujących umów:

- **20 lipca 2000 r.** pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra SP, oraz MEAG z siedzibą w Halle (Niemcy) została zawarta umowa sprzedaży 1 653 330 akcji serii A EC Będzin SA (o wartości nominalnej 5 zł każda), reprezentujących 52,5% głosów na WZA oraz stanowiących 52,5% kapitału akcyjnego spółki. Cena sprzedaży 1 akcji wynosiła 20,5 zł (łączna cena sprzedaży akcji – 33 893 265 zł);

⁴² Według tabeli kursów walut nr 42/A/NBP/2004 z dnia 1 marca 2004 r. 1 euro = 4,9149 zł

- 1 sierpnia 2002 r. pomiędzy SP, reprezentowanym przez Ministra SP, a spółką Zespół Elektrociepłowni „Wybrzeże” SA w Gdańsku została zawarta umowa sprzedaży akcji Elektrociepłowni „Toruń” SA i Elektrociepłowni „Energotor-Toruń” SA stanowiących po 45% ich kapitału zakładowego, za cenę odpowiednio 440 zł/akcję i 11 zł/akcję; po 5% minus 1 akcja ich kapitału zakładowego (akcje uzupełniające) za cenę odpowiednio 440 zł/akcję i 11 zł/akcję, waloryzowaną do 14 dnia przed dniem, w którym nastąpi przeniesienie własności akcji uzupełniających oraz po 10% ich kapitału akcyjnego (akcje dodatkowe) za cenę odpowiednio 440 zł/akcję i 11 zł/akcję, waloryzowaną do 14 dnia przed dniem, w którym nastąpi przeniesienie własności akcji dodatkowych;
- 21 czerwca 2000 r., pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra SP, a konsorcjum EdF/GdF została podpisana umowa sprzedaży akcji ZEC Wybrzeże SA za 172 EUR/akcję waloryzowaną od daty podpisania umowy do „Dnia Zamknięcia Transakcji” wg trzymiesięcznej stawki EURO LIBOR.
- 15 lutego 2001r. pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra SP a Société Nationale d'Électricité et de Thermique – Rueil-Mamaison Francja (zwanym dalej Nabywcą), została podpisana Umowa sprzedaży akcji EC Białystok SA (zwaną dalej Umową Sprzedaży). Na mocy Umowy Sprzedaży Skarb Państwa sprzedał Nabywcy 720 000 akcji (45% kapitału akcyjnego) EC Białystok SA za kwotę 48 960 000 euro, tj. 68 euro za jedną akcję;
- 27 stycznia 2000 r. Skarb Państwa zawarł z Vattenfall Polska umowę zbycia 11 346 500 akcji Elektrociepłowni Warszawskich SA, stanowiących 55% kapitału zakładowego Spółki za cenę 959 541 893,65 zł.

Umowy te zawierały postanowienia zobowiązujące kupujących m.in. do: realizacji inwestycji, nieodpłatnego udostępnienia spółkom *know-how* dot. produkcji, zagadnień finansowych, zarządzania personelem, realizacji postanowień pakietów socjalnych oraz nieprzerywania podstawowej działalności gospodarczej jako wytwórcy energii elektrycznej i ciepłej. Za niewykonanie tych zobowiązań w umowach wprowadzono sankcje w postaci zapłaty przez inwestorów kar umownych.

Izba zwraca uwagę na fakt, że umowy sprzedaży akcji ww. elektrociepłowni nie zawierały zapisów, wprowadzających mechanizmy zabezpieczające odbiorców ciepła przed nadmiernym wzrostem cen ciepła po sprywatyzowaniu podmiotów. Należy przy tym podkreślić, że mechanizmy takie były przedmiotem wielu umów prywatyzacyjnych dotyczących podmiotów komunalnych.

Ponadto, decyzja Ministra SP o łącznej sprzedaży inwestorowi akcji EC Energotor-Toruń SA i EC Toruń SA, została uzasadniona argumentami – w opinii NIK – koncentrującymi się wokół interesów nabywającego, natomiast pomijała kwestię stworzenia mechanizmów konkurencyjnych na lokalnym rynku ciepła.

Minister Skarbu Państwa w swej decyzji oparł się na argumentacji, przedstawionej przez doradcę w dokumencie *Propozycja strategii prywatyzacji Elektrociepłowni Toruń SA* z grudnia 1999 r. Wymienione tam zostały następujące przesłanki:

- właścicielem obydwu elektrociepłowni był Skarb Państwa,
- sytuacja konkurencji pomiędzy należącymi do tego samego właściciela zakładami na toruńskim rynku ciepła byłaby niekorzystnym rozwiązaniem, prowadzącym do ograniczania dochodu właściciela (skutkiem spadku rentowności spółek w wyniku konkurencji, obniżenia ich wartości rynkowej oraz wyższego ryzyka działalności),

- konieczność optymalizacji produkcji i przedsięwzięć inwestycyjnych,
- spodziewana poprawa pozycji przetargowej spółek w stosunku do **Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z oo. z siedzibą w Toruniu** (jedyne-go nabywcy ciepła) oraz redukcja kosztów administracyjnych.

Natomiast w opinii NIK zawarte w umowie sprzedaży akcji ZEC-P Poznań sformułowania dotyczące zobowiązań inwestycyjnych w niewystarczający sposób zabezpieczały interes prywatyzowanej Spółki. NIK nie zgłasza istotnych zastrzeżeń co do sposobu gwarancji realizacji zobowiązań umownych, zauważa natomiast brak wskazania w umowie sposobu nadzoru nad realizacją niektórych zobowiązań.

Umowa sprzedaży akcji ZEC-P SA, która została podpisana 1 marca 2004 r. jako umowa warunkowa a po spełnieniu wszystkich zawartych w niej warunków weszła w życie 25 maja 2004 r., nie zobowiązywała inwestora do zainwestowania w Spółkę jego własnych środków. Dopuszczała co prawda możliwość podniesienia kapitału zakładowego Spółki, lecz taki sposób finansowania zobowiązań inwestycyjnych był wymieniony w *Umowie* jako fakultatywny. Artykuł 4.2. *Umowy* dopuszczał także finansowanie zobowiązań inwestycyjnych Spółki ze środków własnych ZEC-P Poznań.

Wartość zobowiązań inwestycyjnych, określonych w art. 4 *Umowy Sprzedaży Akcji* oraz załączniku nr 5 do *Umowy*, była wyższa niż przedstawiona w *Memorandum Informacyjnym*. Kupujący zobowiązali się, na warunkach określonych w *Umowie* „spowodować i zapewnić w terminie do 31 grudnia 2010 r., nabycie przez Spółkę Rzeczowych Aktywów Trwałych, Długoterminowych Aktywów Finansowych oraz Wartości Niematerialnych i Prawnych na łączną kwotę nie mniejszą niż 150 000 000 zł, przy czym nabycie przez Spółkę Rzeczowych Aktywów Trwałych nastąpić winno na kwotę nie niższą niż 75 000 000 zł oraz 3 mln zł przeznaczone zostanie na rekultywację składowiska popiołów na terenie EC Garbary w ciągu 7 lat od prywatyzacji Spółki”. Inwestycje w infrastrukturę Spółki miały stanowić co najmniej połowę deklarowanych zobowiązań inwestycyjnych.

Umowa w nieprecyzyjny sposób określała rzeczowy zakres zobowiązań inwestycyjnych, nie zapewniając poprzez to Spółce realizacji konkretnych potrzeb inwestycyjnych.

W Załączniku Nr 5 do *Umowy* nie zawarto bowiem programu gwarantowanych inwestycji długoterminowych a jedynie wykaz gwarantowanych inwestycji, mimo że art. 4.1.2. *Umowy* stanowił: „załącznik Nr 5 zawiera Program Gwarantowanych Inwestycji i Gwarantowanych Inwestycji Długoterminowych, zawierający orientacyjny harmonogram inwestowania”. Zawarty w tym załączniku harmonogram określał jedynie wykaz gwarantowanych inwestycji, które winny być zrealizowane w ramach wydatkowania kwoty 75 mln zł na rzeczowy majątek trwały. W załączniku określono jedynie dwa konkretne zadania na łączną kwotę 10 mln zł, natomiast pozostała kwota 65 mln zł została przyporządkowana do zadań określonych „inne inwestycje modernizacyjne i odtworzeniowe”. W załączniku brak było harmonogramu dotyczącego *Gwarantowanych Inwestycji Długoterminowych*. W opinii NIK, brak uzasadnienia dla wyjaśnień Pana Ministra, że „Wykaz gwarantowanych inwestycji zawiera zarówno Program Gwarantowanych Inwestycji, jak i Program Gwarantowanych Inwestycji Długoterminowych do 2014 roku”⁴³. *Umowa* zdefiniowała *Gwarantowane Inwestycje Długoterminowe* jako inwestycje w aktywa finansowe oraz wartości niematerialne i prawne dokonane na rzecz Spółki. Tymczasem załącznik nr 5 nie wymieniał tak rozumianych zadań inwestycyjnych, mimo że przewidywał to art. 4 umowy.

⁴³ Pismo MSP/DPRI/1932/04/EK z 25 maja 2004 r.

W opinii Izby, przedmiotowy i wartościowy zakres potrzeb inwestycyjnych Spółki został nierzetelnie przygotowany. Ustalenie takich potrzeb dokonane zostało przez doradcę MSP na podstawie wciąż zmieniających się danych przedstawianych przez Zarząd Spółki. Doradca nie dołożył wszelkich starań by dokonać weryfikacji pod względem zasadności poszczególnych potrzeb.

We wniosku prywatyzacyjnym z listopada 1999 r. Zarząd ZEC-P Poznań szacował: „w ciągu najbliższych lat wymagane będzie poniesienie przez Spółkę wydatków inwestycyjnych w kwocie ok. 50 mln zł, co zapewni wzmocnienie i ustabilizowanie pozycji firmy na rynku energii.” W Memorandum Informacyjnym, opracowanym przez Access Sp. z oo. na podstawie danych dostarczonych przez zarząd Spółki, wartość inwestycji modernizacyjno-odtworzeniowych na lata 2002-2005 wynosiła łącznie 112 mln zł. Z kolei w dniu 13 stycznia 2004 r. Zarząd ZEC-P Poznań przesłał do MSP rzeczowo-finansowe zestawienie najważniejszych inwestycji planowanych w Spółce do roku 2007. Wartość planowanych inwestycji modernizacyjno-rozwojowych w obu elektrociepłowniach Spółki wynosiła 464,1 mln zł, z czego inwestycje na kwotę 369 mln zł były inwestycjami warunkowymi, których realizacja w znacznej mierze uzależniona była od decyzji podmiotów innych niż Spółka (np. zarządu **Miasta Poznań**).

Access Sp. z oo. pismem z 21 stycznia 2004 r. poinformowała MSP, że na podstawie otrzymanych dokumentów nie jest w stanie wykonać analizy zadań inwestycyjnych planowanych przez Zespół Elektrociepłowni Poznańskich SA na lata 2005-2007 z punktu widzenia trwającego procesu prywatyzacji Spółki. Ocena merytoryczna planu inwestycyjnego mogła być – według doradcy – możliwa tylko po dostarczeniu przez Zarząd stosownych analiz technicznych i ekonomicznych. Nie podjęto jednak żadnych działań w celu uzyskania od Spółki niezbędnych dokumentów i ocena taka nie została sporządzona.

Inwestor zaakceptował w parafowanej umowie prywatyzacyjnej plany inwestycyjne przedstawione przez Zarząd w sierpniu 2002 r. – załącznik nr 5 do parafowanej umowy sprzedaży akcji gwarantował inwestycje w kwocie 126,5 mln zł, a w ostatecznej wersji umowy – podpisanej przez strony, wartość gwarantowanych inwestycji została podwyższona do kwoty 150 mln zł.

Umowa zabezpieczała realizację przez Inwestora przyjętych zobowiązań poprzez wprowadzenie zapisów nakładających kary umowne z tytułu niewypełniania tych zobowiązań. Izba zwraca jednak uwagę na fakt, że w *Umowie sprzedaży akcji* Minister Skarbu Państwa nie zagwarantował sobie mechanizmów nadzoru i kontroli zobowiązań umownych określonych w art. 3.8 oraz 3.9.2.

Dotyczyły one zakazu obniżenia kapitału zakładowego Spółki oraz zobowiązania Kupującego do przeznaczenia na Rzeczowe Aktywa Trwałe środków uzyskanych ze zbycia pojedynczego składnika Rzeczowych Aktywów Trwałych o wartości przekraczającej 100 000 zł w okresie Gwarantowanych Inwestycji.

NIK nie w pełni podziela argumentację Ministra Skarbu Państwa⁴⁴, że gwarancją jest udział przedstawicieli Skarbu Państwa w organach spółki. Jest on bowiem zagwarantowany jedynie do momentu nieodpłatnego zbycia akcji ZEC-P SA uprawnionym pracownikom, podczas gdy ww. zobowiązania wygasają dopiero z końcem 2010 r.

Z 19 umów, zawartych przez organy samorządu terytorialnego, w ośmiu (42%) stwierdzono wady prawne lub inne nieprawidłowości.

Dwie umowy określały warunki zapłaty ceny z naruszeniem *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*.

Ustalony w umowy sprzedaży udziałów PEC Sp. z o.o. w Pasłęku sposób zapłaty z tytułu zbycia udziałów PEC był niezgodny z art. 35 ust. 2 *ustawy*

⁴⁴ Pismo MSP/DPRI/1932/04/EK z 25 maja 2004 r.

o komercjalizacji i prywatyzacji. Z powodu nieoprocentowania poszczególnych rat zapłaty wpływy Gminy zostały uszczuplone co najmniej o 40 tys. zł.

Według ww. ustawy, w przypadku rozłożenia zapłaty pierwsza rata powinna wynieść co najmniej 20% całości ceny. Pozostała kwota winna być oprocentowana w wysokości nie niższej niż wskaźnik wzrostu cen dóbr inwestycyjnych, ogłaszany co kwartał przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej *Monitor Polski*. Tymczasem umowa sprzedaży udziałów PEC nie przewidywała jakiegokolwiek oprocentowania rat. Pan Maciej Romanowski – były Burmistrz Pasłęka w zeznaniach w charakterze świadka, złożonych w dniu 13 października 2003 r., stwierdził: „mieliśmy do wyboru albo wziąć jednorazowo mniejszą kasę lub zdecydowanie więcej lecz w ratach. Wydaje mi się, że kwota odsetek jest znacznie niższa od uzyskanej ceny płaconej w ratach tj. ok. 790 tys. zł”. Z kolei Burmistrz Pasłęka w wyjaśnieniach dla kontrolera NIK argumentował: „Propozycje Nabywcy przedłożone w projekcie umowy określały w zakresie ceny nabycia udziałów dwie propozycje; to jest 40 zł za jeden udział w przypadku zapłaty gotówką całej kwoty, i 80 zł w przypadku zapłaty należności w ratach. W związku z tym, że cena nabycia udziałów, której płatności rozłożono na raty, była korzystniejsza przyjęto tę cenę”⁴⁵.

Izba potwierdza fakt, że przy rozłożeniu zapłaty na raty ustalono wyższą łączną cenę transakcji. Nie było to jednak 80 zł ale 65 zł za jeden udział. Biorąc powyższe pod uwagę NIK nie uważa aby fakt wynegocjowania wyższej ceny przy rozłożeniu jej na raty mógł zwolnić strony umowy z bezwzględnego obowiązku ustawowego oprocentowania kwoty, rozłożonej na raty. W przypadku ustalenia oprocentowania na minimalnym, wymaganym przez ww. ustawę poziomie, odsetki z tego tytułu wyniosłyby 40 329,47 zł.

W związku ze sprzedażą udziałów ZEC Sp. z o.o. w Opocznie za cenę 6 639 600 zł (400 zł/udział), nabywca na poczet ceny sprzedaży zapłacił w dniu 8 listopada 2002 r. kwotę 1 800 tys. zł oraz w dniu 20 listopada 2002 r. – 700 tys. zł. Pozostałą należność w kwocie 4 139 600 zł rozłożono – na podstawie umowy – na raty kwartalne płatne przez okres 9 lat, tj. do 2011 r. Tak długi okres spłaty ceny był niezgodny z art. 35 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, który dopuszcza zapłatę ratalną przez okres nie dłuższy niż 5 lat. Podany w wyjaśnieniach Burmistrza Opoczna argument, że na takie rozwiązanie zezwalał przepis art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁶, nie może być podzielone przez NIK. Przedmiotem umowy sprzedaży były bowiem udziały w Spółce, a nie nieruchomości, w związku z czym powołana ustawa nie ma w tym przypadku zastosowania.

Badania kontrolne wykazały przypadek zaniżenia ceny sprzedaży w stosunku do ustalonej w wyniku wyceny wartości spółki.

Gmina Żnin zbyła udziały ZEC Sp. z o.o. za cenę, stanowiącą zaledwie 0,02% zarówno wartości nominalnej udziałów jak i dolnego progu dokonanej wyceny.

W dniu 22 maja 2000 r. została zawarta umowa nr 1/2000 pomiędzy Gminą Żnin a Fluid Corporation Sp. z oo. Umowa dotyczyła sprzedaży 43 637 udziałów o łącznej wartości nominalnej 4 363,7 tys. zł za cenę 900 zł. Dokonana wycena spółki określiła jej wartość, w zależności od przyjętej metody, od 4 479,6 tys. zł do 5 529,8 tys. zł. W ocenie Izby nie można zaakceptować uzasadnienia dla tak drastycznie zaniżonej ceny stanem zadłużenia spółki i należności przeterminowanych na dzień 30 kwietnia 2000 r. oraz planowanymi zadaniami inwestycyjnymi. Sytuacja spółki została bowiem uwzględniona w wycenie, sporządzonej według stanu na koniec sierpnia 1999 r. Gdyby po tej dacie nastąpiły zdarzenia istotnie zmieniające wartość spółki, to – w opinii NIK –

⁴⁵ Pismo z 2 października 2003 r.

⁴⁶ t.j. Dz.U. Nr 46, poz. 543 z 2000 r. ze zm.

należało dokonać aktualizacji wyceny. Analiza wyników ekonomiczno-finansowych nie wskazywała na przesłanki by istotnie zweryfikować wartość spółki, a tym bardziej o blisko 100%. W 1999 r. spółka poprawiła swe wyniki uzyskując dodatnie wyniki i tendencja ta utrzymała się także w 2000 r.

Co prawda w dniu 22 maja 2000 r. zostało zawarte *Porozumienie dodatkowe*, stanowiące integralną część *umowy nr 1/2000*, określające zobowiązanie nabywcy do „dofinansowania zadań realizowanych przez Gminę Żnin lub też podmiot przez nią wskazany kwotą 80 000 zł”. Kwota ta miała być płacona corocznie przez okres 15 lat, a pierwsza wpłata miała nastąpić po zakończeniu trzeciego sezonu grzewczego od zakończenia modernizacji źródła ciepła jednak nie później niż do końca I półrocza 2004 r. Gdyby nawet uznać całość zapłaty z tego tytułu, tj. 1 200 tys. zł, jako spłatę wartości nabytych udziałów, to wraz z ceną sprzedaży byłoby to najwyżej 27,5% rynkowej wartości spółki.

Kwestia zaniżenia ceny sprzedaży udziałów ZEC Sp. z oo. w Żninie była przedmiotem postępowania prokuratury.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły niewłaściwego zabezpieczenia interesu prywatyzowanego podmiotu, gminy lub odbiorców ciepła. Np.:

Umowa sprzedaży udziałów EMPEC Sp. z o.o. w Ustce nie zawierała jakichkolwiek zobowiązań inwestora w zakresie zasilenia kapitałowego Spółki, realizacji zadań inwestycyjnych oraz innych działań restrukturyzacyjnych. Jej postanowienia nie uwzględniały warunków, na jakich Rada Miasta Ustki wyraziła zgodę na zbycie udziałów EMPEC-u.

W celu sprzedaży udziałów Spółki Zarząd Miasta zawarł w dniu 14 października 1998 r. z **Vattenfall Poland Sp. z oo.** *Przedwstępną Umowę Zbycia Udziałów Zawartą Pod Warunkiem*. Załącznik nr 9 do ww. umowy, stanowiący jej integralną część, zawierał ofertę inwestora określającą m.in. wielkość planowanych inwestycji, źródła ich finansowania, zobowiązania socjalne oraz harmonogram realizacji zadania „modernizacja głównego źródła i sieci dystrybucyjnej ciepła, oraz rozwój sieci dystrybucyjnej”. *Umowa Przedwstępna* wprowadzała też ograniczenia co do możliwości zbycia w przyszłości przez inwestora zakupionych udziałów. W dniu 19 marca 1999 r. strony podpisały *Umowę Sprzedaży Udziałów*, zawartą jak stwierdzono „w wykonaniu Przedwstępnej Umowy Zbycia Udziałów Zawartą Pod Warunkiem”. Na jej podstawie Gmina sprzedała Vattenfall Poland Sp. z oo. 5 849 udziałów (51%) po cenie 1 608 475 zł (275 zł za 1 udział). Środki w tej kwocie, uzyskane z prywatyzacji Spółki, zostały mocą *uchwały Nr II/22/99 Rady Miejskiej w Ustce z dnia 22 lutego 1999 r.* przekazane na podwyższenie kapitału zakładowego EMPEC, w zamian za objęcie przez Gminę udziałów Spółki. W wyniku tego udział Vattenfall Poland Sp. z oo. w kapitale zakładowym wynosił 34%.

Brak w *Umowie Sprzedaży* jakichkolwiek zobowiązań stron, przyjętych w *Przedwstępnej Umowie*, jak również brak odniesień co do podtrzymania tych zobowiązań, stał w sprzeczności z decyzją Rady Miejskiej, podjętą mocą *uchwały nr VI/29/98 z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie zatwierdzenia trybu i warunków prywatyzacji Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej „EMPEC” Sp. z oo.* Rada uchwaliła bowiem, że „zatwierdza się tryb i warunki prywatyzacji Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej EMPEC Spółka z o.o. w Ustce, jak w umowie przedwstępnej zbycia udziałów zawartej pod warunkiem z dnia 14 października 1998 r. pomiędzy Gminą Miejską w Ustce i Vattenfall Poland Spółka z o.o.”. Biorąc to pod uwagę Izba nie może podzielić twierdzenia Burmistrza Ustki, zawartego w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli⁴⁷, że „przedwstępna umowa zbycia udziałów zawarta pod warunkiem określała m.in. prawa i obowiązki stron jakie mogły być podjęte do czasu zawarcia umowy przyrzeczonej”. Taka interpretacja jest sprzeczna z intencją, zawartą w ww. uchwale Rady Miejskiej, jak również z intencjami określonymi w *Przedwstępnej*

⁴⁷ Pismo PSE 0717-12/3/2003 z dnia 25 września 2003 r.

Umowie. Zawarta w niej definicja pojęcia „Umowa Przyrzeczona” określała ją jako „umowę zbycia 5 849 udziałów w Spółce zawartą w wykonaniu pod warunkiem i na zasadach określonych w niniejszej umowie”. Wzór Umowy Przyrzeczonej stanowił załącznik nr 7 do *Przedwstępnej Umowy*. Treść zawartej w dniu 19 marca 1999 r. *Umowy Sprzedaży* była identyczna z treścią ww. Umowy Przyrzeczonej.

W opinii Izby niezawarcie w *Umowie Sprzedaży* zobowiązań, ustalonych w *Przedwstępnej Umowie* było działaniem szkodliwym zarówno dla Gminy, jak i prywatyzowanej Spółki. Sposób dokonania transakcji zbycia udziałów EM-PEC-u spowodował, że inwestor stał się udziałowcem Spółki bez przyjęcia na siebie jakichkolwiek zobowiązań.

Zawarty w umowie z dnia 3 września 2002 r. pomiędzy Miastem Tarnobrzeg a **Elektrociepłownią KRAKÓW SA w Krakowie**, tryb udostępnienia inwestorowi większościowego pakietu udziałów PEC Sp. z o.o. w Tarnobrzegu, polegający na umorzeniu udziałów Miasta w spółce w kwocie 7 849 500 zł, określony został niekorzystnie dla Miasta i pozbawił Miasto Tarnobrzeg możliwości uzyskania wynagrodzenia za umorzone udziały.

W ww. umowie Miasto zobowiązało się do umorzenia swoich udziałów w PEC Sp. z o.o. w przypadku, gdy spółka ta nie osiągnie na koniec 2002 r. wyniku ze sprzedaży w wysokości 1,5 mln zł, a w latach następnych (do 2004 r. włącznie) wartości większej corocznie o 1 mln zł. Przyjęcie takiego postanowienia z góry powodowało obowiązek realizacji tego zobowiązania przez Miasto Tarnobrzeg już na koniec 2002 r. W okresie poprzedzającym zawarcie ww. umowy spółka osiągała straty na sprzedaży, np. za 2000 r. – 1 405 tys. zł, za 2001 r. – 1 034,1 tys. zł. Na koniec 2002 r. Spółka nie osiągnęła nawet 50% wielkości wyznaczonego wyniku, uzyskując go w wysokości 639 tys. zł. Taki wynik był niewątpliwie możliwy do oszacowania w momencie zawierania umowy, czyli niespełna cztery miesiące przed końcem kresu rozliczeniowego.

Ponadto w umowie prywatyzacyjnej nie zostały zabezpieczone interesy Miasta Tarnobrzeg poprzez brak zobowiązania do kontynuowania przez sprywatyzowany podmiot świadczenia usługi dostawy ciepła dla lokalnej społeczności na dotychczasowych zasadach. Nie wprowadzono także klauzuli o możliwości kontroli – przez organy Miasta – prawidłowości realizacji umów prywatyzacyjnych, w tym umowy inwestycyjnej.

Zadania inwestycyjne, określone na kwotę 6 393 tys. zł, zdefiniowano ogólnie, a inwestor zastrzegł sobie możliwość odstąpienia od realizacji zadań inwestycyjnych bez odszkodowania w przypadku uznania, że ich efektywność będzie dla niego niesatysfakcjonująca.

Postanowienia umowy utrudniały Miastu Tarnobrzeg chronienie interesu Gminy w kwestii zabezpieczenia mieszkańcom dostaw ciepła na nie pogorszonych warunkach. Stało się tak poprzez przejęcie większościowego pakietu udziałów w sprywatyzowanej spółce przez EC Kraków z jednoczesnym zachowaniem ich uprzywilejowania w zgromadzeniu wspólników oraz określeniu struktury członkostwa w radzie nadzorczej. W wypadku ewentualnej sprzeczności interesów wspólników Miasto nie miałoby efektywnego wpływu na decyzje spółki.

Umowa sprzedaży udziałów Szczecińskiej Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. niewłaściwie zabezpieczała interes prywatyzowanego podmiotu w zakresie przyjętego zakresu zobowiązań inwestycyjnych. Niektóre postanowienia naruszały także interes Miasta.

W części VI Umowy Prywatyzacyjnej pn. *Zobowiązania inwestorów w zakresie Programu Inwestycyjnego SEC* w §10 zapisano że „Zestawienie inwestycji SEC oraz przewidywany harmonogram ich realizacji określa załącznik nr 2 do Umowy”. Tymczasem załącznik nr 2 do umowy nie zawierał zestawienia inwestycji wraz z przewidywanym harmonogramem, a jedynie wykaz kwot inwestycji przyporządkowanych do kolejnych 10 lat.

Zdaniem Zarządu Spółki SEC – wyrażonym w złożonej informacji do protokołu kontroli NIK – kontrola wypełniania zobowiązań inwestycyjnych jest możliwa wyłącznie pod względem kwotowym.

Izba zwraca też uwagę na fakt przyjęcia w umowie prywatyzacyjnej zobowiązań inwestycyjnych w zakresie odbiegającym od planów inwestycyjnych, uchwalonych przez Radę Miasta.

Zapisy umowy sprzedaży udziałów PEC Sp. z o.o. w Toruniu z 21 grudnia 2001 r. w części dotyczącej harmonogramu rzeczowo-finansowego inwestycji na lata 2002-2007 odbiegały od uchwalonego przez Radę Miasta Torunia planu zadań inwestycyjnych.

Różnice dotyczyły wysokości planowanych nakładów na miejską sieć ciepłą, które według załącznika nr 11 do umowy zobowiązującej były o 35,3 mln zł (31,2%) mniejsze niż planowane w uchwale Rady Miasta nr 936/2001.

W załączniku do uchwały podano też, że wszystkie zadania inwestycyjne objęte planem realizacyjnym, orientacyjnym i koncepcyjnym będą realizowane z własnych środków PEC Sp. z oo. Oznacza to brak pokrycia finansowego na pełną realizację w okresie 2002-2010 zadań inwestycyjnych, określonych w uchwale Rady Miasta, w łącznej kwocie 55,3 mln zł.

Należy zaznaczyć, że uchwała o wyrażeniu zgody na zbycie udziałów PEC Sp. z o.o. została podjęta na tej samej sesji, co uchwała o przyjęciu planu zaopatrzenia w ciepło, tj. w dniu 9 grudnia 2001 r.

3.2.4. REALIZACJA ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCYCH Z UMÓW PRYWATYZACYJNYCH

Spośród zobowiązań, zawartych w badanych umowach prywatyzacyjnych, Izba nie stwierdziła przypadków niewywiązywania się przez nabywców z zobowiązań cenowych. W zakresie zobowiązań pozacenowych nie stwierdzono nieprawidłowości w spółkach, prywatyzowanych przez Ministra Skarbu Państwa. Natomiast wystąpiły naruszenia warunków umownych przy realizacji 6 z 14 umów prywatyzacyjnych podmiotów komunalnych, które takie zobowiązania zawierały.

Zobowiązania inwestycyjne

Dotychczasowa realizacja zobowiązań inwestycyjnych w sprywatyzowanych spółkach Skarbu Państwa przebiegała zgodnie z postanowieniami umów prywatyzacyjnych. Ustalenia NIK wskazały na fakt, że nakłady inwestycyjne dokonane w latach 2000-2002 w Elektrociepłowni Będzin SA były niższe od ustalonych w umowie.

Dokonane inwestycje wynosiły 79 335 tys. zł, zaś powinny wynosić 80 018 tys. zł. W związku z tym nabywca – Mitteldeutsche Energieversorgung AG – wystąpił 8 października 2002 r. do MSP o wyrażenie zgody na rozłożenie w czasie części zadań inwestycyjnych, a Zarząd EC Będzin SA zadeklarował zwiększenie nakładów inwestycyjnych w 2003 r. o kwotę inwestycji niezrealizowanych w 2002 r. (1 043,5 tys. zł).

W czterech spółkach komunalnych nie wypełniono zobowiązań inwestycyjnych zgodnie z przyjętymi postanowieniami.

Finansowy poziom nakładów inwestycyjnych w ZEC Sp. z o.o. w Żninie był mniejszy niż określała umowa prywatyzacyjna. Zadania inwestycyjne finansowała sama spółka, mimo że inwestor nabył udziały spółki po zaniżonej cenie ze względu m.in. na konieczną modernizację systemu ciepłego. Dodatkowo inwe-

stor uzyskiwał kosztem spółki dochody, bowiem był wykonawcą zadań inwestycyjnych.

W dniu 29 maja 2000 r. ZEC Sp. z o.o. w Żninie zawarł z Fluid Corporation Sp. z o.o. (nabywcą 90% udziałów ZEC-u) umowę o realizację zadania „generalne wykonanie modernizacji kotłowni w Żninie”. Wartość inwestycji wyniosła 6 500 tys. zł. Pierwotny poziom nakładów, określony zgodnie z umową prywatyzacyjną na 9 600 tys. zł, został zmniejszony o 3 100 tys. zł. Ponadto strony zawarły dwie inne umowy na wykonanie inwestycji w ZEC Sp. z o.o. o łącznej wartości zamówienia 470 tys. zł.

Faktycznie sposób wypełnienia postanowień warunków umowy prywatyzacyjnej uczynił z inwestora jedyne beneficjenta procesu prywatyzacji. Nie ponosząc kosztów inwestycji uzyskał jednocześnie zamówienie o łącznej wartości blisko 7 000 tys. zł. Spółka dla sfinansowania inwestycji zaciągnęła w 2001 r. zobowiązania długoterminowe w wysokości 3 580 tys. zł.

Stopień wykonania zadań inwestycyjnych w EMPEC Sp. z o.o. w Ustce stanowił niespełna 20% planowanych przedsięwzięć.

Mimo braku w *Umowie Sprzedaży* zobowiązań inwestycyjnych Spółka realizowała po prywatyzacji zadania inwestycyjne według programu, stanowiącego załącznik nr 9 do *Przedwstępnej Umowy*. Wynikało to z treści pkt 6 *Przedwstępnej Umowy*, która określała zobowiązania inwestycyjne, jakie miały być realizowane po zawarciu *Umowy Sprzedaży*. W pkt 6.2 postanowiono, że „inwestycje EkoFunduszu i PHARE ze względu na podpisaną umowę są obligatoryjne, natomiast realizacja programu inwestycyjnego określonego w ofercie Vattenfall nie jest obligatoryjna, a program taki zostanie wdrożony za porozumieniem Gminy Miasto Ustka i Vattenfall w zależności od możliwości generowania przez Spółkę nadwyżki finansowej, oraz uzyskania nieodpłatnych funduszy, a także rzeczywistych potrzeb Spółki”.

Stopień realizacji zadań, określonych w załączniku nr 9 do *Przedwstępnej Umowy*, był jednak niewielki, a wobec ww. zapisu oraz odstąpienia od zapisów w tym zakresie w *Umowie Sprzedaży* organy wykonawcze Miasta Ustka pozbawione były narzędzi egzekwujących zapewnienie przez inwestora odpowiedniego zakresu inwestycji.

W okresie od prywatyzacji EMPEC, tj. 19 marca 1999 r., do końca I półroczu 2003 r. z przewidzianych na ten okres w załączniku nr 9 do *Przedwstępnej Umowy* nakładów inwestycyjnych w kwocie ok. 13 mln zł zrealizowano jedynie ok. 2,4 mln zł. Część niezrealizowanych inwestycji wiązała się z przyczynami niezależnymi od Spółki, np.:

- rezygnacją przez **Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej w Ustce** z realizacji sieci ciepłowniczej,
- nieukończeniem budowy Zakładu Przyrodoleczniczego przy ul. Wczasowej, do którego miała być doprowadzona sieć ciepłownicza,
- niewywiązaniem się przez **PGNiG SA** z gwarancji dostarczania do Ustki od 2000 r. gazu ziemnego, co miało spowodować możliwość wymiany kotłów węglowych na gazowe.

Na ww. zadania inwestycyjne planowano przeznaczyć łącznie kwotę 10 485 000 zł, tj. 81% wszystkich nakładów inwestycyjnych, przewidzianych na ten okres. W ocenie Izby świadczy to o nierzetelności przy tworzeniu programu inwestycyjnego oraz braku właściwego rozeznania najistotniejszych potrzeb inwestycyjnych Spółki. Ww. inwestycje uzależnione były od zdarzeń niezależnych od EMPEC. Mimo to nie opracowano alternatywnego planu zadań inwestycyjnych, z innym przeznaczeniem środków inwestycyjnych lub przesunięciem przedmiotowych inwestycji w czasie.

Zakres rzeczowy zobowiązań inwestycyjnych w PEC Sp. z o.o. w Pasłęku został zmieniony bez zachowania trybu wymaganego §10 umowy prywatyzacyjnej, tzn. bez dokonania zmian postanowień umownych w formie pisemnej.

Zarząd Miasta i Gminy Pasłęk podjął 26 września 2002 r. *uchwałę Nr XXXII/75/2002*, akceptującą propozycję inwestora – Relpol Sztum Sp. z o.o. – likwidacji kotłowni przy ul. Mickiewicza 9. W opinii NIK, decyzja taka powinna mieć formę odpowiedniego aneksu do umowy poprzedzonego odpowiednimi renegocjacjami, bowiem dotyczyła ona odstąpienia od określonego w załączniku nr 1 do umowy zobowiązania nabywcy do wykonania w 2003 r. modernizacji tej kotłowni za ok. 130 tys. zł. Załącznik ten, w związku z treścią §6 pkt 1 umowy, był integralną częścią umowy.

Nabywca udziałów ZEC Sp. z o.o. w Chełmnie – **Inwesta Therm Sp. z o.o. w Warszawie** – nie wywiązał się w pełni z zobowiązań inwestycyjnych. Nie zrealizował bowiem wymiany sieci ciepłowniczej na sieć z rur preizolowanych. ponadto nie informował gminy, tak jak przewidywała umowa prywatyzacyjna, o stanie finansowym oraz o przebiegu realizacji inwestycji.

Zobowiązania socjalne

Kontrole wykazały, że wykonywanie przez inwestorów zobowiązań socjalnych przebiegało prawidłowo. Należy zauważyć przy tym, że poziom finansowania przez sprywatyzowane spółki wypłat na rzecz pracowników z tytułu postanowień pakietów socjalnych istotnie wpływał na wynik finansowy spółki. Zjawisko takie było charakterystyczne zwłaszcza dla sprywatyzowanych spółek Skarbu Państwa.

Elektrociepłownie Warszawskie SA, których akcje zostały sprzedane przez Ministra Skarbu Państwa na podstawie umowy z dnia 27 stycznia 2000 r., poniosły do połowy 2003 r. wydatki związane z wypełnianiem postanowień *Pakietu Gwarancji Socjalnych Pracowników EW SA* w wysokości 129 091 tys. zł. Zadaniem o największym udziale w kosztach były: wypłata nagrody prywatyzacyjnej, wzrost funduszu wynagrodzeń oraz odpłaty pracownicze z tytułu rozwiązania umów o pracę za porozumieniem stron.

Największe obciążenie dla spółki miało miejsce w pierwszym roku po prywatyzacji. W komentarzu do wyniku finansowego Spółki za rok 2000, zawartym w *Informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego Elektrociepłowni Warszawskich SA za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r.*, stwierdzono że strata netto w 2000 r. wynikała „głównie z poniesienia kosztów socjalnych związanych z realizacją Pakietu Gwarancji Socjalnych Pracowników EW SA oraz kosztów restrukturyzacji Spółki w wysokości 107,8 mln zł oraz z utworzenia rezerw na łączną kwotę 145,8 mln zł. Gdyby w roku 2001 Spółka nie ponosiła kosztów związanych z realizacją Pakietu Gwarancji Socjalnych oraz kosztów restrukturyzacji to wynik na podstawowej działalności operacyjnej wyniósłby +16,5 mln zł”.

Stosownie do postanowień pakietu socjalnego, zawartego w **Elektrociepłowni Białystok SA** jako załącznik nr 5 do *Umowy sprzedaży akcji EC Białystok SA* z dnia 15 lutego 2001r., w okresie od momentu prywatyzacji do połowy 2003 r. spółka poniosła koszty w łącznej kwocie 11 539 tys. zł. Największy udział w tej kwocie miały wydatki z tytułu wypłaty pracownikom jednorazowej nagrody prywatyzacyjnej (5 689 tys. zł) oraz z tytułu podwyżki wynagrodzeń (3 112 tys. zł).

Inne zobowiązania

Przy realizacji jednej umowy sprzedaży udziałów sprzedający nie dotrzymał zobowiązania, jakie przyjął na siebie wobec inwestora.

Zarząd Miasta Bydgoszczy jak też i pozostałe Zarządy Gmin, mające udziały w Komunalnym Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej Sp. z oo. w Bydgoszczy,

nie zawarły ze spółką umowy powierzenia zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w ciepło. Tym samym Miasto Bydgoszcz jak i pozostałe gminy nie dotrzymały dwóch pierwszych warunków wstępnych do *Umowy współników* z dnia 17 października 2001 r., co może grozić rozpadem spółki KPEC.

Zarząd Miasta Szczecin wypełnił co prawda zobowiązanie co do sprzedaży sieci ciepłej, jednakże sposób realizacji transakcji sprzedaży był niegospodarny.

W ramach realizacji postanowień umowy sprzedaży udziałów Szczecińskiej Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. z dnia 11 kwietnia 2002 r. Zarząd Miasta Szczecina dokonał w listopadzie 2002 r. sprzedaży na rzecz spółki, za cenę 1 500 000 zł, odcinków sieci ciepłej z rur preizolowanych (Sieci Ciepłej). Cena zbycia znacznie odbiegała od poniesionych przez Miasto faktycznych kosztów nabycia i wykonania tych rurociągów, wynoszących 3 664 996 zł.

Podstawą podjętej przez Zarząd Miasta uchwały w sprawie ustalenia ceny sprzedaży Sieci Ciepłej na kwotę 1 500 000 zł była wycena, sporządzona na zlecenie spółki przez Biuro Projektowo-Usługowe s.c. w Szczecinie. Wycena ta nie uwzględniała jednak kosztów pośrednich w kwocie 612 696 zł (dokumentacja, wykupy gruntów) poniesionych przez Miasto na wybudowanie Sieci Ciepłej, a wyliczenie kosztów bezpośrednich wybudowania Sieci Ciepłej oparte zostało o niewiarygodne założenia, wpływające na ich zaniżenie. Wyliczenie to zawierało ponadto inne istotne błędy, podważające rzetelność i obiektywizm wyceny.

W złożonym zeznaniu do protokołu kontroli NIK, wykonawca wyceny przyznał że popełnił błędy przy jej sporządzaniu.

Negatywnie ocenić należy – jako naruszający interes Miasta i spółki – zapis §12 ust.2 umowy sprzedaży udziałów, określający nabycie Sieci Ciepłej przez spółkę jako inwestycję w rozumieniu §10 umowy, czyli zmniejszającą zobowiązania inwestorów w zakresie realizacji programu inwestycyjnego.

Kontrola realizacji przez Miasto postanowień umowy prywatyzacyjnej, dotyczących zawarcia ze spółką umowy sprzedaży Sieci Ciepłej, wykazała nieprawidłowości polegające na rzeczywistym odstąpieniu od zasad zawarcia tej umowy, ustalonych w umowie prywatyzacyjnej (§12 ust.1). Miasto, zawierając 6 listopada 2002 r. z SEC Sp. z o.o. umowę sprzedaży Sieci Ciepłych, nie posiadało i nie dołączyło do tej umowy pisma, zawierającego oświadczenie właściwego organu Unii Europejskiej, że Miasto jest według prawa europejskiego uprawnione do zbycia Sieci Ciepłych. Zdaniem NIK – eliminowałoby ono konieczność przyjęcia przez Miasto zobowiązań w kwocie do 450 000 euro.

Miasto nie załączyło do umowy sprzedaży sieci poniesionych przez Miasto udokumentowanych kosztów nabycia i wykonania Sieci Ciepłej mimo, że dysponowało takim dowodem na kwotę 3 664 996 zł.

Nieodpłatne udostępnienie akcji/udziałów

Działania podejmowane przez MSP w celu udostępniania pracownikom i innym uprawnionym akcji 6 spółek objętych kontrolą w tym zakresie (EC Będzin SA, EC Energotor-Toruń SA, EC Toruń SA, ZEC Wybrzeże SA, elektrociepłownia Białystok SA oraz Elektrociepłownie Warszawskie SA) były prawidłowe. Łączna wartość akcji przeznaczonych do udostępnienia pracownikom została ustalona prawidłowo, a ich nieodpłatne nabycie przez pracowników nastąpiło przed wygaśnięciem prawa do nabycia przez nich akcji prywatyzowanej spółki.

W celu przeprowadzenia procesu nieodpłatnego udostępniania akcji sprywatyzowanych spółek Minister Skarbu Państwa zawarł z zarządami tych spółek odpowiednie umowy o wykonanie czynności technicznych z tym związanych.

Natomiast w procedurach realizowanych w odniesieniu do spółek komunalnych Izba stwierdziła wiele błędów. **Na 13 zbadanych przypadków w siedmiu (54%)**

wystąpiło naruszenie obowiązujących przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz przepisów wykonawczych.

Najczęściej popełnianym przez zarządy gmin błędem było wezwanie uprawnionych do składania oświadczeń o zamiarze nabycia akcji lub udziałów z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w *ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji*. W dwóch gminach opóźnienie było tak duże, że uprawnieni złożyli oświadczenia po upływie ustawowego terminu, co według ww. ustawy pozbawiało ich prawa do otrzymania akcji/udziałów.

Stosownie do postanowień art. 38 ust. 1, w związku z art. 63 ust. 5 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji uprawnieni pracownicy PEC Sp. z oo. w Pasłęku powinni złożyć oświadczenia o zamiarze nieodpłatnego nabycia udziałów w okresie sześciu miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, tj. do 8 października 1997 r. W związku z tym Zarząd Pasłęka, na podstawie §3 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 3 kwietnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad podziału uprawnionych pracowników na grupy, ustalania liczby akcji przypadających na każdą z tych grup oraz trybu nabywania akcji przez uprawnionych pracowników*, był zobowiązany zamieścić niezwłocznie po wejściu w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, tj. 8 kwietnia 1997 r., ogłoszenia wzywające pracowników do składania ww. oświadczeń.

Tymczasem, ogłoszenie wzywające do składania oświadczeń o zamiarze nieodpłatnego nabycia udziałów oraz o przystąpieniu do nieodpłatnego zbywania udziałów uprawnionym pracownikom, Zarząd Miasta i Gminy zamieścił dopiero 4 października 2000 r. w *Rzeczpospolitej* oraz 6 października 2000 r. w *Głosie Elbląga*. W treści ogłoszenia zawarto ponadto niezgodne z obowiązującym stanem prawnym pouczenie o końcowym terminie okresu składania przedmiotowych oświadczeń. Według ogłoszenia, prawo do nieodpłatnego nabycia udziałów wygasa w przypadku niezłożenia takiego oświadczenia w ciągu 14 dni od daty zamieszczenia ww. ogłoszenia. W związku z wezwaniem Gminy, pracownicy składali oświadczenia o zamiarze nabycia udziałów do 11 listopada 2000 r. Wobec zawinionego przez Gminę opóźnienia w procedurze składania ww. oświadczeń, pracownicy – w związku z treścią art. 38 ust. 1 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* – utracili prawo do nieodpłatnego nabycia udziałów PEC Sp. z oo. W dalszej konsekwencji przekazanie nieodpłatnie pracownikom 15% udziałów (2165 szt.) o nominalnej wartości 100 zł każdy nastąpiło bez żadnych podstaw prawnych. Wszystkie umowy zbycia udziałów zostały zawarte w dniu 20 grudnia 2000 r.

Były Burmistrz pan Maciej Romanowski w protokole przesłuchania świadka stwierdził: „w 1997 r. nie mieliśmy wiedzy, że będziemy prywatyzowali PEC Sp. z o.o. Wiedzę w tej sprawie mieliśmy dopiero pod koniec 1998 r. i wtedy dopiero zaczęliśmy zgłębiać niuanse ustawy”. Czynności związane z nieodpłatnym udostępnianiem udziałów spółki zostały podjęte dopiero w momencie prywatyzacji Spółki. Poza jednym oświadczeniem z datą 6 października 1997 r., załączonym przez Burmistrza Pasłęka do wyjaśnień dla kontrolera NIK, pozostałe skontrolowane oświadczenia miały datę ich złożenia przekraczającą ustawowo obowiązujący termin.

Podobnego zaniechania w momencie komercjalizacji przedsiębiorstwa komunalnego dopuścił się Zarząd Koszalina. Mimo komercjalizacji Miejskiej Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w 1993 r., w momencie wejścia w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji z dniem 8 kwietnia 1997 r. nie ogłoszono przedmiotowego wezwania. Nastąpiło to dopiero 26 lutego 2001 r.

W trzech przypadkach przedmiotowe wezwanie do składania oświadczeń o zamiarze nabycia akcji/udziałów zostało także zamieszczone z opóźnieniem, ale w terminie umożliwiającym jeszcze dochowanie ustawowego terminu złożenia

oświadczenia. Te nieprawidłowości wystąpiły w działaniach zarządów Szczecina, Tarnobrzegu i Sztumu.

Na etapie przystąpienia do zbywania udziałów Miasta Bytów w spółce ciepłowniczej nie dochowano wymogów przepisów.

Termin zamieszczenia przez Zarząd Miasta Bytowa ogłoszenia informującego o przystąpieniu do zbywania udziałów był niezgodny z wymogiem §8 pkt 1 *rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 3 kwietnia 1997 r.* Według tego przepisu, ogłoszenie takie powinno być zamieszczone w dniu zbycia pierwszych udziałów na zasadach ogólnych, tj. 30 lipca 2001 r., a ponowione po upływie okresu do nabywania udziałów przez uprawnionych pracowników, tj. 30 kwietnia 2002 r. Tymczasem Zarząd Gminy przedmiotowe ogłoszenie zamieścił w dniu 1 sierpnia 2002 r. w *Kurjerze Bytowskim*. Dodatkowo w ogłoszeniu zawarto niezgodne z dyspozycją §8 pkt 4, w związku z §7 pkt 1 ww. *rozporządzenia*, pouczenie o 7-dniowym terminu składania reklamacji. Przepis ten ustalał na składanie reklamacji 14-dniowy termin od wywieszenia list.

Kolejną nieprawidłowością było przedwczesne, w stosunku do daty zamieszczenia ww. ogłoszenia, wywieszenie ostatecznej listy uprawnionych. Lista ta powinna być wywieszona po 14 dniach od publikacji ww. ogłoszenia. Wynika to z treści §8 pkt 3 *rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 3 kwietnia 1997 r.* Według tego przepisu w terminie 14 dni od ukazania się ogłoszenia pracownicy składają zaświadczenia o okresie zatrudnienia w Spółce i dopiero wówczas możliwe jest ustalenie ostatecznej listy uprawnionych. Powyższe błędy Zarządu Gminy spowodowały skrócenie okresu, przewidzianego przez przepisy dla uprawnionych pracowników na podjęcie działań w zakresie reklamacji oraz zawierania umów nieodpłatnego nabycia udziałów. Mogło to utrudnić niektórym osobom skorzystanie z ustawowego prawa do nabycia udziałów, które wygasło z dniem 30 października 2002 r. Wobec zaniechań Zarządu Gminy okres zbywania udziałów trwał około 1,5 miesiąca zamiast przewidzianych w art. 38 ust. 2 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* 12 miesięcy.

Zastrzeżenia NIK w aspekcie legalności działania dotyczą procesu nieodpłatnego udostępnienia udziałów Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Nowym Sączu.

Zarząd Miasta Nowy Sącz uznał, że darowizna dla Fundacji na Rzecz Nowego Sącza stanowiła podstawę do nabycia przez pracowników uprawnień do nieodpłatnego nabycia udziałów. Tymczasem zgodnie z art. 38 ust. 2 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* prawo do nieodpłatnego nabycia akcji powstaje po zbyciu przez gminę pierwszych udziałów na zasadach ogólnych. Nie można jednak uznać darowizny pakietu udziałów dla wymienionej Fundacji za zbycie ich na zasadach ogólnych określonych w art. 33 ust. 1 ww. ustawy, tj. zbycia w trybie oferty publicznej, przetargu publicznego, rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia, przyjęcia oferty złożonej przez podmiot ogłaszający wezwanie na podstawie Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Wobec powyższego NIK uznała, że nieodpłatnego udostępnienia 4 769 udziałów, stanowiących 14,91% w kapitale zakładowym o wartości 2 385 630 zł, dokonano niezgodnie z obowiązującym stanem prawnym. W konsekwencji, wyrażenie przez Walne Zgromadzenie Wspólników MPEC Sp. z o.o. zgody na nieodpłatne udostępnienie udziałów pracownikom okazało się działaniem wbrew postanowieniom art. 38 ustawy o komercjalizacji.

Nadzór MSP nad realizacją przez inwestorów zobowiązań pozacenowych

Działania nadzorcze Ministra Skarbu Państwa nad realizacją pozacenowych zobowiązań – wynikających z umów prywatyzacyjnych dotyczących EC Będzin SA, EC Energotor-Toruń SA, EC Toruń SA, ZEC Wybrzeże SA, EC Białystok i Elektrociepłowni Warszawskich SA – nie budzą zasadniczych zastrzeżeń Izby.

NIK stwierdziła jeden przypadek nierzetelnego działania Delegatury MSP w Katowicach, dotyczącego spółki EC Będzin SA.

Zgodnie z *Zarządzeniem Nr 25 z dnia 19 sierpnia 2002 r. Ministra SP* nadzór nad realizacją ww. zobowiązań pozacenowych inwestorów sprawują delegatury właściwe ze względu na siedzibę spółki, które zostały zobowiązane m. in. do wprowadzenia oceny stanu realizacji zobowiązań do ZSI. Delegatury MSP właściwie wywiązywały się z tego obowiązku w odniesieniu do ww. spółek.

Departament Ewidencji i Gospodarki Mieniem Skarbu Państwa (DEiG-MSP) sporządzał, zgodnie z obowiązującą w MSP procedurą, zbiorcze roczne sprawozdania z realizacji zobowiązań. Zawierały one treść pozacenowych zobowiązań wraz z określeniem stopnia ich realizacji (zawartych w ZSI), tabelaryczne zestawienie zobowiązań niewykonanych, tabelaryczne zestawienie sumy kwot nakładów inwestycyjnych wynikających z poszczególnych umów prywatyzacyjnych, kwot faktycznie dokonanych inwestycji przez inwestorów oraz zestawienie kwot nakładów inwestycyjnych wymagalnych i niezrealizowanych. Dane te, wg stanu na 31 grudnia każdego roku objętego kontrolą, były przekazywane w terminie trzech miesięcy od zakończenia roku Ministrowi SP.

Delegatura Ministra Skarbu Państwa w Katowicach nie wprowadziła do ZSI oceny stanu realizacji przez MEAG, w okresie inwestycyjnym kończącym się 31 grudnia 2002 r., zobowiązań inwestycyjnych wynikających z umowy zawartej z tym inwestorem w dniu 1 września 2000 r. w sprawie zakupu akcji EC Będzin SA. Informacja o stanie realizacji przez MEAG zobowiązań inwestycyjnych w okresie do końca 2002 r. do dnia 5 listopada 2003 r. nie została wprowadzona do ZSI przez ww. Delegaturę, pomimo posiadania przez nią informacji na ten temat.

Ustalenia NIK wskazują, że nakłady inwestycyjne dokonane w latach 2000-2002 w EC Będzin SA były nieco niższe od ustalonych w umowie – dokonane inwestycje wynosiły 79 335 tys. zł, zaś powinny wynosić 80 018 tys. zł. W związku z tym MEAG wystąpił 8 października 2002 r. do MSP o wyrażenie zgody na rozłożenie w czasie części zadań inwestycyjnych, a Zarząd EC Będzin SA zadeklarował zwiększenie nakładów inwestycyjnych w 2003 r. o kwotę inwestycji niezrealizowanych w 2002 r. (1 043,5 tys. zł). NIK uznaje decyzję Kolegium MSP z 13 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia raportu ze stanu realizacji zobowiązań pozacenowych wynikających z umów prywatyzacyjnych wg stanu na 31 grudnia 2002 r. za uzasadnioną.

3.2.5. EFEKTY PRYWATYZACJI W SEKTORZE ENERGETYKI CIEPLNEJ

Izba ocenia jako pozytywny wpływ działań prywatyzacyjnych na funkcjonowanie przedsiębiorstw energetyki ciepłej. Negatywne skutki procesów prywatyzacji wiązały się z wadami stosowanych procedur, działaniami niezgodnymi z prawem oraz innymi nieprawidłowościami.

Efekty finansowe

Wpływy Skarbu Państwa z tytułu sprzedaży akcji 10 spółek wyniosły 108 906 224 zł. 13 Gmin, które dokonały sprzedaży udziałów lub akcji spółek ciepłowniczych, uzyskały łącznie wpływy w wysokości 360 478 178 zł.

Miasto Żnin, w wyniku nieprawidłowości opisanych w pkt 3.2.3 rozdział *Postanowienia umów prywatyzacyjnych*, uzyskał wpływy ze sprzedaży 90% udziałów ZEC Sp. z o.o. w Żninie mniejsze od poniesionych w związku z prywatyzacją

**Sytuacja
ekonomiczno-
finansowa**

kosztów. Mimo bardzo niskich kosztów, na poziomie 4 087 zł, wpływy okazały się jeszcze mniejsze, bo jedynie 900 zł.

NIK pozytywnie ocenia ekonomiczne efekty prywatyzacji spółek Skarbu Państwa. Analiza wyników ośmiu spółek⁴⁸ wskazuje, że pięć z nich (63%) poprawiło swój wynik finansowy netto. Również wyniki na działalności ciepłowniczej uległy poprawie.

Średni wynik 8 spółek na działalności ciepłowniczej w sektorze wytwarzania wyniósł w 2002 r. 12 559 tys. zł. W poprzednich latach średni wynik tych spółek był ujemny. W przesyłach i dystrybucji średni wynik był ujemny (-170 tys. zł), jednak stanowiło to istotną poprawę w stosunku do lat poprzednich.

Średni wynik finansowy netto sprywatyzowanych spółek komunalnych w kontrolowanym okresie zmienił się z wartości ujemnej w 1998 r. (strata 966 tys. zł) do zysku 1 431 tys. zł w 2002 r. Poprawiły się także wyniki w poszczególnych segmentach działalności ciepłowniczej. W wytwarzaniu średni poziom strat został zmniejszony z 2 202 tys. zł w latach poprzedzających prywatyzację do 1 614 tys. zł w 2002 r. Na przesyłach i dystrybucji średni wynik w 2002 r. wyniósł 3 221 tys. zł zysku, wobec straty w latach poprzedzających prywatyzację na poziomie 212 tys. zł.

Zarówno w spółkach komunalnych, jak i Skarbu Państwa, po prywatyzacji zwiększył się stan zobowiązań. Ogółem w zbadanych spółkach suma zobowiązań wyniosła 10 620 662 tys. zł w 2002 r., przy 9 769 521 tys. zł w roku poprzednim.

Sprywatyzowane spółki poprawiały swe wskaźniki ekonomiczne. Jedynie niekorzystną tendencję notowały jeśli chodzi o udział zobowiązań w kapitale własnym.

Średnia rentowność spółek po prywatyzacji wyniosła 0,14 według stanu na połowę 2003 r., podczas gdy w 1998 r. wynosiła -0,04. Wskaźnik płynności finansowej wzrósł z 1,23 w 1998 r. do 1,64 w połowie 2003 r.

Charakterystycznym zjawiskiem w wielu podmiotach było pogorszenie wyników w pierwszym roku po prywatyzacji. Wiązało się to głównie z finansowaniem przez spółki realizacji pakietów socjalnych, a w niektórych przypadkach także zobowiązań inwestycyjnych. Np.

Po prywatyzacji w grudniu 2001 r. sytuacja finansowa PEC Sp. z o.o. w Toruniu w 2002 r. uległa pogorszeniu. Spółka poniosła stratę w wysokości 2 060 tys. zł netto wobec zysku netto wynoszącego 471 tys. zł w 2001 r.

W ocenie Zarządu spółki główną przyczyną poniesienia straty było zwiększenie kosztów w warunkach spadku ilości sprzedaży. Zwiększenie niektórych pozycji kosztowych wiązało się m.in. z kosztami wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych w związku z wypłatą premii prywatyzacyjnej dla pracowników jako rezultat realizacji postanowień pakietu socjalnego towarzyszącego umowie prywatyzacyjnej. Koszty te, które wpłynęły na wynik finansowy w 2002 r., miały charakter jednorazowy, czego potwierdzeniem może być dodatni wynik finansowy I półrocza 2003 r. wynoszący 225 tys. zł.

Poza ogólnie pozytywnymi skutkami prywatyzacji dla kondycji przedsiębiorstw energetyki ciepłej należy zauważyć przypadki niepowodzenia procesu prze-

⁴⁸ Analiza efektów prywatyzacji ZEC-P SA nie była możliwa ze względu na to, że prywatyzacja miała miejsce w marcu 2004 r.

kształceń własnościowych. Zjawiska takie dotyczyły jedynie spółek komunalnych.

ZEC Sp. z o.o. w Chełmnie został postawiona w stan upadłości.

Niespełna 3 lat po prywatyzacji ogłoszona została w dniu 8 lutego 2002 r. upadłość ZEC Sp. z o.o. w Chełmnie. Już rok 1999 zamknął się stratą w wysokości –19,8 tys. zł, która pogłębiała się w latach następnych do poziomu –515,0 tys. zł w 2000r. oraz –1434,3 tys. zł w roku 2001. Mały przychody ze sprzedaży, przy jednoczesnym wzroście kosztów działalności operacyjnej oraz zobowiązań krótkoterminowych.

Z uwagi na ograniczony dostęp w czasie kontroli do dokumentów źródłowych ZEC, nie ustalono w sposób jednoznaczny przyczyn upadłości spółki, a z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza pan Tadeusza Jagodzińskiego wynikało, że przyczyną mogło być „przeinwestowanie”, tj. nie dostosowanie zakresu realizowanych inwestycji do możliwości finansowych inwestora strategicznego.

Ponadto główni odbiorcy ciepła, a w szczególności Spółdzielnia Mieszkaniowa, podjęli działania w celu uniezależnienia się od dotychczasowego dostawcy poprzez budowę własnych kotłowni gazowych osiedlowych, małych kotłowni instalowanych w budynkach i mieszkaniach.

W ZEC Sp. z o.o. w Żninie w roku 2002 r. radykalnie pogorszyła się sytuacja ekonomiczno-finansowa. Spółka bowiem z własnych środków finansowała kosztowny (6,5 mln zł) program modernizacji infrastruktury ciepłowniczej.

**Pozycja na
lokalnym rynku
ciepła**

Działania prywatyzacyjne, a zwłaszcza realizowane na podstawie umów prywatyzacyjnych programy inwestycyjne, umożliwiły przedsiębiorstwom energetyki ciepłej lepszą obronę ich pozycji rynkowej w coraz trudniejszych warunkach konkurencji. Wobec powstawania coraz liczniejszych lokalnych źródeł ciepła ograniczeniu uległa moc ciepła zamówiona przez odbiorców (z 1 620 526 MW w roku poprzedzającym prywatyzację do 1 479 314 MW w 2003 r.). Konsekwencją tego było zmniejszanie przez spółki mocy ciepłej zainstalowanej (z 1 015 526 MW przed prywatyzacją do 962 746 MW w 2003 r.) oraz spadek produkcji ciepła (odpowiednio z 96 430 336 GJ do 88 558 096 GJ).

Sprywatyzowane przedsiębiorstwa energetyki ciepłej poprzez działania modernizacyjne infrastruktury oraz pozyskiwanie nowych odbiorców chroniły swój udział w lokalnym rynku ciepła. W latach 1998-2003 łączna długość sieci ciepłowniczej w zbadanych podmiotach wzrosła z 1 536 km do 1 671 km. W spółkach komunalnych, zajmujących się głównie dystrybucją i przesyłem, spadł poziom strat przesyłowych z 4 111 735 GJ w 1998 r. do 3 551 398 MW w 2002 r.

**Zabezpieczenie
dostaw ciepła
i ceny ciepła**

Nie zostały stwierdzone przypadki przerwania dostaw ciepła po sprywatyzowaniu przedsiębiorstw ciepłowniczych. Spółki po prywatyzacji zachowały jako podstawową działalność ciepłowniczą. Przychody w zdecydowanej większości pochodziły z działalności ciepłowniczej. W przypadku upadłości funkcję dostawcy ciepła przejmował inny podmiot. Bezpieczeństwu dostaw nie zawsze towarzyszyło zabezpieczenie przed nadmiernym wzrostem cen.

Spółki próbowały zrekompensować sobie zmniejszoną wielkość zamawianego ciepła odpowiednio wysokim wzrostem ceny sprzedaży. W kilku przypadkach istotny wzrost ceny wiązał się ze zmianą paliwa energetycznego z węgla na gaz

ziemny. Jednakże w większości spółek wzrost cen nie przekraczał współczynnika inflacyjnego.

W gminie Dzierżgoń nie spełniono celu określonego w *Protokole ustaleń dodatkowych*, stanowiącym na podstawie §8 umowy prywatyzacyjnej załącznik do tej umowy. Modernizacja ta miała zapewnić „obniżenie kosztów wytwarzania ciepła mających wpływ na kształtowanie cen c.o. i c.c.w.”

Zmodernizowano wszystkie 6 kotłowni ciepłych, dokonując konwersji z węglowej techniki grzewczej na gazową. Równocześnie efektem tych zmian był duży wzrost cen za energię ciepłą. O ile średnia jednoskładnikowa cena ciepła przed ostatnią modernizacją kotłowni dokonaną w 2001 r., kształtowała się w latach 1999 – 2000 na poziomie 43,2 zł/GJ, to w okresie maj-grudzień 2001 r. (w którym nie było zatwierdzonej taryfy ciepła, a ceny ustalał na podstawie dwustronnych umów z odbiorcami⁴⁹) wzrosła do 50,3 zł/GJ. W okresie 2002 r. – I połowa 2003 r. (po uzyskaniu zatwierdzenia przez URE taryfy ciepła) cena wzrosła do 59,6 zł/GJ, czyli o 38% względem cen z lat 1999 – 2000 i o 19% w stosunku do ceny z drugiego półrocza 2001 r.

W porównaniu z przeciętnymi cenami w kraju, ukształtowanymi w 2002 r. na poziomie 38,8 zł/GJ, w Dzierżgoniu była o ok. 54% wyższa, a w stosunku do średniej ceny uzyskanej w województwie pomorskim (44,5 zł/GJ) – wyższa o ok. 34%⁵⁰. Również porównanie z jednostkową ceną energii ciepłej wytwarzanej w źródłach opalanych gazem ziemnym pozwala stwierdzić, że cena jednostkowa ciepła w Dzierżgoniu była wyższa o 6% od średniej krajowej. W skali kraju w 2001 r. przeciętna cena tak wytwarzanego ciepła wynosiła, biorąc pod uwagę zarówno wytwarzanie jak i przesył, 56,1 zł/GJ⁵¹. W przypadku PEC cena ta powinna być niższa o ok. 23% z racji bezpośredniego zasilania odbiorców ciepła i nieponoszenia kosztów z tytułu przesyłu ciepła.

W kosztach produkcji ciepła istotny udział miały koszty finansowe, naliczone głównie z tytułu zaciągniętych pożyczek (wykazanych w kwocie 1 820 tys. zł na koniec 2002 r.) na potrzeby modernizacyjne od firm kapitałowo powiązanych z aktualnym właścicielem. W 2002 r. koszty te wyniosły 330 tys. zł i stanowiły 16% łącznych kosztów z całokształtu działalności, w I półroczu 2003 r. ich udział (297 tys. zł) wzrósł do 21% kosztów ogółem.

3.2.6. KOSZTY PROCESÓW PRYWATYZACYJNYCH

Koszty prywatyzacji podmiotów sektora energetyki ciepłej ponoszone były w głównej mierze przez prywatyzowane podmioty. Główną pozycją kosztów były wydatki związane z opracowaniem analiz przedprywatyzacyjnych oraz wycen. Poziom kosztów prywatyzacji wzrastał w sytuacji usług doradczych przy prywatyzacji danego podmiotu. Część kosztów prywatyzacji podmiotów komunalnych była sfinansowana ze środków PHARE w ramach realizowanego przez MSP Programu Wspierania Prywatyzacji Przedsiębiorstw Komunalnych.

Koszty poniesione przez MSP w związku z procesami prywatyzacyjnymi w sektorze energetyki ciepłej wyniosły 5 301 344 zł. Na kwotę tę składają się głównie koszty analiz przedprywatyzacyjnych spółek oraz koszty prowizji za

**Koszty poniesione
przez Skarb
Państwa**

⁴⁹ ustalanie cen nie na podstawie taryfy dotyczyło okresu przejściowego pomiędzy przyznaniem koncesji a zatwierdzeniem taryfy; przepisy *Prawa energetycznego* nie uregulowały kwestii sposobu ustalania cen w tym okresie.

⁵⁰ dane porównawcze pochodzą ze Sprawozdania działalności Prezesa URE w 2002 r.

⁵¹ dane URE

sprzedaż akcji. Ponadto MSP było płatnikiem kontraktu z 2001 r., finansowanego ze środków pożyczki **Banku Światowego** w wysokości 737 900 zł, w związku z realizowanym na potrzeby **Ministerstwa Gospodarki** opracowaniem dotyczącym funkcjonowania sektora elektroenergetycznego.

Część kosztów związanych z prywatyzacją była pokrywana ze środków własnych prywatyzowanych spółek Skarbu Państwa. Pan Jan Staniszewski – Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów w MSP, wyjaśnił, że DBiF nie posiada informacji o ich wysokości⁵². NIK zauważa, że MSP powinno na podstawie poszczególnych umów z doradcami znać wysokość wynagrodzenia z tytułu świadczonych usług doradczych, np. prowizji dla doradców. Wynagrodzenia z tytułu realizacji tych umów, zawieranych przez Ministra Skarbu Państwa, stanowią zasadniczą część kosztów prywatyzacji spółek Skarbu państwa. Brak zainteresowania ze strony MSP tą kwestią, należy ocenić krytycznie – pod względem celowości – ponieważ ogranicza możliwość całościowej oceny kosztów prywatyzacji sektora elektroenergetycznego.

Finansowanie przez elektrociepłownię, zleconych przez MSP, analiz przedprywatyzacyjnych oraz czynności faktycznych i prawnych związanych ze zbyciem akcji, następowało na podstawie umów zawieranych przez Ministra Skarbu Państwa z prywatyzowanymi spółkami.

Koszty prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych

Poza jednym przypadkiem zasadniczą część kosztów prywatyzacji podmiotów komunalnych ponosiły same spółki. Poziom kosztów związanych z prywatyzacją w większości gmin był niski.

Udokumentowane koszty, związane z prywatyzacją 20 podmiotów, wyniosły ogółem 5 317 298 zł. Z tej kwoty koszty poniesione przez budżety gmin wyniosły zaledwie 141 541 zł.

Jedna gmina nie dopełniła wymogu zawarcia odpowiedniej umowy z prywatyzowaną spółką w sprawie finansowania kosztów prywatyzacji.

Finansowanie zbycia udziałów Gminy Bytów w MPEC Sp. z o.o. w Bytowie dokonywane było ze środków Gminy i prywatyzowanej Spółki. W sprawie finansowania przez Spółkę zbycia udziałów nie została zawarta umowa pomiędzy Urzędem a Spółką, wymagana na podstawie §6 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz formy zapłaty za te akcje*.

Szacunkowy koszt, jaki poniosła prywatyzowana Spółka, wyniósł 4 000 zł i był związany głównie ze sporządzeniem operatów szacunkowych wartości gruntów i sporządzenia aktów notarialnych.

Izba zwraca uwagę na wysokie koszty procesu sprzedaży udziałów PEC Sp. z o.o. w Poznaniu oraz na fakt, że większość kosztów sfinansował inwestor. Zastrzeżenia Izby budzą przede wszystkim działania pana Przemysława Smulskiego – członka Zarządu Miasta Poznania, który po zakończeniu negocjacji zwrócił się do inwestora – **Dalkii Termika SA**, o przejęcie kosztów prywatyzacji. W efekcie tego wystąpienia Dalkia Termika SA zgodziła się pokryć wszystkie wydatki poniesione przez PEC SA w związku z usługami doradczymi poniesionymi w trakcie procesu prywatyzacji.

⁵² Pismo MSP/DBiF/10558/2003z 12 listopada 2003 r.

Koszty prywatyzacji PEC Sp. z o.o. w Poznaniu wyniosły 4 765 124 zł. Była to wartość wynagrodzenia dla **W. Frąckowiak i Partnerzy – Wielkopolskiej Grupy Konsultingowej** z tytułu świadczenia usług doradczych przy prywatyzacji spółki. Tak wysoki poziom kosztów wynikał z nieprawidłowości, które miały miejsce na etapie wyboru podmiotu mającego pełnić rolę doradcy prywatyzacyjnego⁵³.

Z ww. kwoty 4 246 234 zł zostały zapłacone przez nabywcę udziałów PEC Sp. z oo. Tymczasem §6 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz formy zapłaty za te akcje* nie dopuszcza możliwości pokrycia tych kosztów przez nabywcę akcji. Przepis ten określa, z jakich środków może następować finansowanie zbycia akcji spółki, wymieniając jedynie środki budżetowe, środki pochodzące z pomocy zagranicznej lub prywatyzowanej spółki.

Należy przy tym zauważyć, że Zarząd Miasta Poznania nie podjął wcześniej żadnych prób renegocjacji umów z doradcą, nie oddziaływał na Spółkę w celu obniżenia prowizji określonych w umowach. Zdaniem NIK, nie można przyjąć jako uzasadnienia w tej sprawie stwierdzenia Prezydenta Poznania⁵⁴: „Zarząd Miasta Poznania był w posiadaniu informacji, że prywatyzacja spółek Skarbu Państwa była i jest znacznie kosztowniejsza, stąd brak oddziaływania na Spółkę w celu zmiany parametrów zawartych w umowie”. Ponadto kwestie ewentualnego zwrotu przez inwestora kosztów prac prywatyzacyjnych nie zostały podjęte przez Zarząd Miasta, dla pełnej przejrzystości warunków zakupu akcji PEC SA, na etapie określenia tych warunków w zaproszeniu do rokowań.

3.2.7. NADZÓR WŁAŚCICIELSKI

Izba stwierdziła istotne zaniedbania w zakresie nadzoru właścicielskiego Ministra Skarbu Państwa wobec Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA przed prywatyzacją tej spółki. Ponadto charakterystyczne było zjawisko biernego charakteru pełnienia funkcji właścicielskich w Spółkach po ich sprywatyzowaniu. Ocena dotyczy zarówno podmiotów z udziałem Skarbu Państwa jak i organów samorządu terytorialnego.

Nadzór Ministra Skarbu Państwa

Kontrola NIK nie wykazała nieprawidłowości w wykonywaniu przez Skarb Państwa nadzoru właścicielskiego w spółkach EC Będzin SA, ZEC Wybrzeże SA, EC Energotor-Toruń SA, EC Toruń SA, EC Białystok oraz Elektrociepłownie Warszawskie SA. W ramach tego nadzoru w MSP, na podstawie otrzymywanych ze spółek sprawozdań rocznych, sporządzano analizy ekonomiczne oraz instrukcje głosowania dla reprezentantów Skarbu Państwa na ZWZA. Po odbytych ZWZA reprezentanci ci składali pisemne sprawozdania. Ponadto Skarb Państwa był reprezentowany w radach nadzorczych kontrolowanych spółek. Sprawozdania rad nadzorczych były także przekazywane do MSP.

Jednakże sytuacja związana z wprowadzeniem w Zespole Elektrociepłowni Poznańskich SA szkodliwego dla spółki i Skarbu Państwa zakładowego układu zbiorowego pracy prowadzi do konkluzji, że ww. elementy nadzoru właścicielskiego były niewystarczające i nieskuteczne, zwłaszcza w sytuacji wymagającej szybkich interwencji właścicielskich.

⁵³ opisane w pkt 3.2.4

⁵⁴ Wyjaśnienia z 4 grudnia 2003 r.

Izba krytycznie ocenia nadzór właścicielski Skarbu Państwa nad Zespołem Elektrociepłowni Poznańskich SA. Ocena ta dotyczy w szczególności nierzetelnego wypełniania swoich obowiązków przez przedstawicieli Skarbu Państwa w Radzie Nadzorczej Spółki oraz przez kolejnych Ministrów Skarbu Państwa i jednostki organizacyjne Ministerstwa, w tym zwłaszcza **Departament Nadzoru Właścicielskiego II**. Niewłaściwe wypełnianie zadań w zakresie nadzoru właścicielskiego miało szczególnie negatywne skutki dla procesu prywatyzacji ZEC-P Poznań. Wobec braku rozeznania co do niekorzystnego wpływu ZUZP z maja 2001 r. na wartość Spółki, a następnie zaniechania działań prowadzących do usunięcia przyczyn takiego stanu proces prywatyzacji przedłużył się a wartość transakcji uległa zmniejszeniu.

Kontrola wykazała, że zawarcie przez Zarząd Spółki w maju 2001 r. Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy (ZUZP) było działaniem niekorzystnym dla Spółki, a także Skarbu Państwa. *Układ*, poza sformułowaniami niezgodnymi z obowiązującymi przepisami, zawierał gwarancje dla pracowników ZEC-P SA skutkujące obniżeniem rynkowej wartości Spółki w trakcie toczącego się procesu prywatyzacyjnego. Postanowienia ZUZP skutkowały ograniczeniem możliwości efektywnego zarządzania przedsiębiorstwem oraz usztywnieniem kosztów pracy, bez względu na wewnętrzne i zewnętrzne warunki działania Spółki. Efektem przyjęcia przez Zarząd spółki postanowień ZUZP był spadek wartości rynkowej Spółki.

Uregulowania *Układu* stwarzały pracownikom Spółki nadmiernie uprzywilejowaną pozycję wobec pracodawcy i stanowiły barierę dla ewentualnych zamierzeń restrukturyzacyjnych w Spółce. Wpływało to negatywnie na oferty potencjalnych inwestorów, bowiem ograniczało swobodę decyzji w planowaniu przyszłej strategii działania Spółki.

Pkt 3 załącznika nr 20 do *Układu* objął gwarancjami zatrudnienia członków Zarządu. Było to niezgodne zarówno z art. 368 §4 *ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych* jak i §11 pkt 3 Statutu ZEC-P SA Ponadto załącznik ten wprowadzał m.in.:

- gwarancję zatrudnienia dla pracowników Spółki w połączeniu z wysokością odszkodowań – m.in. w wysokości 100-krotności średniej miesięcznej płacy (nie więcej niż 350 000 zł) dla pracowników, którzy przepracowali powyżej 10 lat w Spółce, 30-krotności średniej miesięcznej płacy dla pozostałych pracowników, dodatkowo 24-krotność średniej miesięcznej płacy dla pracownika, jeśli brakuje mu nie więcej niż 10 lat do emerytury lub ma staż pracy powyżej 25 lat,
- konieczność uzyskiwania zgody organizacji związkowej, której pracownik jest członkiem przy każdej zmianie warunków pracy i płacy.

Członkowie Rady Nadzorczej ZEC-P Poznań, reprezentujący Skarb Państwa, nierzetelnie sprawowali nadzór nad działalnością Spółki. Ocena ta dotyczy zwłaszcza beczynności przy negocjowaniu a następnie podpisaniu w maju 2001 r. ZUZP, który w konsekwencji doprowadził do pogorszenia warunków transakcji sprzedaży akcji ZEC-P SA. W ocenie Izby, podjęte przez Radę Nadzorczą działania na rzecz analizy skutków ZUZP z maja 2001 r. dla sytuacji ekonomiczno-finansowej ZEC-P Poznań były nierzetelne, a poddanie analizie nie wszystkich postanowień układu - także niecelowe. NIK ocenia krytycznie również działania **Departamentu Nadzoru Właścicielskiego II** w MSP oraz kolejnych Ministrów Skarbu Państwa w odniesieniu do kwestii zawartego w Spółce ZUZP od momentu, gdy

w Ministerstwie powzięta została informacja o jego treści. Mimo odpowiednich ekspertyz oraz świadomości szkodliwego wpływu Układu na proces prywatyzacji ZEC-P SA nie podjęto żadnych działań wobec Zarządu Spółki w celu wyegzekwowania od niego wprowadzenia odpowiednich zmian postanowień Układu.

Mimo że Zarząd Spółki nie w pełni rzetelnie informował Radę Nadzorczą o negocjowaniu a następnie podpisaniu ZUZP, według ustaleń NIK, miała ona możliwość uzyskania wiedzy na ten temat i podjąć działania zmierzające do przeanalizowania treści ZUZP.

W *Sprawozdaniu Zarządu Elektrociepłowni Poznańskich SA jako organu Spółki w roku obrotowym 2000* znalazła się informacja: „całoroczne intensywne negocjacje ZUZP”. Również w *Sprawozdaniu Zarządu z działalności Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA w roku 2000* w punkcie „inne ważne zdarzenia mające istotny wpływ na działalność Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA” znalazł się zapis „całoroczne intensywne negocjacje ZUZP”. Ponadto, w dokumencie *Najważniejsze wydarzenia zaistniałe w Spółce od czasu ostatniego posiedzenia Rady Nadzorczej z dnia 9 kwietnia 2001 r.*, przygotowanym przez Zarząd Spółki na posiedzenie Rady Nadzorczej w dniach 20-21 kwietnia 2001 r. w punkcie 11 znalazło się stwierdzenie: „prace nad Zakładowym Układem Zbiorowym z Organizacjami Związkowymi”.

Jednoznaczne stwierdzenie Zarządu ZEC-P Poznań o zawarciu nowego ZUZP znalazło się w *Sprawozdaniu Zarządu z działalności Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA w roku 2001* w punkcie 6 „inne ważne zdarzenia mające istotny wpływ na działalność Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA”, gdzie zapisano: „podpisanie nowego Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla pracowników ZEC-P SA”. Podobna wzmianka („negocjacje ZUZP zakończone podpisaniem dokumentu”) znalazła się w *Sprawozdaniu z działalności Zarządu Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA jako organu Spółki w roku obrotowym 2001*. Jednak Rada Nadzorcza nie tylko nie zainteresowała się zapisami nowego ZUZP i ich wpływem na funkcjonowanie Spółki, ale w kwietniu 2002 r. w *Sprawozdaniu Rady Nadzorczej z oceny Sprawozdania Zarządu z działalności Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA w roku 2001* oraz *Sprawozdania z działalności Zarządu Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA jako organu Spółki w roku obrotowym 2001* pozytywnie oceniła przedłożone Sprawozdania i uchwałą Nr 39/IV/2002 z dnia 12 kwietnia 2002 r. jednogłośnie wnioskujeła do Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy o zatwierdzenie obu sprawozdań i udzielenie absolutorium poszczególnym członkom Zarządu ZEC-P Poznań z wykonania przez nich obowiązków w roku obrotowym 2001.

Dodatkowo uchwałą Nr 43/IV/2002 z dnia 12 kwietnia 2002 r. Rada Nadzorcza wnioskujeła do ZWZA o przyznanie nagrody rocznej za 2001 rok dla Prezesa Zarządu, a uchwałą Nr 44/IV/2002 z dnia 12 kwietnia 2002 r. po rozpatrzeniu wniosków Zarządu w sprawie nagrody rocznej, Rada Nadzorcza przyznała jednogłośnie dwóm członkom Zarządu nagrodę roczną za 2001 rok. We wniosku o przyznanie nagrody rocznej dla Marka Kosmowskiego – członka Zarządu, znalazło się m.in. uzasadnienie: „asertywna, rzeczowa współpraca ze Związkami Zawodowymi w zakresie zbiorowych i indywidualnych stosunków pracy”. Kwestia postanowień ZUZP z maja 2001 r. i jego wpływu na kondycję Spółki stała się przedmiotem analizy Rady Nadzorczej dopiero w lipcu 2002 r., kiedy to pan Patrick Labat – Prezes Zarządu Dalkia Termika SA (jednego z oferentów w toczących się negocjacjach w sprawie zbycia akcji ZEC-P SA) w piśmie z dnia 16 lipca 2002 r. poinformował pana Jana Szczęsnego – Dyrektora Departamentu Prywatyzacji I MSP o ZUZP z maja 2001 r. Ze wstępnej analizy dokonanej przez Dalkię zobowiązań Spółki na rzecz pracowników i ich rodzin, wynikały bardzo duże zobowiązania finansowe, które Dalkia zmuszona była uwzględnić w przygotowywanej wycenie wartości akcji oraz *business planie*.

Pomimo krytycznej opinii w sprawie ZUZP z maja 2001 r. wyrażanej przez przedstawicieli Skarbu Państwa w Radzie Nadzorczej na posiedzeniu w dniu 28 lipca 2002 r., *uchwałą Nr 52/IV/2002 z dnia 31 sierpnia 2002 r.* Rada Nadzorcza – w której większość stanowili właśnie przedstawiciele Skarbu Państwa – przyjęła jednogłośnie stanowisko wobec gwarancji zatrudnienia zawartych w Zakładowym Układzie Zbiorowym Pracy dla pracowników ZEC-P Poznań, nie zawierające negatywnej oceny. Rada nie dochowała należytej staranności przy wypracowaniu ww. stanowiska. Zawarta w nim ocena odnosiła się jedynie do załącznika nr 20 do ZUZP, zawierającego gwarancje zatrudnienia dla pracowników ZEC-P.

Nie dokonano natomiast analizy pozostałych zapisów rodzących skutki finansowe dla Spółki, w tym zasad wypłacania dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych (dodatkowe wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych ustalono na poziomie 100% stawki godzinowej i 130% za prace w dni świąteczne) czy wysokości oraz zasad naliczania dodatku za staż pracy (wzrost górnej granicy dodatku stażowego z 27% do 35%). Ponadto, Rada Nadzorcza w swym stanowisku oparła się jedynie na dokumentach i opiniach przedstawionych jej przez Zarząd ZEC-P SA oraz organizacje związkowe działające w Spółce. Brak merytorycznej weryfikacji ww. materiałów, dostarczonych jedynie przez strony zawierające *Układ* a więc najbardziej zainteresowane obroną jego postanowień, uniemożliwił przyjęcie w pełni obiektywnego stanowiska, uwzględniającego wszystkie uwarunkowania funkcjonowania ZUZP w takim kształcie. W swym stanowisku Rada pominęła całkowicie kontekst, w jakim ZUZP był wprowadzany w życie, czyli rozpoczęty proces prywatyzacji Spółki.

Bierność Rady Nadzorczej w kwestii nowego układu zbiorowego Spółki spowodował, że informacje o jego daleko idących skutkach dla ZEC-P SA i procesu prywatyzacji nie dotarły do MSP. Istotnie ograniczyło faktyczną możliwość wystąpienia na podstawie art. 241¹¹ §5¹ *ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy*⁵⁵, przez Ministra Skarbu Państwa – jako osobę posiadającą interes prawny, do **Okręgowego Inspektora Pracy** z zastrzeżeniem, że układ został zawarty z naruszeniem przepisów o zawieraniu układów zbiorowych pracy. Uprawnienie to przysługuje w terminie 90 dni od dnia zarejestrowania układu. Ponadto, zaniechania Rady Nadzorczej w swej funkcji kontrolnej ograniczyły wpływ Ministra Skarbu Państwa na sytuację Spółki w obliczu trwających już negocjacji z potencjalnymi inwestorami.

Poza nierzetelnością działań reprezentantów Skarbu Państwa w radzie nadzorczej, przyczyną ww. nieprawidłowości był fakt niezapewnienia przez **Departament Nadzoru Właścicielskiego II (DNW II)** mechanizmu przepływu informacji pomiędzy Ministerstwem a organami Spółki. Według wyjaśnień pani Elżbiety Niebisz – Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego II, dokumentami zawierającymi dane o najistotniejszych dla funkcjonowania Spółki zdarzeniach były informacje kwartalne przesyłane przez Zarząd i Radę Nadzorczą oraz dokumenty przygotowywane na Zwyczajne Walne Zgromadzenie Spółki. Nie można jednak zgodzić się z tym stwierdzeniem, bowiem przygotowywany w ww. Departamencie formularz *Kwartalnych informacji o Spółce Zespół Elektrociepłowni Poznańskich SA* do końca I połowy 2002 r. nie zawierał pozycji: „Działalność Rady Nadzorczej”. Wobec tego organy Spółki nie zamieszczały informacji o istotnych zdarzeniach w Spółce, w tym o ZUZP z maja 2001 r. Dopiero od III kwartału 2002 r. przedmiotowe formularze zawierały rubrykę „tematyka posiedzeń Rady Nadzorczej – istotne sprawy objęte porządkiem ob-

⁵⁵ t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

rad”. Skutkiem ww. zaniedbań było to, że o zawarciu ZUZP z maja 2001 r. oraz jego niekorzystnym wpływie Ministerstwo dowiedziało się od jednego z inwestorów (Dalkia Termika SA) w lipcu 2002 r.

Do nieprawidłowości w ZEC-P Poznań przyczyniło się także nieprzekazywanie Radzie Nadzorczej i Zarządowi ZEC-P przez jednostki organizacyjne MSP informacji, istotnych dla właściwego wypełniania przez te organy Spółki swoich obowiązków. Tak stało się w przypadku opinii prawnej, sporządzonej z datą 25 lipca 2002 r. przez **Kancelarię Prawniczą Andrzej Żebrowski i Wspólnicy** w sprawie ZUZP z maja 2001 r. Uniemożliwiło to większości członkom Rady Nadzorczej zapoznanie się z zawartą tam analizą prawną skutków obowiązywania przyjętych zapisów ZUZP. MSP nie informowało również swych przedstawicieli w radzie Nadzorczej Spółki o negatywnych dla przebiegu procesu prywatyzacji ZEC-P Poznań efektach funkcjonowania w Spółce układu zbiorowego o tak rozległych przywilejach dla pracowników w postaci obniżenia przez wszystkich inwestorów ofert cenowych.

Kancelaria Prawnicza w ww. opinii zawarła wniosek, że „należy liczyć się z negatywnym wpływem postanowień Układu na proces prywatyzacji. Z tego względu należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia do Układu zmian, chociażby w zakresie postanowień kreujących najcięższe dla pracodawcy obciążenia finansowe (tj. w zakresie regulacji dot. dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych, wysokości maksymalnego dodatku stażowego, gwarancji zatrudnienia oraz warunków pracy i płacy). Ponadto należałoby podjąć próbę ograniczenia niektórych uprawnień związków zawodowych”.

Departament Prywatyzacji I zapoznał z tezami ww. opinii prawnej Przewodniczącą Rady Nadzorczej, lecz nie przekazał tej opinii pozostałym członkom Rady Nadzorczej ani Zarządowi Spółki. Nie zostali oni zapoznani z tym dokumentem również przez panią Katarzynę Prus – Przewodniczącą Rady, która wyjaśniła w toku kontroli, że nie czuła się upoważniona do przekazywania ww. opinii bowiem nie mogła „posługiwać się dokumentami, które kierowane były przez Doradcę do Ministra Skarbu Państwa”⁵⁶. Na krytyczną ocenę zasługuje – w opinii Izby – zarówno zaniechanie Departamentu Prywatyzacji I, jak też bierność przewodniczącej Rady Nadzorczej. Nie podjęto bowiem żadnych działań w celu oficjalnego przekazania przedmiotowej opinii prawnej wszystkim członkom Rady Nadzorczej.

Kontrola prywatyzacji ZEC-P SA wykazała ponadto **nieprzejrzystość procedur dotyczących zmian kadrowych w spółkach Skarbu Państwa, a także zlekceważenie przez Kierownictwo MSP odpowiedniego wniosku w sprawie zmian w ZEC-P SA.**

NIK uznała za celowe wystosowanie 14 sierpnia 2002 r. przez panią Dyrektor Elżbietę Niebisz do pana Piotra Czyżewskiego – Podsekretarza Stanu MSP wniosku w sprawie zmian w składzie Zarządu ZEC-P SA. W uzasadnieniu do wniosku stwierdzono, że Zarząd Spółki jest „odpowiedzialny za działanie zmierzające do paraliżu procesu prywatyzacji” poprzez zawarcie ZUZP z maja 2001 r.

Opracowany przez DNW II wniosek nie zawierał jednak propozycji odwołania konkretnych członków Zarządu ani też personalnych propozycji co do powołania nowych. Dyrektor DNW II Elżbieta Niebisz stwierdziła: „co do zasa-

⁵⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 17 maja 2004 r.

dy nie ma takiej praktyki aby Dyrektor Departamentu Nadzoru Właścicielskiego składał konkretne propozycje personalne co do zmian w składzie Zarządu. Na wniosek przelożonych Departament mógł podjąć działania w celu przedstawienia takich propozycji”⁵⁷. Z kolei pan Wiesław Kaczmarek – Minister Skarbu Państwa od 19 października 2001 r. do 7 stycznia 2003 r., stwierdził: „jeśli na wniosku nie ma żadnej dekretacji to znaczy, że nie podjąłem żadnej decyzji w tej sprawie. Ponieważ na okazanym przez Państwa wniosku z 14 sierpnia 2002 r. nie ma podpisu Wiceministra, to oznacza to że wniosek ten do mnie nie dotarł. Nie ma na tym wniosku również propozycji kadrowych, które przygotowuje Departament Nadzoru”⁵⁸.

W toku kontroli ustalono, że w Ministerstwie Skarbu Państwa brakowało jednoznacznie określonych procedur zgłaszania i zatwierdzania propozycji zmian personalnych w zarządach spółek Skarbu Państwa. W związku z tym a także wobec sprzecznych ze sobą wyjaśnień Ministra Skarbu Państwa pana Wiesława Kaczmarka i Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego pani Elżbiety Niebisz, nie można stwierdzić, do kogo należał obowiązek sformułowania personalnych propozycji zmian w Zarządzie ZEC-P Poznań.

W ocenie Izby, osobą odpowiedzialną za brak zmian w składzie Zarządu ZEC-P Poznań był pełniący w tym okresie funkcję Podsekretarza Stanu w MSP pan Piotr Czyżewski. Nie podjął on bowiem żadnej decyzji – akceptującej ani odrzucającej ww. wniosek. Wskutek tego pozostał on nierozpatrzone przez rok, po czym wrócił bez żadnej decyzji ani też dekretacji do DNW II.

Pan Piotr Czyżewski, wyjaśniając przyczyny nieodwołania Zarządu ZEC-P SA, stwierdził: „działania takie nie zostały podjęte ze względu na zaawansowany proces prywatyzacji. Zdawaliśmy sobie sprawę jak fatalne skutki dla Spółki miał podpisany w maju 2001 r. ZUZP. Jednak odwołanie Zarządu wpłynęłoby negatywnie na toczący się proces prywatyzacji Spółki i mogłoby także wpłynąć na obniżenie wartości Spółki”⁵⁹. W opinii NIK, właśnie niepodjęcie żadnych działań w sprawie *Układu zbiorowego* powodowało negatywne skutki dla procesu prywatyzacji Spółki. Minister Skarbu Państwa nie tylko nie wyciągnął konsekwencji wobec Zarządu Spółki, ale nawet nie podjął próby wyegzekwowania na Zarządzie działań zmieniających szkodliwe dla Spółki i jej prywatyzacji postanowienia ZUZP z maja 2001 r.

Nadzór nad spółkami komunalnymi

Działania z zakresu nadzoru właścicielskiego, podejmowane przez organy gmin wobec sprywatyzowanych spółek komunalnych, miały bardzo ograniczony charakter. Przed prywatyzacją taki nadzór zapewniały przepisy art. 12 ust. 2 *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, według których w jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek samorządu terytorialnego.

Nieprawidłowości działań właścicielskich miały miejsce w trzech spółkach.

Izba ocenia jako niegospodarność zaniechanie przez **Zarząd Miasta Bytowa** dochodzenia odsetek z tytułu opóźnienia w regulowaniu przez MPEC Sp. z oo. zobowiązań wobec Gminy. Kwota, uzyskana w przypadku wyegzekwowania należnych Gminie odsetek, wyniosłaby 6 246,58 zł.

⁵⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 14 lipca 2004 r.

⁵⁸ Protokół przesłuchania w charakterze świadka z 12 lipca 2004 r.

⁵⁹ Protokół przesłuchania w charakterze świadka z dnia 28 czerwca 2004 r.

Na podstawie umowy pożyczki z dnia 2 lipca 2001 r. MPEC Sp. z oo. otrzymała od Urzędu pożyczkę w kwocie 200 000 zł na pokrycie zobowiązań wobec dostawców nośników energetycznych. Spłata pożyczki miała nastąpić w terminie do 29 września 2001 r., a kwota zwrotu pożyczki miała być powiększona o odsetki, wynoszące w skali roku 13,9%. Na wniosek pożyczkobiorcy termin zwrotu pożyczki został za zgodą Urzędu przesunięty na dzień 30 września 2001 r. Kwota pożyczki wraz z umownymi odsetkami została zwrócona na konto Urzędu z opóźnieniem 38 dni, tj. w dniu 7 listopada 2001 r. Pani Helena Wartel – Skarbnik Miasta stwierdziła w wyjaśnieniach dla kontrolera NIK, że nie naliczyła karnych odsetek od nie spłaconej w terminie kwoty pożyczki ponieważ umowa pożyczki ich nie przewidywała⁶⁰. W ocenie Izby brak odpowiedniego zapisu w ww. umowie nie stanowił przeszkody w dochodzeniu odsetek za opóźnienia. Urząd nie wykazał należytej staranności o dochody Gminy, nie żądając od pożyczkobiorcy odsetek, do czego upoważniał ją *art. 481 §1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*⁶¹. Odsetki z tytułu ww. zwłoki wyniosłyby 6 246,58 zł.

NIK ocenia krytycznie powołanie przez **Zarząd Miasta Poznania** na reprezentanta Miasta w radzie nadzorczej PEC SA osoby, która jednocześnie świadczyła odpłatnie prace doradcze na rzecz tejże Spółki. Tworzenie tego rodzaju zależności powoduje konflikt interesów i zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji.

Jednym z przedstawicieli Miasta Poznania w radzie nadzorczej PEC SA w okresie 11 lipca 1997 r. – 28 kwietnia 1999 r. był powołany *Oświadczeniem Miasta Poznania*, w związku z uchwałą Zarządu Miasta Poznania nr 395/97 z dnia 11 lipca 1997 r. Hubert Witczak – współzałożyciel i udziałowiec WGK. Bezpośrednio przed wyborem do rady Huberta Witczaka oraz w trakcie jego kadencji, WGK była doradcą Zarządu PEC SA pobierając za swoje usługi w tym okresie łączne wynagrodzenie w kwocie 210 029 zł. Hubert Witczak był jednym z wykonawców tych usług.

Izba negatywnie ocenia niedostrzeżenie przez Prezydenta Poznania konfliktu interesów pomiędzy sprawowaniem funkcji członka rady nadzorczej PEC SA z ramienia Miasta Poznania, a faktem bycia współwłaścicielem firmy, świadczącej w tym samym czasie odpłatne usługi dla PEC SA, będącej w 100% własnością Miasta. Prezydent Miasta wyjaśnił⁶², że decydujące przy wyborze przedstawicieli Miasta Poznania były kompetencje kandydatów, a decyzje w sprawie wyboru firm, z jakimi Spółka podejmowała współpracę, należały do kompetencji jej Zarządu. Zdaniem Izby takie postawienie sprawy jest nie do zaakceptowania, ponieważ decyzje Zarządu Miasta Poznania o powołaniu członków rady nadzorczej mogły stwarzać presję na Zarząd PEC SA co do wyboru określonych wykonawców usług doradczych.

Istnienie konfliktu interesów dostrzegł dopiero pan Paweł Leszek Klepka – Wiceprezydent Miasta Poznania, na którego wniosek odwołano Huberta Witczaka z rady nadzorczej PEC SA.

Gmina Ustka pozbawiła się nadzoru nad działaniami inwestora EMPEC Sp. z o.o. w sytuacji bardzo niskiego stopnia realizacji zadań inwestycyjnych i jednoczesnych działaniach Vattenfall Poland Sp. z oo. na rzecz zbycia swoich udziałów w EMPEC na rzecz innego podmiotu. W efekcie inwestor, bez zasilenia kapitałowego EMPEC-u oraz bez ponoszenia jakichkolwiek innych kosztów działania Spółki, odsprzedał z zyskiem wszystkie nabyte od Gminy udziały.

⁶⁰ Pismo z dnia 29 października 2003 r.

⁶¹ Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

⁶² Pismo z 4 grudnia 2003 r.

W pkt 11 *Przedwstępnej Umowy* postanowiono, że „Strona nie może dokonać cesji bądź przeniesienia, ani też dążyć do scedowania lub przeniesienia żadnego prawa lub zobowiązania wynikającego z postanowień niniejszej Umowy, poza przypadkiem przeniesienia dokonywanego przez Vattenfall na rzecz spółki macierzystej bądź któregośkolwiek spośród podmiotów zależnych, w których spółka macierzysta posiada przynajmniej 80% głosów na zgromadzeniu wspólników”. Wobec odstąpienia w *Umowie Sprzedaży* od warunków, wynegocjowanych w *Przedwstępnej Umowie*, Gmina nie miała żadnego wpływu na zbycie przez Vattenfall Poland Sp. z oo. udziałów EMPEC-u. Jednocześnie Gmina nie skorzystała z przysługującego jej na podstawie §11 Umowy Spółki prawa pierwszeństwa zakupu udziałów.

Działanie takie mogłoby zapewnić Gminie wpływ na wybór nowego inwestora oraz zobowiązanie go do zrealizowania potrzeb inwestycyjnych EMPEC-u. Z-ca Burmistrza Ustki Maciej Szreder przekazał w toku kontroli pismem PSE 0717-9/2003 z dnia 15 września 2003 r. jako wyjaśnienie pismo Prezesa EMPEC stwierdzające, że „zapis pkt 11 określa zobowiązania stron do czasu zawarcia przez te strony umowy przyrzeczonej tj. umowy zbycia udziałów stanowiącej załącznik nr 8 do umowy przedwstępnej (...) warunki w pkt 11 umowy przedwstępnej nie mogły dotyczyć Sydkraftu, który nabył udziały w roku 2002”⁶³. Nierzetelność Zarządu Miasta przy sporządzaniu umów prywatyzacyjnych dotyczących EMPEC oraz przy zmianie inwestora strategicznego Spółki skutkowało tym, że obecnie nie istnieją żadne gwarancje realizacji zobowiązań nabywcy oraz możliwości ich wyegzekwowania.

3.2.8. OBOWIĄZEK INFORMOWANIA MINISTRA SP O PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW KOMUNALNYCH

Przekazywanie przez burmistrzów, wójtów i prezydentów miast informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego w kolejnej kontroli NIK zostało ocenione krytycznie, ze względu na skalę błędów i nieprawidłowości. Wystąpiły one w 16 z 21 zbadanych gminach. NIK ocenia także krytycznie – pod względem legalności i rzetelności – egzekwowanie przez MSP, w kontrolowanym okresie, od urzędów gmin ww. informacji na zmodyfikowanym formularzu, bez odpowiedniej nowelizacji *rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 16 stycznia 1998 r. w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego*. Uznając zasadność stosowania nowej wersji formularza NIK stoi na stanowisku, że obligowanie gmin do stosowania przedmiotowego formularza powinno mieć swoje uzasadnienie w przepisach ww. aktu prawnego.

Odpowiednia nowelizacja ww. rozporządzenia została dokonana dopiero w trakcie kontroli NIK, mocą *rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 12 listopada 2003 r. w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego*⁶⁴ i miała zastosowanie począwszy od sporządzania informacji za 2003 r.

Według prowadzonej w MSP bazy danych o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego wynika, że na dzień 8 października 2003 r. 357 gmin z terenu 15 województw nie wywiązało się z wynikającego z art. 69 ust. 1 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, obowiązku złożenia do 31 marca 2003 r. infor-

⁶³ pismo 1307/03 z dnia 12 września 2003 r.

⁶⁴ Dz.U. Nr 206, poz. 2004

macji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za 2002 r. Największy odsetek gmin, które nie przekazały MSP informacji (według stanu na 8 października 2003 r.) była położona na terenie województw: kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego, małopolskiego, pomorskiego oraz podkarpackiego, i stanowi od 20% do 40% ogółu gmin danego województwa.

Niedopełnienie obowiązku przez gminy nastąpiło pomimo działań jakie podejmowali właściwi wojewodowie w ramach nadzoru nałożonego w art. 69 ust. 1a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Jak ustalono Ministerstwo Skarbu Państwa przekazywało do wiadomości urzędów wojewódzkich zestawienia podmiotów, które nie wywiązały się z ww. obowiązku sprawozdawczego.

Wywiązywanie się z obowiązku przekazywania informacji

W 11 skontrolowanych gminach przekazywanie informacji Ministrowi Skarbu Państwa odbywało się z naruszeniem terminów, określonych przepisami, lub w ogóle przedmiotowych informacji nie przekazywano. Np.:

Urząd Miasta Tarnowa nie sporządzał informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego do 2002 r. włącznie. Dopiero w lutym 2003 r. przekazana została taka informacja za lata 2000 – 2002.

W latach 1998–2001 **Prezydent Nowego Sącza** zaniedbał obowiązek składania Ministrowi Skarbu Państwa ww. informacji. Za rok 2002 informacja taka została złożona z 5 miesięcznym opóźnieniem, tj. dopiero po monicie w tej sprawie ze strony Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Przedmiotowa informacja nie została sporządzona przez **Prezydenta Miasta Tczewa** za 1998 rok, a informację za rok 2002 sporządzono z opóźnieniem ponad pięć miesięcy (w dniu 5 września 2003 r.). Przyczyną powyższych uchybień, jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta⁶⁵, było przeoczenie pracowników Urzędu.

Zawartość informacji

Informacje dotyczące przekształceń i prywatyzacji przedsiębiorstw energetyki ciepłej zawierały liczne błędy merytoryczne i nieprawdziwe dane. Takie wady stwierdzone zostały w danych dotyczących 9 sprywatyzowanych podmiotów. Np.:

Informacje **Burmistrza Miasta Chelmno** były sporządzane nierzetelnie, bowiem jako formę organizacyjno-prawną ZEC Sp. z o.o. na koniec 1999 r. i w latach następnych wpisano jednoosobową spółkę gminy zamiast spółki z udziałem gminy. Ponadto przywołano błędną uchwałę dotyczącą zmiany formy organizacyjno-prawnej, a także nie podano podstawy prawnej zmiany formy organizacyjno-prawnej oraz błędnie wypełniano pozycję dotyczącą zakończenia prywatyzacji. Nie wypełniono także pozycji formularza dotyczącej udziału osób trzecich w kapitale spółki.

Burmistrz Pasłęka przedstawił w informacji o prywatyzacji PEC Sp. z o.o. w Pasłęku nierzetelne dane.

Informacja została przekazana Ministrowi Skarbu Państwa w formularzu, załączonym do pisma BGK.III.7018-4/00 z dnia 7 marca 2000 r. Dane zawarte w tym formularzu były jednak niezgodne ze stanem faktycznym. Podano bowiem, że według stanu na koniec 1999 r. „podmiot został sprzedany”, podczas gdy prawidłowe byłoby zaznaczenie pozycji „spółka z udziałem gminy – z o.o.”. Gmina posiadała bowiem na koniec okresu sprawozdawczego jeszcze 15% udziałów Spółki. Ponadto nieprawdziwie podano, że prywatyzacja PEC odbyła się metodą bezpośrednią poprzez sprzedaż przedsiębiorstwa. Faktycznie była to sprzedaż pośrednia, bowiem Gmina zbyła posiadane w Spółce udziały.

⁶⁵ Pismo WOR I-0115/59/2003 z dnia 24.09.03 r.

W formularzu nie podano także procentowego udziału osób trzecich w kapitale Spółki. W kolejnych latach informacje te nie zostały sprostowane.

Informacja **Burmistrza Ustki** z dnia 19 lutego 2002 r. (będąca pierwszą od chwili prywatyzacji EMPEC Sp. z o.o. w Ustce) nie zawierała danych o dacie podjęcia przez Radę Gminy uchwały dotyczącej zmiany formy organizacyjno-prawnej Spółki oraz podstawy prawnej tej zmiany, jak też o wybranej ścieżce prywatyzacji. Ponadto błędnie podano, że proces prywatyzacji został zakończony, gdy w rzeczywistości tak nie było. Według zawartego w formularzu przedmiotowej informacji pouczenia zakończeniem procesu prywatyzacji jest data zbycia ostatniego udziału Spółki. Tymczasem Gmina Ustka wciąż dysponowała 51% udziałów EMPEC-u. Ww. nieprawidłowości nie zostały sprostowane w informacji, przekazanej Ministrowi Skarbu Państwa w dniu 28 marca 2003 r.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Organizacja kontroli

W tematyce kontroli przewidziano objęcie badaniami kontrolnymi Ministerstwo Skarbu Państwa oraz urzędy gmin, w których według wcześniejszego rozpoznania nastąpiły prywatyzacje przedsiębiorstw energetyki ciepłej. Przy doborze jednostek samorządu terytorialnego kierowano się takimi kryteriami jak: metoda prywatyzacji, data prywatyzacji oraz rola lokalnego rynku ciepła w systemie energetycznym kraju. Ponadto, dla dokładniejszego przeanalizowania sytuacji spółek po ich prywatyzacji, wytypowane zostały spółki z udziałem Skarbu Państwa.

W związku ze skargą organizacji związkowych, działających w Zespole Elektrociepłowni Poznańskich SA, dotycząc zakresu przedmiotowego oraz wartości zobowiązań inwestycyjnych wynikających z projektu umowy prywatyzacyjnej, dodatkowo została podjęta kontrola doraźna przygotowania i realizacji sprzedaży akcji ww. spółki, obejmująca spółkę oraz Ministerstwo Skarbu Państwa.

Kwestie, podejmowane w ramach kontroli prywatyzacji przedsiębiorstw energetyki ciepłej, były obecne we wcześniejszych kontrolach Izby. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła m.in. w II połowie 2001 r. kontrolę funkcjonowania rynków energii ciepłej w latach 1998-2001 (P/01/059). W badanym okresie stwierdzono w skontrolowanych podmiotach tylko jeden przypadek zmian struktury własnościowej (MPEC we Wrocławiu SA). Ponadto w MPEC Sp. z o.o. w Darłowie, MEC Sp. z o.o. w Pile oraz PEC Sp. z o.o. w Ciechanowie miały miejsce działania w zakresie opracowywania wstępnych koncepcji prywatyzacji. NIK wskazywała po kontroli m.in. na potrzebę podjęcia przez samorząd terytorialny działań w zakresie opracowania przez gminy projektów założeń do planu zaopatrzenia w ciepło oraz zwiększenia nadzoru pracowników urzędów miast nad prawidłowością rozliczania opłat za ciepło przez miejskie zakłady gospodarki mieszkaniowej.

W wystąpieniach pokontrolnych do Prezydentów Miast i Burmistrzów m.in. skierowano wnioski dotyczące opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, a także wzmożenia czynności nadzorczych pracowników urzędu w zakresie prawidłowości rozliczania opłat za ciepło, m.in. poprzez przeprowadzanie okresowych kontroli dotyczących tego zagadnienia. Adresaci przyjęli te wnioski do realizacji.

Ponadto, NIK przeprowadziła na przełomie 2000 i 2001 r. *kontrolę restrukturyzacji sektora elektroenergetyki* (P/00/060). Według ustaleń kontroli 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* (z października 1996 r.), *Demonopolizacja i prywatyzacja elektroenergetyki* (z września 1996 r.) oraz w *Ustawie budżetowej na 1998 r. – Kierunki prywatyzacji na 1998 r.* Wskutek tego nastąpiły opóźnienia we wprowadzaniu elementów rynku energii i prywatyzacji przedsiębiorstw sektora. Opieszale reali-

zowane było zadanie opracowania koncepcji prywatyzacji całej branży elektroenergetycznej, określone w *Kierunkach prywatyzacji na 1998 r.*

W związku z ww. kontrolą Izba w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Skarbu Państwa wnioskowała m.in. o podjęcie działań w celu aktualizacji przez Radę Ministrów harmonogramu prywatyzacji podmiotów sektora elektroenergetycznego. Minister Skarbu Państwa poinformował w związku z tym wnioskiem, że *Harmonogram prywatyzacji podmiotów sektora elektroenergetycznego* został już zaktualizowany.

Kwestie prywatyzacji przez jednostki samorządu terytorialnego przedsiębiorstw energetyki ciepłej były także obecne w ustaleniach kontroli prywatyzacji przedsiębiorstw i spółek komunalnych, przeprowadzonej w II połowie 1999 r. (P/99/051). W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym w związku z ww. kontrolą do Ministra SP, Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę:

- rozważenia zasadności nowelizacji rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 16 stycznia 1998 r., co do ewentualnego obowiązku przekazywania przez gminy danych o wartości majątku przekształconych i sprywatyzowanych podmiotów,
- podjęcia innych działań mających na celu wyegzekwowanie sprawozdań o przekształceniach własnościowych mienia komunalnego, w tym m.in. poprzez występowanie do rad gmin, których burmistrzowie, wójtowie bądź prezydenci miast nie wywiązują się z ustawowego wymogu w tym zakresie.

W wystąpieniach do zarządów gmin sformułowano wnioski dotyczące m.in.:

- wyegzekwowania należnych kwot z tytułu prywatyzacji,
- wypełniania obowiązku corocznego informowania Ministra Skarbu Państwa o przekształceniach własnościowych,
- należytego zabezpieczenia interesów gmin przy zawieraniu umów prywatyzacyjnych, poprzez m.in. wprowadzenie postanowień, gwarantujących realizację przez nabywców zobowiązań umownych,
- sprawowania należytego nadzoru nad realizacją postanowień zawartych umów,

W odpowiedzi Minister SP poinformował, że w celu uzupełnienia informacji zawartych w bazie danych, a przede wszystkim ujednolicenia nadsyłanych przez gminy danych, przygotował formularz zawierający wszystkie wymagane w rozporządzeniu dane w jednolitej formie i rozesłał je do wszystkich gmin w Polsce.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku kontroli procesów prywatyzacji przedsiębiorstw energetyki ciepłej nastąpiły 2 przypadki odmowy podpisania protokołu kontroli:

- Minister SP skorzystał w dniu 28 kwietnia 2004 r. z prawa odmowy podpisania, po uprzedniej procedurze zgłoszenia zastrzeżeń kontrolerom i bez skorzystania z prawa zgłoszenia zastrzeżeń Dyrektorowi Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK,

- Zarząd Elektrociepłowni Warszawskich SA skorzystał w dniu 30 stycznia 2004 r. z prawa odmowy podpisania protokołu, po uprzednim wyczerpaniu procedury zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli, częściowo uwzględnionych.

Spśród 24 wystąpień pokontrolnych, skierowanych w związku z kontrolą procesów prywatyzacji przedsiębiorstw energetyki ciepłej, w trzech przypadkach (Burmistrz Miasta i Gminy Pasłęk, Prezydent Tarnobrzega oraz Zarząd Elektrociepłowni Warszawskich SA) zostały zgłoszone zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu. Zastrzeżenia Zarządu Elektrociepłowni Warszawskich SA, dotyczące sposobu potwierdzenia wykonania analiz przedprywatyzacyjnych, zostały przez Komisję Odwoławczą uwzględnione. Uwzględniono również zastrzeżenia Prezydenta Tarnobrzega do oceny że w wyniku prywatyzacji PEC Sp. z o.o. w Tarnobrzegu nabywca (EC Kraków) uzyskał pozycję monopolisty jako dostawca ciepła dla mieszkańców Tarnobrzega, korzystających ze zbiorowego zaopatrzenia w energię ciepłą. Zastrzeżenia Burmistrza Miasta i Gminy Pasłęk zostały oddalone w całości.

W toku kontroli przygotowania i realizacji procesu prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zgłosił Minister Skarbu Państwa. Zastrzeżenia zostały uwzględnione przez Kolegium NIK w części dotyczącej uwagi NIK co do nieprawidłowego obliczenia wskaźnika waloryzacji ceny zakupu akcji ZEC-P SA.

W związku z ustaleniami kontroli w Urzędzie Miasta Poznania NIK wystąpiła do Urzędu Skarbowego w Warszawie z wnioskiem o podjęcie postępowania dotyczącego sposobu dokonania zapłaty za analizy przedprywatyzacyjne Poznańskiej Energetyki Ciepłej SA. Zapłaty tej nie dokonała prywatyzowana spółka jako zleceniodawca lecz nabywca akcji spółki

W związku z kontrolą w Urzędzie Miasta Szczecina, NIK skierowała do Prokuratury Rejonowej Szczecin-Śródmieście zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, polegającego na niedopełnieniu obowiązku zachowania szczególnej staranności przy zarządzaniu mieniem Gminy i nienależyte wypełnienie obowiązków wynikających z realizacji postanowień umowy prywatyzacyjnej z dnia 11.04.2002r. Spółki z o.o. „Szczecińska Energetyka Ciepła” w Szczecinie (SEC), zawartej przez Gminę Miasto Szczecin z firmami MVV ESCO Polska SA w Warszawie (MVV) oraz RUHRGAS Energie Beteiligungs w Essen Niemcy (RGE), dotyczących sprzedaży Spółce SEC rurociągów ciepłowniczych w postaci odcinków sieci ciepłej.

W związku z wystąpieniami NIK została poinformowana o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz o podjętych w tym celu działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań przez adresatów wystąpień. Jedynie Burmistrz Ustki nie wystosował takiej informacji. Pozostałe wnioski zostały przyjęte do realizacji.

5. Załączniki

- 1) Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole
- 2) Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli
- 3) Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Załącznik nr 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów

- 1) Ministerstwo Skarbu Państwa
- 2) Elektrociepłownia Białystok SA
- 3) Elektrociepłownie Warszawskie SA
- 4) Zespół Elektrociepłowni Poznańskich SA
- 5) Urząd Miasta Bydgoszczy
- 6) Urząd Miasta w Chełmnie
- 7) Urząd Miasta w Żninie
- 8) Urząd Miasta Torunia
- 9) Urząd Miasta Tychy
- 10) Urząd Miasta w Jaworznie
- 11) Urząd Miasta w Nowym Sączu
- 12) Urząd Miasta w Tarnowie
- 13) Urząd Miasta w Łowiczu
- 14) Urząd Miejski w Opocznie
- 15) Urząd Miejski w Tarnobrzegu
- 16) Urząd Miejski w Koszalinie
- 17) Urząd Miejski w Szczecinie
- 18) Urząd Miejski w Bytowie
- 19) Urząd Miejski w Dzierzgoniu
- 20) Urząd Miejski w Pasłęku
- 21) Urząd Miasta Poznania
- 22) Urząd Miasta i Gminy w Sztumie
- 23) Urząd Miejski w Tczewie
- 24) Urząd Miejski w Ustce
- 25) Urząd Miejski w Kościanie

Wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

- 1) Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
- 2) Delegatura NIK w Bydgoszczy
- 3) Delegatura NIK w Katowicach
- 4) Delegatura NIK w Krakowie
- 5) Delegatura NIK w Łodzi
- 6) Delegatura NIK w Rzeszowie
- 7) Delegatura NIK w Szczecinie

Załącznik nr 2

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Skarbu Państwa
6. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Prezes Narodowego Banku Polskiego
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
11. Szef Kancelarii Prezydenta RP

**Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska i organów, odpowiedzialnych
za kontrolowaną działalność**

I. Ministerstwo Skarbu Państwa

Imię i nazwisko	Stanowisko	Data powołania	Data odwołania
1) Emil Wąsacz	Minister SP	31.10.1997 r.	16.08.2000 r.
2) Krzysztof Konaszewski	Podsekretarz Stanu	01.12.1997 r.	28.02.1999 r.
3) Jan Buczkowski	Podsekretarz Stanu	01.03.1999 r.	30.09.2000 r.
4) Jakub Tropiło	Podsekretarz Stanu	10.10.2000 r.	01.03.2001 r.
5) Andrzej Chronowski	Minister SP	16.08.2000 r.	28.02.2001 r.
6) Aldona Kamela-Sowińska	Minister SP	28.02.2000 r.	19.10.2001 r.
7) Marian Miłek	Podsekretarz Stanu	10.04.2001 r.	17.10.2001 r.
8) Wiesław Kaczmarek	Minister SP	19.10.2001 r.	07.01.2003 r.
9) Piotr Czyżewski	Podsekretarz Stanu	23.10.2001 r.	02.04.2003 r.
10) Sławomir Cytrycki	Minister SP	07.01.2003 r.	02.04.2003 r.
11) Piotr Czyżewski	Minister SP	02.04.2003 r.	21.01.2004 r.
12) Tadeusz Soroka	Podsekretarz Stanu	05.05.2003 r.	
13) Jerzy Hausner	Minister GpiPS zastępujący Ministra SP	22.01.2004 r.	28.01.2004 r.
14) Zbigniew Kaniewski	Minister SP	28.01.2004 r.	02.05.2004 r.
15) Jacek Socha	Minister SP	od 2.05.2004 r.	

II. Organy jednostek samorządu terytorialnego

Urząd Miasta Bydgoszczy

- Roman Jasiakiewicz – Prezydent Miasta 3.11.1998 r.-21.11.2002 r.
- Konstanty Dombrowicz – Prezydent Miasta od 22.11.2002 r.

Urząd Miejski w Bytowie

- Leszek Waszkiewicz – Burmistrz 27.05.1998 r.-3.11.1998 r.
- Jerzy Barzowski – Burmistrz 4.11.1998 r.-18.11.2002 R.
- Stanisław Marmołowski –Burmistrz od 19.11.2002 r.

Urząd Miasta w Chełmnie

- Jan Jurczak – Burmistrz 4.11.1998 r.-19.11.2002 r.
- Mariusz Kędzierski – Burmistrz od 20.11.2002 r.

Urząd Miejski w Dzierzgoniu

- Piotr Łączny – Burmistrz 31.12.1991 R.-13.02.2000 r.
- Kazimierz Szewczun – Burmistrz od 14.02.2000 r.

Urząd Miasta w Jaworznie

- Marian Tarabula – Prezydent Miasta 3.11.1998 r.-18.11.2002 r.
- Paweł Silbert – Prezydent Miasta od 19.11.2002 r.

Urząd Miejski w Koszalinie

- Henryk Sobolewski – Prezydent Miasta 30.10.1998 r.-17.11.2002 r.
- Mirosław Mikietyński – Prezydent od 18.11.2002 r.

Urząd Miejski W Kościanie

- Jerzy Bartkowiak – Burmistrz 1994 r.-26.10.1998 r.
- Mirosław Woźniak – Burmistrz 27.10.1998 r.-17.11.2002 r.
- Jerzy Bartkowiak – Burmistrz od 18.11.2002 r.

Urząd Miasta w Łowiczu

- Ryszard Budzałek – Burmistrz od 3.11.1998 r.

Urząd Miasta Nowego Sącza

- Andrzej Czerwiński – Prezydent Miasta 19.07.94 r.-20.11.2001 r.
- Ludomir Krawiński – Prezydent Miasta 21.11.2001 r.-29.11.2002 r.
- Józef Antoni Wiktor – Prezydent Miasta od 30.11.2002 r.

Urząd Miejski w Opocznie

- Andrzej Budzyński – Burmistrz 28.06.1995 r.-28.10.1998 r.
- Jan Wieruszewski – Burmistrz od 29.10.1998 r.

Urząd Miejski w Pasłęku

- Maciej Romanowski – Burmistrz 12.07.1994 r.-9.11.2002 r.
- Wiesław Śniecikowski – Burmistrz od dnia 10.11.2002 r.

Urząd Miasta Poznania

- Wojciech Szczęsny Kaczmarek – Prezydent Miasta 1994 r.-13.12.1998 r.
- Ryszard Grobelny – Prezydent Miasta od 14.12.1998 r.

Urząd Miejski w Szczecinie

- Bartłomiej Sochański – Prezydent Miasta 5.07.1994 r.-26.11.1998 r.
- Marian Jurczyk – Prezydent Miasta 27.11.1998 r.-24.01.2000 r.
- Marek Koćmiel – Prezydent Miasta 25.01.2000 r.-4.06.2001 r.
- Edmund Runowicz – Prezydent Miasta 5.06.2001 r.-21.11.2002 r.
- Marian Jurczyk – Prezydent Miasta od 22.11.2002 r.

Urząd Miasta i Gminy w Sztumie

- Leszek Tabor – Burmistrz od 18.11.2002 r.

Urząd Miejski w Tarnobrzegu

- Stanisław Żwiruk – Prezydent Miasta 5.07.1994 r.-8.06.1998 r.
- Jan Dziubiński – Prezydent Miasta od 9.06.1998 r.

Urząd Miasta Tarnowa

- Józef Rojek – Prezydent Miasta 29.10.1998 r.-9.11.2002 r.
- Mieczysław Bień – Prezydent Miasta od 10.11.2002 r.

Urząd Miejski w Tczewie

- Zenon Ody – Prezydent Miasta od 5.11.1998 r.

Urząd Miasta Torunia

- Wojciech Grochowski – Prezydent Miasta 4.12.1998 r.-17.11.2002 r.
- Michał Zalewski – Prezydent Miasta od 18.11.2002 r.

Urząd Miasta Tychy

- Aleksander Gądek – Prezydent Miasta 6.07.1994 r.-5.07.2000 r.
- Andrzej Dziuba – Prezydent Miasta od 6.07.2000 r.

Urząd Miejski w Ustce

- Wojciech Lewandowski – Burmistrz 20.11.1995 r.-19.11.2002 r.
- Jacek Graczyk – Burmistrz od 20.11.2002 r.

Urząd Miasta w Żninie

- Leszek Jakubowski – Burmistrz 30.1998 r.-18.11.2002 r.
- Andrzej Rosiak – Burmistrz od 19.11.2002 r.

III. Spółki

Zarząd Elektrociepłowni Białystok SA

- 1) Andrzej Paweł Schroeder – Prezes Zarządu Spółki od 1998 r.
- 2) Alina Chojnacka – Członek Zarządu od 1998 r.
- 3) Krzysztof Sadowski – Członek Zarządu od 10.10.2002 r.

Zarząd Elektrociepłowni Warszawskich SA

- 1) Jacek Dreżewski – Prezes zarządu od 12.09.2001 r.
- 2) Andreas Dahl – członek zarządu od 10.07.2002 r.
- 3) Jacek Kołacz – członek zarządu od 21.05.2002 r.
- 4) Jacek Piekacz – członek zarządu od 2000 r.
- 5) Jan Sandberg – członek zarządu od 21.01.2002 r.
- 6) Paweł Smoleń – członek zarządu od 23.11.2001 r.

Zarząd Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA

- 1) Marian Szymański – Prezes Zarządu 27.05.1998 r.-3.06.2004 r.
- 2) Janusz Nowak – Prezes Zarządu od 4.06.2004 r.
- 3) Henryk Maik – Członek Zarządu 27.06.1998 r.-24.06.2001 r.
- 4) Piotr Nowak – Członek Zarządu od 25.06.2001 r.
- 5) Marek Dziurzyński – Członek Zarządu od 27 maja 1998 r.
- 6) Marek Kosmowski – Członek Zarządu od 12.08.1999 r.
- 7) Rene Jamin – Członek Zarządu od 4.06.2004 r.
- 8) Jerzy Serzysko – Członek Zarządu od 4.06.2004 r.



MINISTER SKARBU PAŃSTWA

Warszawa dnia 31-05-2005 r.

MSP/DKSiW/1155/05

BM-JB-0910-3/03

1-06-05
41018/03

287/4 Pan Dy. Bara
Szwedowski
01.06.2005
Pan

1.06.05
512/05

Krzysztof Szwedowski

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Łanowy Panie Prezisie,

Odpowiadając na pismo z dnia 10 stycznia 2005 roku znak: KGP/41018/03 przekazane wraz z „**Informacją o wynikach kontroli procesów prywatyzacyjnych w energetyce cieplnej**” (z maja 2005 roku, Nr ewid. 104/2004/P03053/KGP), na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli **przedstawiam stanowisko do treści tej Informacji.**

Minister Skarbu Państwa nie podziela stanowiska Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego negatywnej oceny odnoszącej się do nadzoru właścicielskiego wykonywanego przez Ministra Skarbu Państwa w szczególności w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółką Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich S.A. (ZEC- S.A., str. 8 oraz strony 56-61).

Podtrzymuję wcześniejsze stanowisko, iż krytyczna ocena Najwyższej izby Kontroli opiera się na błędnych założeniach. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli obowiązkiem Walnego Zgromadzenia – a takie uprawnienia posiada Minister Skarbu Państwa – w zakresie wykonywania nadzoru właścicielskiego – jest ingerowanie w sprawy zastrzeżone wyłącznie do kompetencji Zarządu Spółki, zarówno przez kodeks spółek handlowych, statut Spółki jak również kodeks pracy.

Moim zdaniem taka ingerencja Ministra Państwa, wykonującego prawa z akcji wobec spółek z udziałem Skarbu Państwa w sprawy zarządzania spółką jest niewłaściwa i sprzeczna z przepisami prawa. Ministerstwo Skarbu Państwa podziela ocenę Najwyższej Izby Kontroli dotyczącą niekorzystnych zapisów w Zakładowym Układzie Zbiorowym Pracy.

Natomiast zarzut, iż do nieprawidłowości przyczyniło się także nieprzekazywanie Radzie Nadzorczej i Zarządowi ZEC-P S.A. przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Skarbu Państwa, informacji istotnych dla właściwego wypełnienia przez te organy Spółki swoich obowiązków nie znajduje uzasadnienia, ponieważ każdy z organów Spółki, analizując samodzielnie zapisy układu zbiorowego, był w stanie obiektywnie ocenić, iż takie zapisy odbiegają w znacznej mierze od „uznanych za rozsądne ekonomicznie”. Organy te również mogą korzystać z zewnętrznych usług doradców, biegłych lub rzeczoznawców. Kompetencje każdego z organów Spółki szczegółowo regulują statuty spółek i kodeks spółek handlowych.

Jakakolwiek ingerencja ze strony Walnego Zgromadzenia spowodowałaby bardzo intensywne protesty ze strony związków zawodowych, słusznie uznających, że zawarcie lub zmiana ZUZP nie leży w kompetencjach Walnego Zgromadzenia. Walne Zgromadzenie nie posiada ustawowych uprawnień do tego typu działań.

Odnosząc się do **nowego wniosku** skierowanego do Ministra Skarbu Państwa cyt. „Uwzględnienia wyników niniejszej kontroli w konstrukcji procedur skutecznego i efektywnego nadzoru właścicielskiego realizowanego przez Ministra Skarbu Państwa (wniosek Nr 1, str. 9 „Informacji”), pragnę zauważyć, że przedmiotowa kontrola przeprowadzona była w okresie od 2 września 2003 roku do 27 kwietnia 2004 roku i obecnie wniosek ten jest bezprzedmiotowy, bowiem od kwietnia 2004 roku w Ministerstwie Skarbu Państwa obowiązują wprowadzone Zarządzeniem Nr 10 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 kwietnia 2004 roku w sprawie jednolitych zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi **„Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi”**.

Zasady te są dokumentem **o charakterze uniwersalnym** (nieuwzględniają specyfiki branżowej), w którym ujęte zostały kompleksowo standardy polityki nadzoru właścicielskiego państwa, z uwzględnieniem obecnych i przyszłych realiów funkcjonowania polskiej gospodarki. Stanowi on swego rodzaju kodeks postępowania, wynikający z dotychczasowych czternastoletnich doświadczeń resortu w sferze sprawowania nadzoru właścicielskiego.

Przedmiotowy dokument zawiera wypracowane w Ministerstwie Skarbu Państwa zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym zasady, wskazówki oraz zalecenia pomocne w sprawowaniu nadzoru właścicielskiego w odniesieniu do jednoosobowych spółek z udziałem Skarbu Państwa, spółek z udziałem większościowym i mniejszościowym Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstw państwowych (kryterium własnościowe), kapitałowych spółek akcyjnych i z ograniczoną odpowiedzialnością (kryterium kodeksowe).

Służą one:

- wzrostowi efektywności działania, skuteczności zarządzania i wzrostowi wartości spółek z udziałem Skarbu Państwa,
- stworzeniu warunków do prowadzenia efektywnej prywatyzacji w dążeniu do osiągnięcia zakładanego udziału sektora państwowego w gospodarce,
- osiągnięciu transparentności spółek, których właścicielem jest Skarb Państwa, porównywalnej ze standardami informacyjnymi spółek giełdowych.

Ministerstwo Skarbu Państwa dąży do osiągnięcia wskazanych celów głównie poprzez skuteczne wykorzystanie kodeksowych kompetencji organów spółki: walnego zgromadzenia/ zgromadzenia wspólników, rady nadzorczej i zarządu. Wychodząc z założenia, że kluczem do wzmocnienia nadzoru jest ścisła współpraca właściciela (Skarbu Państwa) z radami nadzorczymi, właśnie tej sprawie, w szczególności procedurom i kryteriom doboru kadr, kontroli i ocenie pracy członków rad nadzorczych poświęcono w dokumencie wiele uwagi.

Szczególną rangę nadano doborowi kadry zasiadającej w zarządach i radach nadzorczych sprawujących bezpośredni nadzór nad działalnością spółek. Organy te obsadzone są osobami o odpowiednich kwalifikacjach, zgodnych z ustawowymi wymaganiami i dużym doświadczeniem, spełniających takie kryteria jak profesjonalizm, rzetelność, neutralność polityczna.

Kandydatów do rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek wymagających szczególnego nadzoru obowiązują kryteria dodatkowe, odpowiednio cztero- i siedmioletni staż na stanowiskach związanych z działalnością gospodarczą, finansową, obsługą prawną, zarządzaniem lub nadzorem właścielskim.

Podsumowując, należy zauważyć, że:

1. Przy formułowaniu przedmiotowego dokumentu korzystano z:

- istniejących, sprawdzonych w polskiej gospodarce instrumentów i mechanizmów,
- nowych propozycji w przedmiotowym zakresie,

- rozwiązań przyjętych w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej,
 - zasad ładu korporacyjnego zawartych w dokumencie *Dobre praktyki w spółkach publicznych w 2002 r.* sformułowanym przez Komitet Dobrych Praktyk Forum Corporate Governance.
2. *Zasady nadzoru* spotkały się z pozytywnym przyjęciem i oceną organów zarządzających i nadzorczych spółek z udziałem kapitałowym Skarbu Państwa, a także szeroko pojętego środowiska gospodarczego kraju.
 3. Wdrażając w życie postanowienia wskazanego dokumentu Ministerstwo Skarbu Państwa zebrało uwagi, spostrzeżenia i sugestie członków organów zarządzających i nadzorujących podmioty gospodarcze z udziałem Skarbu Państwa, w celu dalszego doskonalenia, usprawnienia i wzrostu skuteczności nadzoru właścicielskiego.

Zmieniające się od kwietnia 2004 r. uregulowania prawne w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Ministra Skarbu Państwa, rekomendacje i wskazówki zawarte w opracowanych ostatnio przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) *Zasadach nadzoru właścicielskiego dla przedsiębiorstw państwowych oraz Dobrych praktykach w spółkach publicznych w 2005 r.*, stanowią impuls do opublikowania nowej edycji *Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi*.

Przedsięwzięcie to ma na celu aktualizację i uzupełnienie dokumentu oraz dostosowanie go do zmieniającego się otoczenia gospodarczego.

z poważaniem

MINISTER


Jacek Socha

Opinia Prezesa NIK

do stanowiska Ministra Skarbu Państwa w sprawie
Informacji o wynikach kontroli procesów prywatyzacyjnych w energetyce ciepłej

Minister Skarbu Państwa nie podzielił negatywnej oceny NIK odnoszącej się do nadzoru właścicielskiego wykonywanego przez Ministra Skarbu Państwa w „szczególności w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółką Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA”. Według Ministra, krytyczna ocena NIK opiera się na błędnym założeniu o obowiązku ingerencji przez Walne Zgromadzenie (MSP) w sprawy zastrzeżone wyłącznie do kompetencji zarządu spółki. Jednocześnie Minister podzielił ocenę NIK w sprawie niekorzystnego dla Skarbu Państwa sformułowania *Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy* dot. Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA. (ZEC-P SA).

Należy wyjaśnić, że krytycznie oceniając nadzór właścicielski Skarbu Państwa nad Zespołem Elektrociepłowni Poznańskich SA, NIK nie formułowała opinii o potrzebie ingerowania przez urzędników MSP w „sprawy zastrzeżone wyłącznie do kompetencji zarządu spółki”. Ocena nadzoru właścicielskiego dotyczyła przede wszystkim nierzetelnego wypełniania obowiązków przez przedstawicieli Skarbu Państwa w **Radzie Nadzorczej**. Jej podstawą była m.in. beczynność w trakcie negocjowania, a następnie podpisania w maju 2001 r. *Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy*, który w konsekwencji doprowadził do pogorszenia warunków transakcji sprzedaży akcji ZEC-P SA. W ocenie Izby, Rada Nadzorcza nie poddała analizie wpływu wszystkich postanowień *Układu Zbiorowego* dla sytuacji ekonomiczno-financej ZEC-P SA.

NIK oceniła również krytycznie działania **Departamentu Nadzoru Właścicielskiego II** w MSP oraz kolejnych osób zajmujących stanowisko Ministra Skarbu Państwa od chwili, gdy MSP znało treść *Układu*. Mimo wyników ekspertyz oraz świadomości szkodliwego wpływu *Układu* na proces prywatyzacji ZEC-P SA – co Minister SP potwierdza w opinii do *Informacji* – nie podjęto żadnych działań wobec Zarządu Spółki w celu wyegzekwowania wprowadzenia odpowiednich zmian postanowień *Układu*. W szczególności, MSP nie przekazało Radzie Nadzorczej i Zarządowi ZEC-P SA opinii prawnej, sporządzonej 25 lipca 2002 r. przez Kancelarię Prawniczą Andrzej Żebrowski i Wspólnicy w sprawie *ZUZP* z maja 2001 r. Uniemożliwiło to Radzie Nadzorczej zapoznanie się z zawartą tam analizą prawną skutków obowiązywania przyjętych zapisów *ZUZP*. MSP nie poinformowało swych przedstawicieli w Radzie Nadzorczej Spółki o negatywnych dla przebiegu procesu prywatyzacji ZEC-P SA efektach zawarcia *Układu Zbiorowego*. Tym samym NIK nie może zgodzić się ze stwierdzeniem Ministra SP, że „każdy z organów Spółki, analizując samodzielnie zapisy układu zbiorowego, był w stanie obiektywnie ocenić, iż takie zapisy odbiegają w znacznej mierze od uznanych za rozsądne ekonomicznie”.

Nie można uznać, że Minister Skarbu Państwa jako reprezentant Skarbu Państwa w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, nie ma prawa dokonywać oceny pracy swoich reprezentantów w organach spółki i podejmować działań eliminujących zjawiska szkodliwe dla interesów spółki oraz jej wartości rynkowej. W przypadku ZEC-P SA działania takie zostały w MSP zainicjowane lecz nieprzejrzystość procedur dotyczących zmian kadrowych w spółkach Skarbu Państwa, a także zlekceważenie przez Kierownictwo MSP odpowiedniego wniosku w sprawie zmian w ZEC-P SA uniemożliwiło skuteczny nadzór właścicielski.

Warszawa, dnia 07 czerwca 2005

2 up. **WICEPREZES**
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Szwedowski
Krzysztof Szwedowski