

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa  
i Prywatyzacji

**P/04/051**

KGP/41011/04

Nr ewid. 162/2005/P04051/KGP

## **Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym**

W a r s z a w a   w r z e s i e ń   2 0 0 6   r .

**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

### restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym

Dyrektor Departamentu  
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

  
Stanisław Jarosz

---

**Zatwierdzam:**

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

  
Jacek Jeziński

---

25.09.2006

---

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

Spis treści:

<b>1.</b>	<b>WPROWADZENIE .....</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....</b>	<b>6</b>
2.1.	Synteza wyników kontroli.....	6
2.2.	Uwagi końcowe i wnioski .....	11
<b>3.</b>	<b>WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....</b>	<b>15</b>
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	15
3.2.	Ustalenia kontroli.....	18
	<i>1. Konsolidacja spółek dystrybucyjnych.....</i>	<i>18</i>
	<i>2. Umowy społeczne.....</i>	<i>20</i>
	<i>3. Utworzenie operatora systemu przesyłowego .....</i>	<i>24</i>
	<i>4. Operatorzy systemów dystrybucyjnych.....</i>	<i>29</i>
	<i>5. Prywatyzacja i konsolidacja elektrowni i elektrociepłowni .....</i>	<i>30</i>
	<i>6. Nadzór nad inwestycjami.....</i>	<i>36</i>
	<i>7. Kontrakty długoterminowe.....</i>	<i>36</i>
	<i>8. Koordynacja działań restrukturyzacyjnych.....</i>	<i>39</i>
	<i>9. Prywatyzacja przedsiębiorstw elektroenergetycznych.....</i>	<i>41</i>
<b>4.</b>	<b>INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI .....</b>	<b>48</b>
4.1.	Organizacja kontroli.....	48
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli ....	48
<b>5.</b>	<b>ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>51</b>
5.1.	Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole.....	51
5.2.	Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli ....	51
5.3.	Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność .....	51
5.4.	Wykaz aktów prawnych .....	52



## 1. WPROWADZENIE

<b>Temat</b>	Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła kontrolę restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym. Została ona ujęta w planie pracy NIK pod nr P/04/051. Przesłanką podjęcia kontroli był wpływ procesów prywatyzacyjnych w elektroenergetyce na bezpieczeństwo energetyczne Polski oraz waga restrukturyzacji elektroenergetyki dla kosztów utrzymania gospodarstw domowych i konkurencyjności polskiej gospodarki.
<b>Cel</b>	Celem kontroli była ocena stanu restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym, w podsektorach wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej.
<b>Zakres</b>	<p>Przedmiotem kontroli były w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• stopień realizacji przyjętych przez Rząd programów restrukturyzacji i prywatyzacji sektora oraz uzyskane efekty,</li><li>• działania <b>Ministra Skarbu Państwa</b> w zakresie prywatyzacji i realizacji polityki właścicielskiej,</li><li>• działania <b>Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej</b> w zakresie realizacji <i>Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.</i>,</li><li>• realizowana koncepcja rozwiązania kontraktów długoterminowych na dostawę energii elektrycznej zawartych przez wytwórców energii z Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi SA,</li><li>• postanowienia umów prywatyzacyjnych.</li></ul> <p>Badaniami kontrolnymi objęto lata 2000-2005 (I kwartał).</p> <p>Skontrolowano Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności), <b>Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA, Elektrownię Koźlenice SA, Zespół Elektrowni Ostrołęka SA, Południowy Koncern Energetyczny SA, Zespół Elektrociepłowni Bytom SA, Elektrownię Opole SA, Elektrownię Stalowa Wola SA, Elektrociepłownię Zduńska Wola Sp. z o.o.</b> (pod względem legalności, gospodarności).</p>
<b>Organizacja</b>	Jednostką koordynującą był <b>Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji</b> . Ponadto, w kontroli uczestniczyły: <b>Delegatura NIK w Warszawie, Delegatura NIK w Katowicach, Delegatura NIK w Opolu, Delegatura NIK w Rzeszowie, Delegatura NIK w Łodzi</b> . Kontrolę przeprowadzono od kwietnia 2004 r. do czerwca 2005 r.

## 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

Ogólna ocena  
kontrolowanej  
działalności

NIK krytycznie, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności ocenia działania Ministra Skarbu Państwa i ministra właściwego do spraw gospodarki służące realizacji programów dotyczących elektroenergetyki. Zadania nałożone w programach przyjmowanych przez Radę Ministrów, dotyczących restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym realizowane były wybiórczo. Większość zadań pozostawała we właściwości Ministra Skarbu Państwa, natomiast za koordynację tych działań odpowiadał minister właściwy ds. gospodarki. Wdrażane były rozwiązania korzystne dla przedsiębiorstw energetycznych i ich pracowników. Ministrowie natomiast zaniechali realizacji zadań służących odbiorcom energii - ograniczających pozycję monopolistyczną przedsiębiorstw energetycznych oraz rozwijających konkurencję w obrocie energią elektryczną. Zaniechania te naruszały obowiązek realizacji polityki ustalonej przez Radę Ministrów określony w *ustawie z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*<sup>1</sup>. NIK ocenia je jako nielegalne.

Kontrola wykazała również brak należytej staranności w działaniach Ministra Skarbu Państwa związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego.

Istotne nieprawidłowości wystąpiły w prywatyzacji przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego. Skutkiem działań Ministra Skarbu Państwa przy prywatyzacji Elektrowni Skawina i Elektrociepłowni Białostok doszło do zmniejszenia przychodów oraz wartości niesprzedanych akcji Skarbu Państwa w łącznej wysokości 77 653,1 tys. zł. Jako niegospodarne NIK oceniła również przypadki utraty przez Skarbu Państwa kontroli operacyjnej przy sprzedaży inwestorom mniejszościowych pakietów akcji.

### 2.1. Synteza wyników kontroli

Restrukturyzacja  
spółek  
dystrybucyjnych

1. Konsolidacja spółek dystrybucyjnych<sup>2</sup>, przeprowadzona przez Ministra Skarbu Państwa w latach 2003-2004 była niezgodna z celami określonymi w art. 1 ust. 2 *ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo Energetyczne*<sup>3</sup>, tj. rozwojem konkurencji oraz przeciwdziałaniem negatywnym skutkom naturalnych monopolii. Połączone spółki rozszerzyły monopol w działalności sieciowej<sup>4</sup> na rynki regionalne. Działanie to NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia kryteriów celowości i rzetelności.[str. 18]

Koordynacja  
realizacji polityki  
energetycznej

2. Minister właściwy ds. gospodarki nie mógł rzetelnie koordynować realizacji polityki energetycznej - obowiązku nałożonego art. 12 ust. 2 *ustawy Prawo energetyczne*. Powodem tego było odstąpienie przez Ministra od przygotowania

<sup>1</sup> T.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 (art. 7 ust. 3).

<sup>2</sup> przedsiębiorstwa odpowiedzialne za funkcjonowanie sieci rozdzielczych oraz sprzedające energię odbiorcom końcowym.

<sup>3</sup> t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.

<sup>4</sup> tj. przesyłu energii elektrycznej odbiorcom końcowym za pośrednictwem sieci elektroenergetycznych.

koncepcji wdrożenia systemu monitorowania realizacji założeń polityki energetycznej, do czego został zobowiązany przez Radę Ministrów w *Założeniach Polityki Energetycznej Polski do 2020 roku*, co Izba ocenia jako niecelowe i nielegalne. Ponadto, Minister właściwy ds. gospodarki nie miał wpływu na działania prywatyzacyjne i restrukturyzacyjne, stanowiące istotną część polityki energetycznej państwa, pozostające we właściwości Ministra Skarbu Państwa. Obowiązek koordynacji Minister wykonywał poprzez uczestnictwo w zespołach międzyresortowych funkcjonujących jako organy pomocnicze i opiniodawczo-doradcze Prezesa Rady Ministrów. [str. 39].

#### Restrukturyzacja zatrudnienia

3. Minister Skarbu Państwa nie wykonał, nałożonego przez Radę Ministrów w *Ocenie realizacji i korekcie Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*<sup>5</sup>, zadania i nie zobowiązał przedsiębiorstw energetycznych Skarbu Państwa do opracowania i wdrożenia trzyletnich programów redukcji nadmiernego zatrudnienia, co Izba ocenia jako nielegalne. Ponadto, akceptacja przez Ministra Skarbu Państwa gwarancji zatrudnienia utrudniła realizację tego zadania do 2014 r.

Wbrew zapisom ww. dokumentu, Minister Skarbu Państwa zobowiązał się w *Porozumieniu z 29 maja 2003 r.*, podpisanym z przedstawicielami związków zawodowych, do zaniechania jego realizacji. W *Porozumieniu*, wbrew dokumentom rządowym, przyjęto, że „nadrzędnym” celem restrukturyzacji elektroenergetyki będzie „utrzymanie ilości miejsc pracy”. Niezrealizowanie zadania o którym mowa powyżej oraz działania prowadzące do jego faktycznego zaniechania Izba ocenia negatywnie z punktu widzenia legalności i celowości.[str. 23].

4. NIK jako działania niecelowe i niegospodarne oceniła przyjęcie zobowiązania Ministra Skarbu Państwa, wobec związków zawodowych podsektora dystrybucji energii elektrycznej, do:

- uzyskania zgody związków na realizację postanowień *Programu realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego*<sup>6</sup>, dotyczących konsolidacji spółek dystrybucyjnych;
- uwarunkowania konsolidacji spółek dystrybucyjnych podpisaniem, pomiędzy zarządami spółek a związkami zawodowymi, *umów społecznych*<sup>7</sup>, dających gwarancje zatrudnienia i korzyści finansowe pracownikom tych spółek.

Jako niegospodarne i niecelowe NIK oceniła akceptację przez Ministra Skarbu Państwa postanowień tych *umów*, dających ok. 62 tys. pracowników gwarancje zatrudnienia (od czteroletnich do bezterminowych w zależności od przedsiębiorstwa) oraz nieuzasadnione korzyści finansowe w łącznej wysokości 294 mln zł. [str. 20].

#### Operator systemu przesyłowego i operatorzy systemów dystrybucyjnych

5. Jako niecelowe i nielegalne NIK oceniła działania Ministra Skarbu Państwa związane z utworzeniem niezależnego operatora systemu przesyłowego (*osp*). Tworząc *osp* Zarząd **Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA**<sup>8</sup> (PSE), za zgodą Ministra Skarbu Państwa, zrealizował własną koncepcję, przeciwstawną do postanowień dokumentów rządowych, tj. *Oceny i korekty* oraz *Aktualizacji pro-*

<sup>5</sup> przyjętej przez Radę Ministrów 2 kwietnia 2002 r.

<sup>6</sup> przyjęty przez Radę Ministrów 28 stycznia 2003 r.

<sup>7</sup> umowy zawierane przez Zarządy spółek z przedstawicielami załóg

<sup>8</sup> Jednoosobowa spółka Skarbu Państwa

gramu. Koncepcja rządowa zakładała funkcjonowanie *osp* jako jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Natomiast Zarząd PSE utworzył *osp* jako własną spółkę zależną - **PSE-OPERATOR SA**.

Wdrożone rozwiązanie było sprzeczne z celami, określonymi w art. 1 ust. 2 *Prawa energetycznego*, tj. rozwojem konkurencji oraz przeciwdziałaniem negatywnym skutkom naturalnych monopolii, gdyż jest niekorzystne dla wdrażania zasady równoprawnego traktowania podmiotów korzystających lub ubiegających się o korzystanie z ich usług i sieci (*zasada TPA*)<sup>9</sup>. Wdrożona koncepcja była też sprzeczna z zadaniem wzmocnienia nadzoru właścicielskiego nad *osp*, nałożonym na Ministra Skarbu Państwa w *Ocenie i korekcie*. [str. 20].

NIK oceniła, że Zarząd PSE, realizując własną koncepcję powierzenia funkcji *osp* spółce zależnej, nie dołożył należytej staranności na rzecz zagwarantowania jej niezależności funkcjonalnej i organizacyjnej. [str. 26].

Konsolidując spółki dystrybucyjne Minister Skarbu Państwa nie podjął żadnych działań w celu dokonania rozdziału działalności sieciowej i obrotu oraz utworzenia niezależnych operatorów systemu dystrybucyjnego. Stanowiło to zaniechanie realizacji zadania, nałożonego przez Radę Ministrów w *Aktualizacji programu wprowadzania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce*<sup>10</sup> (dalej: *Aktualizacja programu*), co Izba ocenia jako nielegalne. Spółki zdominowały też obrót energią na tych rynkach, co - zdaniem NIK - ograniczyło konkurencję w obrocie energią elektryczną. A brak niezależnych operatorów utrudniał wprowadzenie mechanizmów rynkowych w obrocie energią elektryczną. [str. 29].

## Restrukturyzacja KDT

6. Pomimo przyjęcia przez Radę Ministrów dwóch programów zakładających likwidację KDT, a także obciążenia odbiorców energii przez ministra właściwego ds. gospodarki znacznymi kosztami, kontrakty długoterminowe (KDT)<sup>11</sup> nadal funkcjonują. Tym samym, uwolnienie obrotu energią elektryczną spod kontraktów długoterminowych i doprowadzenie do w pełni konkurencyjnego rynku energii elektrycznej, stało się perspektywą odległą w czasie.

W ocenie NIK, w *rozporządzeniu z 14 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną*<sup>12</sup> Minister Gospodarki niezasadnie nałożył na odbiorców energii elektrycznej opłatę wyrównawczą na rzecz PSE. Zgodnie z programem *System Opłat Kompensacyjnych*<sup>13</sup>, warunkiem nałożenia opłaty miała być restrukturyzacja KDT poprzez ich przekształcenie w kontrakty finansowe, nie wiążące stron co do bezwzględnego obowiązku sprzedaży i zakupu energii elektrycznej. PSE uzyskały w okresie od 1 lipca 2001 r. do 30 czerwca 2004 r. łącznie 7 842 339 tys. zł z tytułu ww. opłaty, jednak Zarząd PSE i wytwórcy energii (strony kontraktów) nie dokonali przekształcenia KDT w umowy finansowe.

<sup>9</sup> Art. 4 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne.

<sup>10</sup> przyjętej przez Radę Ministrów 28 stycznia 2003 r.

<sup>11</sup> Umowy zawarte zostały pod koniec lat 90 pomiędzy elektrowniami i elektrociepłowniami, a PSE. Były one zabezpieczeniem kredytów, które elektrownie otrzymywały na modernizację. Na ich podstawie PSE kupują energię od wytwórców i odsprzedają ją zakładom energetycznym w ramach tzw. minimalnych ilości energii (MIE).

<sup>12</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.

<sup>13</sup> Przyjęty przez Radę Ministrów 14 listopada 2000 r.

Druga koncepcja restrukturyzacji KDT z 2003 r., opierająca się na zasadzie wyłączenia za odszkodowaniem, również nie została wdrożona. Prace nad projektem ustawy realizującej tę koncepcję zostały wstrzymane, wobec wstępnej negatywnej opinii **Komisji Europejskiej**. [str. 36]

**Programy  
prywatyzacji  
i konsolidacji  
elektrowni  
i elektrociepłowni**

7. Zdaniem NIK, zarówno przygotowanie dokumentów rządowych dotyczących prywatyzacji i konsolidacji elektrowni, jak i realizacja ich postanowień były działaniami nierzetelnymi. Przyjęte przez Radę Ministrów dokumenty, tj. *Zintegrowany harmonogram prywatyzacji sektora elektroenergetycznego oraz wprowadzania rynku energii elektrycznej* oraz *Aktualizacja zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzania rynku energii elektrycznej* zakładały, że w ciągu dwóch i pół roku sprzedane zostaną akcje wszystkich elektrowni i elektrociepłowni w Polsce. Zdaniem NIK, założenie to było nierealne, z uwagi na złożoność procedur prywatyzacyjnych i trudności w uzyskaniu godziwej ceny przy tak zintensyfikowanej podaży.

W rezultacie, w przypadku dziewięciu spośród 17 elektrowni, zadania prywatyzacyjne i konsolidacyjne, określone w ww. dokumentach, nie zostały przez Ministra Skarbu Państwa wykonane lub też nie zostały zrealizowane w terminie przyjętym w *Zintegrowanym harmonogramie*.

W przypadku 19 elektrociepłowni, jedynie w dwóch przypadkach zadania zostały zrealizowane w terminie, a w ośmiu przypadkach nie zostało zrealizowane żadne zadanie. [str. 30].

**Działania  
prywatyzacyjne**

8. Izba jako nierzetelne i niecelowe oceniła zawarcie przez Ministra Skarbu Państwa czterech umów prywatyzacyjnych, na mocy których Skarb Państwa utracił wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwami elektroenergetycznymi, po sprzedaży mniejszościowego pakietu akcji. Skutkiem tego inwestorzy uzyskali, na podstawie umów prywatyzacyjnych tych spółek, uprawnienia znacznie przekraczające uprawnienia wynikające z nabywanego pakietu akcji.

Pozostali oferenci, uczestniczący w postępowaniu prywatyzacyjnym, nie byli informowani o możliwości uzyskania ww. uprawnień. W ten sposób uniemożliwiono pozostałym potencjalnym inwestorom złożenie oferty udziału w prywatyzacji na nowych warunkach. NIK oceniła to jako nierzetelność i niegospodarność.

Zdaniem NIK powyższe ustalenia wskazują na istnienie w obszarze badanych działań prywatyzacyjnych mechanizmu korupcjogennego polegającego na nierównym dostępie do informacji, tj. niepublikowanie pewnych informacji lub utrudnianie dostępu do nich. [str. 41].

9. Jako niegospodarne NIK oceniła działania Ministra Skarbu Państwa związane z prywatyzacją Elektrowni Skawina SA. W *umowie prywatyzacyjnej* Minister Skarbu Państwa zaakceptował cenę niższą o ponad 2/3 od wartości akcji ustalonej w postępowaniu prywatyzacyjnym. Dotyczyło to:

- akcji nabywanych przez inwestora w drugiej transzy,
- ceny emisyjnej akcji objętych przez inwestora w ramach gwarantowanego podwyższenia kapitału.

Skutkiem powyższego, Skarb Państwa utracił przychody w wysokości 36 036,8 tys. zł oraz wartość niesprzedanych akcji Skarbu Państwa zmniejszyła się o kwotę 15 487,4 tys. zł.

W tej sprawie Izba skierowała do prokuratury zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa.

Zdaniem NIK, powyższe ustalenia wskazują na istnienie w obszarze badanych działań prywatyzacyjnych mechanizmu korupcyjnego polegającego na dowolności w podejmowaniu decyzji, tj. nieprzejrzystym procesie decyzyjnym, w tym braku uzasadnienia decyzji, niejednorodnych i nieczytelnych kryteriach oraz niesprawdzalności przesłanek podjętych decyzji.. [str. 44].

**10.** NIK jako niegospodarną oceniła akceptację przez Ministra Skarbu Państwa mniej korzystnej oferty, spośród złożonych przez inwestora przy prywatyzacji Elektrociepłowni Białystok SA. Skutkiem tego Skarb Państwa utracił przychody w wysokości 26 805,8 tys. zł. Ponadto, w wyniku akceptacji przez Ministra Skarbu Państwa niekorzystnych postanowień *umowy prywatyzacyjnej* oraz *statutu EC Białystok*, wartość akcji niesprzedanych Skarbu Państwa uległa znacznemu obniżeniu. W szczególności dotyczy to następujących postanowień podpisanej umowy:

- Skarb Państwa zobowiązał się do bezwarunkowego głosowania na Walnym Zgromadzeniu EC Białystok, zgodnie z instrukcjami mniejszościowego inwestora,
- w *statucie* przyjęto postanowienia uniemożliwiające nabywcom pozostałych akcji EC Białystok należących do Skarbu Państwa delegowanie swojego przedstawiciela do Rady Nadzorczej tej spółki.

W tej sprawie Izba skierowała do prokuratury zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa.

Zdaniem NIK, powyższe ustalenia wskazują na istnienie w obszarze badanych działań prywatyzacyjnych mechanizmu korupcyjnego polegającego na dowolności w podejmowaniu decyzji. [str. 45]

**11.** W wyniku prywatyzacji 16 spółek sektora elektroenergetycznego 33 725 pracowników otrzymało akcje (wraz z przyjętym w umowach prywatyzacyjnych zobowiązaniem inwestora do ich odkupienia po gwarantowanej cenie) oraz nagrody okolicznościowe, o łącznej wartości 2 042 291,3 tys. zł, tj. średnio ponad 60 tys. zł na osobę. [str. 42].

**12.** Przy prywatyzacji sześciu przedsiębiorstw energetycznych Minister Skarbu Państwa, wbrew postanowieniom Rady Ministrów, przyjętym w *Aktualizacji zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzania rynku energii elektrycznej*<sup>14</sup>, doprowadził do utraty wpływu na decyzje dotyczące tych przedsiębiorstw, związane z:

- kontynuowaniem działalności statutowej spółki,
- likwidowaniem i zbywaniem całego lub części majątku spółki,
- nie obniżaniem kapitału akcyjnego,
- sprzedażą akcji innemu inwestorowi.

<sup>14</sup> Dokument przyjęty 19 czerwca 2001 r.

Zachowanie wpływu na ww. decyzje miało służyć zapewnieniu przez administrację rządową bezpieczeństwa energetycznego państwa. NIK ocenia działania ministra Skarbu Państwa w tym obszarze jako nielegalne. [str. 42].

**13.** NIK oceniła działania Ministra Skarbu Państwa, w zakresie określenia postawień *Programu* dotyczących sprzedaży większościowego pakietu akcji BOT, jako nierzetelne i stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego państwa, wskutek utraty przez Skarb Państwa kontroli nad strategicznym zasobem energetycznym Skarbu Państwa. Zagrożenie powstało w wyniku zaniechania przez Ministra Skarbu Państwa uwzględnienia uwagi Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgłoszonej do projektu *Programu realizacji polityki właścicielskiej*. Prezes UOKiK zwrócił uwagę, że planowana w *Programie* prywatyzacja BOT może kolidować z założeniem, że BOT będzie strategicznym zasobem energetycznym Skarbu Państwa. Komitet Rady Ministrów, rekomendując Radzie Ministrów przyjęcie projektu, zalecił Ministrowi Skarbu Państwa uwzględnienie uwagi Prezesa UOKiK. Minister Skarbu Państwa poinformował Sekretarza Rady Ministrów o dokonaniu stosownej korekty, choć projekt *Programu* nie został stosownie skorygowany. [str. 33]

**14.** Nie został zrealizowany skierowany do Rady Ministrów wniosek *de lege ferenda* NIK, zawarty w *Informacji o wynikach kontroli prywatyzacji STO-EN SA<sup>15</sup>*, dotyczący konieczności wprowadzenia ustawowego ograniczenia swobody dysponowania w obrocie handlowym sieciami elektroenergetycznymi, należącymi do sprywatyzowanych spółek dystrybucyjnych. Brak wpływu państwa na ew. zmiany właścicieli tych sieci może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. Wniosek NIK nie został zrealizowany z uwagi na negatywne stanowisko Ministra Skarbu Państwa. Minister nie przedstawił ekspertyz, na podstawie których uznał wniosek NIK za bezzasadny. [str. 43].

**15.** Jako działanie nielegalne NIK oceniła nieobjęcie przez Ministra Skarbu Państwa nadzorem właścicielskim inwestycji przedsiębiorstw elektroenergetycznych. Stanowiło to zaniechanie realizacji zadania nałożonego przez Radę Ministrów w *Ocenie i korekcie*. Zaniechanie realizacji tego zadania niekorzystnie wpływało na ograniczanie inwestycji przedsiębiorstw - zadania, nałożonego na Ministra w *Ocenie i korekcie*. [str. 36].

**16.** W wyniku postępowania kontrolnego ustalono:

- a) uszczuplenia w dochodach Skarbu Państwa w łącznej wysokości 62 842,6 tys. zł;
- b) inne nieprawidłowości finansowe w łącznej wysokości 309 487 tys. zł.

Nadzór  
właścicielski  
nad inwestycjami

Efekty finansowe  
kontroli

## 2.2. Uwagi końcowe i wnioski

Zgodnie z obowiązującą *ustawą Prawo energetyczne*, celem polityki energetycznej państwa jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony

<sup>15</sup> Nr ewid. 178/2003/I02015/KGP. Izba wniosowała o ustawowe ustalenie prawa pierwokupu przez państwo, w przypadku sprzedaży przez inwestorów znaczących pakietów akcji zakładów energetycznych.

środowiska. *Prawo energetyczne* określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, a ich celem jest m.in.

- rozwój konkurencji,
- przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii,
- równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców energii.

Sposób realizacji celów był ustalany przez Radę Ministrów w programach rządowych dotyczących restrukturyzacji sektora elektroenergetycznego. Kontrola wykazała, że choć postanowienia deklarujące realizację ww. celów były wprowadzane do dokumentów określających politykę rządu to w praktyce wdrażane były rozwiązania sprzeczne z tymi celami. Podejmowane działania Ministra Skarbu Państwa, a także ministra właściwego ds. gospodarki służyły niemal wyłącznie interesom przedsiębiorstw energetycznych. Minister Skarbu Państwa, a także minister właściwy ds. gospodarki wybiórczo realizowali zadania nałożone w programach rządowych. Działania służące do realizacji celów polityki energetycznej, Minister Skarbu Państwa zastąpił działaniami służącymi zwiększeniu wartości przedsiębiorstw energetycznych, posiadających pozycję monopolistyczną. Działania te były sprzeczne z celami polityki energetycznej, gdyż ograniczały rozwój konkurencji w obrocie energią. W konsekwencji miały negatywny wpływ na konkurencyjność całej gospodarki.

W tej sytuacji, w ocenie NIK, wskazane jest zdecydowane wzmocnienie kontroli Sejmu RP oraz Rady Ministrów nad wdrażaniem rozwiązań służących rozwojowi konkurencji i ochronie odbiorców energii przed działalnością monopolii, w tym tworzeniem niezależnych operatorów systemów dystrybucyjnych i systemu przesyłowego. Zważywszy na monopolistyczny charakter tej działalności oraz potrzebę zapewnienia równego dostępu sieci wszystkim uczestnikom rynku energii NIK wskazuje na potrzebę zachowania kontroli Skarbu Państwa nad operatorami. Istotnym jest również właściwa koordynacja realizacji polityki energetycznej przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

W świetle omówionych ustaleń kontroli zaniepokojenie Izby wzbudzają niektóre postanowienia przyjęte przez Radę Ministrów 4 stycznia 2005 r., w dokumencie *Polityka energetyczna Polski do 2025 roku*. Dotyczy to:

- możliwości wyłączenia monopolii naturalnych z podsektora usług sieciowych (przesył i dystrybucja paliw i energii) spod regulacji organów państwa;
- utrzymania właścicielskiego nadzoru państwa jedynie nad operatorami systemów przesyłowych, z wyłączeniem operatorów systemów dystrybucyjnych;
- braku propozycji rozwiązań służących skuteczniejszemu wdrażaniu zasady *Dostępu Strony Trzeciej*<sup>16</sup>;
- oraz wewnętrznie sprzecznego postanowienia o akceptacji konsolidacji pionowej „w sposób i w zakresie, który nie będzie ograniczał funkcjonowania mechanizmów konkurencji oraz prowadził do tworzenia monopolii na krajowych rynkach paliw i energii”.

Powyższe postanowienia, mimo deklaracji nieograniczania konkurencji, mogą okazać się niekorzystne dla odbiorców energii - wzmacniają pozycję monopoli-

---

<sup>16</sup> TPA – *Third Party Access*.

styczną przedsiębiorstw energetycznych kosztem rozwoju konkurencji w obrocie energią elektryczną.

W *Programie dla energetyki* przyjętym przez Radę Ministrów 27 marca 2006 r. zaakceptowano dalszą konsolidację przedsiębiorstw energetycznych, w szczególności poprzez tzw. konsolidację pionową (łączenie wytwórców energii ze spółkami dystrybucyjnymi). Określając główne cele *Programu*, zrezygnowano z ograniczania kosztów dystrybucji energii poprzez wdrażanie mechanizmów rynkowych w obrocie energią elektryczną, ograniczając się do wdrażania tych mechanizmów w wytwarzaniu.

Jako szczególnie niebezpieczne dla interesów odbiorców należy uznać przyjęcie w *Programie*, o którym mowa powyżej postanowienia o odejściu od zatwierdzania przez Prezesa URE taryf dla spółek dystrybucyjnych, określających ceny dla odbiorców energii. W programie przyjęto, że pozwoli to na „uelastycznienie” opłat i zwiększy „łatwość ich zmniejszania” przez przedsiębiorstwa energetyczne. Zdaniem NIK, zatwierdzanie przez Prezesa URE taryf w żadnym stopniu nie ogranicza spółkom dystrybucyjnym możliwości zmniejszania opłat. Odwrotnie, zatwierdzanie taryf zapobiega nieuzasadnionemu podwyższaniu opłat za przesył i dystrybucję energii przez spółki dystrybucyjne i PSE. Rezygnacja z zatwierdzania może skutkować niekontrolowanym wzrostem cen energii, co spowoduje wzrost kosztów utrzymania gospodarstw domowych oraz spowoduje ograniczenie konkurencyjności polskiej gospodarki..

Ponadto, NIK sformułowała następujące wnioski:

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Skarbu Państwa o:

1. Niezwłoczne podjęcie działań w celu wyodrębnienia z PSE i spółek dystrybucyjnych spółek infrastrukturalnych, które pełnić będą funkcje operatorów systemu przesyłowego i systemów dystrybucyjnych. Struktura właścicielska operatorów powinna gwarantować pełną niezależność od wytwórców energii oraz spółek obrotu.
2. Zaniechanie praktyki samowolnego odstępowania od zadań wyznaczonych przez Radę Ministrów oraz szczególnego traktowania przez MSP związków zawodowych sektora elektroenergetycznego i wystąpienie do Rady Ministrów z projektem zmiany *Programu realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego* w celu zagwarantowania kontroli Skarbu Państwa nad strategicznym zasobem energetycznym państwa (BOT).
3. Zaniechanie praktyki przekazywania większych uprawnień w spółkach niż wynikające z kodeksu spółek handlowych dla sprzedawanego pakietu akcji/udziałów.
4. Wprowadzanie do umów prywatyzacyjnych i statutów prywatyzowanych spółek elektroenergetycznych postanowień gwarantujących Skarbowi Państwa bezterminowe zachowanie wpływu na kluczowe decyzje związane z:
  - o kontynuowaniem działalności statutowej spółki,
  - o likwidowaniem i zbywaniem istotnych części majątku spółki,

- obniżaniem kapitału akcyjnego,
  - sprzedażą akcji innemu inwestorowi.
- 5.** Pilne znalezienie rozwiązań zapewniających państwu polskiemu bezpieczeństwo energetyczne, w przypadku podjęcia przez obecnych właścicieli sprywatyzowanych spółek elektroenergetycznych decyzji skutkujących zbyciem kluczowej infrastruktury sieci elektroenergetycznej.

*W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Gospodarki NIK wniosowała o wprowadzenie w Ministerstwie rozwiązań organizacyjnych zapewniających dotrzymywanie terminów realizacji zadań wyznaczonych w aktach prawnych i dokumentach rządowych.*

*W wystąpieniu pokontrolnym do Zarządu PSE Izba wniosowała o zaniechanie przez Zarząd PSE podpisywania aneksów do KDT skutkujących przedłużaniem okresu ich obowiązywania.*

### 3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

#### 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

*Ustawa Prawo energetyczne* określa m.in. zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią. Celem ustawy jest tworzenie warunków m.in. do:

- zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego,
- rozwoju konkurencji,
- przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii,
- równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii (art. 1 ust. 1 i 2).

Naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej jest minister właściwy do spraw gospodarki (art. 12 ust. 1). Zadania Ministra obejmują m.in. przygotowywanie, w porozumieniu z właściwymi ministrami, założeń polityki energetycznej oraz koordynowanie jej realizacji (art. 12 ust. 2).

Rada Ministrów, na wniosek ww. ministra, przyjmuje politykę energetyczną państwa (art. 15a ust. 1). Polityka energetyczna państwa określa w szczególności kierunki restrukturyzacji i przekształceń własnościowych sektora paliwowo-energetycznego (art. 14 pkt 8).

*Prawo energetyczne* stanowi, że przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej mają obowiązek zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci (art. 7 ust. 4 i 5).

Zgodnie z art. 51 *Prawa energetycznego* projektowanie, produkcja, import, budowa oraz eksploatacja urządzeń, instalacji i sieci powinny zapewniać racjonalne i oszczędne zużycie paliw lub energii przy zachowaniu niezawodności współdziałania z siecią oraz bezpieczeństwa obsługi i otoczenia po spełnieniu wymagań ochrony środowiska.

Pomimo że naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej jest minister właściwy do spraw gospodarki, to działania w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji sektora elektroenergetycznego pozostają we właściwości Ministra Skarbu Państwa.

Zgodnie z *ustawą o Radzie Ministrów*, członek Rady Ministrów uczestniczy w ustalaniu polityki państwa, a po jej ustaleniu ma obowiązek politykę tą realizować (art. 7 ust. 3 *ustawy o Radzie Ministrów*). Natomiast Prezes Rady Ministrów, w celu wykonania zadań i kompetencji określonych m.in. w ustawach może żądać od ministra informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych (art. 5 pkt 2 *ustawy o Radzie Ministrów*).

Państwa, w tym komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa (art. 25 ust. 1 i 2).

Na podstawie art. 2 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*<sup>17</sup> do zakresu działania i kompetencji Ministra Skarbu Państwa należy m.in. wykonywanie uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistym.

Prywatyzacja przedsiębiorstw energetycznych prowadzona w latach 1997-2003 odbywała się na podstawie *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*<sup>18</sup> (*ustawy o kip*)

Zgodnie z *ustawą o kip*, akcje spółki w imieniu Skarbu Państwa zbywa Minister Skarbu Państwa. Przepisy art. 32 *ustawy o kip* stanowią, że przed zaoferowaniem do zbycia akcji SP, w spółce dokonuje się analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki, stanu i perspektyw rozwoju przedsiębiorstwa spółki, oszacowania wartości przedsiębiorstwa oraz realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska.

Rada Ministrów *rozporządzeniem z dnia 3 czerwca 1997 r. 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 opracowania analizy* określiła zakres analizy, o której mowa wyżej, sposób jej zlecenia, opracowania, odbioru i finansowania oraz warunki, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy<sup>19</sup>.

W myśl art. 33 ust. 1 *ustawy o kip*, z zastrzeżeniem uprawnień pracowników, rolników i rybaków do nieodpłatnego nabycia akcji, akcje należące do Skarbu Państwa są zbywane w trybie:

- 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*<sup>20</sup>.

Rada Ministrów może wyrazić zgodę na inny niż przewidziany wyżej tryb zbywania akcji (art. 33 ust. 3). Zbycie akcji należących do Skarbu Państwa z naruszeniem art. 33 jest nieważne (art. 34).

Rada Ministrów *rozporządzeniem z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz formy zapłaty za te akcje*<sup>21</sup>, określiła szczegółowy tryb zbywania akcji oraz m.in. warunki, jakie powinny spełniać: oferta zbycia akcji, zaproszenie do składania ofert nabycia akcji i zaproszenie do rokowań, które mogą dotyczyć zobowiązań inwestycyjnych, zobowiązań związanych z ochroną środowiska, a także zo-

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

<sup>18</sup> T. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm. z 1999 r. Nr 77, poz. 866.

<sup>20</sup> T. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447 zm. Nr 240, poz. 2055.

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 95, poz. 578 ze zm. z 1998 r. Nr 74, poz. 478 i z 2002 r. Nr 129, poz. 1104.

bowiązań związanych z ochroną interesów pracowników i innych osób związanych ze spółką.

*Ustawa o kip* uprawnia pracowników przedsiębiorstw prywatyzowanych do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji należących odpowiednio do Skarbu Państwa. Prawo do nieodpłatnego nabycia akcji powstaje po upływie trzech miesięcy od dnia zbycia przez Skarb Państwa pierwszych akcji na zasadach ogólnych i wygasa z upływem dwunastu miesięcy od dnia powstania tego prawa.

**Zadania w zakresie restrukturyzacji i przekształceń własnościowych**

Zadania w zakresie restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w latach 2000-2004 w sektorze elektroenergetycznym określone były w następujących dokumentach rządowych:

- *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.* przyjętych przez Radę Ministrów 22 lutego 2000 r.,
- *Zintegrowanym harmonogramie prywatyzacji sektora elektroenergetycznego oraz wprowadzania rynku energii elektrycznej*, przyjętym przez Radę Ministrów 16 maja 2000 r.,
- *Ocenie realizacji i korekcie Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, przyjętej przez Radę Ministrów 2 kwietnia 2002 r.;
- *Programie wprowadzenia rynku energii elektrycznej w Polsce* przyjętym przez Radę Ministrów 10 kwietnia 2001 r.;
- *Aktualizacji zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzania rynku energii elektrycznej*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 19 czerwca 2001 r.,
- *Aktualizacji Zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego*, przyjętej przez Radę Ministrów 8 października 2002 r.,
- *Aktualizacji programu wprowadzania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce*, przyjętej przez Radę Ministrów 28 stycznia 2003 r.;
- *Programie realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego*, przyjętym przez Radę Ministrów 28 stycznia 2003 r.
- *Programie restrukturyzacji kontraktów długoterminowych (KDT) na zakupy mocy i energii elektrycznej zawartych pomiędzy Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi SA a wytwórcami energii elektrycznej*, przyjętym przez Radę Ministrów 29 lipca 2003 r.

**Dane ekonomiczne dot. sektora**

Na koniec 2004 r. moc zainstalowana wytwórców energii wynosiła 34 715 MW, w tym 32 162 w elektrowniach zawodowych oraz 2 168 w elektrowniach przemysłowych. W porównaniu do roku poprzedniego nastąpił spadek o 0,3%.

Średnie roczne zapotrzebowanie na moc w 2004 r. wyniosło 19 512 MW i wzrosło w stosunku do roku poprzedniego o 3,2 %, podobnie jak w latach poprzednich, tj. 2002-2003 o 2,9%.

Produkcja energii elektrycznej w 2004 r. wynosiła 154 102 GWh i była większa w porównaniu do roku poprzedniego o 1,6%. Krajowe zużycie wyniosło 144 069 GWh i było wyższe od zużycia w 2003 r. o 2,5%.

Polska jest eksporterem netto energii elektrycznej. W 2004 r.

- eksport wyniósł 14 605 GWh,
- import wyniósł 5 312 GWh.

Na rynku krajowym wytwórcy sprzedają energię elektryczną bezpośrednio spółkom dystrybucyjnym lub za pośrednictwem PSE. Spółki dystrybucyjne sprzedają energię odbiorcom końcowym: zakładom przemysłowym i gospodarstwom domowym, i innym podmiotom.

Tabela 1. Średnie ceny sprzedaży energii elektrycznej uzyskane w latach 2002 - 2004 przez 12 spółek wytwórczych w poszczególnych segmentach rynku

Segment	Średnia cena energii elektrycznej [zł/MWh]			Zmiana [%]	
	2002	2003	2004	2003/2002	2004/2003
Ogółem	137,71	145,09	139,23	5,36	-4,04
w kontraktach długoterminowych	156,08	169,83	164,88	8,81	-2,91
poza kontraktami długoterminowymi	120,03	123,46	118,69	2,86	-3,86
w tym:					
– sprzedaż do spółek dystrybucyjnych	113,87	119,70	117,92	5,12	-1,49
– sprzedaż do przedsiębiorstw obrotu	110,47	118,60	113,12	7,36	-4,62
– sprzedaż energii na giełdzie	131,52	114,80	113,42	-12,71	-1,20
– sprzedaż energii na Rynku Bilansującym	151,98	151,01	133,69	-0,64	-11,47
– sprzedaż energii odbiorcom TPA	105,06	112,65	116,66	7,22	3,56
– sprzedaż energii innym odbiorcom finalnym (głównie lokalnie)	164,74	163,66	161,67	-0,66	-1,21

Źródło: URE

## 3.2. Ustalenia kontroli

### 1. KONSOLIDACJA SPÓŁEK DYSTRYBUCYJNYCH

Do końca 2004 r. Minister Skarbu Państwa przeprowadził konsolidację czterech grup spółek dystrybucyjnych.

- 2 stycznia 2003 r. zarejestrowana została tzw. grupa **P-5** pod nazwą **Grupa Energetyczna ENEA SA** z siedzibą w Poznaniu, (utworzona w wyniku połączenia pięciu spółek: **Energetyka Poznańska SA**, **Energetyka Szczecińska SA**, **Zielonogórskie Zakłady Energetyczne SA**, **Zakład Energetyczny Gorzów SA** oraz **Zakład Energetyczny Bydgoszcz SA**).
- 30 kwietnia 2004 r. zarejestrowano tzw. grupę **W-5** pod nazwą **EnergiaPro Koncern Energetyczny SA z siedzibą we Wrocławiu** powstała z połączenia pięciu spółek (**Zakład Energetyczny Jelenia Góra SA**, **Zakład Energetyczny Legnica SA**, **Zakład Energetyczny Opole SA**, **Zakład Energetyczny Wałbrzych SA**, **Zakład Energetyczny Wrocław SA**).
- 30 czerwca 2004 r. zarejestrowano tzw. grupę **K-7** pod nazwą **ENION SA z siedzibą w Krakowie** powstała w wyniku połączenia pięciu spółek dystrybucyjnych (**Beskidzka Energetyka SA**, **Będziński Zakład Elektroenergetyczny SA**, **Zakład Energetyczny Częstochowa SA**, **Zakład Energetyczny Kraków SA**, **Zakład Energetyczny Tarnów SA**).
- 31 grudnia 2004 r. utworzono tzw. grupę **G-8**, która działa pod firmą: **Koncern Energetyczny ENERGA SA z siedzibą w Gdańsku**. Spółka powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą **Zakład Energetyczny Gdańsk** oraz poprzez połączenie, na podstawie art.492, § 1 pkt 1 *Kodeksu spółek handlowych*, z następującymi 7 spółkami: **Elbląskie Zakłady Energetyczne SA**, **Energetyka Kaliska SA**, **Zakład Energetyczny Koszalin SA**, **Zakład Energe-**

**tyczny SA w Olsztynie, Zakład Energetyczny Płock SA, Zakład Energetyczny Słupsk SA i Zakład Energetyczny Toruń SA.**

W trakcie konsolidacji była grupa L-6 (Zakład Energetyczny Białystok SA, Zakład Energetyczny Warszawa-Teren SA, Zakłady Energetyczne Okręgu Radomsko-Kieleckiego SA, Lubelskie Zakłady Energetyczne SA, Zamojska Korporacja Energetyczna SA, Rzeszowski Zakład Energetyczny SA).

Zdaniem NIK, przeprowadzenie konsolidacji nie było zgodne z celami, określonymi w art. 1 ust. 2 *ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo Energetyczne*<sup>22</sup>, tj. rozwojem konkurencji oraz przeciwdziałaniem negatywnym skutkom naturalnych monopolii. Z uwagi na posiadanie sieci elektroenergetycznej spółki dystrybucyjne na rynkach lokalnych są naturalnymi monopolistami w działalności dystrybucyjnej i zajmują dominującą pozycję w obrocie energią elektryczną. Skutkiem konsolidacji połączone spółki uzyskały monopol w działalności sieciowej oraz pozycję dominującą w obrocie energią na rynkach regionalnych, co - zdaniem NIK - ogranicza konkurencję w obrocie energią elektryczną.

Podstawą przeprowadzonej konsolidacji był *Program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego (Program)*<sup>23</sup>. Wyjątek stanowiła grupa ENEA, która powstała jeszcze przed przyjęciem *Programu* przez Radę Ministrów.

NIK zwraca uwagę, że postanowienia dotyczące konsolidacji zostały wprowadzone przez Ministra Skarbu Państwa do *Programu* i przyjęte przez Radę Ministrów, pomimo że nie były przewidziane w założeniach polityki energetycznej<sup>24</sup>, opracowanych przez Ministra Gospodarki, na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 1 *Prawa energetycznego*, przyjętych uprzednio przez Radę Ministrów.

W *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, przyjętych przez Radę Ministrów 22 lutego 2000 r., podano, że „nie przewiduje się [...] konsolidacji spółek elektroenergetycznych” (str. 46). W kolejnym dokumencie *Ocena realizacji i korekcie założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, przyjętym przez Radę Ministrów 2 kwietnia 2002 r. podano, że Minister Skarbu Państwa opracuje, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, analizy prawne i ekonomiczno-finansowe w celu sporządzenia programu działań. Program działań miał służyć realizacji koncepcji przekształceń i prywatyzacji sektora paliwo-energetycznego, określonej w załączniku nr 3 do *Oceny i korekty* (str. 15). Nie przewidziano tamże konsolidacji spółek dystrybucyjnych, a jedynie wydzielenie spółek obrotu energią elektryczną<sup>25</sup>.

W wyniku realizacji ww. postanowień *Oceny i korekty* Minister Skarbu Państwa opracował *Program realizacji polityki właścicielskiej*. Zawarte w *Programie* uzasadnienie wprowadzenia postanowień konsolidacyjnych NIK oceniła jako nierzetelne. W dokumencie tym podano, że: „cele restrukturyzacji spółek dystrybucyjnych wynikają z dokumentu *Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku* i sprowadzają się m.in. do:

<sup>22</sup> t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.

<sup>23</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 28 stycznia 2003 r.

<sup>24</sup> tj. dokumentach *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.* oraz *Ocena realizacji i korekcie założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku* przyjętych przez Radę Ministrów.

<sup>25</sup> Patrz str. 29 *Informacji*

- podniesienia jakości usług i obsługi klientów,
- wzrostu efektywności podmiotów podsektora i tym samym ich wartości.

Realizacja ww. celów jest dla Ministra Skarbu Państwa priorytetem realizacji aktywnej polityki właścicielskiej. Biorąc powyższe pod uwagę Minister Skarbu Państwa uznał, że restrukturyzacja przedsiębiorstw poprzez konsolidację jest zasadna i zasługuje na realizację”.

W *Ocenie i korekcie* nie ma celu określonego jako wzrost wartości podmiotów sektora elektroenergetycznego. Co więcej, z uwagi na monopolistyczną pozycję spółek dystrybucyjnych, cel taki byłby sprzeczny z celem tego dokumentu (a także jednym z celów polityki energetycznej Polski i UE), tj. demonopolizacją sektora oraz pobudzaniem mechanizmów rynkowych. Na sprzeczność pomiędzy wzrostem wartości przedsiębiorstwa energetycznego prowadzącego działalność sieciową, a celami polityki energetycznej Polski wskazywał również Prezes URE<sup>26</sup>.

Zdaniem NIK, łączenie podmiotów handlujących energią ogranicza konkurencję w obrocie energią. Ograniczanie konkurencji może mieć niekorzystny wpływ na podnoszenie jakości usług świadczonych klientom. W przypadku działalności sieciowej łączenie podmiotów skutkuje wzmocnieniem pozycji rynkowej skonsolidowanego podmiotu. Jednakże z uwagi na monopolistyczny charakter tej działalności, wątpliwe by prowadziło ono do podnoszenia jakości świadczonych usług, zaś ew. wzrost efektywności może być spowodowany silniejszą pozycją wobec odbiorców energii elektrycznej.

W wyjaśnieniach dotyczących tej kwestii Minister Skarbu Państwa stwierdził, że „wszelkie działania dotyczące podmiotów gospodarczych będących w «gestii» Ministra Skarbu Państwa, w tym podmiotów sektora elektroenergetycznego, winny być ukierunkowane m.in. na wzrost ich wartości, niezależnie od tego w oparciu o jaki program są prowadzone”<sup>27</sup>. NIK nie podziela tej argumentacji. Działania Ministra Skarbu Państwa w zakresie sektora elektroenergetycznego powinny brać pod uwagę cele polityki energetycznej Polski zawarte w aktach prawnych i dokumentach rządowych. Wzmacnianie pozycji rynkowej monopolistów, stanowiących podsektor dystrybucji energii, pozostaje w sprzeczności z tymi celami.

## 2. UMOWY SPOŁECZNE

NIK jako niecelowe, nierzetelne i niegospodarne oceniła:

- zobowiązanie się przez Ministra Skarbu Państwa wobec związków zawodowych do uzyskania zgody związków na realizację postanowień obowiązujących dokumentów rządowych,
- zgodę Ministra na uwarunkowanie tej realizacji podpisaniem umów z pracownikami (tzw. *umów społecznych*)<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Patrz str. 25 *Informacji*

<sup>27</sup> Pismo MSP/DNWII/2876/GB/05 z 19 maja 2005 r., podpisane z upoważnienia przez Podsekretarza Stanu w MSP.

<sup>28</sup> Umowy społeczne – tutaj umowy zawierane pomiędzy Zarządami spółek dystrybucyjnych z przedstawicielami załóg tych spółek.

Jako niegospodarną i niecelową NIK oceniła akceptację przez Ministra Skarbu Państwa postanowień *umów*, dających pracownikom konsolidowanych spółek dystrybucyjnych gwarancje zatrudnienia oraz nieuzasadnione korzyści finansowe.

Zdaniem NIK, akceptacja gwarancji zatrudnienia uniemożliwiła zobowiązanie przedsiębiorstw energetycznych należących do Skarbu Państwa do opracowania i wdrożenia trzyletnich programów redukcji nadmiernego zatrudnienia w spółkach dystrybucyjnych. Nałożenia tego zobowiązania na zarządy spółek było zadaniem Ministra Skarbu Państwa, nałożonym w *Ocenie i korekcie* przez Radę Ministrów.

1. NIK jako nierzetelne i niecelowe ocenia uznanie przez Ministra Skarbu Państwa, że:

- warunkiem koniecznym przeprowadzenia konsolidacji podsektora dystrybucji, o której mowa na str. 18 *Informacji*, jest podpisanie przez zarządy spółek dystrybucyjnych umów z przedstawicielami pracowników tych spółek;
- sposób konsolidacji musi być, przed jej rozpoczęciem, zaakceptowany przez związki zawodowe.

Odpowiedzialny za powyższe kwestie Podsekretarz Stanu w MSP podpisał z przedstawicielami związków zawodowych *Notatkę ze spotkania w Sielpi w dniu 16 lipca 2003 r.*, gdzie podano m. in.: „Uczestnicy zgodnie stwierdzają, że rozpoczęcie zmian organizacyjnych i własnościowych w podsektorze dystrybucji nie nastąpi przed zawarciem umów społecznych określających przede wszystkim gwarancje pracownicze dla pracowników spółek dystrybucyjnych”. W ww. notatce podano również, że „rozpoczęcie zmian organizacyjnych i własnościowych w podsektorze dystrybucji nie nastąpi przed (...) uzgodnieniem planowanych zmian restrukturyzacyjnych ze Związkami Zawodowymi w tym docelowego schematu organizacyjnego ze stroną Pracodawców”.

Zdaniem NIK, podpisanie ww. *umów* utrudniło restrukturyzację zatrudnienia w spółkach:

- pracownicy uzyskali dziesięcioletnie (ENION, ENERGGA, BOT), dziewięcioletnie (ENERGIAPRO), co najmniej czteroletnie i nie dłuższe niż siedmioletnie (ENEA) lub bezterminowe (PKE) gwarancje zatrudnienia. Naruszenie gwarancji zatrudnienia skutkować będzie wypłatą odszkodowania, w większości przypadków<sup>29</sup>, w wysokości iloczynu wynagrodzenia miesięcznego i miesięcy pozostałych do końca terminu gwarancji zatrudnienia. Jednocześnie w przypadku grup ENION, ENERGGA i ENEA odszkodowania te nie mogą być niższe niż dwunastokrotność miesięcznego wynagrodzenia, a w przypadku grupy ENERGGA niż sześciokrotność.
- pracownicy uzyskali gwarancje utrzymania istniejących składników płac, nagród i świadczeń<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Wyjątek stanowi PKE, gdzie odszkodowanie wynosi 36-krotność miesięcznego wynagrodzenia ale nie mniej niż 90 tys. zł i nie więcej niż 150 tys. zł.

<sup>30</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto za 2004 r. wyniosły: w grupie PKE – 4 119 zł, BOT – 4 112 zł, ENEA – 3 570 zł, ENION – 3 359 zł, ENERGIAPRO – 3 162 zł, ENERGGA – 3 076 zł.

2. Jako niegospodarne i niecelowe należy ocenić akceptację przez Ministra Skarbu Państwa zobowiązania zarządów spółek w ww. umowach (za wyjątkiem umowy w grupie ENEA) do wypłaty nieuzasadnionych ekonomicznie nagród okolicznościowych dla 62,6 tys. pracowników w łącznej wysokości 294 144,5 tys. zł<sup>31</sup>. Nagrody te były tej samej wysokości dla wszystkich pracowników w poszczególnych grupach. Ich wysokość wynosiła od 3 tys. zł. (ENERGIAPRO) do 7,5 tys. zł. (PKE). Nagrody stanowiły

Grupa	Nagroda okolicznościowa brutto (zł)	Przeciętna liczba pracowników w roku zawarcia umowy	Łączny koszt (tys. zł)
BOT	4 000	27 596	110 384
PKE	7 500	10 163	76 222,5
ENERGA	4 600	10 010	46 046
ENERGIAPRO	3 000	6 409	19 227
ENION	5 000	8 453	42 265
<b>RAZEM</b>	-	<b>62 631</b>	<b>107 538</b>

Wejście w życie ww. postanowień umów społecznych dotyczących gwarancji zatrudnienia i nagród okolicznościowych wpływa negatywnie na wartość skonsolidowanych spółek, co pozostaje w sprzeczności z uzasadnieniem procesów konsolidacyjnych wskazującym, że spowodują one wzrost wartości przedsiębiorstw, o czym mowa na str. 20 *Informacji*. Czynnikiem bowiem one restrukturyzację zatrudnienia utrudnią i bardzo kosztowną.

NIK podkreśla, że postanowienia umów społecznych były akceptowane przez przedstawicieli Ministra Skarbu Państwa, co oznacza, że powinni wziąć pod uwagę negatywne skutki tych umów dla wartości spółek.

Zarząd PKE przekazał projekt umowy społecznej w celu uzgodnienia Radzie Nadzorczej PKE jako organu reprezentującego nadzór właścicielski. W skład Rady powołane zostały wyłącznie osoby reprezentujące Skarb Państwa, w tym pracownicy MSP. Przewodniczącym Rady Nadzorczej był Dyrektor Departamentu Nadzoru i Prywatyzacji II oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego. Projekt umowy został omówiony podczas pierwszego posiedzenia Rady Nadzorczej 4 września 2000 r. Rada nie wniosła uwag ani zastrzeżeń do jego treści,

W przypadku ENEA Dyrektor Departamentu Nadzoru Właścicielskiego II w MSP (DNW II) został poinformowany o zamiarze zawarcia umowy, przed jej ostatecznym zawarciem, pismem z 13 grudnia 2002 r. Ponadto, przedstawiciele MSP brali udział w spotkaniu ze związkami zawodowymi, które odbyło się 17 października 2002 r. w Inowrocławiu, na którym podpisana została umowa z pracownikami.

W przypadku ENION o najistotniejszych zapisach projektu rozmawiano 1 marca 2004 r. w czasie spotkania Podsekretarza Stanu z Kolegium Przewodniczących Rad Nadzorczych i Prezesami Zarządów. Po zakończonych negocjacjach i parafowaniu umowy społecznej przedstawiciele Komitetu Sterującego – omówili w czasie spotkania z Dyrektorem i Wicedyrektorem DNW II najistotniejsze zapisy zparafowanej umowy. Spotkanie odbyło się w MSP 18 marca 2004 r. W czasie spotkania, przedstawiciele MSP uznali, że umowa o wynegocjowanej treści może być podpisana przez Zarządy łączących się Spółek ze związkami zawodowymi. Ustalenia były dokonane ustnie.

<sup>31</sup> Łączną kwotę stanowi suma iloczynów liczby pracowników przez kwotę nagrody dla poszczególnych spółek.

ENERGIAPRO – treść porozumienia została przekazana przed podpisaniem do DNW II gdzie uzyskała, ustnie, pozytywną opinię. Minister Skarbu Państwa uczestniczył w spotkaniu z Komitetem Sterującym i Związkami Zawodowymi 3 grudnia 2003 r. w Bogatyni. Ponadto, 27 lutego 2004 odbyło się również spotkanie Związków Zawodowych, Komitetu Sterującego oraz przedstawicieli MSP, na którym podpisano oświadczenie właściciela w sprawie przydziału akcji pracowniczych, i na którym omawiano również kwestie związane z treścią porozumienia gwarancyjnego. Uznano, że treść porozumienia jest zgodna z obowiązującymi w energetyce standardami.

Zgodnie z dyspozycją Podsekretarza Stanu Zarządy BOT i ENERGA przesłały projekty umów społecznych do MSP do konsultacji:

BOT – Podsekretarz Stanu przekazał 17 grudnia 2004 r. uwagi do projektów umów negocjowanych w ramach holdingu BOT<sup>32</sup>. Uwagi te zostały częściowo wykorzystane w końcowym projekcie umów.

ENERGA – projekt umowy przed podpisaniem został przedstawiony pracownikom MSP, którzy przekazywali swoje uwagi.

Powyższe ustalenia świadczą o tym, że *umowy społeczne* były zawierane za wiedzą i akceptacją Ministra Skarbu Państwa. Na podstawie art. 25 ust. 1 i 2 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*<sup>33</sup> Minister Skarbu Państwa odpowiedzialny jest za ochronę interesów Skarbu Państwa. Akceptacja zawierania przez zarządy spółek Skarbu Państwa umów, niekorzystnych dla Skarbu Państwa, jest w sprzeczności z ww. obowiązkiem Ministra.

**Redukcja nadmiernego zatrudnienia**

3. NIK jako niegospodarne, niecelowe i nielegalne ocenia **zaniechanie przez Ministra Skarbu Państwa realizacji zadania polegającego na zobowiązaniu przedsiębiorstw energetycznych należących do Skarbu Państwa do opracowania i wdrożenia trzyletnich programów redukcji nadmiernego zatrudnienia**. Zadanie to zostało nałożone na MSP w *Ocenie realizacji i korekcie Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*.

Gwarancje zatrudnienia zawarte w postanowieniach umów, dające pracownikom uprawnienie do wynagrodzenia niezależnie od świadczenia pracy, uczyniły ekonomicznie bezcelową realizację powyższego zadania w okresie obowiązywania tych gwarancji.

Ponadto, jako nierzetelne i niecelowe NIK ocenia zobowiązanie się Ministra Skarbu Państwa wobec związków zawodowych do zaniechania realizacji ww. zadania w *Porozumieniu z 29 maja 2003 r. Porozumienie* zostało podpisane przez Wiceministra SP oraz przedstawicieli związków zawodowych z **Zespołu Trójstronnego ds. Branży Energetycznej**. W *Porozumieniu* przyjęto, że: „wobec aktualnej sytuacji gospodarczej w kraju i (...) bezrobocia nadrzędnym celem w trakcie (...) transformacji elektroenergetyki będzie utrzymanie ilości miejsc pracy” oraz że „w sektorze elektroenergetycznym relacje ekonomiczne nie wskazują na zagrożenia ograniczenia ilości miejsc pracy”. Ponadto, w *Porozumieniu* Minister Skarbu Państwa oświadczył, że *Program realizacji polityki właścicielskiej* „nie przewiduje podejmowania działań, które prowadziłyby do ograniczenia

<sup>32</sup> Pismo MSP/DNWII/7843/DM/2004 z 17 grudnia 2005 r.

<sup>33</sup> T. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548.

ilości miejsc pracy i (...) nie będzie takich działań podejmował ani też inspirował do takich działań organów korporacyjnych nadzorowanych spółek”.

Pomimo zobowiązania się wobec związków zawodowych do realizacji zadania przeciwnego niż przewidziane w obowiązujących dokumentach rządowych, Minister Skarbu Państwa nie wystąpił do Rady Ministrów z wnioskiem o uznanie „utrzymania ilości miejsc” pracy za „nadrzędny” cel restrukturyzacji sektora elektroenergetycznego.

Akceptując zawarte w *Porozumieniu* sformułowanie, że „w sektorze elektroenergetycznym relacje ekonomiczne nie wskazują na zagrożenia ograniczenia ilości miejsc pracy”, pozostające w sprzeczności z dotychczasowymi założeniami polityki energetycznej rządu, Minister Skarbu Państwa nie dysponował analizami (ekspertyzami) świadczącymi, że w przedsiębiorstwach sektora elektroenergetycznego nie ma nadmiernego zatrudnienia. Jak wyjaśnił Minister SP, przedstawiciele Skarbu Państwa powyższe sformułowanie przyjęli na podstawie „posiadanych informacji i wiedzy merytorycznej dotyczącej funkcjonowania podmiotów sektora elektroenergetycznego”<sup>34</sup>.

### 3. UTWORZENIE OPERATORA SYSTEMU PRZESYŁOWEGO

1. Jako niecelowe i nielegalne NIK oceniła odstępianie przez Ministra Skarbu Państwa od obowiązujących programów rządowych przy tworzeniu niezależnego operatora systemu przesyłowego (osp).

Za zgodą Ministra Skarbu Państwa Zarząd **Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA** (PSE), w celu wyodrębnienia osp, zrealizował koncepcję restrukturyzacji Grupy Kapitałowej PSE, określoną w dokumencie tej spółki *Strategia PSE SA – Restrukturyzacja i docelowy model biznesowy*<sup>35</sup>. Koncepcja ta była niezgodna z obowiązującymi programami Rady Ministrów: *Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku* oraz *Aktualizacja programu wprowadzania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce*<sup>36</sup>. W obu ww. programach przyjęto, że podstawowym zadaniem PSE będzie pełnienie funkcji osp oraz że inna działalność zostanie wyłączona do podmiotów zależnych. Zarząd PSE wdrożył zaś rozwiązanie przeciwstawne, wyłączając działalność osp do spółki zależnej **PSE-OPERATOR SA**.

Jako niecelowe i nielegalne NIK oceniła wyrażenie zgody przez Ministra Skarbu Państwa na wdrożenie rozwiązania określonego w *Strategii PSE*, a nie w programach rządowych. Działając jako Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy Minister Skarbu Państwa wyraził zgodę<sup>37</sup> na:

- zawiązanie przez PSE jednoosobowej spółki **PSE-OPERATOR** o kapitale zakładowym 500 tys. zł;
- zbycie przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny* stanowiącego zespół składników materialnych i niematerialnych, służących wykonywaniu funkcji osp, w drodze ich wniesie-

<sup>34</sup> Pismo z 20 maja 2005 r. (MSP/DKS*W* 1095/05, BM-JB-0910-3/04).

<sup>35</sup> Przyjęty przez Radę Nadzorczą PSE 23 października 2003 r.

<sup>36</sup> Przyjęty 28 stycznia 2003 r.

<sup>37</sup> *Uchwała nr 2 NWZA PSE SA z 16 lutego 2004 r.*

nia jako wkładu niepieniężnego do spółki PSE-OPERATOR oraz objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym PSE-OPERATOR<sup>38</sup>.

Odpowiedzialność ponoszą: reprezentująca Skarb Państwa na pierwszym ww. Zgromadzeniu Dyrektor Departamentu Nadzoru Właścicielskiego II, odpowiedzialny za sektor elektroenergetyczny Podsekretarz Stanu w MSP oraz Minister Skarbu Państwa reprezentujący Skarb Państwa na drugim Zgromadzeniu.

Po utworzeniu *osp* jako spółki zależnej, w art. 1 *ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska*<sup>39</sup> przyjęto, że *osp* powinien działać jako jednoosobowa spółka Skarbu Państwa. Tym samym Minister Skarbu Państwa i Zarząd PSE zostali ponownie zobowiązani do utworzenia *osp* zgodnie z *Oceną i korektą oraz Aktualizacją programu wprowadzania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce*. Potwierdza to ocenę NIK, że działania PSE w celu wyodrębnienia *osp* jako spółki zależnej, zaakceptowane przez Ministra Skarbu Państwa, były niecelowe, a wydatki poniesione z tego tytułu zbędne.

Zdaniem NIK, utrzymanie przesyłu w strukturach Grupy Kapitałowej PSE byłoby niekorzystne dla wdrażania zasady równoprawnego traktowania podmiotów korzystających lub ubiegających się o korzystanie z ich usług i sieci (*zasada TPA*)<sup>40</sup>. Nie gwarantuje ono niezależności w podejmowaniu decyzji gospodarczych przez spółkę zależną PSE-OPERATOR. W strukturach Grupy Kapitałowej PSE oprócz PSE-OPERATOR znajdują się przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem (**PSE ELECTRA SA**) i wytwarzaniem energii elektrycznej. Istnieje zatem potencjalne zagrożenie, że w interesie PSE – jako właściciela PSE ELECTRA – będzie oddziaływanie na PSE-OPERATOR tak, aby traktował te podmioty w sposób uprzywilejowany. Pozostawienie wytwarzania, obrotu i przesyłu w strukturze holdingowej stwarza naturalne bodźce dla właściciela spółki pełniącej funkcję *osp* (PSE-OPERATOR) do zwiększania korzyści wynikających z możliwości uprzywilejowanego traktowania spółek wchodzących w skład tej samej grupy kapitałowej, w stosunku do innych uczestników rynku. Istnieje także ryzyko uzyskania przez te spółki, poprzez struktury właścicielskie, nieformalnego dostępu do informacji na temat kontraktów zawieranych przez spółkę pełniącą funkcję *osp* z podmiotami spoza Grupy Kapitałowej PSE.

Podobne stanowisko reprezentował **Prezes Urzędu Regulacji Energetyki**<sup>41</sup>, wskazywał on m.in. że cele restrukturyzacji Grupy Kapitałowej PSE prowadzonej przez PSE nie są zbieżne z celami przyjętymi przez Radę Ministrów. Celem przyjętym przez PSE była maksymalizacja wartości akcji spółki. Natomiast celem strategicznym restrukturyzacji sektora elektroenergetycznego miało być osiągnięcie stabilnego poziomu cen energii – atrakcyjnych dla gospodarki krajowej i konkurencyjnych dla cen energii wytwarzanej za granicą – oraz dążenie do uzyskania zwrotu kapitału zainwestowanego w ten sektor. Realizacja ww. celu strategicznego na pierwszym miejscu miała służyć uruchomieniu i rozwojowi konkurencyjnego rynku energii, tak by ostatecznym beneficjentem zmian był

<sup>38</sup> Uchwała nr 1 NWZA PSE SA z 27 lutego 2004 r. Do wniesienia aportu ostatecznie nie doszło, a przedsiębiorstwo zostało wydzierżawione.

<sup>39</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 552.

<sup>40</sup> Art. 4 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne.

<sup>41</sup> Pismo DPE/6170/2003/KG z 9 września 2003 r. i DPE/6884/2003/MS 24 października 2003 r. do Zarządu PSE. Pismo z 24 października zostało przesłane do wiadomości MSP.

klient. Prezes URE zauważył również, że cel PSE (maksymalizacja wartości Grupy Kapitałowej PSE) jest sprzeczny z celem funkcjonowania *osp*.

Zdaniem NIK, wyodrębnienie *osp* jako spółki zależnej PSE, zamiast wydzielenia go w formie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa było sprzeczne z celami, określonymi w art. 1 ust. 2 *ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo Energetyczne*<sup>42</sup>, tj. rozwojem konkurencji oraz przeciwdziałaniem negatywnym skutkom naturalnych monopoli.

Powyższy sposób utworzenia *osp* był też sprzeczny z zadaniem wzmocnienia nadzoru właścicielskiego nad *osp* nałożonym na Ministra SP w *Ocenie realizacji i korekcie założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*.

Minister SP, akceptując utworzenie *osp* jako spółki zależnej PSE, nie dysponował analizami nt. wpływu zastąpienia utworzenia *osp* w formie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, utworzeniem go w formie spółki zależnej PSE SA na wdrażanie zasady TPA i nie posiadał żadnych informacji w tym zakresie<sup>43</sup>, co należy ocenić jako nierzetelność. Wdrożenie zasady TPA jest obowiązkiem *osp* na mocy art. 4 ust. 2 *Prawa energetycznego*.

#### Działania Zarządu PSE

2. Realizując własną koncepcję powierzenia funkcji *osp* spółce zależnej, Zarząd PSE nie dołożył należytej staranności na rzecz zagwarantowania jej niezależności funkcjonalnej i organizacyjnej. PSE-OPERATOR przejął realizację funkcji przesyłu energii elektrycznej 1 lipca 2004 r., w sytuacji, kiedy spółka ta od strony formalno-prawnej nie była jeszcze do tego przygotowana.

2.1. PSE-OPERATOR został wpisany do rejestru przedsiębiorców **Krajowego Rejestru Sądowego** 3 marca 2004 r. Po przeprowadzeniu, na podstawie art. 61 § 1 *ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>44</sup>, w związku z art. 32 ust. 1 pkt 3 *Prawa energetycznego*, postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia przedsiębiorcy koncesji na przesyłanie i dystrybucję energii, PSE Operator na mocy decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki<sup>45</sup> otrzymał ww. koncesję na okres od 1 lipca 2004 r. do 1 lipca 2014 r. *Decyzją Prezesa URE z 28 lipca 2004 r.*<sup>46</sup>, na mocy art. 9c ust. 8 *Prawa energetycznego* (w brzmieniu sprzed 3 maja 2005 r.) Prezes URE wyznaczył PSE OPERATOR operatorem systemu przesyłowego elektroenergetycznego.

Należy dodać, że majątek potrzebny do realizacji funkcji *osp* nie został wniesiony do PSE OPERATOR, co - zdaniem NIK - może mieć niekorzystny wpływ na niezależność spółki pełniącej funkcję *osp*. Wedle wyjaśnień Zarządu PSE powodem niewniesienia majątku były m.in.:

- niezyskanie satysfakcjonującej Zarząd PSE interpretacji **Ministerstwa Finansów** i organów skarbowych, ws. traktowania aportu do PSE-OPERATOR jako zorganizowanej części przedsiębiorstwa, w rozumieniu przepisów podatkowych;
- brak zgody wierzycieli PSE na przeniesienie majątku.

<sup>42</sup> t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.

<sup>43</sup> Pismo z 22 listopada 2004 r. (MSP/DNWII/7312/JK/2004).

<sup>44</sup> J.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071.

<sup>45</sup> Decyzja Prezesa URE Nr PEE/272/4988/W/2/2004/MS z 15 kwietnia 2004 r.

<sup>46</sup> Decyzja nr DPE/OSPE/2/4988/W/2/2004/JL

W konsekwencji, 1 lipca 2004 r. pomiędzy PSE i PSE OPERATOR została zawarta *umowa dzierżawy przedsiębiorstwa*, na mocy której PSE OPERATOR dysponuje potrzebnym majątkiem, jak również ma możliwość samodzielnego podejmowania decyzji inwestycyjnych.

**2.2.** Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy PSE (którego obowiązki wykonuje Minister Skarbu Państwa) *uchwałą nr 2 NWZA PSE SA z 16 lutego 2004 r.* zawiązało spółkę PSE OPERATOR ze *statutem*, w którym początkowo brakowało zapisów zabezpieczających niezależność tej spółki. Postanowienia *statutu* stanowiły tylko, że „Członkowie Zarządu nie mogą uczestniczyć w innych strukturach zintegrowanego przedsiębiorstwa elektroenergetycznego, i nie mogą być odpowiedzialni, bezpośrednio lub pośrednio, za produkcję lub sprzedaż energii elektrycznej”<sup>47</sup>.

Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy PSE 12 lipca 2004 r. zaakceptowało zmiany w statucie PSE-OPERATOR. Objęły one:

- zakaz łączenia funkcji zarządczych w spółce sieciowej (jaką jest PSE-OPERATOR) oraz w strukturach „pionowo zintegrowanego przedsiębiorstwa energetycznego” (definicja którego obejmuje PSE SA i inne spółki jej Grupy Kapitałowej), odpowiedzialnych za wytwarzanie i dostarczanie energii elektrycznej (art. 10 ust. 2 lit. a *Dyrektywy*),
- zapewnienie, że poszanowana będzie niezależność osób zarządzających działalnością operatora (art. 10 ust. 2 lit. b *Dyrektywy*),
- nadanie operatorowi uprawnień do efektywnego podejmowania decyzji, niezależnie od zintegrowanego przedsiębiorstwa elektroenergetycznego, w odniesieniu do aktywów niezbędnych do prowadzenia działalności operacyjnej, utrzymania i rozwoju sieci (art. 10 ust. 2 lit. c *Dyrektywy*),
- stworzenie i egzekwowanie przestrzegania programu eliminowania zachowań dyskryminacyjnych w działalności Spółki (art. 10 ust. 2 lit d *Dyrektywy*).

Należy odnotować, że Skarb Państwa dysponował kontrolą nad strategicznymi decyzjami dotyczącymi PSE OPERATOR.

*Statut PSE* przyjęty *uchwałą nr 3 NWZA z 16 lutego 2004 r.* do kompetencji Walnego Zgromadzenia PSE (a zatem Skarbu Państwa) zaliczał określanie wykonywania prawa głosu na Walnym Zgromadzeniu lub na Zgromadzeniu Wspólników spółek, w których PSE posiada 100% akcji lub udziałów (a zatem PSE OPERATOR), w sprawach:

- zmiany statutu lub umowy spółki;
- podwyższenia lub obniżenia kapitału zakładowego;
- połączenia, przekształcenia lub podziału spółki,
- zbycia akcji lub udziałów spółki;
- zbycia i wydzierżawienia przedsiębiorstwa spółki lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienia na nich ograniczonego prawa rzeczowego i nabycia oraz zbycia nieruchomości lub udziału w nieruchomości jeżeli ich wartość przekracza równowartość kwoty 50.000 EURO w złotych;
- rozwiązania i likwidacji spółki.

**2.3.** PSE-OPERATOR nie dysponował *programem eliminowania zachowań dyskryminacyjnych w działalności spółki*. W przypadku spółek pełniących funkcję

<sup>47</sup> Wyjaśnienia Zarządu PSE S.A. z 19 lipca 2004 r.

osp i będących częścią przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo (takich jak PSE OPERATOR), Program ten jest jednym z określonych w *Dyrektywie 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 roku w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej*<sup>48</sup>, minimalnych kryteriów niezależności spółek pełniących funkcję osp. Jak wyjaśnił Zarząd PSE OPERATOR<sup>49</sup> Program był dopiero w fazie tworzenia i uzgodnień z Prezesem URE.

**2.4. Umowy o pracę zawarte z Prezesem i Wiceprezesem Zarządu nie zabezpieczyły PSE-OPERATORA SA przed konfliktami interesów.** Zgodnie z zapisami w nich zawartymi Prezes Zarządu i Wiceprezes mogli:

- za zgodą Spółki zajmować się interesami konkurencyjnymi i uczestniczyć w spółce konkurencyjnej jako wspólnik spółki cywilnej, spółki osobowej lub jako członek organu spółki kapitałowej, bądź uczestniczyć w innej konkurencyjnej osobie prawnej jako członek organu;
- posiadać udział w konkurencyjnej spółce kapitałowej w przypadku posiadania w niej przez Prezesa Zarządu i Wiceprezesa do 10% udziałów.

Zawarte w *umowach* ograniczenia odnosiły się do podmiotów konkurencyjnych, których PSE OPERATOR, w zakresie pełnienia funkcji osp, nie ma. W umowach nie wspomniano o innych przedsiębiorstwach energetycznych zajmujących się wytwarzaniem, obrotem i dystrybucją energii elektrycznej, w tym pozostałych spółkach Grupy Kapitałowej PSE. W wyniku kontroli NIK umowy z Prezesem Zarządu i Wiceprezesem Zarządu zostały zmienione. Na mocy nowych umów Prezes Zarządu, Wiceprezes:

- nie może posiadać akcji, udziałów lub innych tytułów uczestnictwa w podmiotach gospodarczych, których przedmiot rzeczywistej działalności obejmuje wytwarzanie energii elektrycznej, przesyłanie energii elektrycznej, dystrybucję i sprzedaż energii elektrycznej w kraju bądź za granicą,
- nie może zajmować się bez zgody Rady Nadzorczej jakimikolwiek sprawami podmiotów gospodarczych, których przedmiot rzeczywistej działalności obejmuje wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję lub sprzedaż energii elektrycznej w kraju bądź za granicą, w tym w szczególności nie może świadczyć jakichkolwiek usług na rzecz takich podmiotów.

Przedmiotowe ograniczenie możliwości posiadania akcji, udziałów lub innych tytułów uczestnictwa w podmiotach, o których mowa powyżej, nie dotyczy akcji, udziałów lub innych tytułów uczestnictwa posiadanych w PSE OPERATOR lub PSE oraz nabytych w trybie przewidzianym przepisami *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji*<sup>50</sup>.

NIK ocenia krytycznie, że w ww. *umowach* zawarto zapis, który umożliwia Prezesowi lub Wiceprezesowi Zarządu, za zgodą Rady Nadzorczej, „zajmować się sprawami podmiotów gospodarczych, których przedmiot rzeczywistej działalności obejmuje wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję lub sprzedaż energii elektrycznej w kraju bądź za granicą, w tym świadczyć usług na rzecz takich podmio-

<sup>48</sup> *Dyrektywa 2003/54WE* – weszła w życie 1 lipca 2004 r.

<sup>49</sup> Wyjaśnienia Zarządu PSE OPERATOR S.A. z 12 lipca 2004 r. (PZ/219/2004).

<sup>50</sup> Dz. U. z 2002 r., Nr 171 poz. 1397 ze zm.

tów”. Zdaniem NIK, wykonywanie takich czynności, również za zgodą Rady Nadzorczej, może spowodować konflikt interesów i brak obiektywizmu przy podejmowaniu decyzji gospodarczych, a w konsekwencji nierówne traktowanie kontrahentów. Jako zadowolający należy natomiast odnotować fakt, że zarówno Prezes Zarządu jak i Wiceprezes podpisując nową umowę jednocześnie oświadczyli, że:

- nie posiadają, objętych zakazem akcji i udziałów ani innych tytułów uczestnictwa w podmiotach gospodarczych prowadzących działalność obejmującą wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję i sprzedaż energii elektrycznej,
- nie sprawują jakiegokolwiek funkcji w organach takich podmiotów lub organach organizacji gospodarczych grupujących takie podmioty.

#### 4. OPERATORZY SYSTEMÓW DYSTRYBUCYJNYCH

W ocenie NIK, Minister Skarbu Państwa niezrealizował zadania nałożonego w *Aktualizacji programu wprowadzania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce*, przyjętej przez Radę Ministrów 28 stycznia 2003 r. MSP do połowy 2004 r. powinien był dokonać konsolidacji spółek dystrybucyjnych, z rozdziałem działalności sieciowej i obrotu oraz utworzeniem niezależnych *operatorów systemu dystrybucyjnego (osd)*.

Pomimo przeprowadzenia działań konsolidacyjnych Minister Skarbu Państwa nie podjął żadnych działań w celu dokonania rozdziału działalności sieciowej i obrotu oraz utworzenia niezależnych *osd* w skonsolidowanych spółkach. NIK ocenia brak realizacji zadania zawartego w *Aktualizacji...* jako działanie nielegalne MSP.

Odnośnie przyczyn niepodjęcia przez MSP działań mających na celu rozdział działalności sieciowej i obrotu oraz utworzenia niezależnych *osd* pani Dyrektor Elżbieta Niebisz wyjaśniła<sup>51</sup> ponadto: „Te działania będą należały do kompetencji Zarządów poszczególnych Spółek a nie do MSP jako Walnych Zgromadzeń tych Spółek”. Zdaniem NIK, działanie takie, jak podział spółki z przeniesieniem kluczowej działalności (jak handel energią czy działalność sieciowa), powinny być prowadzone za zgodą Walnego Zgromadzenia spółki.

Minister Skarbu Państwa powinien, zdaniem NIK, określić sposób realizacji tego zadania w sposób korzystny dla przyszłej niezależności *osd*. Zaniechanie przez MSP zainicjowania i określenia zasad dokonywania rozdziału działalności sieciowej i obrotu może stanowić zagrożenie dla przyszłej niezależności *osd*. Należy podkreślić, że zaniechanie rozdziału działalności sieciowej i obrotu są sprzeczne z celami, określonymi w art. 1 ust. 2 *Prawa energetycznego*, tj. rozwojem konkurencji, przeciwdziałaniem negatywnym skutkom naturalnych monopoli oraz ochroną interesów odbiorców.

Połączenie działalności sieciowej i obrotu stwarza warunki do przenoszenia kosztów obrotu energią do kosztów z tytułu usługi przesyłu energii. Przenoszenie kosztów zmienia strukturę ceny płaconej za odbiór energii przez odbiorcę końcowego – podwyższa opłatę za usługę przesyłu siecią dystrybucyjną (rozdzielczą), a pozwala na obniżkę ceny sprzedawanej energii. W ten sposób ograniczana jest

<sup>51</sup> Pismo Nr MSP/DNW II/6233/GB/04 z 29 września 2004 r.

konkurencyjność oferty innych sprzedawców, nie dysponujących podobnymi możliwościami<sup>52</sup>.

Na wagę rozdzielenia działalności sieciowej i obrotu wskazano w *Aktualizacji programu wprowadzania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce*. W *Aktualizacji* podano, że „podstawową zasadą działania rynku energii elektrycznej jest oddzielenie energii elektrycznej jako towaru od jej dostawy jako usługi [...], ponieważ towar jakim jest energia elektryczna może być poddany warunkom rynkowym natomiast usługi jej przesyłania świadczone przez przedsiębiorstwa sieciowe działające w warunkach monopolu naturalnego muszą podlegać regulacji” (str. 6). „Rozdzielenie to [działalności sieciowej i obrotu] rozpocznie proces eliminowania subsydiowania skrośnego między tymi formami działalności oraz różnymi grupami odbiorców a także przyspieszy wdrażanie mechanizmów konkurencji” (str. 11).

## 5. PRYWATYZACJA I KONSOLIDACJA ELEKTROWNI I ELEKTROCIEPŁOWNI

Analiza realizacji postanowień dokumentów rządowych dotyczących restrukturyzacji i prywatyzacji elektrowni wykazała, że:

- Zadania prywatyzacyjne i restrukturyzacyjne, określone w dokumentach rządowych zostały zrealizowane w należyтым terminie w przypadku ośmiu spośród 17 elektrowni. Dotyczy to włączenia sześciu elektrowni do grupy PKE oraz prywatyzacji El. Połaniec i El. Rybnik. Należy zwrócić uwagę, że we wszystkich tych przypadkach zadania te wykonane w tym samym miesiącu, w którym Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy nakładający zadanie, co wskazuje na znaczne zaawansowanie procedur w trakcie prac nad projektem dokumentu.
- W przypadku prywatyzacji trzech elektrowni (El. Bełchatów, El. Opole, El. Turów) postanowienia, określone w *Zintegrowanym harmonogramie prywatyzacji sektora elektroenergetycznego oraz wprowadzania rynku energii elektrycznej*<sup>53</sup> oraz *Aktualizacji zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzania rynku energii elektrycznej*<sup>54</sup>, nie zostały wykonane. W *Programie realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego* postanowienia te zostały zastąpione zadaniem wniesienia ww. elektrowni do grupy BOT, które zostało wykonane.
- Zadania dotyczące sprzedaży akcji trzech elektrowni (El. Kozienice, ZE Ostrołęka, ZE Dolna Odra) nie zostały wykonane. Minister Skarbu Państwa odstąpił od prowadzonych rokowań z uwagi na niesatysfakcjonujące oferty.
- Nie zostało wykonane zadanie opracowania programu dla zadysponowania akcjami ZE PAK.

---

<sup>52</sup> Zjawisku temu powinny przeciwdziałać istniejące regulacje prawne (np. art. 44 ustawy *Prawo energetyczne*) oraz powołany m.in. w tym celu Urząd Regulacji Energetyki. Jednak należy liczyć się z faktem, że skuteczność działań administracyjnych wobec przedsiębiorstw energetycznych zawsze będzie słabsza od efektów działania mechanizmów rynkowych, na co wskazał również dr inż. Tomasz Kowalak – kierujący Departamentem Taryf URE w artykule *Quo vadis, sektorze?* (Biuletyn URE nr 1/2002).

<sup>53</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 16 maja 2000 r.

<sup>54</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 19 czerwca 2001 r.

- Nie zostało również wykonane zadanie prywatyzacji El. Stalowa Wola, określone w *Harmonogramie* i *Aktualizacji*, a także zadanie wniesienia tej spółki do PKE określone w *Programie*.
- Zadanie sprzedaży akcji El. Skawina nie zostało wykonane w terminach, określonych w *Harmonogramie* i *Aktualizacji*. Zadanie sprzedaży pozostałych akcji nałożone w *Programie* nie zostało wykonane.

Realizacja postanowień dokumentów rządowych dotyczących elektrowni:

Lp.	Wytwórca	<i>Harmonogram z 16 maja 2000 r.</i>	<i>Aktualizacja z 19 czerwca 2001 r.</i>	<i>Polityka właśc. z 28 stycznia 2003 r.</i>	<b>Realizacja</b>
1.	Elektrownia Połaniec	sprzedaż 25% akcji w kwietniu 2000 r.		Sprzedaż pozostałych akcji	Sprzedaż 25% akcji 6 kwietnia 2000 r. Sprzedaż 60%+jedna akcja 21 lutego 2003 r.
2.	Elektrownia Stalowa Wola	sprzedaż 35% akcji do końca 2002 r.	Podpisanie umowy w II kw. 2002 r.	włączenie do PKE	Niezrealizowane <sup>55</sup>
3.	Elektrownia Rybnik	sprzedaż 35% akcji do końca czerwca 2000 r.	Podpisanie umowy w marcu 2001 r.	Sprzedaż pozostałych akcji	Sprzedaż 35% akcji 28 marca 2001 r. oraz 15%+1 akcji w 2003 r.
4.	Elektrownia Halemba	sprzedaż 35% akcji do końca 2002 r. (ewentualnie włączenie do PKE )	-	-	Włączona do PKE 24 maja 2000 r.
5.	Elektrownia Łągisza	sprzedaż 35% akcji do końca 2002 r.(ewentualnie włączenie do PKE )	-	-	Włączona do PKE 24 maja 2000 r.
6.	Elektrownia Skawina	Sprzedaż w 2001 r. do 80% akcji	Podpisanie umowy w II kw. 2001 r.	Sprzedaż pozostałych akcji	Sprzedaż 35% akcji 24 stycznia 2002 r. i 13,5%+jedna akcja 27 sierpnia 2003 r. Skarb Państwa zachował 25,11% akcji.
7.	Elektrownia Bełchatów	Sprzedaż w 2001 r. do 25% akcji łącznie z Kopalnią Bełchatów	Prywatyzacja łącznie z Kopalnią Bełchatów , nie wcześniej niż IV kw. 2002 r.	Połączenie w grupę BOT (brak terminu)	Połączenie w grupę BOT 9 marca 2004 r.
8.	Elektrownia Siersza	sprzedaż do 35% akcji w 2002 r. (ewentualnie włączenie do PKE )	-	-	Włączona do PKE 24 maja 2000 r.
9.	Elektrownia Jaworzno III	Sprzedaż do 35% akcji w 2002 r. (ewentualnie włączenie do PKE )	-	-	Włączona do PKE 24 maja 2000 r.
10.	Elektrownia Łaziska	sprzedaż do 35% akcji w 2002 r. (ewentualnie włączenie do PKE )	-	-	Włączona do PKE 24 maja 2000 r.
11.	Elektrownia Kozienice	sprzedaż do 35% akcji w 2002 r.	sprzedaż do 35% akcji w 2002 r.	Zawarcie umowy w 2003 r.	9 września 2003 r. odstąpiono od rokowań*
12.	ZE Ostrołęka	sprzedaż do 35% akcji w 2002 r.	sprzedaż do 35% akcji w 2002 r.	Zawarcie umowy w 2002 r.	30 maja 2003 r. odstąpiono do rokowań.
13.	ZE Dolna Odra	sprzedaż do 35% akcji w 2002 r.	sprzedaż do 35% akcji w 2002 r.	Zawarcie umowy w 2003 r.	15 września 2003 r. odstąpiono od rokowań
14.	Elektrownia Blachownia	sprzedaż do 35% akcji w 2002 r. (ewentualnie włączenie do PKE )	-	-	Włączona do PKE 24 maja 2000 r.

<sup>55</sup> Patrz str. 35 *Informacji*.

15.	Elektrownia Opole	sprzedaż do 35% akcji w 2002 r.	Prywatyzacja w 2003 r.	Połączenie w grupę BOT (brak terminu)	Połączenie w grupę BOT 9 marca 2004 r.
16.	Elektrownia Turów	sprzedaż do 35% akcji w 2002 r. łącznie z Kopalnią Turów	Prywatyzacja w 2003 r.	Połączenie w grupę BOT (brak terminu)	Połączenie w grupę BOT 9 marca 2004 r.
17.	ZE PAK	-	-	Opracowanie programu zadysponowania akcjami SP	Nie zrealizowano.

Analiza realizacji postanowień dokumentów rządowych dotyczących restrukturyzacji i prywatyzacji 19 elektrociepłowni (lub zespołów elektrociepłowni) wykazała, że:

- W przypadku ośmiu elektrociepłowni nie zostało zrealizowane żadne z zadań określonych w dokumentach rządowych (**Elektrociepłownia Tychy SA, Zespół Elektrociepłowni w Łodzi SA, Zespół Elektrociepłowni Bytom SA, Elektrociepłownia Zabrze SA, Elektrociepłownia Chorzów SA, Elektrociepłownia Bydgoszcz SA, Zespół Elektrociepłowni Bielsko-Biała SA, Elektrociepłownia Kraków SA**).
- W przypadku ośmiu elektrociepłowni nie zostały zrealizowane zadania dotyczące sprzedaży pozostałych po prywatyzacji pakietów akcji należących do Skarbu Państwa (**Zespół Elektrociepłowni Warszawa SA, Kogeneracja Wrocław SA, Elektrociepłownia Będzin SA, Elektrociepłownia Białystok SA, Elektrociepłownia Zielona Góra SA, Elektrociepłownia Toruń SA, Energotor w Toruniu SA**).
- Z dużym opóźnieniem zrealizowane zostały zadania dotyczące prywatyzacji **Zespołu Elektrociepłowni w Poznaniu SA**.
- Nie zostały wykonane zadania dotyczące prywatyzacji **Elektrociepłowni Gorzów SA**, określone w *Harmonogramie* i *Aktualizacji*. W *Programie* zadania te zostały zastąpione wniesieniem do PKE, co zostało wykonane.
- Zrealizowane zostało zadanie wniesienia **Elektrociepłowni Katowice SA** do PKE.
- W przypadku **Zespołu Elektrociepłowni Wybrzeże SA** zrealizowane zostały zadania: sprzedaży 36% akcji w maju 2000 r. określone w *Harmonogramie* oraz sprzedaży pozostałych akcji nałożone w *Programie*.

Realizacja postanowień dokumentów rządowych dotyczących elektrociepłowni

Lp.	Jednostka	<i>Harmonogramz 16 maja 2000 r.</i>	<i>Aktualizacja. z 19 czerwca 2001 r.</i>	<i>Polityka właśc. z 28 stycznia 2003 r.</i>	<b>Realizacja</b>
1.	ZEC Warszawa	-	-	Sprzedaż pozostałych akcji	Skarb Państwa posiada 25,1% akcji
2.	Kogeneracja Wrocław	sprzedaż 36% akcji w kwietniu/maju 2000 r.	-	Sprzedaż pozostałych akcji	Sprzedaż 36% akcji 19 maja 2000 r. Skarb Państwa dysponuje 4,69% akcji
3.	ZEC Wybrzeże	sprzedaż 45% akcji do końca maja 2000 r.	-	Sprzedaż pozostałych akcji	Sprzedaż akcji : - 45% 21 czerwca 2000 r. - 36,27% 22 czerwca 2004 r.
4.	EC Będzin	sprzedaż 52,5% akcji do końca maja 2000 r.	-	Sprzedaż pozostałych akcji	Sprzedaż 52,5% akcji 20 lipca 2000 r. Skarb Państwa dysponuje 5% akcji.
5.	EC Białystok	sprzedaż 45% akcji do końca 2000 r.	-	Sprzedaż pozostałych akcji	Sprzedaż 45% akcji 15 lutego 2001 r. Skarb Państwa dysponuje 34,75% akcji

6.	EC Zielona Góra	sprzedaż 45% akcji do końca 2000 r.	Sprzedaż akcji III kw. 2001 r.	Sprzedaż pozostałych akcji	Sprzedaż 45% akcji 7 września 2001 r. SP dysponuje 25% akcji
7.	EC Tychy	sprzedaż 45% akcji do końca 2000 r.	Podpisanie umowy – III kw. 2001 r.	Połączenie z PKE	Niezrealizowane <sup>56</sup>
8.	EC Toruń	sprzedaż do 45% akcji do końca 2001 r.	Podpisanie umowy IV kw. 2001 r.	Sprzedaż akcji dotychczasowemu inwestorowi	Sprzedaż akcji: - 45% 1 sierpnia 2002 - 4,99% w 2002 r. - 10% w 2003 r. Skarb Państwa posiada 25,01%
9.	Energotor w Toruniu	sprzedaż do 45% akcji do końca 2001 r.	Podpisanie umowy – III kw. 2001 r.	Sprzedaż akcji dotychczasowemu inwestorowi	Sprzedaż akcji: - 45% 1 sierpnia 2002 - 4,99% w 2002 r. - 10% w 2003 r. Skarb Państwa posiada 25,01%
10.	ZEC w Łodzi	sprzedaż do 45% akcji w 2001 r.	Podpisanie umowy – III kw. 2002 r.	zawarcie umowy pryw. w 2003 r.	Niezrealizowane
11.	ZEC Bielsko-Biała	sprzedaż do 45% akcji do końca 2001 r.	prywatyzacja w 2003 r.	-	Wniesiona do PKE 10 grudnia 2001 r.
12.	ZEC Poznań	sprzedaż do 45% akcji do końca 2001 r.	Podpisanie umowy w II kw. 2002 r.	Sprzedaż w 2002 r.	Sprzedaż 85% akcji 4 czerwca 2004
13.	ZEC Bytom	sprzedaż do 45% akcji w 2001 r.	Podpisanie umowy w I kw. 2002 r.	Połączenie z PKE	Niezrealizowane <sup>57</sup>
14.	EC Gorzów	sprzedaż do 45% akcji do końca 2002 r.	prywatyzacja w 2003 r.	Wniesienie akcji do PSE	69% akcji wniesione do PSE
15.	EC Katowice	Wniesienie do PKE	-	-	Zrealizowane
16.	EC Zabrze	sprzedaż do 45% akcji do końca 2002 r.	Podpisanie umowy w I kw. 2002 r.	Połączenie z PKE	Niezrealizowane <sup>58</sup>
17.	EC Chorzów	sprzedaż do 45% akcji do końca 2002 r.	Realizacja projektu w 2003 r.	-	Niezrealizowane
18.	EC Bydgoszcz	-	Podpisanie umowy w IV kw. 2002 r.	Prywatyzacja w 2003 r.	Niezrealizowane
19.	EC Kraków	-	-	Sprzedaż pozostałych akcji	SP posiada 28,05% akcji

Zarówno *Harmonogram* jak i *Aktualizacja* zakładały, że w ciągu dwóch i pół roku sprzedane zostaną akcje wszystkich elektrowni i elektrociepłowni w Polsce. Zdaniem NIK było to zadanie nierealne z uwagi na złożoność procedur prywatyzacyjnych i trudności w uzyskaniu godziwej ceny przy tak zintensyfikowanej podaży.

#### Grupa BOT - strategiczny zasób energetyczny państwa

W ramach realizacji zadań nałożonych na Ministra Skarbu Państwa w *Ocenie realizacji i korekcie założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku* utworzona została grupa BOT. **Elektrownia Bełchatów SA, Elektrownia Opole SA, Elektrownia Turów SA, Kopalnia Węgla Brunatnego Bełchatów SA i Kopalnia Węgla Brunatnego Turów SA** utworzyły 9 marca 2004 r. spółkę **BOT – Górnictwo i Energetyka SA (BOT)**<sup>59</sup> 26 kwietnia 2004 r. ww. spółki przekazały 100% akcji BOT w formie darowizny Skarbowi Państwa. 29 września 2004 r. Skarb Państwa podwyższył kapitał BOT wnosząc po 69% akcji każdej ze spółek – akcjonariuszy BOT. 100% akcji BOT znajduje się w ręku SP.

<sup>56</sup> Patrz str. 35 *Informacji*.

<sup>57</sup> J. w.

<sup>58</sup> J. w.

<sup>59</sup> Każda z tych spółek objęła po 20% kapitału zakładowego, tj. 300.000 akcji dla każdej ze spółek (wartość jednej akcji wynosiła 10 zł).

W *Ocenie i korekcie* przyjęto, że BOT będzie strategicznym zasobem energetycznym Skarbu Państwa, tj. gwarantem bezpieczeństwa energetycznego kraju i prawidłowego funkcjonowania rynku, poddanym w przyszłości ograniczonej prywatyzacji. W *Programie realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego* przyjęto natomiast, że prywatyzacja BOT będzie wieloetapowa, z zachowaniem przez Skarb Państwa większościowego pakietu akcji „przez pewien czas”.

Zgłaszając uwagi do projektu *Programu realizacji polityki właścicielskiej Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta*<sup>60</sup> zwrócił uwagę, że planowana w *Programie* prywatyzacja BOT może kolidować z przyjętym w *Ocenie i korekcie* (i powtórzonym w *Programie*) założeniem, że BOT będzie strategicznym zasobem energetycznym Skarbu Państwa. W szczególności Prezes UOKiK wskazał, że możliwa jest utrata kontroli Skarbu Państwa nad BOT. W odpowiedzi<sup>61</sup> Minister Skarbu Państwa nie odniósł się do kwestii podniesionych przez Prezesa UOKiK, ograniczając się do powtórzenia postanowień *Programu* odnośnie prywatyzacji BOT.

**Komitet Rady Ministrów** rozpatrzył 5 grudnia 2002 r. i rekomendował Radzie Ministrów *Program realizacji polityki właścicielskiej*. Równocześnie Komitet zalecił Ministrowi Skarbu Państwa uzupełnienie dokumentu zgodnie z ww. uwagami Prezesa UOKiK<sup>62</sup>.

W nawiązaniu do stanowiska Komitetu Minister Skarbu Państwa poinformował Sekretarza Rady Ministrów, że załączony projekt *Programu* został skorygowany zgodnie z zaleceniami Komitetu<sup>63</sup>. Wbrew temu stwierdzeniu, powyższe uwagi Prezesa UOKiK i zalecenie Komitetu nie zostały przez Ministra Skarbu Państwa w pełni uwzględnione. Treść *Programu* w zakresie prywatyzacji BOT, została przeredagowana, jednakże jego sens, w zakresie zapewnienia kontroli Skarbu Państwa nad BOT, nie uległ zmianie:

W projekcie *Programu* z 14 listopada 2002 r. skierowanym do uzgodnień międzyresortowych, podano „jej [grupy BOT – dopisek NIK] prywatyzacja rozpocznie się po zakończeniu konsolidacji [...] i będzie odbywać się w procesie wieloetapowym, z zachowaniem przez pewien czas od zakończenia pierwszej fazy prywatyzacji większościowego pakietu akcji w rękach Skarbu Państwa”

W projekcie *Programu* z 12 grudnia 2002 r. (z adnotacją: „dokument uwzględnia uwagi zgłoszone przez Komitet Rady Ministrów w dniu 5 grudnia 2002 r.”) podano natomiast „Pierwszy etap jej [grupy BOT – dopisek NIK] prywatyzacji rozpocznie się po zakończeniu konsolidacji [...] i nastąpi w trybie oferty publicznej. Udostępniony pakiet będzie zawierał się w przedziale 10-25%. Prywatyzacja BOT będzie odbywać się w procesie wieloetapowym, z zachowaniem przez pewien czas od zakończenia pierwszej fazy prywatyzacji większościowego pakietu akcji w rękach Skarbu Państwa”.

W związku z tym, działania Ministra Skarbu Państwa w powyższym zakresie, NIK ocenia jako nierzetelne i stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, wskutek umożliwienia utraty przez Skarb Państwa kontroli nad

<sup>60</sup> Pisma z 26 listopada 2002 r. (DDI-1-061-100/02). Uwagi zostały podtrzymane pismem z 5 grudnia 2002 r. (DDI-1-061/100/2002/JS).

<sup>61</sup> Pismo z 23 grudnia 2002 r. (MSP/DNWII/17469)

<sup>62</sup> Pismo z 5 grudnia 2002 r. (KRM-21-137-02).

<sup>63</sup> Pismo z 23 grudnia 2002 r. (MSP/DNW II/7760/GB/02)

strategicznym zasobem energetycznym. Wedle *Oceny i korekty* zasób ten miał być „gwarantem bezpieczeństwa energetycznego i prawidłowego funkcjonowania rynku”.

NIK zauważa, że Prezes UOKiK, mimo wyjaśnień Ministra Skarbu Państwa, podtrzymał swoje stanowisko<sup>64</sup> dotyczące groźby wystąpienia zjawiska subsydiowania skrośnego i przerzucania zwiększonych kosztów na odbiorców, wskutek konsolidacji podmiotów o zróżnicowanych kosztach wytwarzania energii (jaka miała miejsce w przypadku BOT).

### Konsolidacja PKE

W *Programie realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego* przewidziano, że Minister Skarbu Państwa wzmocni PKE tak, by potencjał wytwórczy tej grupy nie był niższy niż 7 000 MW. Realizacja tego celu miała nastąpić m. in. przez włączenie **Elektrowni Stalowa Wola SA** oraz **Zespołu Elektrociepłowni Bytom SA, Elektrociepłowni Zabrze SA i Elektrociepłowni Tychy SA**.<sup>65</sup> Procedura włączenia ww. spółek do PKE miała zostać uruchomiona w pierwszym kwartale 2003 r. W ocenie NIK, przygotowanie i realizacja tego zadania były nierzetelne.

Jak wyjaśniła Dyrektor Elżbieta Niebisz, po przyjęciu *Programu* „dokonano szczegółowej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek, które mają być połączone z PKE, głównie pod kątem wpływu tego połączenia na sytuację ekonomiczno-finansową PKE i możliwość efektywnego przeprowadzenia sprzedaży akcji tej spółki w trybie oferty publicznej. [...] Wykonane analizy wykazały, że ze względu na bardzo trudną sytuację finansową spółek przewidzianych do połączenia, nie jest wskazana ich pełna inkorporacja [...], gdyż taka forma zdecydowanie pogorszyłaby wyniki ekonomiczno-finansowe PKE i mogłaby uniemożliwić jej prywatyzację w trybie oferty publicznej w roku 2004. Jednocześnie analizy wykazały, że możliwe jest kapitałowe połączenie tych spółek z PKE, przy równoległym prowadzeniu procedury jej prywatyzacji. Przyjęcie takiej formy połączenia (...), spowodowało podjęcie prac koncepcyjnych dotyczących restrukturyzacji organizacyjnej PKE. (...) Prowadzenie prac koncepcyjnych [...], które znajdują się w fazie końcowej, spowodowało wydłużenie przyjętego w *Programie* okresu restrukturyzacji PKE”<sup>66</sup>.

W ocenie NIK, działania takie byłyby niecelowe, gdyż łączenie spółek w trakcie postępowania prywatyzacyjnego powodowałoby zmianę przedmiotu tego postępowania. Ostatecznie zadanie nie zostało wykonane. Rok po złożeniu ww. wyjaśnień przez Dyrektor Elżbietę Niebisz, ww. „prace koncepcyjne” były w dalszym ciągu prowadzone<sup>67</sup>. W odpowiedzi na pytanie dlaczego ww. „szczegółowe analizy” sytuacji spółek zostały przeprowadzone w trakcie realizacji *Programu*, a nie w trakcie jego przygotowania, Minister wyjaśnił, że przeprowadzenie analiz powodowałoby znaczne wydłużenie prac związanych z przygotowaniem *Programu* oraz wymagałoby dodatkowych środków. NIK nie podziela tej argumentacji.

<sup>64</sup> Patrz przypis 60 na str. 34.

<sup>65</sup> W celu uzyskania „właściwej struktury kapitałowej i pozycji rynkowej w aspekcie przygotowań Spółki do prywatyzacji” miała zostać opracowana i wdrożona koncepcja włączenia do PKE „aktywów lub akcji” Skarbu Państwa również w innych spółkach.

<sup>66</sup> Pismo z 25 maja 2004 r. (MSP/DNWII/3131/GB/04).

<sup>67</sup> Wyjaśnienia z 25 maja 2005 r. (MSP/DKSiW/1114/05, BM-JB-0910-3/04).

Koszt takich samych analiz przeprowadzonych przed i po przyjęciu *Programu*, nie powinien różnić się znacząco, a z oczywistych względów celowe jest przeprowadzanie przez Ministra Skarbu Państwa analiz zasadności i realności realizacji postanowień projektu dokumentu rządowego przed jego przedłożeniem Radzie Ministrów, a nie po ich przyjęciu przez Radę Ministrów.

## 6. NADZÓR NAD INWESTYCJAMI

Jako nielegalność Izba oceniła zaniechanie przez Ministra Skarbu Państwa realizacji zadania „stworzenia systemu nadzoru i akceptowania inwestycji rozwojowych, modernizacyjnych, odtworzeniowych i remontów, ze szczególnym uwzględnieniem restrukturyzacji mocy”. Rada Ministrów w *Ocenie realizacji i korekcie Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku* zobowiązała Ministra Skarbu Państwa do realizacji tego zadania w pierwszej połowie 2002 r.

Powyższe zadanie nie zostało wykonane. Zaniechanie przez Ministra SP stworzenia systemu nadzoru i akceptowania inwestycji niekorzystnie wpływało na praktyczną możliwość realizacji kolejnego zadania nałożonego na Ministra Skarbu Państwa w *Ocenie realizacji i korekcie Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, tj. „wprowadzania ograniczeń w zakresie inwestycji rzeczowych i finansowych dla przedsiębiorstw sektora, zwłaszcza inwestycji zwiększających moce produkcyjne w sferze wytwarzania”.

## 7. KONTRAKTY DŁUGOTERMINOWE

Jednym z instrumentów, kluczowych dla wprowadzenia konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce, były programy likwidacji *kontraktów długoterminowych (KDT)*, tj. umów zawartych w latach 1993-1998 pomiędzy wytwórcami energii elektrycznej i **Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi SA (PSE)**, w celu stworzenia gwarancji finansowych, niezbędnych dla umożliwienia modernizacji źródeł wytwórczych. *Działania MGiP w sprawie KDT nie były skuteczne, mimo opracowania przez Ministerstwo dwóch koncepcji rozwiązania tego problemu* oraz nałożenia na odbiorców energii opłat w łącznej wysokości blisko 8 mld zł.

1. Opracowany 10 kwietnia 2000 r. przez **Stałą Grupę Koordynacyjną ds. Energetyki**<sup>68</sup> *Zintegrowany harmonogram prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzenia rynku energii elektrycznej* (przyjęty przez Radę Ministrów 16 maja 2000 r.) zakładał m.in. stworzenie możliwości rozwiązania kwestii KDT poprzez wprowadzenie *systemu opłat kompensacyjnych (SOK)*. W związku z tym opracowane zostały:

- *System Opłat Kompensacyjnych*, przyjęty przez Radę Ministrów 14 listopada 2000 r.;
- *Program wprowadzenia rynku energii elektrycznej w Polsce* – przyjęty przez Radę Ministrów 10 kwietnia 2001 r.

---

<sup>68</sup> Powołanej w wyniku ustaleń Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w dniu 22 kwietnia 1999 r.

Ponadto, wprowadzono stosowne zmiany w *ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*<sup>69</sup> i w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną*<sup>70</sup>.

Pomimo powyższych działań KDT nie zostały zrestrukturyzowane, ponieważ PSE nie podjęły działań na rzecz renegegowania KDT w celu ich przekształcenia w umowy finansowe.

Mimo że zgodnie z rozstrzygnięciem Rady Ministrów restrukturyzacja KDT była podstawowym warunkiem wdrożenia SOK<sup>71</sup>, Minister Gospodarki na podstawie §17 ust. 2 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną*, wprowadził opłatę wyrównawczą na rzecz PSE. Ze środków uzyskanych od odbiorców energii za pośrednictwem tej opłaty, PSE rekompensowały własne koszty spowodowane zakupem energii w ramach KDT po cenach wyższych od rynkowych. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w PSE wynika, że w latach objętych kontrolą NIK rekompensaty te w poszczególnych okresach taryfowych wyniosły:

- |    |  |   |                                     |
|----|--|---|-------------------------------------|
| 1) | - od 1 lipca 2001 r. do 30 czerwca 2002 r. | - | 2 540 943 tys. zł (24,70 zł za MWh) |
| 2) | - od 1 lipca 2002 r. do 30 czerwca 2003 r. | - | 2 714 103 tys. zł (26,42 zł za MWh) |
| 3) | - od 1 lipca 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. | - | 2 587 293 tys. zł (24,00 zł za MWh) |

Zdaniem NIK, wprowadzenie opłaty wyrównawczej nie miało uzasadnienia, ze względu na brak restrukturyzacji KDT.

2. W kwietniu 2002 r. **Zespół ds. Rynku Energii Elektrycznej** przyjął nową koncepcję likwidacji KDT. W następstwie, w lipcu 2003 r. został przyjęty przez Radę Ministrów *Program restrukturyzacji kontraktów długoterminowych na zakup mocy i energii elektrycznej zawartych pomiędzy Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi SA a wytwórcami energii elektrycznej*. Głównymi założeniami *Programu* było: wdrożenie zasad likwidacji kontraktów w drodze ustawowej, wyłączenie z umów jako majątku rzeczowego oraz wypłaty rekompensat w następstwie wyłączenia.

W wyniku przyjętej koncepcji likwidacji KDT, opracowany został w Ministerstwie projekt *ustawy o zasadach rekompensowania kosztów rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej*. W projekcie tej *ustawy* przyjęto likwidację kontraktów z mocy prawa, system wypłat rekompensat przyznawanych wytwórcom z tytułu rozwiązania umów długoterminowych (jako zadośćuczynienie związane z wyłączeniem) oraz system opłat, jako źródło finansowania rekompensat. Prace sejmowe nad projektem tej *ustawy* zostały wstrzymane, wobec wstępnej opinii **Komisji Europejskiej**. W piśmie z 3 lutego 2004 r. do **Ministra Spraw Zagranicznych RP** Komisja wskazała m.in., że proponowane rozwiązania są *de facto* utrzymaniem w innej formie, uzyskiwanych przez wybranych wytwórców energii elektrycznej korzyści, których źródłem były KDT.

<sup>69</sup> Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 1, poz. 7.

<sup>71</sup> Program System Opłat Kompensacyjnych str. 2.

22 listopada 2005 r. „Rzeczpospolita” poinformowała o wszczęciu przez Komisję Europejską postępowania z powodu ograniczenia konkurencji na rynku energii w związku z funkcjonowaniem KDT.

3. Obie ww. koncepcje przyjęte w celu likwidacji kontraktów długoterminowych chroniły interes gospodarczy stron KDT, przenosząc obciążenia na odbiorców końcowych energii.

W ww. *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 14 grudnia 2000 r.* przyjęto, że straty wytwórców energii, wynikające ze sprzedaży energii po cenach niższych niż uzgodnione w KDT, pokryte zostaną z tzw. opłaty wyrównawczej, uwzględnionej w opłacie przesyłowej. Zatem koszty przeniesiono i rozłożono równomiernie na wszystkich odbiorców końcowych energii elektrycznej, niezależnie od źródła jej zakupu. Zdaniem NIK, takie rozwiązanie prowadzi w konsekwencji do ograniczenia popytu na energię ze źródeł wytwórczych innych niż strony KDT. Nie przyczynia się zatem, a wręcz hamuje proces dochodzenia do warunków konkurencyjności w obrocie energią elektryczną. Energia sprzedawana za pośrednictwem **Giełdy Energii**, instytucji rynku konkurencyjnego, jak ustalono, stanowiła w latach 2001-2003 poniżej 1% wolumenu sprzedawanej energii, oferowanej ze źródeł krajowych.

Przyjęta w 2002 r. koncepcja, zmierzająca do likwidacji KDT w drodze ustawowej, również przenosiła obciążenia na odbiorców energii. *Program restrukturyzacji kontraktów długoterminowych* oraz projekt ustawy o zasadach rekompensowania kosztów rozwiązania umów długoterminowych, zakładały likwidację KDT poprzez wyłączenie i przyznanie wytwórcom z tego tytułu stosownych rekompensat. Aczkolwiek środki na rekompensaty miały być pozyskiwane z emisji obligacji, to wykup tych obligacji miał następować z restrukturyzacyjnej opłaty systemowej, ujętej w cenie energii płaconej przez odbiorców końcowych.

4. W ocenie NIK, uzasadnienie rozwiązań przyjętych w treści *Programu restrukturyzacji kontraktów długoterminowych*, na którym oparto główne założenia projektu ustawy o zasadach rekompensowania kosztów rozwiązania umów długoterminowych, było nierzetelne. W uzasadnieniu tym podano, że realizacja *Programu*, zmierzająca do likwidacji KDT, przyczyni się do racjonalizacji kosztów wytwarzania energii elektrycznej i w konsekwencji do obniżenia ceny tej energii w porównaniu z sytuacją, w której istniałyby KDT. Przewidywana do wprowadzenia restrukturyzacyjna opłata systemowa, miała przynieść potencjalną możliwość spadku płatności za energię przez odbiorców końcowych. Powyższe tezy nie zostały poparte żadnymi szacunkami.

Zdaniem NIK, cena energii jako towaru oferowanego przez wytwórcę po ustawowej likwidacji KDT byłaby niższa, ale ceny płacone przez odbiorców byłyby podwyższone w wyniku wprowadzenia opłaty restrukturyzacyjnej. Opłata restrukturyzacyjna pobierana od każdego odbiorcy końcowego (niezależnie czy kupuje on energię od wytwórcy będącego stroną KDT czy od innego wytwórcy), ograniczałaby popyt na energię ze źródeł wytwórczych, oferujących ceny konkurencyjne wobec ustalonych w KDT.

5. Jak ustalono, zmiany warunków KDT odnoszące się w konsekwencji do okresu obowiązywania, wprowadzono w 13 umowach spośród 34 podlegających ocenie, z czego wydłużenie okresu obowiązywania stwierdzono w 11 umowach, a w dwóch termin skrócono. Biorąc pod uwagę okres badany w przez NIK (lata 2000-2004), wydłużeń dokonano w sześciu umowach, skróceń w trzech<sup>72</sup>.

Maksymalnie termin obowiązywania przesunięto o trzy lata i sześć miesięcy – z 31 grudnia 2022 r. do 30 czerwca 2026 r. – w przypadku umowy zawartej 19 grudnia 1996 r. pomiędzy PSE SA i ZE „Pątnów-Adamów Konin” SA (na dostawę mocy i energii elektrycznej z bloków 7 i 8 El. Pątnów II). Powodem przesunięć w przypadku tej, jak i innych umów były zmiany w terminach realizacji poszczególnych etapów dotyczących realizacji finansowania inwestycji jak i samych prac inwestycyjnych przy modernizacji i rozbudowie bloków energetycznych.

## 8. KOORDYNACJA DZIAŁAŃ RESTRUKTURYZACYJNYCH

1. Realizacja nałożonego na ministra właściwego do spraw gospodarki, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy *Prawo Energetyczne*, obowiązku koordynowania realizacji polityki energetycznej, wykonywana była poprzez uczestnictwo przedstawicieli resortu gospodarki w pracach zespołów międzyresortowych:

- Zespołu ds. Rynku Energii Elektrycznej<sup>73</sup>,
- Zespołu ds. Rynku Energii Elektrycznej i Rynku Gazu Ziarnego,<sup>74</sup>
- Zespołu ds. Polityki Energetycznej<sup>75</sup>.

Zespoły te zostały powołane m.in. w celu monitorowania rynku energii elektrycznej. Funkcjonowały jako organy pomocnicze i opiniotawczo-doradcze Prezesa Rady Ministrów i nie miały kompetencji niezbędnych do koordynowania działalności organów administracji rządowej.

Wpływ Ministra Gospodarki i Pracy na podejmowane przez Ministra Skarbu Państwa decyzje prywatyzacyjne w ramach sektora elektroenergetycznego, był niewielki<sup>76</sup>. Według wyjaśnień pana Jacka Piechoty – Sekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, wynikało to z faktu, że działania w tym zakresie podejmował Minister Skarbu Państwa, zgodnie z art. 25 *ustawy z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej*<sup>77</sup>, stanowiącym, że dział Skarbu Państwa obejmuje „sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w tym (...) prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych”.

Minister właściwy do spraw gospodarki nie posiadał bezpośredniego dostępu do informacji o funkcjonowaniu zdecydowanej większości przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego za pośrednictwem swych przedstawicieli w radach nadzor-

<sup>72</sup> W jednej umowie zawartej z Elektrociepłownią Nowa Sarzyna, aneksem z dnia 25 stycznia 1998 r. okres jej obowiązywania wydłużono o 6 miesięcy, a następnie w maju 2000 r. termin skrócono o 4 miesiące.

<sup>73</sup> Powołanego *Zarządzeniami Nr 28 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 maja 2001r. i Nr 38, z dnia 25 marca 2002 r.*

<sup>74</sup> Powołanego *Zarządzeniem Nr 140 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2002 r.*

<sup>75</sup> Powołanego *Zarządzeniem nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 2004 r.*

<sup>76</sup> Wyjaśnienia z 14 lipca 2004 r. Zbigniewa Kamieńskiego – p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Energetycznego.

<sup>77</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2003r., Nr 159, poz. 1548.

czych spółek tego sektora. W chwili zakończenia czynności kontrolnych pracownicy Ministerstwa Gospodarki i Pracy byli członkami rad nadzorczych w czterech spółkach sektora<sup>78</sup>.

2. NIK ocenia krytycznie – pod względem legalności i celowości – odstąpienie przez Ministerstwo od jednego z siedmiu zadań, sformułowanych w *Założeniach Polityki Energetycznej Polski do 2020 roku*, przyjętych przez Radę Ministrów 22 lutego 2000 r.

Minister Gospodarki został m.in. **zobowiązany do przedstawienia Radzie Ministrów do końca II kwartału 2000 r. koncepcji budowy i wdrożenia systemu monitorowania realizacji założeń polityki energetycznej**. System miał wykorzystywać dane pochodzące ze statystyki publicznej i systemów informacji administracyjnej. Zadanie to nie zostało wykonane. Powodem tego zaniechania, jak wskazano w *Ocenie realizacji i korekcie założeń* z 2 kwietnia 2002 r., były:

- bardzo wysokie wymagania, jakie powinien spełniać system;
- wątpliwość, czy tak uniwersalny system może skutecznie i efektywnie służyć jego potencjalnym użytkownikom i wspomagać podejmowanie decyzji.

Ponadto, autorzy *Oceny i korekty* wskazali, że „niejasno określono kto powinien administrować systemem” i że „nie ustalono także źródeł finansowania tego zamierzenia”<sup>79</sup>.

Zdaniem NIK, powyższa argumentacja nie uzasadnia zaniechania realizacji ww. zadania. Monitorowanie wykonania założeń polityki energetycznej, której celem jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Polski, to warunek konieczny należytej realizacji przez ministra właściwego do spraw gospodarki zadań określonych w art. 12 ust. 2 *ustawy Prawo energetyczne*:

- nadzoru nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych,
- koordynacji realizacji założeń polityki energetycznej Polski.

Należy dodać, że w *Ocenie i korekcie* przyjęto, iż w wyniku działań Rządu zostanie opracowany i wdrożony system monitoringu „wdrażania, przebiegu reform sektora energetycznego oraz skutków wdrażania tych reform dla gospodarki”, prowadzony przez Prezesa URE. Jak wyjaśnił **Prezes URE**<sup>80</sup> działania Rządu w ww. sprawie nie zostały podjęte.

System, do którego realizacji został zobowiązany Minister Gospodarki, powinien – w opinii NIK – korzystać z prowadzonych corocznie badań statystycznych (zleczanych przez Ministerstwo do wykonania **Agencji Rynku Energii SA**), w ramach programu określanego w rozporządzeniach Rady Ministrów<sup>81</sup>. Powinien on również wykorzystywać informacje pozyskiwane w ramach systemu nadzoru właścicielskiego MSP nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa.

<sup>78</sup> tj. w Zakładzie Energetycznym Opole SA, Rzeszowskim Zakładzie Energetycznym SA, Zakładzie Energetycznym Tarnów SA, Będzińskim Zakładzie Elektroenergetycznym SA.

<sup>79</sup> *Ocena założeń i korekta realizacji* str. 8.

<sup>80</sup> Pismo z 19 listopada 2004 r. (GP-090-11(6)/2004/IF).

<sup>81</sup> Na przykład na rok 2003 określone w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2003* (Dz. U. Nr 146, poz. 1227 ze zmianami), który w zakresie rynku paliwowo-energetycznego obejmował pozycje o symbolach 1.44.01, 02, 03, 09.

## 9. PRYWATYZACJA PRZEDSIĘBIORSTW ELEKTROENERGETYCZNYCH

Oddawanie kontroli operacyjnej

1. Najwyższa Izba Kontroli jako nierzetelne i niecelowe oceniła zawieranie przez Ministra Skarbu Państwa umów prywatyzacyjnych, na mocy których Skarb Państwa tracił wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwami elektroenergetycznymi po sprzedaży mniejszościowego pakietu akcji. Skutkiem tego inwestorzy uzyskali na podstawie umów prywatyzacyjnych tych spółek uprawnienia znacznie przekraczające uprawnienia wynikające z nabywanego pakietu akcji.

W latach 2000-2002 Minister Skarbu Państwa zawarł umowy w sprawie sprzedaży mniejszościowych pakietów akcji czterech<sup>82</sup> spółek, tj.:

- 25% – **Elektrownia im. T. Kościuszki SA w Połańcu** (Elektrownia Połaniec) (GZE),
- 35% – **Elektrownia Rybnik SA**,
- 45% – **Elektrociepłownia Zielona Góra SA i Elektrociepłownia Białystok SA** (EC Białystok).

W toku kontroli ustalono, że inwestorzy, nabywając mniejszościowe pakiety akcji, uzyskiwali uprawnienia w organach Spółek ponad prawa wynikające z posiadanego pakietu akcji, a dające im *de facto* kontrolę operacyjną nad Spółką:

a) W *umowie prywatyzacyjnej Elektrowni Połaniec*, Skarb Państwa zaakceptował zobowiązanie do:

- powołania połowy członków Rady Nadzorczej, w tym Przewodniczącego, spośród osób wskazanych przez inwestora (**Tractebel S.A.**) oraz ich odwołania na wniosek inwestora,
- utrzymania w *Statucie Elektrowni Połaniec* prawa Rady Nadzorczej do wyboru Zarządu Spółki,
- podejmowania uchwał Walnego Zgromadzenia po uzgodnieniu z inwestorem (od zawarcia *Umowy prywatyzacyjnej* do uzyskania przez inwestora ponad 50% akcji Spółki, jednak nie dłużej niż w okresie 5 lat i 2 miesięcy od zawarcia *Umowy*),
- głosowania na WZA Spółki za projektami uchwał zgłoszonych przez inwestora w sprawach rozpatrywania i zatwierdzania sprawozdań zarządu, sprawozdań finansowych, zasad podziału zysków lub pokrycia strat,
- zagwarantowania zbycia akcji, w sposób uniemożliwiający przejęcie kontroli nad spółką przez osoby trzecie.

b) Nowy statut Elektrociepłowni „Zielona Góra” SA, stanowił załącznik nr 2 do umowy prywatyzacyjnej tej Spółki. W statucie przyjęto, że w okresie gdy inwestorzy (**Zespół Elektrociepłowni Wrocławskich KOGENERACJA SA i Dalkia Termika SA**) – posiadają łącznie 50% lub mniej akcji Spółki, Rada Nadzorcza ma składać się z sześciu członków (dwóch powołanych przez: pracowników, jednego przez Skarb Państwa, a trzech przez inwestorów). Kogeneracja wyznacza i odwołuje Przewodniczącego Rady Nadzorczej. W przypadku równej ilości głosów przy głosowaniu nad uchwałą Rady, decyduje głos Przewodniczącego. Rada ustala skład Zarządu Spółki, przy czym Kogeneracja powołuje do dwóch członków.

c) Kwestia dodatkowych uprawnień przekazanych inwestorowi przy sprzedaży akcji EC Białystok opisana została w części *Informacji* dotyczącej tej prywatyzacji, na str. 45.

<sup>82</sup> W przypadku siódmej – Elektrowni Skawina w dniu sprzedaży 35% akcji nastąpiło podniesienie kapitału w wyniku którego inwestor objął ponad 50%+1 akcję.

NIK negatywnie, w świetle kryterium rzetelności i gospodarności, ocenia, że o możliwości uzyskania kontroli operacyjnej nad prywatyzowanymi spółkami, na mocy postanowień statutowych, nie byli informowani pozostali oferenci. Jak wyjaśnił wiceminister Dariusz Witkowski „Procedura prywatyzacji spółki w trybie publicznego zaproszenia do rokowań nie przewiduje etapu informowania wszystkich uczestników postępowania przetargowego o szczegółowych postanowieniach umów prywatyzacyjnych zawieranych z Inwestorem, który złożył najlepszą ofertę”. NIK nie podziela tej argumentacji. W przypadku publicznego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa wszyscy oferenci powinni być informowani o zmianie przedmiotu postępowania, tak by mogli złożyć nowe oferty. Działania Ministra Skarbu Państwa uniemożliwiły więc pozostałym potencjalnym inwestorom złożenie oferty udziału w prywatyzacji Spółki na nowych warunkach.

Należy dodać, że Minister Skarbu Państwa nie wskazał o ile korzystniejszą cenę uzyskał dzięki przyznaniu inwestorom w statutach spółek ww. dodatkowych uprawnień.

2. NIK jako nierzetelne oceniła brak w MSP wewnętrznych regulacji określających tryb prowadzenia negocjacji z potencjalnymi inwestorami ws. ostatecznych wersji umów prywatyzacyjnych.

#### Pakiety socjalne

3. W wyniku prywatyzacji 16 spółek sektora elektroenergetycznego 33 725 pracowników otrzymało akcje oraz nagrody okolicznościowe, w łącznej wysokości 2 042 291,3 tys. zł, tj. średnio ponad 60 tys. zł na osobę. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Nazwa spółki	Wartość akcji dla 1 prac. (zł) <sup>83</sup>	Nagroda (zł)	Łącznie dla 1 prac.	Ilość prac.	RAZEM
1.	EC Kraków	56 591	12 500	69 091	1 348	93 134 668
2.	ZE PAK	44 644	4 920	49 564	5 431	269 182 084
3.	ZEC Kogeneracja	18 563	-	18 563	4 180	77 593 340
4.	ZEC Wybrzeże	21 997	16 000	37 997	2 631	99 970 107
5.	EC Będzin	14 688	6 000	20 688	659	13 633 392
6.	EC Warszawskie	52 111	15 000	67 111	4 994	335 152 334
7.	EC Połaniec	62 234	12 000	74 234	2 843	211 047 262
8.	GZE	77 750	16 000	93 750	3 779	354 281 250
9.	EC Białystok	53 725	12 500	66 225	787	52 119 075
10.	EC Zielona Góra	24 062	7 000	31 062	540	16 773 480
11.	El. Rybnik	93 948	16 500	110 448	1 924	212 501 952
12.	El. Skawina	25 728	16 000	41 728	1 147	47 862 016
13.	EC Toruń	31 383	11 500	42 883	347	10 889 901
14.	EC Energotor	3 314	7 000	10 314	239	2 465 046
15.	STOEN	125 593	-	125 593	1 725	216 647 925
16.	ZEC Poznańskich	13 228	12 000	25 228	1 151	29 037 428
Σ					<b>33 725</b>	<b>2 042 291 260</b>

Oprócz ww. korzyści pracownicy prywatyzowanych przedsiębiorstw elektroenergetycznych uzyskiwali na mocy pakietów socjalnych, stanowiących załącznik do umowy prywatyzacyjnej, gwarancje zatrudnienia (w zależności od spółki od dwóch do dziesięciu lat) oraz podwyżkę wynagrodzenia (od 2 do 19,5%).

#### Bezpieczeństwo energetyczne

4. W Aktualizacji zintegrowanego harmonogramu prywatyzacji sektora elektroenergetycznego i wprowadzania rynku energii elektrycznej uchwalonej przez

<sup>83</sup> Wartość akcji objętych przez 1 pracownika stanowi iloczyn liczby akcji objętych przez jednego pracownika i ceny gwarantowanej przez Inwestora.

Radę Ministrów 19 czerwca 2001 r. przyjęto, że prywatyzując spółki elektroenergetyczne Skarb Państwa zachowa (bezterminowo) wpływ na decyzje związane z:

- kontynuowaniem działalności statutowej spółki,
- likwidowaniem i zbywaniem całego lub części majątku spółki,
- nie obniżaniem kapitału akcyjnego,
- sprzedażą akcji innemu inwestorowi.

Powyższe instrumenty gwarantujące kontrolę Skarbu Państwa miały zostać wprowadzone do umów prywatyzacyjnych i/lub statutów prywatyzowanych spółek. Umowy prywatyzacyjne, dotyczące spółek sektora elektroenergetycznego, zawarte przez Ministra Skarbu Państwa po przyjęciu *Aktualizacji* dawały Skarbowi Państwa kontrolę nad ww. decyzjami, jednakże w każdym przypadku wpływ ten był ograniczony w czasie. Po przyjęciu *Aktualizacji* sprywatyzowano: EC Zielona Góra, Elektrownię Skawina, Elektrociepłownię Toruń SA, Elektrociepłownię Energotor-Toruń SA, STOEN SA oraz Zespół Elektrociepłowni Poznańskich SA. W umowach prywatyzacyjnych ww. spółek Minister Skarb Państwa zagwarantował sobie wpływ na ww. decyzje o okresie od 3,5 roku do 15 lat (w zależności od spółki lub rodzaju decyzji) od dnia zawarcia umowy prywatyzacyjnej. Ponieważ przedsiębiorstwa sektora elektroenergetycznego prowadzą działalność służącą m.in. zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa, Skarb Państwa utraci tym samym wpływ na decyzje mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo energetyczne. Działania MSP były sprzeczne z postanowieniami Rady Ministrów w tej sprawie.

#### Wpływ Skarbu Państwa na sieci energetyczne

5. W wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym<sup>84</sup>: **STOEN SA** oraz **Górnośląskiego Zakładu Energetycznego SA** prywatnym inwestorom przekazana została część sieci elektroenergetycznej. Sieci te stanowią kluczową infrastrukturę bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz wdrażania mechanizmów rynkowych w obrocie energią. Zdaniem NIK, brak wpływu państwa na ew. zmiany właścicieli tych sieci może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. W związku z tym, w *Informacji o wynikach kontroli prywatyzacji STOEN SA*<sup>85</sup> sformułowany został wniosek o ustawowe ustalenie prawa pierwokupu przez Państwo, w przypadku sprzedaży przez inwestorów znaczących pakietów akcji spółek dystrybucyjnych.

Wniosek ten nie został zrealizowany. Jak wyjaśnił – Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: „Minister Skarbu Państwa nie podzielił stanowiska Najwyższej Izby Kontroli, uznając, że bezzasadna jest teza, że prywatyzacja dystrybucji może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. Jest ona również oceniana przez MSP jako nieuzasadniona i podważająca zaufania inwestorów do organów Państwa”. Minister SP nie dysponował żadnymi materiałami (ekspertyzami), na podstawie których uznał wniosek NIK za bezzasadny.

Spółki posiadające infrastrukturę istotną dla bezpieczeństwa obywateli, jak sieci elektroenergetyczne, nie powinny być, zdaniem NIK, przedmiotem swobod-

<sup>84</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. Nr 192, poz. 1965) uchylające rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. Nr 13 poz. 122).

<sup>85</sup> Nr ewid. 178/2003/I02015/KGP.

nej wymiany handlowej pozostającej całkowicie poza kontrolą państwa. Państwo powinno dysponować instrumentem zabezpieczającym jego interesy, np. prawem pierwokupu. Należy zauważyć, że w okresie objętym kontrolą, Minister SP nie podjął również innych działań w celu rozwiązania problemu wskazanego przez NIK.

### 1. Prywatyzacja Elektrowni Skawina

Jako niegospodarne NIK oceniła działania Ministra Skarbu Państwa związane z prywatyzacją Elektrowni Skawina SA. W *umowie prywatyzacyjnej* Minister Skarbu Państwa zaakceptował cenę niższą o ponad 2/3 od wartości akcji ustalonej w postępowaniu prywatyzacyjnym. Dotyczyło to:

- akcji nabywanych przez inwestora w ramach w drugiej transzy,
- ceny emisyjnej akcji objętych przez inwestora w ramach gwarantowanego podwyższenia kapitału.

W *Memorandum informacyjnym Elektrowni Skawina z 22 stycznia 2001 r.* zapisano m.in.: w pierwszym etapie prywatyzacji Skarb Państwa zamierza zbyć inwestorowi strategicznemu do 35% akcji, czyli do 245 000 akcji. Minister Skarbu Państwa dopuścił możliwość podniesienia kapitału akcyjnego Spółki i objęcie przez inwestora pakietu ponad 50% akcji Spółki. W drugim etapie prywatyzacji Skarb Państwa sprzedać miał pozostałe akcje Spółki.

W złożonej 18 czerwca 2001 r. ofercie wiążącej nabycia akcji Elektrowni późniejszy nabywca akcji **PSEG Poland Distribution B.V.** (PSEG Poland) zaproponował cenę 24 800 tys. USD za pakiet 35% akcji, tj. 101,23 USD (400,87 zł<sup>86</sup>) za jedną akcję. W ofercie wskazano, że intencją oferenta jest podwyższenie kapitału akcyjnego w celu osiągnięcia własności ponad 51% akcji, a w dalszych etapach nabycie pozostałych akcji Spółki należących do Skarbu Państwa. W ofercie nie określono ceny emisyjnej w przypadku podniesienia kapitału oraz ceny nabycia pozostałych akcji.

W wyniku przeprowadzonych negocjacji, w umowie prywatyzacyjnej Elektrowni Skawina określono cenę sprzedaży w wysokości zaoferowanej przez inwestora 101,23 USD, tj. 405,93 zł<sup>87</sup>, natomiast cenę emisyjną dla ustalonego podniesienia kapitału oraz cenę nabycia dodatkowego, 13,5% pakietu akcji Skarbu Państwa w wysokości 30 USD (123,9zł<sup>88</sup>) za akcję. Ceny te były niższe o 71,23 USD (294,18 zł<sup>89</sup>) od ceny nabycia pakietu 35% akcji Spółki (określonej w ofercie wiążącej oraz umowie prywatyzacyjnej).

W ofercie wiążącej (ostatecznej) inwestor, po przeprowadzeniu badania Spółki, wycenił akcje Elektrowni Skawina na 101,23 USD. Równocześnie inwestor nie uwarunkował ww. ceny od uzyskania korzystniejszej ceny emisyjnej lub korzystniejszej ceny nabycia kolejnych akcji. W wyniku przyjęcia ceny emisyjnej oraz ceny nabycia 13,5% pakietu akcji poniżej 101,23 USD ostateczne warunki transakcji były znacznie gorsze dla Skarbu Państwa niż warunki, do których zo-

---

<sup>86</sup> Wg średniego kursu NBP z 18 czerwca 2001 r. 1 USD=3,96 zł.

<sup>87</sup> Wg kursu NBP z dnia sprzedaży (24 stycznia 2002 r.) 1 USD =4,13 zł.

<sup>88</sup> Wg kursu NBP z 24 stycznia 2002 r.

<sup>89</sup> Wg kursu NBP z 24 stycznia 2002 r.

bowiżał się inwestor w ofercie wiążącej. Zdaniem NIK, w przypadku braku akceptacji przez inwestora ceny emisyjnej oraz ceny nabycia 13,5% pakietu w wysokości nie niższej niż 101,23 USD niecelowe i niegospodarne było zawarcie umowy na ww. warunkach.

Zdaniem NIK, w wyniku akceptacji przez Ministra Skarbu Państwa obniżonej wobec zaoferowanej przez inwestora ceny nabycia dodatkowego pakietu akcji (122 499 akcji), Skarb Państwa nie uzyskał wpływów w wysokości 36 036,8 tys. zł. Ponadto, akceptacja obniżonej ceny emisyjnej akcji Elektrowni Skawina spowodowała, wedle szacunku NIK, obniżenie wartości akcji Skarbu Państwa o 15 487,4 tys. zł<sup>90</sup>.

Podpisanie umowy prywatyzacyjnej nastąpiło na podstawie rekomendacji Dyrektora Departamentu Nadzoru i Prywatyzacji II, zaakceptowanej przez ówczesnego Podsekretarza Stanu w MSP<sup>91</sup>. W rekomendacji nie wspomniano o warunkach zaproponowanych przez PSEG w ofercie wiążącej, informując natomiast, że po uwzględnieniu ceny emisyjnej oraz ceny nabycia 13,5% pakietu akcji uzyskana została „efektywna wycena wartości Spółki na bazie wyceny 63,5% jej akcji 223 mln zł. Kwota ta zawiera się w przedziale wyceny Elektrowni Skawina”.

## 2. Prywatyzacja Elektrociepłowni Białystok

NIK jako niegospodarną oceniła akceptację przez Ministra Skarbu Państwa mniej korzystnej oferty, spośród złożonych przez inwestora przy prywatyzacji Elektrociepłowni Białystok SA. W ofercie wiążącej z 19 września 2000 r. inwestor (**Societe Nationale d'Electricite et de Thermique** – SNET), zaproponował nabycie pakietu akcji EC Białystok S.A. w dwóch wariantach 45% i 51%, oferując za większy pakiet wyższą cenę (66 euro za akcję zamiast 65,5 euro).

W *notatce z 26 września 2000 r.*<sup>92</sup> pani Grażyna Karłowicz-Stoma Dyrektor Departamentu Nadzoru i Prywatyzacji II, zwróciła się do Ministra Skarbu Państwa o zwiększenie z 45% do 51% oferowanego do zbycia pakietu akcji EC Białystok. Notatka została parafowana przez Podsekretarza Stanu oraz zaakceptowana przez Ministra Skarbu Państwa. Ponieważ sprzedaż pakietu 51% akcji wymagała zgody Rady Ministrów (z uwagi na postanowienia *Harmonogramu*) konieczne było przedłożenie, po przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych, stosownego wniosku na Radę Ministrów. Działania takie nie zostały podjęte.

10 listopada 2000 r. rozpoczęte zostały negocjacje pomiędzy SNET a Skarbem Państwa. Przedstawiciele SNET zgłosili chęć nabycia 51% pakietu akcji i uzyskali potwierdzenie, że Minister Skarbu Państwa jest gotów podjąć negocjacje w tej sprawie. Strony ustaliły, że negocjowane będą oba warianty, przy czym sprzedaż pakietu 51% w pierwszej kolejności. Rozmowy w tej sprawie rozpoczęto 15 listopada 2000 r.

<sup>90</sup> Kwota ta stanowi liczbę akcji SP (228 125) pomnożoną przez różnicę pomiędzy wartością pierwszej tranzy akcji Elektrowni Skawina z *Umowy prywatyzacyjnej* a średnią ważoną wartością akcji po podniesieniu kapitału (340,02 zł) – obliczoną wg wzoru (liczba akcji Elektrowni Skawina przed emisją \* cena z *Umowy* + liczba akcji wyemitowanych \* cena emisyjna)/łączna liczba akcji.

<sup>91</sup> Notatka z 10 grudnia 2001 r. (DNiP II-XII-GG-8007/01).

<sup>92</sup> DNiP II-XII-GG/6710/00.

Pismem z 16 listopada 2000 r. SNET złożył Ministrowi Skarbu Państwa ofertę zakupu 51% akcji EC Białostok po wyższej, niż w ofercie wiążącej, cenie 68 euro za akcję. Dzień później doradca prywatyzacyjny (**Towarzystwo Doradztwa Inwestycyjnego Sp. z o.o.**) rekomendował w piśmie do Wicedyrektora Departamentu Nadzoru i Prywatyzacji II<sup>93</sup> zwiększenie sprzedawanego pakietu oraz wystąpienie do Rady Ministrów z wnioskiem o stosowną zgodę. Tego samego dnia wydał on Naczelnikowi Wydziału w DNiP II, następujące polecenie: proszę o przygotowanie stosownego wniosku na KERM i później na Radę Ministrów. Powyższa dekreteacja nie została zrealizowana. W sprawie powodów niepodjęcia działań w celu uzyskania zgody Rady Ministrów, wyjaśniono, że cena za pakiety nie różniła się znacznie. Poza tym spółka dostała środki na program inwestycyjny z tytułu podniesienia kapitału.

28 listopada 2000 r. zakończone zostały negocjacje ws. sprzedaży pakietu 51% akcji. Strony ustaliły cenę 1 akcji (68 euro) oraz zobowiązania inwestycyjne (w tym dotyczące podniesienia kapitału). Zgodnie z przyjętym harmonogramem, dzień później rozpoczęte zostały negocjacje w sprawie sprzedaży pakietu 45%. W celu uzyskania takiej samej, jak w przypadku pakietu większościowego, ceny za 1 akcję (68 euro) reprezentanci Skarbu Państwa zaproponowali rozwiązanie, w którym w zamian za podwyższenie ceny za 1 akcję Skarb Państwa zaakceptuje zapisy w umowie dające inwestorowi uprawnienia wyższe niżby to wynikało z ilości kupowanych akcji<sup>94</sup>. Ostatecznie w zamian za podniesienie ceny za 1 akcję przy sprzedaży pakietu 45% z 66 do 68 euro Skarb Państwa w umowie prywatyzacyjnej zobowiązał się do bezwarunkowego głosowania, zgodnie z instrukcjami SNET, ws. uchwał Walnego Zgromadzenia m.in. w sprawach:

- rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu Spółki z jej działalności oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy Spółki, jak również udzielenia absolutorium członkom organów Spółki z wykonywania przez nich obowiązków,
- podziału zysku lub pokrycia strat,
- wyboru członków Zarządu Spółki,
- wyboru Rady Nadzorczej w drodze głosowania oddzielnymi grupami,
- tworzenia i znoszenia kapitałów i funduszy Spółki,
- użycia kapitału zakładowego i rezerwowego.

Ponadto w *Statucie Spółki*, stanowiącym załącznik nr 6 *umowy prywatyzacyjnej EC Białostok*, przyjęto, że w okresie, w którym Skarb Państwa posiadać będzie ponad 50% akcji Spółki, Rada Nadzorcza składać się będzie z 10 członków, powoływanych w następujący sposób: jednego członka powołuje bezpośrednio Skarb Państwa, czterech wybierają pracownicy Spółki, a pięciu (w tym Przewodniczącego) powołuje SNET. W ww. *Statucie* przyjęto także, że przystąpienie nowego akcjonariusza do Spółki nie spowoduje zmiany ww. trybu powoływania członków Rady Nadzorczej.

---

<sup>93</sup> Pismo 745/11/00 z 17 listopada 2000 r. (na piśmie widnieje błędna data 17 września 2000 r.).

<sup>94</sup> *Raport końcowy z przebiegu prywatyzacji* luty 2001 r.

Ostatecznie inwestor zdecydował się na wariant zakupu 45% akcji, gdyż w trakcie negocjacji „priorytetem dla przedstawicieli SNET stało się jak najszybsze sfinalizowanie transakcji”<sup>95</sup>.

Jak wskazało MSP podpisanie umowy prywatyzacyjnej<sup>96</sup> Skarb Państwa skorzystał na przekazaniu ww. uprawnień inwestorowi uzyskując w wyniku podniesienia ceny akcji za pakiet 45% z 66 do 68 euro dodatkowy przychód 1,8 mln euro.

Zdaniem NIK, przyjęte ostatecznie w umowie prywatyzacyjnej warunki są zdecydowanie mniej korzystne dla Skarbu Państwa niż sprzedaż pakietu 51% akcji. Zobowiązanie się przez Skarb Państwa do głosowania na Walnym Zgromadzeniu EC Białystok zgodnie z ww. instrukcjami inwestora, oznacza, że SNET uzyskał uprawnienia z akcji Skarbu Państwa nie nabywając ich. NIK nie podziela argumentacji, że powodem przekazania powyższych uprawnień była wyjątkowo korzystna cena, znacznie przewyższająca inne oferty.. Korzystniejszą, od proponowanych przez innych oferentów, cenę SNET zgłosiła już w ofercie wiążącej, przed rozpoczęciem negocjacji ze Skarbem Państwa.

Jednocześnie, wprowadzenie do *Statutu EC Białystok* postanowienia, że wejście do Spółki nowego akcjonariusza nie zmienia ww. trybu wyboru członków Rady Nadzorczej. Oznacza to, że jeśli Skarb Państwa sprzeda pozostałe akcje innemu inwestorowi, to w dalszym ciągu jedynymi podmiotami uprawnionymi do wskazywania członków Rady Nadzorczej będą SNET, pracownicy oraz Skarb Państwa. Nabywca nie będzie mógł wprowadzić swojego przedstawiciela do Rady. W związku z powyższym akcje Skarbu Państwa pozbawione zostały większej wartości. NIK nie podziela argumentacji, że nie jest intencją Skarbu Państwa ochrona przyszłych potencjalnych inwestorów. Praktyka wskazuje, że inwestorzy którzy występują o zakup dodatkowych pakietów, to są inwestorzy, którzy są już obecni w spółce.. Ww. postanowienie ogranicza prawa jakie inwestor mógłby uzyskać w wyniku nabycia od Skarbu Państwa akcji EC Białystok, co ma negatywny wpływ na zainteresowanie potencjalnych inwestorów. Ponadto, odnośnie działań podejmowanych w celu zbycia pozostałych akcji EC Białystok, pan Grzegorz Gostkowski wyjaśnił<sup>97</sup> „Inwestor [SNET – dopisek NIK] nie wyraził zainteresowania odkupem od Skarbu Państwa posiadanych akcji w Spółce”.

W ocenie NIK, powyższe działania należy ocenić jako niegospodarne. Zdaniem NIK, Skarb Państwa utracił możliwość uzyskania dodatkowych przychodów w wyniku sprzedaży 51%, a nie 45% akcji EC Białystok w wysokości 6 538 tys. euro, tj. 26 805,8 tys. zł<sup>98</sup>. Ponadto w wyniku akceptacji przez Ministra Skarbu Państwa ww. postanowień umowy prywatyzacyjnej oraz *Statutu EC Białystok*, wartość akcji Skarbu Państwa uległa znacznemu obniżeniu.

NIK ustaliła, że możliwość zawarcia w projekcie umowy ww. uprawnień pojawiła się w trakcie spotkań negocjacyjnych prowadzonych już wyłącznie z SNET. Inni oferenci nie byli informowani o możliwości uzyskania ww. uprawnień.

<sup>95</sup> Patrz przypis nr 94 str. 46.

<sup>96</sup> Notatka z 3 lutego 2001 r. (DNiP II-XII-GG-709/01) paraflowane przez Podsekretarza Stanu.

<sup>97</sup> Pismo MSP/DPRI/1025/05/GG z 21 lutego 2005 r.

<sup>98</sup> Wg średniego kursu NBP z 15 lutego 2001 r. 1 USD=4,1 zł.

## 4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

### 4.1. Organizacja kontroli

Obecna kontrola jest kolejną kontrolą dotyczącą restrukturyzacji i prywatyzacji sektora elektroenergetycznego.

Wyniki  
wcześniejszych  
kontroli NIK

Przeprowadzone kontrole w 1994 r. i w 2001 r. obejmowały realizację obowiązujących wówczas programów restrukturyzacyjnych w elektroenergetyce. Kontrole te, a także kontrola doraźna prywatyzacji STOEN przeprowadzona w 2003 r. wykazały, że podejmowane działania restrukturyzacyjno-prywatyzacyjne były niezgodne z programami rządowymi, wynikającymi z przyjętej w listopadzie 1990 r. uchwały Sejmu w sprawie *Polityki Energetycznej Polski do 2010 r.* oraz z przyjętych w 2000 r. *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*

Kontrola w 1994 r.<sup>99</sup> wykazała m.in.: brak uregulowań prawnych umożliwiających prowadzenie procesów restrukturyzacyjnych, brak strategii i programu prywatyzacji, niedostateczne przygotowanie prawne i ekonomiczne podmiotów oraz zaniżoną ok. 7-krotnie wartość ewidencyjną majątku przeznaczonego do prywatyzacji, co czyniło prywatyzację nieefektywną.

W 2001 r. kontrola<sup>100</sup> wykazała, że Rada Ministrów, Minister Gospodarki i Minister Skarbu Państwa nie zrealizowali zadań związanych z restrukturyzacją i prywatyzacją elektroenergetyki przewidzianych w ww. dokumentach dotyczących polityki energetycznej Polski. Wskutek tego wystąpiły opóźnienia we wprowadzaniu rynku energii oraz w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw sektora. Nie zrealizowano kolejnych programów prywatyzacji określanych w *Kierunkach prywatyzacji na lata 1998, 1999 i 2000.*

### 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne rozpoczęto 8 kwietnia 2004 r. a postępowanie kontrolne zakończono 9 czerwca 2005 r. Ostatnie wystąpienie wystosowano 31 sierpnia 2005 r.

Zastrzeżenia do protokołu zgłosili Minister Skarbu Państwa oraz Minister Gospodarki i Pracy, a zastrzeżenia do wystąpienia zgłosili Minister Skarbu Państwa oraz Zarząd PSE.

Zastrzeżenia do protokołu zgłoszone przez Ministra Skarbu Państwa oraz zastrzeżenia do wystąpienia złożone przez Zarząd PSE zostały oddalone w całości.

Minister Gospodarki i Pracy zgłosił do protokołu kontroli dwanaście zastrzeżeń, z których kontrolujący uwzględnił cztery, a pozostałe oddalił. Minister Skarbu Państwa zgłosił do wystąpienia pokontrolnego dziewiętnaście zastrzeżeń.

<sup>99</sup> Informacja o wynikach kontroli przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym, Warszawa listopad 1994 r. Nr ewid. 79/111B/94.

<sup>100</sup> Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora elektroenergetyki, Warszawa lipiec 2001 r. Nr ewid. 156/2001/P00060/DGO.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło w całości trzy zastrzeżenia, a w części dwa. W pozostałym zakresie zastrzeżenia zostały oddalone.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Gospodarki podał, że wprowadzenie opłaty wyrównawczej okazało się w konsekwencji rozwiązaniem słusznym. Ponieważ jej brak mógł spowodować zagrożenie stabilności finansowej sektora”, a PSE, wykorzystując pozycję quasi monopolistyczną i tak przerzuciłoby koszty finansowania KDT na odbiorców końcowych. Minister poinformował o powołaniu nowej komórki organizacyjnej, która ma m.in. monitorować wdrażanie zadań ujętych w dokumentach rządowych w zakresie energetyki.

Zarząd PSE odnośnie wniosku o zaniechanie aneksowania KDT poinformował, że „PSE nie będzie występować (...) z propozycjami przedłużania okresu obowiązywania poszczególnych KDT”, a w przypadku gdy to PSE otrzyma takie propozycje to „będzie wnikliwie analizować zasadność takich wystąpień”. Odnośnie utworzenia osp podano, że Zarząd „będzie współdziałał z pozostałymi organami spółki (...), a także z innymi organami administracji rządowej, w celu zgodnego z Prawem energetycznym przeprowadzenia działań restrukturyzacyjnych w Grupie Kapitałowej PSE”.

Odnośnie wniosku dotyczącego podjęcia działań Ministra Skarbu Państwa w celu wyodrębnienia operatorów systemu przesyłowego i systemów dystrybucyjnych, Minister poinformował, że:

- w lipcu 2005 r. zarządy spółek dystrybucyjnych zostały zobowiązane do prowadzenia prac związanych z prawno-organizacyjnym procesem wydzielenia osp oraz do przedkładania informacji dotyczących realizacji tego procesu. Natomiast Rady Nadzorcze tych spółek zobowiązano do objęcia szczegółowym nadzorem prac ww. zakresie, w celu dochowania terminów wynikających z przepisów prawa lub dokumentów rządowych;
- prowadzone są działania w zakresie przekazania pod nadzór właścicielski Skarbu Państwa PSE Operator oraz że ws. dotyczących operatorów systemów infrastrukturalnych powołany zostanie zespół międzyresortowych.

W związku z powyższym Minister Skarbu Państwa uznał wniosek NIK za zrealizowany.

Odnośnie wniosku o wystąpienie do Rady Ministrów z projektem zmiany *Programu realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego* w celu zagwarantowania kontroli Skarbu Państwa nad strategicznym zasobem energetycznym państwa (BOT), Minister Skarbu Państwa poinformował, że wniosek zostanie wykorzystany w trakcie prowadzonych przez Ministra Gospodarki prac w zakresie systemowego uregulowania spraw dotyczących funkcjonowania sektora elektroenergetycznego oraz jego restrukturyzacji i przekazany do decyzji Rady Ministrów.

Minister Skarbu Państwa poinformował o realizowaniu wniosków o zaniechanie praktyki przekazywania większych uprawnień w spółkach niż wynikające z kodeksu spółek handlowych dla sprzedawanego pakietu akcji/udziałów oraz o przyjęcie wewnętrznych regulacji określających tryb prowadzenia negocjacji z potencjalnymi inwestorami ws. ostatecznych wersji umów prywatyzacyjnych.

Minister Skarbu nie podjął działań w celu realizacji wniosków o:

- zaniechanie praktyki samowolnego odstępowania od zadań wyznaczonych przez Radę Ministrów oraz szczególnego traktowania przez MSP związków zawodowych sektora elektroenergetycznego;
- wprowadzanie do umów prywatyzacyjnych i statutów prywatyzowanych spółek elektroenergetycznych postanowień gwarantujących Skarbowi Państwa bezterminowe zachowanie wpływu na kluczowe decyzje związane z:
  - kontynuowaniem działalności statutowej spółki,
  - likwidowaniem i zbywaniem istotnych części majątku spółki,
  - obniżaniem kapitału akcyjnego,
  - sprzedażą akcji innemu inwestorowi.
- pilne znalezienie rozwiązań zapewniających państwu polskiemu bezpieczeństwo energetyczne, w przypadku podjęcia przez obecnych właścicieli sprywatyzowanych spółek elektroenergetycznych decyzji skutkujących zbyciem kluczowej infrastruktury sieci elektroenergetycznej.

W wyniku kontroli skierowane zostały dwa zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, w sprawach prywatyzacji El. Skawina oraz EC Białystok.

## **5. ZAŁĄCZNIKI**

### **5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole**

#### **Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**

- Ministerstwo Skarbu Państwa,
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej,
- Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA

#### **Delegatura NIK w Warszawie**

- Elektrownia Kozienice SA,
- Zespół Elektrowni Ostrołęka SA

#### **Delegatura NIK w Katowicach:**

- Południowy Koncern Energetyczny SA
- Zespół Elektrociepłowni Bytom SA

#### **Delegatura NIK w Opolu :**

- Elektrownia Opole SA

#### **Delegatura NIK w Rzeszowie**

- Elektrownia Stalowa Wola SA

#### **6. Delegatura NIK w Łodzi**

- Elektrociepłownia Zduńska Wola Sp. z o.o.

### **5.2. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
- Prezes Rady Ministrów
- Prezes Trybunału Konstytucyjnego
- Prezes Narodowego Banku Polskiego
- Rzecznik Praw Obywatelskich
- Minister Skarbu Państwa
- Minister Gospodarki
- Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki
- Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
- Przewodniczący Sejmowej Komisji Skarbu Państwa
- Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej

### **5.3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność**

Stanowisko Ministra Skarbu Państwa zajmowali:

- Emil Wąsacz od 31 października 1997 r. do 16 sierpnia 2000 r.,

- Andrzej Chronowski od 16 sierpnia 2000 r. do 28 lutego 2001 r.,
- Aldona Kamela - Sowińska od 28 lutego 2001 r. do 19 października 2001 r.,
- Wiesław Kaczmarek od 19 października 2001 r. do 7 stycznia 2003 r.,
- Sławomir Cytrycki od 7 stycznia 2003 r. do 2 kwietnia 2003 r.,
- Piotr Czyżewski od 2 kwietnia 2003 r. do 21 stycznia 2004 r.,
- Zbigniew Kaniewski od 28 stycznia 2004 do 2 maja 2004 r.
- Jacek Socha od 2 maja 2004 r.
- W okresie od 22 stycznia 2004 r. do 28 stycznia 2004 r. Ministra Skarbu Państwa zastępował Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Jerzy Hausner.

Funkcję podsekretarza stanu właściwego ws. energetyki pełnili:

- Jan Buczkowski od 1 marca 1999 r. do 30 września 2000 r.
- Jakub Tropiło od 10 października 2000 r. do 1 marca 2001 r.
- Marian Miłek od 10 kwietnia 2001 r. do 17 października 2001 r.
- Piotr Czyżewski od 23 października 2001 r. do 2 kwietnia 2004 r.
- Tadeusz Soroka od 5 maja 2003 r. do czerwca 2004 r.
- Dariusz Marzec od 9 lipca 2004 r.

Funkcję ministra właściwego ws. gospodarki sprawowali:

- Janusz Steinhoff (od 31 października 1997 r. do 19 października 2001 r.).
- Jacek Piechota (od 19 października 2001 r. do 7 stycznia 2003 r.),
- od 8 stycznia 2003 r. Jerzy Hausner.

Funkcję wiceministra właściwego ws. energetyki pełnili:

- Jan Szlęzak – Podsekretarz Stanu od 21 listopada 1997 r. do 16 maja 2000 r.,
- Andrzej Karbownik - Podsekretarz Stanu od 15 czerwca 2000 r. do 23 października 2001 r.,
- Marek Kossowski - Podsekretarz Stanu od 7 listopada 2001 r. do 2 czerwca 2003 r.,
- Jacek Piechota - Sekretarz Stanu od 3 czerwca 2003 r.

#### 5.4. Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.)
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.)
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.)
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz. U. Z 1999 r. Nr 82 poz. 928, ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa – Dz. U. Nr 106, poz. 493 zm. Nr 156, poz. 775; zm. z 1997 r. Nr 106, poz. 673, Nr 115, poz. 741, Nr 141, poz. 943; z 1998 r. Nr 155, poz. 1014; z 2000 r. Nr 48, poz. 550; z 2001 r. Nr 4, poz. 26.
- Rozporządzenie 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 opracowania analizy (Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm.)

- Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 95, poz. 578 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 15 marca 2003 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 (Dz. U. Nr 35, poz. 303)
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 października 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, pokrywania kosztów przyłączenia, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców. (Dz. U. Nr 135, poz. 881).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach (Dz. U. Nr 132, poz. 867)



MINISTER GOSPODARKI

Piotr Grzegorz Woźniak

Warszawa, 3 października 2006r.

DE-VI-073-BK/06

Ldz. 1946

Pan

Jacek Jeziński

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

*Grzegorz Piotr Woźniak*

W odpowiedzi na przekazaną kopię Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze energetycznym pragnę zająć następujące stanowisko do ww. dokumentu.

Nie można kwestionować faktu, że dotychczasowe programy restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne dla sektora elektroenergetycznego realizowane od połowy lat 90-tych nie przyniosły efektów w postaci rzeczywistej konkurencji na rynku energii elektrycznej i poprawy efektywności. Do głównych przyczyn takiego stanu rzeczy należy zaliczyć brak systemowego rozwiązania problemu kontraktów długoterminowych oraz brak jednomyślności w ramach rządu i konsekwencji we wdrażaniu programów: ani rządowi z lat 1997-2001 nie udało się zrealizować zapowiedzi prywatyzacyjnych, ani rządowi z lat 2001-2005 nie udało się zrealizować planów konsolidacyjnych. Ta diagnoza sytuacji w elektroenergetyce znalazła odzwierciedlenie w zapisach „Programu dla elektroenergetyki” opracowanego przez Ministra Gospodarki a przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 28 marca 2006 r.

Nie można się jednak zgodzić z podnoszonymi zarzutami w punkcie 2.2. *Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym*, że zrezygnowano z wdrażania mechanizmów rynkowych w obrocie energią elektryczną oraz że szczególnie niebezpieczne dla interesów odbiorców jest odejście od zatwierdzania taryf dla spółek dystrybucyjnych przez Prezesa URE.

WYŻSZA IZBA KONTROLI  
Izba Wiceprezesa  
Jacek Jeziński  
wpł. 4.10.2006

DEPARTAMENT  
GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA  
i PRYWATYZACJI  
Data: 5.10.06

„Program dla elektroenergetyki” zawiera szereg rozwiązań mających umożliwić realizację celów w postaci:

1. Obniżki kosztów wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej;
2. Wzrostu bezpieczeństwa energetycznego i wzrost niezawodności dostaw energii elektrycznej dla odbiorców;
3. Realizacja zrównoważonego rozwoju gospodarki oraz rozwój odnawialnych źródeł energii.

Cele te są zrealizowane poprzez działania w zakresie budowy konkurencyjnego rynku energii elektrycznej, kreowania silnych podmiotów zdolnych także do konkurencji międzynarodowej oraz ustanawiania przejrzystych regulacji prawnych. Wdrożenie mechanizmów konkurencji w segmencie obrotu energią elektryczną jest jednym z elementów budowy konkurencyjnego rynku energii elektrycznej.

Przedstawiona w *Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym* teza, że przewidywane w „Programie dla elektroenergetyki” odejście od zatwierdzania przez Prezesa URE taryf dla spółek dystrybucyjnych, określających ceny dla odbiorców energii elektrycznej jest „szczególnie niebezpieczne dla interesów odbiorców” została wsparta wybiórczo wybraną argumentacją, a w *Informacji* nie przytoczono pełnej koncepcji realizacji tego zamierzenia.

Realizacja zmiany podejścia do obowiązku przedkładania Prezesowi URE taryf dla energii elektrycznej musi być rozpatrywana łącznie z realizacją szeregu innych działań poprawiających funkcjonowanie rynku energii elektrycznej w tym rozwiązaniem KDT, wydzieleniem operatora systemu przesyłowego (OSP) i operatorów systemów dystrybucyjnych (OSD), ujednoczeniem zasad ewidencji kosztów dla celów kontroli cen energii elektrycznej i opłat przesyłowych, w oparciu o wytyczne przygotowane przez Prezesa URE, wprowadzeniem ułatwień w korzystaniu z rynku energii dla gospodarstw domowych i małych odbiorców przemysłowych poprzez wprowadzenie konkurujących ze sobą dostawców usług kompleksowych oraz określeniem standardowych wymagań technicznych i procedur przy zmianie sprzedawcy energii elektrycznej.

Na efektywnie funkcjonującym rynku energii elektrycznej lepszym rozwiązaniem dla odbiorców i przedsiębiorstw sektora może okazać się system kontroli ex-post pozwalający na bardziej elastyczne podejście do regulacji działalności gospodarczej, co w konsekwencji poprawi sytuację odbiorców końcowych. Niemniej jednak funkcjonowanie systemu kontroli

taryf *ex post* wymaga sprawnego funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Z uwagi na to, że wprowadzenie mechanizmów rynkowych będzie procesem rozłożonym w czasie, to na obecnym etapie opracowywania założeń nowego prawa energetycznego, nie sposób wykluczyć, iż osiągnięcie zapisanego w programie celu rozłożone zostanie na etapy, przy czym nie można także *a priori* wykluczyć, że w początkowej fazie realizacji przyjętych w programie założeń rozważone będzie przejściowe utrzymanie systemu zatwierdzania taryf „sieciowych” *ex ante*.

Jednym z ważnych elementów „Programu dla elektroenergetyki”, kluczowym z punktu widzenia wdrażania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej jest kwestia rozwiązania problemu kontraktów długoterminowych zawartych pomiędzy PSE S.A. oraz wytwórcami energii elektrycznej.

W ramach „Programu dla elektroenergetyki”, podejmowane są działania mające na celu odejście od obecnej formy kontraktów i zasad ich rozliczeń. W szczególności:

- Przygotowywane są systemowe rozwiązania prawne, zmierzające do likwidacji obecnej formy kontraktów. Ministerstwo Gospodarki opracowało projekt ustawy *o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej*. Obecnie jest on na etapie uzgodnień międzyresortowych;
- Odejście od znacznej części kontraktów nastąpi w wyniku zmiany struktury podmiotów sektora elektroenergetyki i prywatyzacji.

Należy zwrócić uwagę, że Decyzja Komisji Europejskiej dotycząca wszczęcia postępowania na podstawie art. 88 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) w odniesieniu do notyfikowanego programu pomocowego oraz w odniesieniu do pomocy państwa przyznawanej w ramach KDT, skierowana została do władz polskich w dniu 23 listopada 2005 r. oraz opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE Nr C 52 w dniu 2 marca 2006 r.


W związku z ww. decyzją KE Rada Ministrów podjęła w dniu 20 grudnia 2005 r. Uchwałę Nr 318/2005, określającą program prac organów odpowiedzialnych za prowadzenie dalszych prac nad projektem ustawy zmierzającym do restrukturyzacji KDT.

W dniu 23 grudnia 2005 r. władze polskie przesłały KE odpowiedź odnośnie zastrzeżeń do programu pomocowego. Natomiast w dniu 23 stycznia 2006 r. władze polskie przesłały KE odpowiedź, w której przedstawiły argumenty mające na celu oddalenie zastrzeżeń KE co do KDT jako niedozwolonej pomocy publicznej.

Dobiegają końca rządowe prace nad przygotowaniem systemowych rozwiązań prawnych umożliwiających usunięcie jednej z przeszkód na drodze do wdrożenia rynku w postaci historycznych kontraktów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej (KDT). Projekt ustawy w tej sprawie skierowany został do uzgodnień międzyresortowych w dniu 15 września 2006 r.

W *Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym* podniesiono zarzuty o „niezasadnym nałożeniu na odbiorców energii elektrycznej opłaty wyrównawczej na rzecz PSE”. W świetle przygotowywanego projektu ustawy *o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej* składnik wyrównawczy stawki systemowej opłaty przesyłowej po wejściu w życie projektu ustawy nie będzie pobierany. Z uwagi na potrzebę zachowania stabilności finansowej przedsiębiorstw energetycznych, aby nie stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, zaprzestanie pobierania składnika wyrównawczego skorelowane będzie z wprowadzeniem całego systemu mechanizmów osłonowych dla wytwórców będących dotychczas stroną KDT.

Konieczność eliminacji składnika wyrównawczego z obowiązującego w Polsce systemu taryf wiąże się z potrzebą zapewnienia zgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym. Należy bowiem dostrzec, iż istnieje poważne ryzyko, że Komisja Europejska uzna składnik wyrównawczy, za niezgodny z prawem wspólnotowym. Jego konstrukcja – ściśle powiązanie jest z ilością zużywaną energii, obciążenie zarówno energii eksportowanej jak importowanej i przeznaczanie wpływów na wsparcie wytwórców krajowych – może naruszać art. 25 i 90 Traktatu WE. Dalsze trwanie takiej konstrukcji naraża Polskę na konsekwencje postępowania o naruszenie Traktat, które Komisja Europejska może wszcząć na podstawie art. 226 TWE.

Z poważaniem,  


## Opinia Prezesa NIK

do stanowiska Ministra Gospodarki  
przedłożonego do Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji  
i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym

Minister Gospodarki nie zgodził się z negatywną oceną NIK dotyczącą zaniechania wdrażania mechanizmów rynkowych w obrocie energią elektryczną oraz wskazaniem przez NIK niebezpieczeństwa dla odbiorców, jakim będzie odejście od zatwierdzania taryf dla spółek dystrybucyjnych przez Prezesa URE. Minister zwrócił także uwagę na niepełną argumentację uzasadniającą ocenę NIK.

Odnosząc się do stanowiska zauważam, że okoliczności podniesione przez Ministra Gospodarki, jako istotne dla powyższych ocen zostały uwzględnione i przedstawione w niniejszej informacji.

Na str. 25 NIK wskazała potrzebę wydzielenia operatora systemu przesyłowego, gdyż obecne usytuowanie w strukturze Grupy Kapitałowej PSE może być niekorzystne dla wdrażania zasady równoprawnego traktowania podmiotów korzystających lub ubiegających się o korzystanie z usług i sieci przesyłowej. Podobną ocenę Izba przedstawiła w stosunku do operatorów systemów dystrybucyjnych (str. 29). NIK oceniła negatywnie brak wydzielenia spółek obrotu, gdyż tylko rozdzielenie działalności dystrybucyjnej od obrotu umożliwi klarowną ewidencję kosztów dla każdej działalności objętej koncesją (str. 29-30). Problematyce kontraktów długoterminowych poświęcono rozdział 3.2.7 (str. 36-39).

Chciałbym również zwrócić uwagę na zbieżność ocen Ministra Gospodarki i NIK dotyczących rozważenia utrzymania systemu zatwierdzania taryf do czasu sprawnego funkcjonowania mechanizmów rynkowych w elektroenergetyce oraz potrzeby eliminacji składnika wyrównawczego stawki systemowej opłaty przesyłowej.

Warszawa, 9.10.2006

WICEPREZES  
Najwyższej Izby Kontrol  
Jan  
Jacek Jeziński