

Przejęcie Grupy Lotos i PGNiG przez Orlen

Bezpieczeństwo paliwowe w sektorze naftowym

IZABELA OSEMEK

Sektor naftowy jest jednym z kluczowych obszarów bezpieczeństwa energetycznego państwa. Jego zapewnienie oznacza utrzymywanie infrastruktury technicznej na wysokim poziomie sprawności i przepustowości, jak też zapasów interwencyjnych oraz rezerw strategicznych zgodnych z zapotrzebowaniem. Przez ostatnie dwa lata, w związku z atakiem Rosji na Ukrainę, sektor ten był narażony na przerwy w dostawach ropy naftowej oraz produktów ropopochodnych. Nie bez znaczenia były w tym czasie zmiany w nim zachodzące, wynikające z decyzji rządu o połączeniu strategicznych spółek paliwowo-energetycznych: Orlen SA, Grupy Lotos SA oraz Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA¹. Wiązały się one z istotnym ryzykiem dla bezpieczeństwa paliwowego, ale pokazały też potencjał państwa polskiego.

Artykuł przedstawia wyniki kontroli dotyczącej bezpieczeństwa paliwowego państwa w sektorze naftowym², podjętej przez Najwyższą Izbę Kontroli z własnej inicjatywy. Miała ocenić działania organów administracji rządowej i spółek sektora naftowego należących do Skarbu Państwa (SP) dotyczące wzmocnienia kontroli nad infrastrukturą logistyczną dla ropy naftowej i zapewnienia optymalnego rozwoju sektora paliwowego. Kontrolą objęto również prawidłowość połączenia Orleu

z Grupą Lotos, a następnie z PGNiG, przeprowadzonego z uwzględnieniem warunków Komisji Europejskiej oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Skontrolowano Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, spółki PERN SA i OGP Gaz-System SA³. Przewidziany do kontroli Orlen udaremnił przeprowadzenie czynności kontrolnych.

¹ Dalej Orlen, Grupa Lotos oraz PGNiG.

² Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym*, nr. ewid. 100/2023/P/22/013/KGP.

³ Dalej PERN, Gaz-System.



Bezpieczeństwo paliwowe

Ustawowa definicja bezpieczeństwa paliwowego państwa⁴ wskazuje na stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców na ropę naftową i produkty naftowe, w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki. Niezbędne jest zatem zapewnienie ich niezakłóconych dostaw, przez dywersyfikację źródeł i kierunków, a także posiadanie niezawodnej infrastruktury logistycznej do odbioru ropy naftowej, przesyłu i magazynowania surowca i jego produktów.

Polska nie posiada takich złóż ropy naftowej, które pokrywałyby popyt. Krajowe wydobycie stanowi około 4% zapotrzebowania. Do 2022 r. głównym źródłem zaopatrzenia kraju w ropę naftową były dostawy z Rosji, choć w ostatnich latach Polska podejmowała starania, aby uniezależnić się od rosyjskiej ropy (Urals)⁵. Proces ten zdecydowanie przyspieszyła wojna w Ukrainie i sankcje nakładane przez Radę Europejską na Rosję, związane z kluczowymi dla gospodarki tego kraju surowcami energetycznymi. W czwartym kwartale 2022 r. Urals stanowiła tylko 22% ropy przerabianej w Polsce⁶. Zmiana źródła dostaw była możliwa m.in. w ramach współpracy związanej w 2016 r. pomiędzy spółką Orlen i saudyjskim koncernem paliwowo-chemicznym Aramco. Do istotnego

zwiększenia wolumenów dostaw ropy naftowej z Arabii Saudyjskiej doszło w wyniku rozmów partnerskich, prowadzonych w związku z realizacją środków zaradczych określonych przez Komisję Europejską, służących połączeniu spółek Orlen i Grupy Lotos.

Za prawidłowy stan krajowej infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym odpowiada PERN – jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, która zarządza siecią rurociągów naftowych i produktowych, dysponuje około 4,1 mln m³ pojemności magazynowej na ropę naftową i 2,6 mln m³ na paliwa płynne. Należący do PERN terminal naftowy w Gdańsku umożliwia efektywną obsługę tankowców wpływających do Naftoportu, separację różnych gatunków ropy naftowej oraz zapewnia elastyczne funkcjonowanie systemu przesyłowego.

Działania rządu RP

O potrzebie poprawy bezpieczeństwa paliwowego państwa stanowił m.in. dokument rządowy uchwalony w 2017 r. pt. „Polityka Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym”⁷, który wskazywał zadania do wykonania w ramach uporządkowania krajowego sektora naftowego, tj.: budowę i rozbudowę infrastruktury logistycznej, która zapewni dostawy węglowodorów do odbiorców w sytuacjach

⁴ Zgodnie z ustawą z 16.2.2007 o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1650, ze zm.). Dalej ustawa o zapasach.

⁵ Zwana również ropą REBCO (Russian Export Blend Crude Oil).

⁶ Dane na podstawie raportu Ministerstwa Klimatu i Środowiska pt. „Monitorowanie bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa”.

⁷ Uchwała na 182/2017 Rady Ministrów z 28.11.2017, dalej Polityka Rządu RP.

kryzysowych oraz pozwoli na płynne prowadzenie działalności handlowej przez spółki zajmujące się obrotem; budowę i rozbudowę infrastruktury logistycznej umożliwiającej dywersyfikację źródeł i dróg dostaw ropy naftowej do kraju; zapewnienie pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów. Adresatami tych działań byli: minister właściwy ds. energii, Pełnomocnik Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, Prezes Agencji Rezerw Materiałowych⁸ oraz spółki: PERN, Gaz-System, Orlen i Grupa Lotos⁹.

Kontrola wykazała, że Polityka Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym nie została zrealizowana. Żadnego z zadań nie wykonał minister właściwy ds. energii, a także Orlen, którego bezczynność uniemożliwiła innym podmiotom realizację zadań¹⁰. Minister Energii, a następnie Minister Klimatu i Środowiska nie rozpoczął działań zmierzających do opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy o zapasach¹¹, zwiększającej rolę Agencji Rezerw Materiałowych w tworzeniu, utrzymywaniu i finansowaniu

zapasów interwencyjnych za pomocą systemu opłaty zapasowej¹². Nie zobowiązał również Orlenu do przekazywania kwartalnych sprawozdań dotyczących realizacji zawartego w Polityce Rządu RP programu działań dotyczącego tej spółki, w związku z czym nie mógł przekazywać ich kopii Prezesowi Rady Ministrów oraz Pełnomocnikowi Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej¹³. Orlen nie dokonał zbycia wybranych aktywów na rzecz spółki PERN, tj.: rurociągu Żółwieniec-PMRiP Góra¹⁴, rurociągu paliwowego PMRiP Góra-Wielowieś, projektów inwestycyjnych mających na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań ustawy o zapasach w zakresie rurociągów naftowych i paliwowych oraz bazy paliwowej w Mościskach. W tym samym terminie Orlen miał zbyć na rzecz spółki Gaz-System akcje Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” SA, udziałów Kopalni Soli Lubień sp. z o.o., projektów inwestycyjnych mających na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań ustawy o zapasach w zakresie infrastruktury wodosolankowej. Orlen w październiku 2018 r. przystąpił do badań *due diligence* tych aktywów, lecz osiem miesięcy później wstrzymał prace projektowe do czasu

⁸ Obecnie Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych.

⁹ Zadanie stanowiło zapewnienie, że spółki Grupy Lotos nie będą się angażować w budowę nowych rurociągów paliwowych oraz pojemności magazynowych przeznaczonych na zapasy agencyjne oraz zapasy obowiązkowe innych spółek.

¹⁰ Były one zbieżne z zadaniami Orlenu.

¹¹ Pierwsze z zadań przewidzianych do realizacji przez ministra właściwego ds. energii.

¹² Celem osiągnięcia poziomu posiadania zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw ciekłych w ilości odpowiadającej iloczynowi 60 dni i średniego dziennego przywozu netto ekwiwalentu ropy naftowej w poprzednim roku kalendarzowym (producenci i handlowcy – 30 dni).

¹³ Odpowiednio drugie i trzecie zadanie przewidziane do realizacji przez ministra właściwego ds. energii.

¹⁴ Pełna nazwa Podziemny Magazyn Ropy i Paliw „Góra”.



wpracowania z Komisją Europejską warunków połączenia z Grupą Lotos¹⁵. Decyzja Orlenu uzyskała akceptację Ministra Aktywów Państwowych, który w tym czasie wykonywał prawa z akcji należących do Skarbu Państwa w tej spółce. Zgoda Ministra była nieuzasadniona, gdyż był on zobowiązany dążyć, jako reprezentant Skarbu Państwa w spółce Orlen, do realizacji programu działań wskazanego w Polityce Rządu RP.

Pełnomocnik Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej prawidłowo sprawował nadzór nad spółkami Gaz-System oraz PERN w zakresie realizacji programu działań wynikającego z Polityki Rządu RP. Pozyskane od spółek sprawozdania kwartalne o przebiegu realizacji zadań przekazywał do Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego ds. energii. Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych również realizował powierzone mu zadania. Dokonał rozproszenia zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw oraz ulokowania ich części blisko głównych rynków konsumpcji. W 2022 r. około 39% zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw składowane było w bezzbiornikowych pojemnościach PMRiP Góra, zaś reszta w zbiornikach zlokalizowanych na terenie całego kraju. Ponadto zmieniono

strukturę zapasów agencyjnych przez zwiększenie udziału paliw gotowych w ogólnej ilości zapasów. W 2019 r. powiększono je do około 40%, przy czym wartość oczekiwana od 30 czerwca 2024 r. to co najmniej 50%, zaś od 30 czerwca 2029 r. – 75%. Pozostałe zapasy mogą być utrzymywane w postaci ropy naftowej¹⁶.

Spółka Gaz-System niezwłocznie przystąpiła do realizacji zadań wynikających z Polityki Rządu RP. Zleciła wycenę aktywów, które miała nabyć od Orlenu¹⁷, a po oszacowaniu wartości tych aktywów przedłożyła wstępną ofertę zakupu. Do transakcji jednak nie doszło, bowiem Orlen wstrzymał wszelkie działania z uwagi na toczące się przed Komisją Europejską postępowanie w sprawie połączenia z Grupą Lotos.

Spółka PERN, poza zadaniami wspólnymi z Orlenem¹⁸, określonymi w Polityce Rządu RP, miała wykonać pięć projektów inwestycyjnych dotyczących rozbudowy systemu infrastruktury logistycznej dla ropy naftowej i jej produktów. Zwiększono pojemność magazynową na ropę naftową w Gdańsku i w magazynach na paliwa na terenie całego kraju, zbudowano rurociąg paliwowy Boronów-Trzebinia. W realizacji pozostają dwa strategiczne projekty, pierwszy dotyczy budowy drugiej

¹⁵ Spółka nie powróciła już do realizacji ww. zadań.

¹⁶ Na podstawie ustawy z 19.7.2019 o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz ustawy – Prawo energetyczne (Dz.U. 2019, poz. 1517).

¹⁷ Aktywa zostały wymienione w ramach opisu zadań dotyczących Orlenu, wspólnych z innymi spółkami.

¹⁸ Zadania zostały wymienione w ramach opisu zadań dotyczących Orlenu, wspólnych z innymi spółkami. Poza tym, w terminie 6 miesięcy od dnia zakupu przez Gaz-System od Orlenu akcji Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” S.A. PERN, w porozumieniu z Gaz-System miał przygotować wieloletnią strategię rozwoju infrastruktury w sektorze naftowym, uwzględniając potrzeby dotyczące logistyki magazynowania, przesyłu, przeładunku ropy naftowej i paliw, wraz z harmonogramem jej realizacji. Zadanie nie zostało zrealizowane.

nitki rurociągu Pomorskiego (Płock-Gdańsk), drugi – dostosowania PMRiP Góra do wymagań ustawy o zapasach.

Zaopatrzenie rynku krajowego w ropę i paliwa

Na mocy ustaw z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁹ oraz z 7 kwietnia 1997 r. o prawie energetycznym²⁰ minister właściwy ds. energii odpowiada za politykę i bezpieczeństwo energetyczne kraju, dostaw energii, surowców energetycznych i paliw oraz – w zakresie infrastruktury – za funkcjonowanie systemów energetycznych. Ponadto na podstawie ustawy o zapasach²¹ reguluje szczegółowe zasady funkcjonowania systemu zapasów ropy naftowej i produktów naftowych oraz reagowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa.

Kontrola wykazała, że minister właściwy ds. energii monitorował rynek ropy naftowej i paliw. Pozyskiwał bieżące dane od Agencji Rynku Energii, Urzędu Regulacji Energetyki, Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, a także Międzynarodowej Agencji Energetycznej. W Ministerstwie Klimatu i Środowiska funkcjonował zespół do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa²², w którym uczestniczyli członkowie Rady Ministrów oraz przedstawiciele spółek paliwowych,

co umożliwiało pozyskiwanie aktualnych informacji na temat sytuacji w sektorze naftowym. Minister podejmował interwencje na rynku produktów naftowych, reagując na sytuacje zakłócające jego prawidłowe funkcjonowanie. Na przykład w 2019 r. dokonał obniżenia poziomu obowiązkowych zapasów ropy naftowej. Uwolnione wolumenty wprowadził na rynek w związku ze wstrzymaniem tłoczenia rurociągiem „Przyjaźń” zanieczyszczonej chlorkami ropy naftowej z Rosji. Ta decyzja spowodowała obniżenie wymaganego przez Unię Europejską 90-dniowego poziomu zapasów interwencyjnych²³, jednak siedem miesięcy później został on odtworzony z nadwyżką i stanowił 91-dniowy poziom zapasów. W 2020 r. podjął też decyzję o zmniejszeniu zapasów obowiązkowych paliw, ponieważ zwiększyło się zapotrzebowanie na benzynę i olej napędowy w związku z odmrażaniem gospodarki po pandemii COVID-19. Z kolei w 2022 r. decyzje Ministra o obniżeniu zapasów obowiązkowych ropy naftowej, oleju napędowego, benzyny i gazu płynnego LPG zostały podjęte w związku z działaniami wojennymi w Ukrainie i miały na celu uspokojenie sytuacji na krajowym rynku paliw. Ponadto Minister zdecydował o przeniesieniu określonych wolumentów zapasów paliw do rezerw strategicznych²⁴ i wsparciu Ukrainy. Te działania ponownie oznaczały obniżenie

¹⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 2512; art. 7a ust. 2 ustawy.

²⁰ Dz.U. z 2022 r., poz. 1385, ze zm; art. 12 ust. 2 ustawy.

²¹ Tj.: art. 4, art. 13 ust. 5, art. 21b ust. 9, art. 21e, art. 33 ust. 5, art. 44a ustawy.

²² Dz. Urz. Min. Klimatu z 2020 r., poz. 18. Zespół powołany zarządzeniem Ministra Klimatu z 26.3.2020 kontynuował prace przy Ministrze Klimatu i Środowiska.

²³ Zapasy interwencyjne składają się z zapasów obowiązkowych, tworzonych i utrzymywanych przez producentów i handlowców, oraz z zapasów agencyjnych, tworzonych i utrzymywanych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych.

²⁴ Na podstawie art. 48a ustawy o zapasach.



90-dniowego poziomu zapasów interwencyjnych. Komisja Europejska była każdorazowo informowana o odstępstwach w poziomie utrzymywanych zapasów.

Na podstawie ustawy z 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych²⁵ wolumeny ropy naftowej i produktów ropopochodnych mogą być utrzymywane jako rezerwy strategiczne. Tworzy się je m.in. na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej w celu wsparcia wykonania zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, jak też realizacji interesów Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i wypełnienia jej zobowiązań międzynarodowych. Podstawą tworzenia rezerw strategicznych jest Rządowy Program Rezerw Strategicznych lub decyzje Prezesa Rady Ministrów²⁶ o utworzeniu rezerw nieobjętych Programem. Ponadto na podstawie art. 48a ustawy o zapasach można tworzyć rezerwy strategiczne, co miało miejsce w okresie objętym tą kontrolą. Rządowy Program Rezerw Strategicznych i decyzje o utworzeniu rezerw strategicznych stanowią informacje niejawne

w rozumieniu ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²⁷.

Infrastruktura logistyczna w sektorze

Kluczową rolę w systemie zaopatrzenia kraju w surowiec niezbędny do pracy rafinerii²⁸ odgrywa Naftoport w Gdańsku, który w związku z agresją Rosji na Ukrainę oraz sankcjami gospodarczymi UE odbierał duże wolumeny dostaw. W 2022 r. przeładunki ropy naftowej i paliw wyniosły 24,5 mln ton i były o 37% wyższe niż w roku poprzednim. Rozładowana ropa naftowa trafiła rurociągami do zbiorników zlokalizowanych na terenie terminala naftowego w Gdańsku lub do zbiorników należących do Grupy Lotos, a stamtąd podawana była do instalacji technologicznych rafinerii gdańskiej. Do rafinerii w Płocku ropa naftowa była przesyłana za pomocą rurociągu pomorskiego, którego maksymalne możliwości przesyłowe wynoszą 30 mln ton ropy rocznie. Uzyskane w wyniku złożonego procesu przerobu ropy naftowej produkty, takie jak benzyna i olej napędowy, były przesyłane dalekosiężnymi rurociągami produktowymi do baz paliwowych na terenie całego kraju bądź transportowane cysternami kolejowymi, a następnie samochodowymi do stacji benzynowych. W latach 2018–2022 spółka PERN prowadziła kilka inwestycji mających na celu budowę i rozbudowę infrastruktury

²⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 1513, ze zm.

²⁶ Od 23.2.2021 za tworzenie rezerw strategicznych i nadzór nad Rządową Agencją Rezerw Strategicznych odpowiedzialny był Prezes Rady Ministrów, wcześniej był to minister właściwy ds. energii.

²⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 756, tj.

²⁸ Największe pod względem mocy przerobowych rafinerie ropy naftowej w Polsce to rafineria w Płocku (16,3 mln ton/rok) oraz rafineria w Gdańsku (10,5 mln ton/rok), obie należą do grupy kapitałowej Orlen.

w sektorze naftowym. W 2020 r. w Bazie Gdańsk powstały dwa zbiorniki na ropę naftową o pojemności 100 tys. m³ każdy, zaś w 2021 r. zwiększono o 390 tys. m³ pojemności magazynowe na ropę naftową w gdańskim terminalu, dzięki czemu baza surowcowa nad polskim morzem powiększyła się o ponad 0,5 mln m³. Spółka pręźnie realizowała budowę baz paliwowych, w latach 2019–2022 przybyło 20 zbiorników paliwowych o łącznej pojemności 574 tys. m³. Kolejne zbiorniki o łącznej pojemności 256 tys. m³ miały zostać oddane do eksploatacji w 2023 r. Na wczesnym etapie zaawansowania była natomiast inwestycja dotycząca budowy II nitki rurociągu pomorskiego (faza przygotowawcza). Mimo że projekt nie uzyskał potwierdzenia opłacalności ekonomicznej, to przystąpienie do jego realizacji uzasadniano aspektami bezpieczeństwa paliwowego państwa. Rurociąg o długości 240 km i przepustowości 25 mln ton/rok będzie dodatkowym zabezpieczeniem transportu surowca na odcinku Gdańsk–Płock. Jego realizacja została uwzględniona w ustawie z 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym²⁹. W związku z tą ustawą, PERN zrealizował również budowę rurociągu Boronów-Trzebinia, co zapewniło zwiększenie tłoczeń na trasie Płock–Mościska–Emilianów, a jednocześnie przyczyniło się do poprawy dostępności paliw dla aglomeracji śląskiej. Z kolei inwestycja dostosowania Podziemnego Magazynu Ropy i Paliw Góra do wymagań ustawy o zapasach miała polegać na zapewnieniu

parametrów technicznych magazynu i jego systemów przesyłowych umożliwiających interwencyjne uwolnienie całości utrzymywanych zapasów. Wytlóczenie tych zapasów miało przebiegać w następujący sposób: dla ropy naftowej w okresie 150 dni – począwszy od 1 stycznia 2024 r. i w okresie 90 dni – od 1 stycznia 2029 r., zaś dla paliw w okresie 90 dni – począwszy od 1 stycznia 2024 r. Realizacji tej inwestycji towarzyszyły liczne opóźnienia, w związku z czym NIK sformułowała uwagę dotyczącą zagrożeń dla dotrzymania terminu dostosowania PMRiP Góra do wymagań ustawy o zapasach. Ponadto Izba oceniła, że budżet ww. inwestycji był nierzetelnie oszacowany, na podstawie nieaktualnych cen materiałów i usług, co spowodowało wzrost kosztów realizacji inwestycji o ponad 100% względem pierwotnych założeń. PERN przystąpił również do budowy rurociągu gazu płynnego (LPG) na odcinku Port Gdynia – Dębogórze – Kosakowo, projekt miał być współrealizowany ze spółką Orlen. Wyniki analiz przeprowadzonych przez PERN dla tej inwestycji wykazały brak jej rentowności, jednocześnie Orlen wycofał się, wskutek czego w marcu 2022 r. projekt został zamknięty.

Połączenie Orleń z Grupą Lotos

Do 2022 r. Orlen, Grupa Lotos oraz PGNiG działały na krajowym rynku niezależnie, stanowiąc dla siebie konkurencję w zbieżnych obszarach działalności. Skarb Państwa posiadał w nich odpowiednio 27,5%, 53,2% oraz 71,9% akcji.

²⁹ Dz.U. z 2019 r., poz. 630, ze zm., dalej ustawa o strategicznych inwestycjach w sektorze naftowym.



W pierwszej dekadzie XXI w. zrodził się wśród rządzących pomysł połączenia Orlenu i Grupy Lotos w duży koncern paliwowy. Na jego realizację należało poczekać kolejną dekadę. W lutym 2018 r. ówczesny minister energii podpisał w imieniu Skarbu Państwa list intencyjny ze spółką Orlen dotyczący zamiaru przejścia kontroli kapitałowej przez Orlen nad Grupą Lotos. Czynność, która początkowo miała służyć sprawdzeniu możliwości dokonania fuzji przy zachowaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa paliwowego państwa, w tym zapewnienia optymalnych dostaw ropy naftowej, oraz poznaniu wyzwań dla sektora paliwowego w kontekście transformacji energetycznej, stała się *de facto* początkiem procesu połączenia spółek. Skarb Państwa rozpoczął działania w celu określenia podstawowych założeń fuzji, wariantów jej przeprowadzenia, a także oszacowania efektów połączenia i sposobów kumulacji polskiego kapitału. Analizie poddano również możliwość zwiększenia udziału Skarbu Państwa w połączonym podmiocie, a także konieczność eliminacji ryzyka wrogiego przejścia w trakcie procesu łączenia i po połączeniu. Kwestia zabezpieczenia transakcji była kluczowym elementem, gdyż w latach 2012–2016 Skarb Państwa doświadczył próby wrogiego przejścia Grupy Azoty

przez podmiot powiązany z kapitałem rosyjskim. Prace nad szczegółową koncepcją konsolidacji Orlenu i Grupy Lotos w drugiej połowie 2018 r. prowadziła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów³⁰. Według jej opinii w proces połączenia spółek należało zaangażować m.in. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów³¹, który miał określić oczekiwania dotyczące zbilansowania udziału Skarbu Państwa w skonsolidowanym podmiocie *versus* oczekiwania wielkości wpływów budżetowych płynących z transakcji. Równolegle toczyły się intensywne prace w spółkach Orlen i Grupa Lotos.

Ponieważ połączenie dotyczyło dużych przedsiębiorstw – pod względem wielkości obrotów przypadających na Wspólnotę³² – posiadających rafinerię, działających w sektorze naftowym w Polsce i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, transakcja miała charakter wspólnotowy, co oznacza, że organem oceniającym była Komisja Europejska. Uznała ona, że koncentracja ww. spółek może doprowadzić do znacznego zakłócenia skutecznej konkurencji na następujących rynkach: hurtowej sprzedaży paliw silnikowych w Polsce; dostaw detalicznych paliw silnikowych w Polsce; dostaw paliwa do silników odrzutowych w Polsce i Czechach; dostaw pozostałych produktów w Polsce, m.in. takich jak asfalt standardowy,

³⁰ W okresie od 1.6.2018 do 6.12.2019 prawa z akcji Skarbu Państwa w spółce Orlen wykonywał Prezes Rady Ministrów. Od 7.12.2019 uprawnienia właścicielskie z akcji Skarbu Państwa w Orlen wykonywał Minister Aktywów Państwowych.

³¹ Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów to organ pomocniczy Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Jego zadaniem jest koordynacja działań i sprawne podejmowanie decyzji w sprawach gospodarczych i rozwojowych oraz rekomendowanie ich Radzie Ministrów. Zarządzenie nr 131 Prezesa Rady Ministrów z 30.9.2016 w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów – M.P. z 2016 r., poz. 946.

³² Na podstawie art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z 20.1.2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw. Tekst mający znaczenie dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

modyfikowany i przemysłowy. W tej sytuacji Orlen podjął działania, aby zmienić pierwotne wypracowanie założeń koncentracji, tak aby wypełnić oczekiwania Komisji Europejskiej i tym samym móc doprowadzić transakcję do końca. W wyniku licznych spotkań i rozmów udało się osiągnąć warunki połączenia akceptowalne dla obu stron³³.

Środki zaradcze

Decyzją Komisji Europejskiej z 14 lipca 2020 r. Orlen został zobligowany do wypełnienia następujących środków zaradczych warunkujących połączenie z Grupą Lotos³⁴:

- w odniesieniu do hurtowych dostaw oleju napędowego, benzyny i lekkiego oleju opałowego w Polsce środki zaradcze obejmowały: zbycie 30% udziałów w rafinerii Grupy Lotos, co w połączeniu z umową odbioru zapewniało beneficjentowi środka zaradczego dostęp do ilości oleju napędowego i benzyny odpowiadającej około połowie produkcji rafinerii; aby umożliwić przywóz w przybliżeniu odpowiadający drugiej połowie produkcji rafinerii, środki zaradcze obejmowały także zbycie pięciu terminali będących własnością Grupy Lotos i czterech terminali należących do Orlenu na rzecz niezależnego dostawcy usług logistycznych oraz zobowiązanie podmiotu powstałego w wyniku połączenia do uwolnienia zdolności magazynowania paliwa,

które zarezerwowano u innych dostawców powierzchni magazynowych w Polsce;

- w wypadku detalicznych dostaw paliw silnikowych w Polsce środki zaradcze obejmowały: zbycie 389 stacji prowadzących sprzedaż detaliczną w odpowiedzi na obawy zgłoszone przez Komisję na szczeblu krajowym i lokalnym; nabywca sieci sprzedaży detalicznej miał dokonywać zakupu paliw od podmiotu powstałego w wyniku połączenia w ramach umowy dostawy;

- w wypadku dostaw paliwa do silników odrzutowych na poziomie „loco rafineria” w Polsce i w Republice Czeskiej oraz dostaw paliwa lotniczego do silników odrzutowych do samolotów w Polsce, środki zaradcze obejmowały: zbycie udziałów Grupy Lotos w spółce joint venture ze spółką BP, zobowiązanie do kontynuowania dostaw paliwa lotniczego do silników odrzutowych na rzecz tej spółki i zobowiązanie do oferowania jej i innym dostawcom paliwa lotniczego do silników odrzutowych, dostępu do usług w zakresie magazynowania; Orlen zobowiązał się także do zbudowania nowego terminala umożliwiającego przywóz paliwa lotniczego do silników odrzutowych, który miał być przekazany niezależnemu dostawcy usług logistycznych; nabywca 30% udziałów w rafinerii Grupy Lotos miał otrzymać również dostęp do udziału w produkcji paliwa lotniczego do silników odrzutowych tej rafinerii; w Republice Czeskiej Orlen

³³ Kalendarium najważniejszych zdarzeń w procesie połączenia Orlenu i Grupy Lotos dostępne na <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezpieczenstwo-paliwowe-polski-w-cieniu-fuzji-naftowych-gigantow.html>>.

³⁴ Na podstawie streszczenia decyzji Komisji z 14.7.2020 uznającej koncentrację za zgodną z rynkiem wewnętrznym oraz z funkcjonowaniem Porozumienia EOG (sprawa M.9014 – PKN Orlen/Grupa Lotos – notyfikowana jako dokument nr C(2020) 4651).



miał udostępnić w drodze przetargu ilości paliwa lotniczego do silników odrzutowych równoważne wielkości sprzedaży Grupy Lotos przed transakcją;

- w wypadku dostaw różnego rodzaju asfaltu w Polsce środki zaradcze obejmowały: zbycie dwóch zakładów produkcji i dystrybucji asfaltu na południu kraju oraz umowę dostawy.

Wymienione środki zaradcze nadały nowego znaczenia fuzji Orlenu z Grupą Lotos. W formule zaproponowanej przez Komisję Europejską połączenie spółek oznaczało rozłączenie aktywów Grupy Lotos, z przeznaczeniem części z nich na sprzedaż. Zbyte miały być również wybrane aktywa Orlenu. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że środki zaradcze określone w decyzji Komisji Europejskiej z 14 lipca 2020 r. były dotkliwe.

Orlen przystąpił do poszukiwania potencjalnych nabywców aktywów Grupy Lotos, skierował zapytania ofertowe do największych światowych koncernów paliwowych, z których część przystąpiła do negocjacji. W wyniku rozmów i poczynionych z inwestorami uzgodnień, Orlen przedłożył Komisji Europejskiej listę potencjalnych nabywców wybranych aktywów Grupy Lotos wraz z propozycją warunków umownych. Komisja zaakceptowała inwestorów, zaś w odniesieniu do warunków umownych zgłosiła zastrzeżenia dotyczące ograniczeń dla akwizycji ze strony kupujących. Chodziło o usunięcie dwóch klauzul z zapisów umownych. Pierwsza

to tzw. *lock-up period*, czyli ograniczenie możliwości zbycia udziałów w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. przez okres trzech lat. Druga dotyczyła tzw. *right of first offer*, czyli prawo pierwszej oferty, przysługujące Orlenowi. Po skorygowaniu projektów umów, Komisja Europejska wydała 20 czerwca 2022 r. decyzję zatwierdzającą wyłonionych inwestorów i zawarte z nimi umowy przedwstępne na zakup wybranych części biznesu Grupy Lotos³⁵.

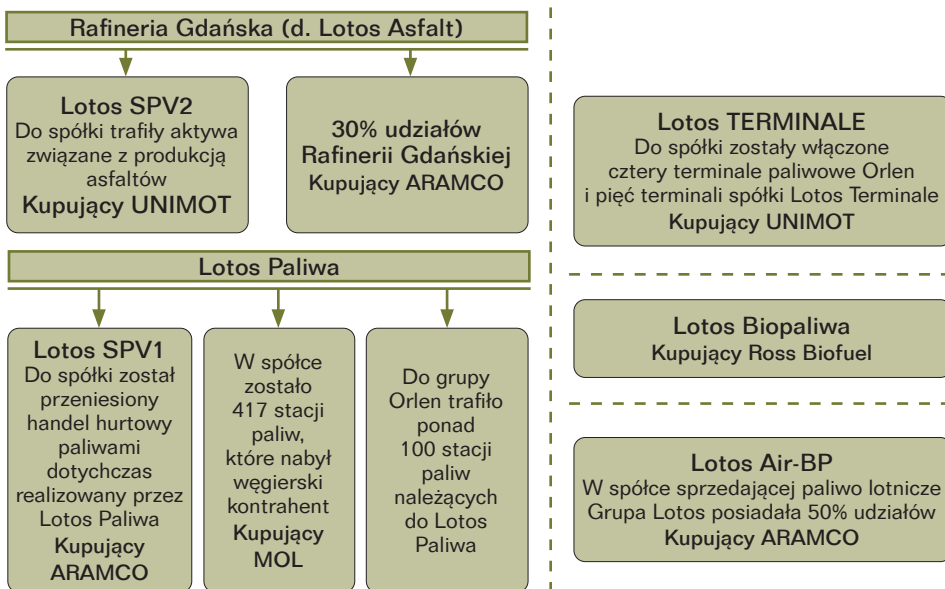
Charakterystyka poszczególnych transakcji została zaprezentowana na rys. 1, s. 54.

Połączenie Orlenu z Grupą Lotos na warunkach określonych przez Komisję Europejską spowodowało, że na polskim rynku paliwowym w sektorze naftowym pojawiły się nowe podmioty, takie jak Aramco, MOL, Rossi Biofuel, a obecne ugruntowały swoją pozycję, jak spółka Unimot. Ich obecność miała służyć zachowaniu konkurencyjności, niemniej warunki, na jakich saudyjskie Aramco zostało wprowadzone na rynek zrodziły ryzyko dotyczące funkcjonowania rafinerii gdańskiej³⁶ i stabilności rynku paliw. Aramco otrzymało przywilej zgłaszania weta w sprawach dotyczących zatwierdzania budżetu, polityki korporacyjnej, kosztów i wolumenów produkcji rafinerii, a także realizacji nowych inwestycji. W wypadku braku zgody i jedności wspólników będących udziałowcami spółki Rafineria Gdańska sp. z o.o. (30% Aramco i 70% Orlen) może dojść do paraliżu decyzyjnego i zakłócenia jej bieżącej działalności. Ponadto Saudyjczycy otrzymali

³⁵ Zawarcie umów przyrzeczonych bądź, w zależności od przypadku, wejście w życie umów warunkowych, miało nastąpić w terminie sześciu miesięcy od dnia ich zatwierdzenia przez Komisję Europejską.

³⁶ Dotyczy spółki Rafineria Gdańska sp. z o.o., dalej zamiennie Rafineria.

Rysunek 1. Aktywa Grupy Lotos objęte środkami zaradczymi ze wskazaniem podmiotu nabywającego



Źródło: Opracowanie własne NIK.

prawo do odbioru około 50% produktów³⁷ pochodzących z rafinerii gdańskiej (benzyny i oleju napędowego). W sytuacji gdyby je wyeksportowali, mogliby spowodować deficyt na rynku paliw, biorąc pod uwagę zapotrzebowanie krajowe na te produkty i konieczność ich sprowadzania, jako import uzupełniający do wielkości krajowej produkcji. Współpraca Orlenu z Aramco, poza zagrożeniami wskazanymi powyżej, miała stworzyć szanse dla rozwoju projektów

dotyczących olefin i pochodnych, B+R, w tym dotyczących technologii zrównoważonego rozwoju. Nadrzędną wartością tej współpracy jest gwarancja dostaw ropy naftowej od Aramco do grupy kapitałowej Orlen w ilości od 200 tys. do 337 tys. baryłek dziennie, przy czym docelowy wolumen dostaw ma wynieść 20 mln ton rocznie. W odniesieniu do umów zawartych z pozostałymi inwestorami, Izba nie miała zastrzeżeń³⁸.

³⁷ Prawo to wynikało z dwóch różnych umów, 30% na podstawie umowy zbycia 30% udziałów w spółce Rafineria Gdańska sp. z o.o. (wcześniej spółka Lotos Asphalt sp. z o.o.) oraz ok. 20% na podstawie umowy odbioru (tzw. *off-take*) na warunkach rynkowych.

³⁸ Z uwagi na udaremnienie przeprowadzenia kontroli w spółce Orlen, NIK nie miała dostępu do pełnej dokumentacji źródłowej. Przedmiotem badania były umowy zawarte z Aramco, Rossi Biofuel, Unimot i dotyczące nabycia aktywów Grupy Lotos.



Rażąco niska cena Lotosu

NIK stwierdziła, że we wszystkich przypadkach, z wyjątkiem transakcji Orlen – MOL, cena sprzedaży aktywów Grupy Lotos odbiegała w sposób istotny od szacunkowej wartości wynikającej z wycen. Izba dokonała wycień na podstawie metody porównawczej oraz zdyskontowanych przepływów pieniężnych³⁹. Łączna cena sprzedaży aktywów objętych środkami zaradczymi powinna stanowić 10,2 mld zł⁴⁰, tymczasem Orlen sprzedał je za 4,6 mld zł⁴¹. Według NIK to równowartość ceny sprzedaży 30% udziałów w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. na rzecz Aramco⁴². Transakcja z Aramco jest przyczyną największych rozbieżności pomiędzy wartością wycień NIK, a ceną zapłaty otrzymaną przez Orlen. Aramco powinno zapłacić ogółem 9,4 mld zł⁴³, uiściło zaś jedynie 2,2 mld zł. Zapłata pozostałych podmiotów, tj. Unimot i Rossi Biofuel powinna wynieść około 0,8 mld zł⁴⁴. Izba oceniła, że wartość umów zawartych w ramach procesu połączenia Orlenu z Grupą Lotos, na warunkach uzgodnionych przez Orlen z Komisją Europejską, była rażąco niska.

Połączenie Orlenu i PGNiG

Po fuzji z Grupą Lotos 1 sierpnia 2022 r. Orlen przystąpił do procesu połączenia z PGNiG. Postępowanie było prowadzone przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), mimo że wniosek o zgodę na przejęcie PGNiG został skierowany do Komisji Europejskiej. KE zdecydowała jednak o przeniesieniu kompetencji oceny transakcji do polskiego urzędu uznając, że planowana koncentracja nie wywrze istotnych skutków dla konkurencji poza Polską. Warunkiem postawionym przez UOKiK była sprzedaż Gas Storage Poland sp. z o.o.⁴⁵ (GSP), należącej do grupy kapitałowej PGNiG i będącej operatorem systemu magazynów gazu ziemnego w Polsce⁴⁶. Przyjęte w decyzji UOKiK zobowiązanie miało służyć rozdzieleniu działalności infrastrukturalnej od działalności obrotu gazem ziemnym. Orlen przystąpił do wyłonienia potencjalnego nabywcy spółki GSP i w wyniku prowadzonych rozmów wskazał na spółkę Gaz-System. Wybór ten zaakceptował Prezes UOKiK. Połączenie Orlenu z PGNiG nastąpiło 2 listopada 2022 r. Licząc od tej daty płocka spółka miała

³⁹ Do swoich obliczeń posłużono się parametrami opierającymi się na modelowej marży rafinerijnej. Zasadność stosowania marży rafinerijnej do oceny rentowności rafinerii znajduje potwierdzenie w metodach stosowanych przez firmy doradcze przy wycenach przedsiębiorstw z branży ropy naftowej i gazu ziemnego.

⁴⁰ Kwota nie uwzględnia rozliczenia transakcji z MOL z uwagi na brak dostępu do danych źródłowych w zakresie działalności detalicznej.

⁴¹ Kwota nie uwzględnia rozliczenia transakcji z Unimot.

⁴² Z uwzględnieniem umowy *off-take*.

⁴³ Tj. cena zapłaty za wszystkie aktywa Grupy Lotos nabyte przez Aramco: 30% udziałów w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o., działalność hurtowa, działalność biznesowa dot. paliwa lotniczego oraz 50% udziałów Lotos Air BP sp. z o.o.

⁴⁴ Aktywa zostały sprzedane za cenę niższą, brak dokładnych danych na temat ostatecznej kwoty rozliczeń pomiędzy Orlenem a wskazanymi podmiotami.

⁴⁵ Dalej spółka GSP.

⁴⁶ Decyzja Prezesa UOKiK nr DKK-82/2022 z 16.3.2022.

12 miesięcy na realizację jego warunku⁴⁷, 15 marca 2024 r. doszło pomiędzy Orle-nem i Gaz-System do zawarcia umowy dotyczącej zbycia operatora systemu magazynowania, natomiast same magazyny pozostały własnością Grupy Orlen.

Brak działań Ministra Aktywów Państwowych

Minister Aktywów Państwowych (MAP) wykonywał prawa z akcji Skarbu Państwa⁴⁸ w spółce Orlen, kiedy łączyła się ona z Grupą Lotos oraz PGNiG, i choć od strony formalno-prawnej działał prawidłowo, to trudno uznać, aby nadzór nad działaniami Orle-nu był sprawowany w sposób rzetelny i kompleksowy. W procesach konsolidacyjnych łączące się ze sobą spółki uznały, że to Orlen, z uwagi na to, że jest spółką przejmującą, będzie pełnić wiodącą rolę. Jednocześnie wiodącą rolę Orle-nu uznał także Minister Aktywów Państwowych i nie domagał się większej wiedzy o przebiegu procesów połączeniowych ponad to, co Orlen przekazywał w komunikatach giełdowych. Było to zupełnie niezrozumiałe z racji sprawowanej przez Ministra funkcji nadzorczej wynikającej z praw właścicielskich oraz szczególnych uprawnień reprezentanta Skarbu Państwa wobec

spółek o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego⁴⁹. Minister, chcąc ocenić zasadność połączenia spółek i uzyskać w tej sprawie rekomendację, zatrudnił doradcę ekonomiczno-finansowego, nie zapewnił mu jednak dostępu do danych źródłowych znajdujących się w spółce Orlen. Analizy i oszacowania sporządzone przez doradcę bazowały w znacznej części na wyliczeniach przekazywanych przez obie spółki. Minister tłumaczył, że nie może pozyskać tych danych w związku z ograniczeniami prawnymi uniemożliwiającymi dostęp wybranych akcjonariuszy do dokumentów stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Izba nie podzieliła tych wyjaśnień, bowiem zatrudniony przez Ministra doradca prawny wskazywał na okoliczności, w których Minister Aktywów Państwowych mógł występować do spółek notowanych na giełdzie z prośbą o informacje, nie naruszając przepisów rozporządzenia o nadużyciach na rynku MAR (z ang. *Market Abuse Regulation*)⁵⁰. Należy zauważyć, że Minister w procesie połączenia Orle-nu i Grupy Lotos występował w podwójnej roli: jako podmiot wykonujący prawa z akcji Skarbu Państwa w spółce Orlen na mocy ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵¹ oraz jako organ kontroli

⁴⁷ Decyzją Prezesa UOKiK nr DKK-265/2023 z 8.11.2023 termin ten został wydłużony, ale nie ujawniono okresu wydłużenia.

⁴⁸ Tj. od 7.12.2019.

⁴⁹ Na podstawie ustawy z 18.3.2010 o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, Dz.U. z 2020 r., poz. 2173, tj.

⁵⁰ Tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z 16.4.2014 w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG.

⁵¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 2259, ze zm; art. 9 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 pkt. 5) ustawy.



na mocy ustawy z 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji⁵². Każda z tych ról uprawniała Ministra do wystąpienia o informację do Orlenu w sprawie procesu konsolidacyjnego. Powołując się na monografię pod redakcją prof. zw. dr hab. Andrzeja Kidyby⁵³, NIK wskazuje, że Skarb Państwa jest współnikiem szczególnym, stanowi on bowiem prawną emanację państwa. W konsekwencji uczestnicząc w obrocie gospodarczym, często będzie realizował on nie tyle funkcje właściwe wszystkim uczestnikom obrotu (najczęściej jest to maksymalizacja zysku z prowadzonej działalności), ale funkcje właściwe państwu, nawet jeśli będą one pozostawały w sprzeczności z interesem Skarbu Państwa pojmowanym w kategoriach prywatnoprawnych (biznesowych). Najczęściej w grę będzie wchodziła realizacja zadań określonych w Konstytucji RP⁵⁴ i ustawach, ale także realizacja doraźnych albo długofalowych celów politycznych. W takiej sytuacji bardzo łatwo może dojść do konfliktu dwóch interesów: państwa, którego prawną emanacją jest Skarb Państwa, i spółki, w której uczestniczy on w charakterze akcjonariusza.

Konsekwencją biernej postawy Ministra Aktywów Państwowych wobec spółki Orlen było to, że nie posiadał on danych źródłowych stanowiących podstawę wyliczenia wartości aktywów Grupy Lotos zbywanych w związku z realizacją środków zaradczych Komisji Europejskiej, nie znał

wartości ofert złożonych przez potencjalnych nabywców oraz wartości i warunków zawartych umów. Nie znał również dokładnej wartości wyliczonych synergii i dyssynergii wynikających z połączenia spółek Orlen, Grupy Lotos i PGNiG. Doradca Ministra zastrzegwał w sporządzanych raportach, że nie miał możliwości weryfikacji danych dostarczonych przez Orlen i jego doradców, oraz że nie ponosi odpowiedzialności za dane źródłowe (wejściowe). Mimo braku kompletnej wiedzy oraz nieznanomości ryzyka i zagrożeń wynikających z podejmowanych decyzji, Minister Aktywów Państwowych wnioskował do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na połączenie spółek paliwowo-gazowych, co według NIK było działaniem nierzetelnym.

Przypadek Orlenu – udaremnienie kontroli

Kontrolerzy przybyli do Orlenu w terminie uzgodnionym z przedstawicielami spółki, aby rozpocząć kontrolę na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o NIK⁵⁵. W trakcie spotkania Zarząd, działając przez ustanowionych pełnomocników, nie wyraził na nią zgody. Odmówiono też przekazania dokumentów wskazanych przez NIK, kwestionując podstawę prawną przeprowadzenia kontroli. Pracownicy Izby wielokrotnie przedstawiali swoje stanowisko odnośnie do uprawnień kontrolnych, jednakże przedstawiciele spółki celowo

⁵² Dz.U. z 2015 r., poz. 1272, ze zm; art. 3 ust.1 pkt. 6) lit. a) ustawy.

⁵³ A. Kidyba: *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, Warszawa 2015 r. Autor fragmentu P. Malinowski.

⁵⁴ Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

⁵⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 623, ze zm., dalej ustawa o NIK.

dążyli do jej udaremnienia. Izba złożyła zawiadomienie do prokuratury, wskazując że działanie spółki Orlen wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 98 ustawy o NIK. Celem tego przepisu jest prawna ochrona prawidłowego realizowania zadań naczelnego organu kontroli państwowej.

Orlen powstał wskutek prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i działa dzięki mieniu wydzielonemu z mienia ogólnonarodowego na podstawie ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁵⁶. Jak wynika z Krajowego Rejestru Sądowego (Dział 1, Rubryka 6 – Sposób powstania Spółki) uchwałą nr 8/99 zwyczajnego Walnego Zgromadzenia akcjonariuszy „Petrochemii Płock” SA z 19 maja 1999 roku połączono Mazowieckie Zakłady Rafineryjne i Petrochemiczne „Petrochemia Płock” (spółka przejmująca) z Centralą Produktów Naftowych „CPN” SA w Warszawie (przejmowana). Majątek i działalność spółki przejmowanej trafiły na zasadzie pełnej ciągłości do spółki przejmującej. W konsekwencji ta ostatnia wstąpiła we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejętej.

Obie spółki podlegające połączeniu powstały z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki akcyjne Skarbu Państwa. Zostało im przekazane mienie państwowe. Na przykład decyzją z 7 maja 1991 r. Wojewoda Płocki – na podstawie art. 2 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce

gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵⁷ – stwierdził nabycie przez Mazowieckie Zakłady Rafineryjne i Petrochemiczne w Płocku (MZRIp) od 5 grudnia 1990 r. prawa użytkownika wieczystego nieruchomości stanowiących własność SP, położonych w Płocku, Białej, Drganich Nowych, Drganich Starych, Trzepowie oraz nabycie, nieodpłatnie, własności budynków i urządzeń znajdujących się na ww. nieruchomościach. Ponadto, na podstawie m.in. zarządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z 22 kwietnia 1948 r.⁵⁸ (§ 8) przekazano na rzecz Centrali Produktów Naftowych majątek Skarbu Państwa, oznaczony przez Ministra Przemysłu i Handlu.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁵⁹, spółka powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego wstąpiła we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego przedsiębiorstwa. Zgodnie z komentarzem⁶⁰ do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, wyrażona w ust. 2 zasada stanowi o istocie przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę. Polega ono na pełnej transformacji – w jego wyniku nie powstaje nowy podmiot prawa, zmienia się jedynie kształt prawny. Transformacja odnosi się jedynie do wewnętrznych stosunków prawnych podmiotu – jego ustroju. Nie ma żadnego znaczenia dla stosunków zewnętrznych. Spółka, powstała w wyniku przekształcenia:

⁵⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 437, t.j.

⁵⁷ Dz.U. nr 79, poz. 464.

⁵⁸ M.P. 1948 nr 46, poz. 233.

⁵⁹ Dz.U. nr 51, poz. 298.

⁶⁰ W. Góralczyk jr: *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1991, s. 32-33.



- jest właścicielem wszystkich rzeczy, których właścicielem było przedsiębiorstwo,
- wstępuje w prawo użytkownika wieczystego gruntów przysługujące przedsiębiorstwu w chwili przekształcenia,
- staje się stroną wszystkich umów wiążących przedsiębiorstwo w chwili przekształcenia,
- odpowiada za szkody, które wyrządziło przedsiębiorstwo przed przekształceniem,
- staje się współnikiem spółek, w których przedsiębiorstwo uczestniczyło w chwili przekształcenia.

Przyjęcie w ustawie zasady pełnej transformacji sprawia, że powstanie spółki nie jest jej założeniem (zawianiem) w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych.

Warto podkreślić, że w konsekwencji prywatyzacji ww. przedsiębiorstw państwowych oraz późniejszego ich połączenia, Orlen działa obecnie dzięki mieniu, które zostało wydzielone z narodowego majątku na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę (miała miejsce pełna transformacja) nie wpłynęło na to, że mienie, którym ona dysponowała i dysponuje do dziś, jest w znacznej mierze tym samym (pierwotnie ogólnonarodowym – obecnie państwowym) lub mieniem, które powstało w toku prowadzonej działalności przy wykorzystaniu mienia ogólnonarodowego.

Artykuł 2 ust. 3 ustawy o NIK nie zawiera wskazania wielkości udziału mienia państwowego, stwierdzenie „działają z udziałem” oznacza, że działają z każdym udziałem mienia państwowego.

Przeprowadzenie przez Izbę kontroli w Orleniu na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK znajduje uzasadnienie. Artykuł 203 ust. 3 Konstytucji RP i art. 2 ust. 3 ustawy o NIK określają kompetencje Izby do kontrolowania podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Przepis zawarty w punkcie 4 art. 2 ust. 3 ustawy o NIK uszczegóławia kompetencję określoną w art. 2 ust. 3 tej ustawy, wskazując, że kontrola może dotyczyć podmiotów, które działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych.

NIK, będąc podmiotem uprawnionym do kontroli podmiotów o mieszanej strukturze własnościowej, w tym Orlenu, ma prawo do przeprowadzania kontroli w zakresie szerszym aniżeli ten wyznaczony przez ściśle określony udział państwa czy samorządu terytorialnego⁶¹. Powyższy przepis konstytucyjny oraz art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o NIK odnosi się do wszystkich podmiotów funkcjonujących z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego.

⁶¹ M. Granat: *Zakres uprawnień kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli (na przykładzie KGHM). Ekspertyzy i opinie prawne*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, nr 4/02, s. 13-16. W ekspertyzie przywołano pogląd Piotra Winczorka z: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 259.

W szczególności art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o NIK odnosi się do spółek kapitałowych, których akcjonariuszem jest państwo. Przez swoje akcje SP jest właścicielem części przedsiębiorstwa.

Pod pojęciem „wykorzystywania majątku lub środków państwowych lub samorządowych” należy rozumieć działanie z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystanie z mienia państwowego albo samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych. Każdy z wymienionych sposobów może być realizowany odrębnie i dotyczy odrębnego stanu faktycznego. W pojęciu „działanie z udziałem” mieszczą się wspólne przedsięwzięcia podmiotu podlegającego kontroli prowadzone z państwowymi lub samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, np. gdy Skarb Państwa lub samorząd jest jednym z akcjonariuszy lub udziałowców w spółce prawa handlowego. Natomiast pojęcie „korzystanie z mienia państwowego lub samorządowego” obejmuje samodzielne przedsięwzięcia przedsiębiorcy, w realizowanie których zaangażowane jest mienie państwowe lub samorządowe, czyli własność lub inne prawa majątkowe. Termin „wykorzystywanie” majątku lub środków należy odnieść do znaczenia przyjętego w prawie rzeczowym w odniesieniu do określenia „korzystanie”. Mając na względzie art. 140 i następane ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁶² (własność i prawa rzeczowe), pojęcie „korzystanie” oznacza uprawnienie do posiadania, używania, pobierania pożytków, dysponowania

faktycznego, przetwarzania, zużycia, etc. Pojęcie „majątku” (ogół praw majątkowych, aktywa/pasywa) jest utożsamiane z pojęciem „mienie”. Według art. 44¹ k.c. „mieniem państwowym” jest własność i inne prawa majątkowe. Analogicznie należy rozumieć pojęcie mienia/majątku komunalnego. Przesądza to o „państwowym” charakterze majątku w rozumieniu przepisu art. 203 ust. 3 Konstytucji RP i art. 2 ust. 3 ustawy o NIK. Nie ma bowiem znaczenia dla oceny tego „państwowego” charakteru, jaki procent udziałów/akcji przypada w spółce Skarbowi Państwa. W stosunkach prawnych spółki mamy do czynienia ze współwłasnością łączną, co oznacza, że w każdym składniku majątku (prawa, rzeczy) spółki znajduje się też ułamek aktywów należący do SP.

W dniu udaremnienia przez Orlen kontroli NIK (16 maja 2022 r.) udział Skarbu Państwa w kapitale zakładowym spółki wynosił 27,52% (obecnie niemal 50%). Oceniając zaangażowanie kapitałowe Skarbu Państwa w Orlenie, wskazać należy również na udział w kapitale akcyjnym spółki PERN (Skarb Państwa posiada wyłączny udział w jej kapitale akcyjnym, wobec czego jest ona państwową osobą prawną), która posiadała w Orlenie udział na poziomie 4,9%. Innymi słowy, SP bezpośrednio lub pośrednio posiadał 32,42% udziału w kapitale zakładowym płockiej spółki. Biorąc to pod uwagę, już sama struktura akcjonariatu (dwa otwarte fundusze emerytalne z udziałem na poziomie 6,29% i 7,34% oraz akcjonariusze zostali na poziomie 53,95%, co do których

⁶² Dz.U. z 2023 r., poz. 1610, t.j. Dalej k.c.



brak podstaw do przyjęcia twierdzenia innego niż o ich rozproszeniu, bowiem żaden z nich na zwyczajnym Walnym Zgromadzeniu Orlenu 27 maja 2021 r. nie posiadał ponad 5% głosów⁶³) świadczy, że kontrolę nad Orlenem sprawuje Skarb Państwa. Jak wynika ze sprawozdania Zarządu z działalności Grupy Orlen i Orlenu za rok 2020⁶⁴, w spółce występuje ograniczenie prawa głosu – akcjonariusz nie może na walnym zgromadzeniu wykonywać więcej niż 10% ogólnej liczby głosów istniejących w spółce na dany dzień. Nie dotyczy to tylko Skarbu Państwa, banku depozytowego oraz podmiotów zależnych od SP⁶⁵.

Istotne są również stosunki w spółce w tak opisanej strukturze korporacyjnej i wobec istniejącego rozproszenia akcjonariatu. Najbardziej miarodajnym przykładem pozostaje faktyczny rozkład głosów na zwyczajnym walnym zgromadzeniu. Na przykład 27 maja 2021 r. liczba akcji posiadana przez Skarb Państwa zapewniła mu udział w głosach na poziomie 43,10%, zaś przez PERN – na poziomie 7,67%⁶⁶.

Jeśli spojrzeć na Orlen przez pryzmat struktury kapitałowej, jest to spółka o kapitale mieszanym, z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa. Natomiast po uwzględnieniu wszystkich uregulowań, w szczególności jej statutu⁶⁷, okazuje się, że władztwo państwa w stosunku

do Orlenu jest kluczowe i bardziej zbliżone do władztwa nad jednoosobową spółką SP niż o kapitale mieszanym, w której czynnik dominacji określony jest liczbą akcji. Postanowienia statutowe spółki nadają państwu szczególne uprawnienia, np. do kontrolowania instrumentów służących przeciwdziałaniu (blokowaniu) wrogiego przejęcia (§ 11 ust. 3 i nast. statutu spółki), jak też zapewniają Skarbowi Państwa przewagę podczas obrad walnego zgromadzenia. Dzięki temu SP (i podmioty zależne) jest m.in. uprawniony do udzielania absolutorium członkom Rady Nadzorczej i Zarządu spółki (§ 7 ust. 2), powoływania i odwoływania członków Rady (§ 7 ust. 4). Uprzywilejowanie przejawia się także choćby w podejmowaniu decyzji kadrowych dotyczących składu osobowego organów spółki. W Orlenie, dopóki Skarb Państwa posiada choć jedną jej akcję, jest uprawniony do powoływania i odwoływania jednego członka Rady Nadzorczej (§ 8 ust. 2 statutu spółki) i powołania członka Zarządu spółki (§ 9 ust. 3).

Bez dalszej analizy stosunków korporacyjnych i wpływu poszczególnych akcjonariuszy na obsadę organów pozwala to stwierdzić, że Skarb Państwa pozostaje wobec Orlenu w relacji dominującej, o której mowa w art. 4 § 1 pkt 4 ustawy – Kodeks spółek handlowych z 15 września

⁶³ Por. <<https://www.ornen.pl/pl/o-firmie/o-spolce/organy-i-struktura-spolki/struktura-akcjonariatu>> oraz „Raport bieżący Orlen” nr 31 z 27.5.2021.

⁶⁴ s. 162.

⁶⁵ Wykonywanie prawa głosu oraz specjalne uprawnienia kontrolne zostały szczegółowo uregulowane w statucie spółki.

⁶⁶ Por. załącznik do raportu bieżącego Orlen nr 31/2021 z 27.5.2021, dostępny na <<https://www.ornen.pl/PL/RelacjeInwestorskie/RaportyBiezace/Strony/Raport-biezacy-nr-31-2021.aspx>>.

⁶⁷ Dostępny na <<https://www.ornen.pl/pl/o-firmie/o-spolce/organy-i-struktura-spolki/dokumenty-korporacyjne>>.

2000 r.⁶⁸, a tym samym sprawuje nad nim kontrolę. Orlen jest spółką bezpośrednio zależną od Skarbu Państwa (i pośrednio zależną przez PERN). Państwo – utożsamiane w sferze majątkowej jako Skarb Państwa – posiada wobec tego decydujący faktyczny wpływ na działalność Orlelu.

Ta opinia była zaprezentowana Zarządowi (pełnomocnikom) jako oficjalne stanowisko NIK⁶⁹. Do wymiany pism w tej sprawie dochodziło zarówno przed 16 maja 2022 r., jak i później. Opinia ta została także przedstawiona przez kontrolerów NIK w siedzibie Orlelu, w trakcie spotkania z jego pełnomocnikami.

Należy podkreślić, że brak możliwości skontrolowania Orlelu oznaczał, że cele badania zostały zrealizowane dzięki prowadzeniu czynności w pozostałych jednostkach objętych kontrolą, a także współpracy urzędów i instytucji państwowych – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

Wnioski

Bezpieczeństwo paliwowe państwa w sektorze naftowym w okresie objętym kontrolą było zapewnione przez ciągłość dostaw ropy naftowej i produktów ropopochodnych, zostały również zdywersyfikowane kierunki i źródła dostaw surowca. Nie doszło do wzmocnienia kontroli państwa nad strategiczną infrastrukturą logistyczną dla ropy naftowej i paliw, a w wyniku fuzji Orlelu i Grupy Lotos⁷⁰ utracono część

infrastruktury stanowiącej aktywa spółek z większościowym lub całkowitym udziałem Skarbu Państwa. Infrastruktura logistyczna Grupy Lotos trafiła do spółki Unimot, która przejęła także część infrastruktury Orlelu, oraz do spółki Rafineria Gdańska sp. z o.o.

Wyniki kontroli wskazały na potrzebę poprawy nadzoru nad strategicznymi obszarami sektora naftowego. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników pięciu jednostek przedstawiono dziewięć wniosków. W wystąpieniu do Ministra Aktywów Państwowych odstąpiono od formułowania wniosków dotyczących jego działań w procesie połączenia Orlelu z Grupą Lotos z powodu zakończenia tego procesu.

W Informacji o wynikach kontroli NIK sformułowała dwa wnioski do Prezesa Rady Ministrów. Pierwszy dotyczył wyznaczenia organu administracji rządowej odpowiedzialnego za realizację Polityki Rządu RP, drugi – zapewnienia jej aktualizacji i ustalenia terminów do końca nien wykonanych zadań oraz osiągnięcia wszystkich celów. Do Ministra Aktywów Państwowych skierowano wniosek o zapewnienie w ramach ładu korporacyjnego w Grupie Orlen ochrony interesu gospodarczego Skarbu Państwa oraz ochrony bezpieczeństwa paliwowego, przez umożliwienie walnemu zgromadzeniu akcjonariuszy Orlelu wyrażania zgody w kwestiach

⁶⁸ Dz.U. z 2022 r., poz. 1467, ze zm.

⁶⁹ Pisma podpisywane przez kontrolerów NIK bądź dyrektora, wicedyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

⁷⁰ Na warunkach określonych przez Komisję Europejską.



kluczowych z punktu widzenia polityki energetycznej Polski.

Do Ministra Klimatu i Środowiska skierowano wniosek o dokonanie, w ramach kompetencji właściwych ministrowi ds. energii, analizy skutków działań Orlenu podjętych w związku z realizacją środków zaradczych określonych w procesie połączenia z Grupą Lotos dla rynku naftowego

i gazowego w Polsce, w tym poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski.

IZABELA OSEMEK
doradca ekonomiczny,
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, sektor naftowy, połączenie Orlenu z Grupą Lotos, środki zaradcze, infrastruktura dla ropy naftowej

Bibliografia

1. Góralczyk W.: *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1991.
2. Granat M.: *Zakres uprawnień kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli (na przykładzie KGHM). Ekspertyzy i opinie prawne*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Wydawnictwo Sejmowe nr 4 (49) 02.
3. Kidyba A.: *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.

ABSTRACT

Fuel Safety in the Oil Sector – Takeover of Grupa Lotos and PGNiG by Orlen

The audit was dedicated to the state's fuel safety in the oil sector. It was aimed at assessing the activities of the government administration bodies and oil sector companies owned by the State Treasury and comprising the regularity of the merger between Orlen and Grupa Lotos, and then the Polish Oil and Gas Company (Polish: Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA, PGNiG), considering the provisions of the European Commission and the Office of Competition and Consumer Protection (Polish: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, UOKiK). The audit was conducted at the Ministry of State Assets, the Ministry of Climate and Environment, the Office of the Government Proxy for Strategic Energy Infrastructure, PERN SA and OGP Gaz-System SA companies. Orlen, which was supposed to be subject to the audit, prevented the audit proceedings from being conducted.

Izabela Osemek Economic Advisor, Department of Economy, Public Assets & Privatization

Key words: energy safety, oil sector, merger between Orlen and Grupa Lotos, preventive measures, infrastructure for oil