



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X KADENCJA

---

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2022 r.

Druk nr 678 S

---

## SPRAWOZDANIE

### KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

### KOMISJI GOSPODARKI NARODOWEJ I INNOWACYJNOŚCI

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym (druk nr 678)**

Marszałek Senatu w dniu 31 marca 2022 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2022 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawkę i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Zastępca Przewodniczącego Komisji  
Gospodarki Narodowej i Innowacyjności  
(-) Wojciech Piecha

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Bogdana Borusewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933) po rozdziale 6 dodaje się rozdział 6a w brzmieniu:

„Rozdział 6a

Nadzwyczajne ograniczenie zbywania mienia Skarbu Państwa

**Art. 37a. 1.** W przypadku wystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską z wnioskiem o podjęcie konsultacji w trybie art. 4 Traktatu Północnoatlantyckiego sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz. U. z 2000 r. poz. 970), w okresie 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku nie mogą być zbywane należące do Skarbu Państwa akcje, udziały, prawa z akcji i prawa z udziałów w spółkach, o których mowa w art. 13 ust. 1, należące do tych spółek przedsiębiorstwa lub ich wyodrębnione części, a także należące do tych spółek nieruchomości.

2. Zbycie mienia Skarbu Państwa z naruszeniem ust. 1 jest nieważne. Przepis art. 16 ust. 2 stosuje się odpowiednio.”.

**Art. 2.** Ograniczenie, o którym mowa w art. 37a ustawy zmienianej w art. 1, stosuje się również w przypadku, gdy z wnioskiem o podjęcie konsultacji wystąpiono przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

Wywołana przez Federację Rosyjską wojna w Ukrainie i jej konsekwencje: geopolityczne, dla gospodarki krajowej i międzynarodowej oraz dla bezpieczeństwa państwa, wymagają – w ocenie Senatu – podjęcia pilnych działań w celu ochrony i zabezpieczenia mienia spółek z udziałem Skarbu Państwa, realizujących zadania publiczne oraz mających istotne znaczenie dla gospodarki państwa.

W gospodarce każdego państwa istnieją sektory o strategicznym znaczeniu dla jego bezpieczeństwa, tj. takie, w których zakłócenie działalności przedsiębiorców mogłoby znacząco naruszyć to bezpieczeństwo. W celu określenia, jakie sektory należy uznać za strategiczne w wyżej wskazanym rozumieniu, można zastosować następujące kryteria:

- 1) prowadzenie działalności gospodarczej bezpośrednio na potrzeby związane z bezpieczeństwem państwa lub
- 2) wysoki poziom integracji danego sektora gospodarki z innymi sektorami lub podstawowymi potrzebami życiowymi obywateli (silna zależność), przy równoczesnym wysokim stopniu koncentracji tego sektora.<sup>1)</sup>

Przy zastosowaniu powyższych kryteriów można zdefiniować 7 sektorów polskiej gospodarki o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Są to:

- 1) wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną,
- 2) wydobywanie, przesył, dystrybucja i magazynowanie paliw gazowych,
- 3) wytwarzanie, przesył i magazynowanie paliw płynnych,
- 4) telekomunikacja,
- 5) bankowość,
- 6) produkcja dokumentów (i związanych z nimi systemów IT) oraz banknotów,
- 7) przemysł zbrojeniowy.<sup>2)</sup>

Skarb Państwa pozostaje znaczącym akcjonariuszem we wszystkich wymienionych powyżej (poza telekomunikacją) sektorach o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Co więcej, poza rynkiem bankowym i wskazanym już sektorem telekomunikacji,

---

<sup>1)</sup> Remigiusz Lewandowski, Sektory gospodarcze o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, Institute of Economic Research Working Papers, No. 72/2015, Institute of Economic Research (IER), Toruń, 2015.

<sup>2)</sup> Tamże.

spółki kontrolowane przez Skarb Państwa posiadają dominujący udział w omawianych sferach gospodarki (w większości przypadków udział wynosi 100%). Powyższe potwierdza funkcjonujący w doktrynie pogląd, że najsilniejszym i najskuteczniejszym narzędziem oddziaływania państwa w tej sferze i realizowania przez nie swojej polityki w zakresie bezpieczeństwa jest kontrola kapitałowa nad sektorami strategicznymi.<sup>3)</sup>

Najistotniejsze podmioty (spółki z udziałem Skarbu Państwa) pod względem znaczenia dla gospodarki państwa ustawodawca ujął w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. W katalogu zawartym we wskazanym przepisie wymieniono: Agencję Rozwoju Przemysłu, Centralny Port Komunikacyjny, Eneę, Energeę, Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie, Grupę Azoty „Puławy”, Grupę Azoty, Grupę Azoty Zakłady Chemiczne „Police”, Grupę LOTOS, Jastrzębską Spółkę Węglową, KGHM Polska Miedź, PERN, PGE Polska Grupa Energetyczna, PKP Cargo, PKP Polskie Linie Kolejowe, Poczta Polska, Polską Grupę Lotniczą, Polską Grupę Zbrojeniową, Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych, Polski Fundusz Rozwoju, Polski Holding Nieruchomości, Polski Holding Obronny, Polski Koncern Naftowy Orlen, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo, Polskie Koleje Państwowe, Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski, Powszechny Zakład Ubezpieczeń, Tauron Polską Energię, Totalizator Sportowy oraz spółkę celową, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie.

Konieczność uchwalenia przedmiotowej regulacji uzasadniają w szczególności prowadzone i planowane działania w zakresie fuzji PKN Orlen z Grupą Lotos. Warunki, które mają zostać spełnione przed realizacją transakcji nabycia przez Orlen akcji Grupy Lotos mogą negatywnie wpłynąć na rynek paliw w Polsce, a w następstwie godzić w bezpieczeństwo energetyczne Polski.

Skorzystanie z ekstraordynaryjnych rozwiązań, takich jak wystąpienie przez Polskę z wnioskiem o podjęcie konsultacji w trybie art. 4 Traktatu Północnoatlantyckiego powinno być powiązane oraz spójne z polityką państwa m.in. wobec spółek, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

---

<sup>3)</sup> Tamże.

W projekcie proponuje się zmianę ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, zgodnie z którą w przypadku wystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską z wnioskiem o podjęcie konsultacji w trybie art. 4 Traktatu Północnoatlantyckiego sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. – w okresie 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku – nie będą mogły być zbywane należące do Skarbu Państwa akcje, udziały, prawa z akcji i prawa z udziałów w spółkach, o których mowa w art. 13 ust. 1, należące do tych spółek przedsiębiorstwa lub ich wyodrębnione części, a także należące do tych spółek nieruchomości (dodawany art. 37a).

Zbycie mienia Skarbu Państwa z naruszeniem zakazu będzie nieważne. W takim przypadku z powództwem o stwierdzenie nieważności czynności prawnej będzie mógł wystąpić również Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Ograniczenie przewidziane w dodawanym art. 37a stosować się będzie również w przypadku, gdy z wnioskiem o podjęcie konsultacji wystąpiono przed dniem wejścia w życie noweli.

Oczekiwanym efektem projektowanej regulacji będzie zapobieżenie zmianom w strukturze właścicielskiej spółek o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa w sytuacji, gdy mogą zachodzić przesłanki opisane w art. 4 Traktatu Północnoatlantyckiego, tj. zagrożenie integralności terytorialnej, niezależności politycznej lub bezpieczeństwa państwa.

W projekcie przewidziano, że ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji. Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

**Tytuł projektu:** *ustawa o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*

**Data sporządzenia:** 26 kwietnia 2022 r.

**Przedstawiciel wnioskodawcy:**  
senator Bogdan Borusewicz

**Źródło:** grupa senatorów

**Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:**

Jakub Zabielski, główny legislator, tel. 22 694 92 26

w zakresie OSR:

Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 92 59

Marian Fałek, główny ekspert, tel. 22 694 90 82

**Nr druku:** 678, 678 S

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W każdej gospodarce istnieją sektory o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, tj. takie, w których zakłócenie działalności przedsiębiorstw mogłoby znacząco naruszyć to bezpieczeństwo. W celu określenia, jakie sektory należy uznać za strategiczne w wyżej wskazanym rozumieniu, można zastosować następujące kryteria:

- prowadzenie działalności gospodarczej bezpośrednio na potrzeby związane z bezpieczeństwem państwa lub
- wysoki poziom integracji danego sektora gospodarki z innymi sektorami lub podstawowymi potrzebami żywymi obywateli (silna zależność), przy równoczesnym wysokim stopniu koncentracji tego sektora<sup>1</sup>.

Przy zastosowaniu powyższych kryteriów można zdefiniować 7 sektorów polskiej gospodarki o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Są to:

- 1) wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną,
- 2) wydobywanie, przesył, dystrybucja i magazynowanie paliw gazowych,
- 3) wytwarzanie, przesył i magazynowanie paliw płynnych,
- 4) telekomunikacja,
- 5) bankowość,
- 6) produkcja dokumentów (i związanych z nimi systemów IT) oraz banknotów,
- 7) przemysł zbrojeniowy<sup>2</sup>.

Należy zauważyć, że państwo polskie pozostaje znaczącym akcjonariuszem we wszystkich wymienionych powyżej (poza telekomunikacją) sektorach o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Co więcej, poza rynkiem bankowym i wskazanym już sektorem telekomunikacji, spółki kontrolowane przez Skarb Państwa posiadają dominujący udział w omawianych sferach gospodarki (w większości przypadków udział wynosi 100%)<sup>3</sup>. Potwierdza to funkcjonujący w literaturze naukowej pogląd, że najsilniejszym i najskuteczniejszym narzędziem oddziaływania państwa w tej sferze i realizowania przez nie swojej polityki w zakresie bezpieczeństwa jest kontrola kapitałowa nad sektorami strategicznymi<sup>4</sup>.

Również ustawodawca dostrzega szczególne znaczenie niektórych podmiotów, o czym świadczy ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*. Najistotniejsze podmioty pod względem znaczenia dla gospodarki państwa zostały wymienione w art. 13 tej ustawy. Zaliczają się do nich następujące spółki z udziałem Skarbu Państwa: Agencja Rozwoju Przemysłu, Centralny Port Komunikacyjny, Enea, Energa, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, Grupa Azoty „Puławy”, Grupa Azoty, Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police”, Grupa LOTOS, Jastrzębska Spółka Węglowa, KGHM Polska Miedź, PERN, PGE Polska Grupa Energetyczna, PKP Cargo, PKP Polskie Linie Kolejowe, Poczta Polska, Polska Grupa Lotnicza, Polska Grupa Zbrojeniowa, Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych, Polski Fundusz Rozwoju, Polski Holding Nieruchomości, Polski Holding Obronny, Polski Koncern Naftowy Orlen, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo, Polskie Koleje Państwowe, Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski, Powszechny Zakład Ubezpieczeń, Tauron Polska Energia, Totalizator Sportowy oraz spółka celowa, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. *o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie* (Dz. U. poz. 1551).

<sup>1</sup> Remigiusz Lewandowski, *Sektory gospodarcze o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa*, Institute of Economic Research Working Papers, No. 72/2015, Institute of Economic Research (IER), Toruń, 2015

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

Obecna kryzysowa sytuacja geopolityczna spowodowana rosyjską inwazją zbrojną w Ukrainie wymaga podjęcia działań mających na celu ochronę i zabezpieczenie mienia spółek z udziałem Skarbu Państwa realizujących zadania publiczne oraz mających istotne znaczenie dla gospodarki i bezpieczeństwa państwa. Pilne zabezpieczenie interesów państwa polskiego w tym zakresie jest szczególnie istotne w kontekście prowadzonych i planowanych działań w zakresie fuzji PKN Orlen z Grupą Lotos. Warunki, które mają zostać spełnione przed realizacją transakcji nabycia przez Orlen akcji Grupy Lotos doprowadzą do zbycia dużej części aktywów tej spółki, co może prowadzić do destabilizacji polskiego rynku paliw i tym samym godzić w bezpieczeństwo energetyczne kraju.

## 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest przyjęcie projektu ustawy *o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, zgodnie z którym w przypadku wystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską z wnioskiem o podjęcie konsultacji w trybie art. 4 Traktatu Północnoatlantyckiego sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz. U. z 2000 r. poz. 970), w okresie 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku nie mogą być zbywane należące do Skarbu Państwa akcje, udziały, prawa z akcji i prawa z udziałów w spółkach, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, należące do tych spółek przedsiębiorstwa lub ich wyodrębnione części, a także należące do tych spółek nieruchomości. Ograniczenie będzie miało również zastosowanie w przypadku, gdy z wnioskiem o podjęcie konsultacji wystąpiono przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Oczekiwany efekt projektowanej regulacji będzie zapobieżenie zmianom w strukturze właścicielskiej spółek o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa w sytuacji, kiedy mogą zachodzić przesłanki opisane w art. 4 Traktatu Północnoatlantyckiego, tj. zagrożenie integralności terytorialnej, niezależności politycznej lub bezpieczeństwa państwa.

## 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

„Stosowanie kontroli kapitałowej i własności państwa jako instrumentu zarządzania bezpieczeństwem narodowym jest zjawiskiem dość powszechnym, również w europejskich państwach o utrwalonych wzorcach w zakresie gospodarki wolnorynkowej. Przykładem mogą być Niemcy, gdzie własność państwowa obejmuje takie sektory, jak:

- 1) finanse, a w szczególności bankowość (np. Kreditanstalt für Wiederaufbau, 80% w akcjonariacie),
- 2) energetyka i górnictwo (np. Energiewerke Nord, 51% udział w akcjonariacie; Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft, 100% udział w akcjonariacie),
- 3) transport (np. Deutsche Bahn, 100% udział w akcjonariacie; niektóre porty i lotniska),
- 4) telekomunikacja (np. Deutsche Telekom, 15% udział w akcjonariacie),
- 5) wytwarzanie dokumentów i banknotów (Bundesdruckerei, 100% udział w akcjonariacie).

W Niemczech kontrolowanych kapitałowo przez państwo pozostaje obecnie ok. 700 podmiotów.

We Francji z kolei państwo kontroluje kapitałowo wybrane sektory gospodarki i tworzące je przedsiębiorstwa poprzez wyspecjalizowaną agencję APF (poprzez APF państwo jest właścicielem lub współwłaścicielem 74 spółek), ale dodatkowo francuski Skarb Państwa pozostaje bezpośrednio zaangażowany w sektor bankowy oraz fundusze inwestycyjne. Analiza kapitałowego zaangażowania państwa francuskiego wskazuje na następujące sektory strategiczne będące przedmiotem aktywności inwestycyjnej francuskiego Skarbu Państwa:

- 1) finanse i bankowość,
- 2) energetyka,
- 3) przemysł zbrojeniowy i lotniczy,
- 4) telekomunikacja,
- 5) transport,
- 6) produkcja banknotów i dokumentów<sup>5</sup>.

## 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Skarb Państwa oraz spółki wymienione w art. 13 ust. 1 ustawy <i>o zasadach zarządzania mieniem państwowym</i>	30 podmiotów	ustawa	W przypadku wystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską z wnioskiem o podjęcie konsultacji w trybie art. 4 Traktatu Północnoatlantyckiego – zakaz zbywania – w okresie 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku – należących do Skarbu Państwa akcji, udziałów, praw z akcji i praw z udziałów

<sup>5</sup> Remigiusz Lewandowski, *op.cit.*



			w tych spółkach, należących do tych spółek przedsiębiorstw lub ich wyodrębnionych części, a także należących do tych spółek nieruchomości.
--	--	--	--

## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

W dniu 5 kwietnia 2022 r. projekt ustawy został przesłany do zaopiniowania: Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Cyfryzacji, wykonującemu obowiązki ministra finansów, Ministrowi Aktywów Państwowych, Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Spraw Zagranicznych, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców, Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Krajowej Izbie Gospodarczej, Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 25 kwietnia 2022 r.

**Minister Aktywów Państwowych (MAP)** negatywnie ocenił projektowaną ustawę. W jego opinii, „zablokowanie możliwości rozporządzania przez Skarb Państwa udziałami, akcjami lub prawami z akcji w spółkach objętych art. 13 ust. 1 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem państwowym* (...) w istotny sposób ograniczyłoby możliwość właściwego wykonywania przez Skarb Państwa swoich praw i obowiązków. (...) [O]bce uwarunkowania rynkowe oraz sytuacja geopolityczna mogą powodować konieczność właściwego dostosowywania się spółek do tych realiów, w tym poprzez zmiany formalno-prawne (podziały, łączenia lub przekształcenia spółek). Brak możliwości takiego reagowania w obrębie spółek wskazanych w art. 13 ustawy o zmp, mogłoby wręcz zagrażać interesowi Polski”. Zdaniem MAP, „zmiana proponowana w projekcie wpłynęłaby także negatywnie na trwający proces konsolidacji spółek polskiego sektora paliwowo-gazowego, który jest na zaawansowanym etapie” i według ekspertów jest głęboko uzasadniona strategicznie.

**Minister Obrony Narodowej** nie zgłosił uwag do projektu ustawy.

**Minister Spraw Zagranicznych (MSZ)** poinformował, że projektowane zmiany nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym spraw, za które odpowiada resort spraw zagranicznych. Jednak w opinii MSZ „trudno uzasadnić proponowane w projekcie wskazanie wykorzystania art. 4 Traktatu Północnoatlantyckiego jako przesłanki do zmian w prawie dot. spółek Skarbu Państwa”, albowiem „sam fakt konsultacji nie implikuje a priori podejmowania konkretnych działań”.

Związek Pracodawców **Business Centre Club (BCC)** poparł rozwiązania zawarte w projekcie ustawy i zgodził się z tezą, że należy podjąć pilne działania „w celu ochrony i zabezpieczenia spółek należących do Skarbu Państwa, mających istotne znaczenie dla gospodarki państwa, w dobie trwającej wojny w Ukrainie wywołanej przez Federację Rosyjską”. Zdaniem BCC, „jedną z takich transakcji jest niekorzystna (...) dla Skarbu Państwa i polskich obywateli, także szkodliwa dla polskiego rynku paliw, sprzedaż części aktywów Grupy Lotos”. W nawiązaniu do powyższego stanowiska **Łoża Gdańska BCC** przekazała informację na temat działań podjętych przez BCC w temacie wstrzymania przejęcia Grupy LOTOS przez PKN Orlen.

**Pracodawcy Pomorza** ocenili projektowaną zmianę jako „umożliwiającą wstrzymanie niekorzystnej dla Skarbu Państwa transakcji wyprzedaży aktywów firmy Lotos”, a w konsekwencji za niezwykle ważną i potrzebną. W opinii Pracodawców Pomorza, transakcja ta jest „nie tylko ekonomicznie nieuzasadniona i szkodliwa dla polskiego rynku paliw, ale również wyprzedawanie w częściach polskiego energetyczno-paliwowego koncernu Lotos firmom powiązanym biznesowo z Rosją i Białorusią w obliczu toczącej się wojny za wschodnią granicą Polski jest niedopuszczalne”.

Zdaniem **Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)**, projektowane przepisy przyczynią się do ograniczenia elastyczności i procesów gospodarczych zachodzących w spółkach wymienionych w art. 13 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem państwowym* i ich grupach kapitałowych, których przeprowadzenie może być niezbędne w sytuacji nagłych zmian na rynku. W opinii UOKiK, „projektowane przepisy mogą więc realnie wpłynąć na funkcjonowanie i konkurencyjność tych spółek oraz ich grup kapitałowych, co może przełożyć się także na funkcjonowanie rynków, na których te podmioty działają, w tym rynków mających istotne znaczenie dla gospodarki narodowej, takich jak np. sektor energetyczny”.

Do projektu wpłynęła również opinia osoby fizycznej. Autor opinii przedstawił propozycję zmian w projektowanej ustawie zmierzającą do tego, by zakaz zbywania udziałów, akcji lub prawa z akcji należących do Skarbu Państwa w spółkach wymienionych w art. 13 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, w okresie 6 miesięcy od dnia wystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską z wnioskiem o podjęcie konsultacji w trybie art. 4 Traktatu Północnoatlantyckiego lub 9 miesięcy od zniesienia stanu wojennego lub zakończenia okupacji terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, był wprowadzany przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.

Na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2022 r. Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności rozpatrzyły projekt i wniosły do niego poprawkę mającą charakter zarówno merytoryczny

(doprecyzowanie zakresu przedmiotowego zakazu i objęcie nim m.in. nieruchomości należących do spółek wymienionych w art. 13 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*), jak i techniczny (zmiana polecenia nowelizacyjnego i dodanie w zmienianej ustawie nowej jednostki systematyzacyjnej, tj. rozdziału 6a, wraz z jednoczesną zmianą oznaczenia dodawanej jednostki redakcyjnej – art. 37a). Ta samą poprawką okres obowiązywania zakazu określono na 9 miesięcy i wyeliminowano odesłanie do art. 55<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2021 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
<b>Dochody ogółem</b>	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
<b>Wydatki ogółem</b>	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
<b>Saldo ogółem</b>	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

<b>Źródła finansowania</b>	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja, poprzez zapobieżenie zmianom w strukturze właścicielskiej spółek w sektorach o strategicznym znaczeniu dla gospodarki i bezpieczeństwa państwa, będzie stabilizować funkcjonowanie podmiotów w tych sektorach w warunkach niepewności związanej z sytuacją międzynarodową (konflikt zbrojny w Ukrainie). Można przypuszczać, że nie wystąpią ewentualne zakłócenia, mające negatywny wpływ na sektor finansów publicznych, jakie mogłyby potencjalnie nastąpić, gdyby projektowana regulacja nie została przyjęta.</p> <p>Metodologia przeprowadzania oceny skutków regulacji zakłada, że oceny tej dokonuje się w odniesieniu do scenariusza bazowego. Jednak z uwagi na to, że projektowana regulacja ma charakter szczególny (dotyczy sytuacji zagrożenia integralności terytorialnej, niezależności politycznej lub bezpieczeństwa państwa), nie da się wygenerować wiarygodnych scenariuszy w zakresie zjawisk gospodarczych, które mogłyby wystąpić w przypadku jej braku. Dlatego oszacowanie wpływu regulacji na sektor finansów publicznych w sposób ilościowy (w oparciu o naukowo udokumentowane założenia i parametry) nie jest możliwe.</p>

## 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2021 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0	
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	<p>Projektowana regulacja przewiduje zakaz zbywania należących do Skarbu Państwa akcji, udziałów, praw z akcji i praw z udziałów w spółkach wymienionych w art. 13 ustawy <i>o zasadach zarządzania mieniem państwowym</i>, należących do tych spółek przedsiębiorstw lub ich wyodrębnionych części, a także należących do nich nieruchomości w okresie 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o podjęcie konsultacji w trybie art. 4 Traktatu Północnoatlantyckiego.</p> <p>Z jednej strony będzie to miało korzystny wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, ponieważ zadziała stabilizująco na funkcjonowanie podmiotów w sektorach o strategicznym znaczeniu dla gospodarki i bezpieczeństwa państwa w warunkach niepewności związanej z sytuacją międzynarodową (konflikt zbrojny w Ukrainie).</p>							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw								

		<p>Z drugiej jednak strony dojdzie do zakłócenia procesu planowanych fuzji podmiotów wymienionych w art. 13 ustawy <i>o zarządzaniu mieniem państwowym</i> (m.in. planowanych fuzji PKN Orlen z Grupą Lotos oraz fuzji PKN Orlen z PGNiG), co może mieć negatywne konsekwencje dla ww. podmiotów, w tym efektywność działania i wyniki finansowe tych spółek.</p> <p>W kontekście planowanej fuzji PKN Orlen z Grupą Lotos należy mieć na względzie fakt, że sektor produkcji paliw płynnych jest sektorem o szczególnym znaczeniu dla gospodarki i bezpieczeństwa państwa. Produkcja paliw ciekłych w procesie przerobu ropy naftowej w 2020 r., podobnie jak w latach ubiegłych, prowadzona była głównie w rafineriach należących do Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. oraz Grupy Lotos S.A. Wyprodukowane przez rodzimych producentów benzyny silnikowe i oleje napędowe zaspokoiły zapotrzebowanie krajowe na te gatunki paliw, odpowiednio w 91% i 76%. Szczegółowa informacja nt. rynku paliw w Polsce oraz Grupy Kapitałowej LOTOS S.A., w tym procesu przejścia Grupy LOTOS przez PKN Orlen została przedstawiona w załączniku do OSR.</p> <p>Oszacowanie powyższych konsekwencji nie jest jednak możliwe, gdyż kreowanie scenariuszy dot. przyszłości, zarówno w przypadku fuzji, jak i jej braku, jest obarczone zbyt dużym ryzykiem błędu i dlatego odstąpiono od szacowania skutków w ujęciu liczbowym.</p> <p>Projektowany zakaz zbywania należących do Skarbu Państwa akcji, udziałów, praw z akcji i praw z udziałów w spółkach wymienionych w art. 13 ust. 1 ustawy <i>o zasadach zarządzania mieniem państwowym</i>, należących do tych spółek przedsiębiorstw lub ich wyodrębnionych części, a także należących do nich nieruchomości może ponadto pociągnąć za sobą koniecznością zaspokojenia ewentualnych roszczeń z tytułu zawartych umów i umów przyrzeczonych. Oszacowanie skutków finansowych w tym zakresie także nie jest możliwe – wymagałoby dostępu do dokumentów wewnętrznych poszczególnych spółek, a ich treść jest chroniona tajemnicą przedsiębiorstwa.</p>
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.</b>		
Brak wpływu.		
<b>9. Wpływ na rynek pracy.</b>		
Brak wpływu.		
<b>10. Wpływ na pozostałe obszary.</b>		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input checked="" type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówiono w pkt 6 i 7 OSR.		
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.</b>		
Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.		

**12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

Ponieważ projekt zakłada ustanowienie rozwiązań epizodycznych, nie zachodzi konieczność sporządzenia OSR *ex post*.

**13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).**

Informacja nt. rynku paliw w Polsce i Grupy Kapitałowej LOTOS S.A.

## Informacja nt. rynku paliw w Polsce oraz Grupy Kapitałowej LOTOS S.A.

- I. **Produkcja paliw**<sup>6</sup>. Produkcja paliw ciekłych w procesie przerobu ropy naftowej w 2020 r., podobnie jak w latach ubiegłych, prowadzona była głównie w rafineriach należących do Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. oraz Grupy Lotos S.A. Wyprodukowane przez rodzimych producentów benzyny silnikowe i oleje napędowe zaspokoily zapotrzebowanie krajowe na te gatunki paliw, odpowiednio w 91% i 76%. Przywóz z zagranicy oleju napędowego stanowił 24% konsumpcji krajowej. W przypadku gazu płynnego LPG udział ilości paliw przywiezionych wyniósł 78%.

## II. Grupa Kapitałowa LOTOS S.A.

**Podstawowe informacje.** Początki Grupy LOTOS sięgają lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, kiedy wybudowano rafinerię ropy naftowej w Gdańsku. W formie spółki akcyjnej działalność jest prowadzona od 18 września 1991 r. (wówczas jako Rafineria Gdańska S.A.), a pod nazwą Grupa LOTOS S.A. przedsiębiorstwo funkcjonuje od czerwca 2002 r. Podstawowym przedmiotem działalności spółki jest wytwarzanie i przetwarzanie produktów rafinacji ropy naftowej (głównie paliw) oraz ich sprzedaż hurtowa.

Tabela nr 1: Struktura akcjonariatu Grupa Kapitałowa LOTOS S.A.

Akcjonariusz	Liczba akcji
Skarb Państwa	53,19%
Nationale-Nederlanden Powszechno Towarzystwo Emerytalne	5,01%
Pozostali akcjonariusze	41,80%
<b>Razem</b>	<b>100,00%</b>

Źródło: [https://inwestor.lotos.pl/183/grupa\\_kapitalowa/struktura\\_kapitalu\\_akcyjnego](https://inwestor.lotos.pl/183/grupa_kapitalowa/struktura_kapitalu_akcyjnego)

W skład grupy kapitałowej, oprócz Grupy LOTOS S.A., wchodzi obecnie 40 podmiotów (uwzględniając w tym 4 wspólne przedsięwzięcia). Prowadzą one swoją działalność w Polsce, Norwegii, Wielkiej Brytanii i na Litwie. Na koniec 2020 r. Grupa Kapitałowa LOTOS zatrudniała 5 473 osoby, w tym Grupa LOTOS S. A. 1 685 pracowników.

W 2020 r. Grupa kapitałowa LOTOS osiągnęła przychody na poziomie blisko 21 mld zł. Główna część przychodów pochodziła z działalności rafinerijnej – 96,9%. Odbiorcami produktów są przede wszystkim klienci krajowi. Na sprzedaż krajową przypadało 84,8% całości przychodów ze sprzedaży.

<sup>6</sup> Urząd Regulacji Energetyki, Charakterystyka rynku paliw ciekłych, on-line: <https://www.ure.gov.pl/pl/paliwa-ciekle/charakterystyka-rynku/9663.2020.html> [dostęp 23-04-2022 r.]

Tabela nr 2: Skonsolidowane sprawozdanie z całkowitych dochodów [mln zł].

	2018	2019	2020
<b>Przychody ze sprzedaży</b>	<b>30 121,7</b>	<b>29 493,3</b>	<b>20 908,6</b>
Koszt własny sprzedaży	-25 619,0	-25 649,1	-19 441,7
<b>Zysk na sprzedaży</b>	<b>4 502,7</b>	<b>3 844,2</b>	<b>1 466,9</b>
Koszty sprzedaży	-1 355,6	-1 425,6	-1 412,9
Koszty ogólnego zarządu	-422,1	-490,8	-521,0
Zysk/(Strata) na pozostałej działalności operacyjnej	256,3	41,9	-925,1
Efekt rozliczenia stopniowego przejęcia kontroli (GK AB LOTOS Geonafta)	0,0	0,0	0,0
Strata/odwrócenie straty z tytułu utraty wartości instrumentów finansowych	0,0	-36,3	-4,7
Utrata kontroli nad jednostką zależną	0,0	0,0	0,0
<b>Zysk/(Strata) operacyjny</b>	<b>2 981,3</b>	<b>1 969,7</b>	<b>-1 396,8</b>
Zysk/(Strata) na działalności finansowej	-262,0	-281,7	-244,7
Strata/odwrócenie straty z tytułu utraty wartości instrumentów finansowych	0,0	0,0	-9,4
Udział w wynikach netto wspólnych przedsięwzięć wycenianych metodą praw własności	3,3	4,2	-1,9
<b>Zysk/(Strata) przed opodatkowaniem</b>	<b>2 722,6</b>	<b>1 692,2</b>	<b>-1 652,8</b>
Podatek dochodowy	-1 135,2	-539,3	506,6
<b>Zysk/(Strata) netto</b>	<b>1 515,9</b>	<b>1 152,9</b>	<b>-1 146,2</b>

### Charakterystyka działalności.

Działalność Grupy Kapitałowej LOTOS podzielona jest na 2 segmenty: wydobywczy oraz produkcji i handlu. Koncentruje się na wydobyciu i przerobieniu ropy naftowej oraz hurtowej i detalicznej sprzedaży produktów naftowych, do których należą: paliwa (benzyna bezołowiowa, olej napędowy i lekki olej opałowy), ciężki olej opałowy, asfalty, paliwo lotnicze, benzyna surowa, gaz płynny propan-butan (LPG) i oleje bazowe<sup>7</sup>.

Grupa LOTOS S.A. jest drugim co do wielkości producentem paliw w Polsce. Rafineria Grupy LOTOS w Gdańsku jest jednym z najmłodszych i najbardziej zaawansowanych technologicznie oraz przyjaznych ekologicznie kompleksów rafineryjnych w Europie. W 2020 r. rafineria gdańska niemal w pełni wykorzystwała swoje moce produkcyjne przerabiając 10,2 mln ton ropy (10,7 mln ton w 2019 r.). Grupa LOTOS S.A. sprzedaje swoje produkty w Polsce w kanale hurtowym oraz poprzez własną sieć stacji paliw. W 2020 r. udział Grupy Kapitałowej LOTOS w krajowym rynku paliw wyniósł 33,2%. Na koniec 2020 r. w Polsce było 513 stacji z logo LOTOS i była to trzecia co do wielkości sieć dystrybucyjna paliw w Polsce. Znaczna część produkcji rafineryjnej Grupy trafia także za granicę – około 17% całej produkcji.

<sup>7</sup> Grupa LOTOS, O grupie LOTOS, on-line: [https://inwestor.lotos.pl/180/grupa\\_kapitalowa/o\\_grupie\\_lotos](https://inwestor.lotos.pl/180/grupa_kapitalowa/o_grupie_lotos) [dostęp 23-04-2022 r.]



Mapa 2. Rafineria w Gdańsku na tle konkurencyjnych rafinerii w regionie.



## Proces przejęcia Grupy LOTOS S.A. przez PKN Orlen S.A.

Proces przejęcia kapitałowego Grupy LOTOS przez PKN ORLEN został zainicjowany w lutym 2018 r., podpisaniem listu intencyjnego ze Skarbem Państwa, który posiada w gdańskiej spółce 53,19% głosów w walnym zgromadzeniu akcjonariuszy. W kwietniu 2018 r. rozpoczął się proces due dilligence, czyli badanie kondycji handlowej, finansowej, prawnej i podatkowej spółki pod kątem przejęcia. Natomiast w listopadzie 2018 r. PKN ORLEN złożył w Komisji Europejskiej wstępną wersję wniosku o zgodę na koncentrację. Ostateczny kształt wniosku trafił do Komisji w roku 2019, na początku lipca<sup>8</sup>.

W dniu 14 lipca 2020 r. PKN Orlen S.A. otrzymał od Komisji Europejskiej warunkową zgodę na przejęcie Grupy LOTOS S.A. PKN Orlen S.A. został zobowiązany do wykonania określonych w treści tej decyzji tzw. środków zaradczych, wynikających z unijnego prawa antymonopolowego, które mają na celu zapobieżenie wystąpieniu negatywnych skutków planowanej koncentracji dla konkurencji na właściwych rynkach<sup>9</sup>.

Wyznaczone przez KE środki zaradcze to m.in. zbycie 30 proc. udziałów w rafinerii Lotos wraz z towarzyszącym dużym pakietem praw zarządczych. Ma to dać nabywcy prawo do blisko połowy produkcji rafinerii w zakresie oleju napędowego i benzyny, a jednocześnie zapewnić dostęp do istotnej

<sup>8</sup> Komunikaty prasowe PKN Orlen

<sup>9</sup> Komunikaty prasowe PKN Orlen

infrastruktury magazynowania i infrastruktury logistycznej. Kolejny warunek to sprzedaż dziewięciu składów paliw na rzecz niezależnego operatora logistyki oraz budowa nowego terminalu importowego paliwa do silników odrzutowych w Szczecinie, który – po ukończeniu budowy – zostałby przekazany temu operatorowi. KE nakazała też sprzedaż 389 stacji paliw w Polsce, stanowiących około 80 proc. sieci Lotos, sprzedaż 50 proc. udziału Lotosu w spółce joint venture z BP, zajmującej się obrotem paliwem do silników odrzutowych, udostępnienie konkurentom w Czechach rocznie do 80 tys. ton paliwa do silników odrzutowych w drodze otwartej procedury przetargowej, zbycie dwóch zakładów produkcyjnych bitumu w Polsce oraz dostarczenie nabywcy rocznie do 500 tys. ton bitumu lub tzw. pozostałości ciężkich<sup>10</sup>.

W sierpniu 2020 r. Grupa LOTOS S.A. podpisała porozumienie o współpracy z PKN Orlen S.A. i Skarbem Państwa. Dotyczy ono sfinalizowania procesu nabycia przez PKN Orlen S.A. akcji Grupy LOTOS S.A. od Skarbu Państwa.

W styczniu 2022 r. PKN Orlen poinformował, że wybrał czterech partnerów do realizacji wynegocjowanych z Komisją Europejską środków zaradczych w związku z procesem przejęcia Grupy LOTOS. Spółka Saudi Aramco została wybrana do realizacji środków zaradczych w obszarze rafineryjnym i hurtowym, a także paliw lotniczych. Z kolei Grupa MOL została partnerem w segmencie detalicznym. Grupę Unimot wybrano jako partnera w obszarze logistyki, a Rossi Biofuel Zrt. w zakresie biopaliw. Wynegocjowane umowy z czterema partnerami otrzymały wszystkie niezbędne zgody korporacyjne, zarówno w PKN ORLEN, jak i w Grupie LOTOS. Zostaną one przedstawione Komisji Europejskiej, a na ich podstawie wydana zostanie wiążąca zgoda na koncentrację<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Dziennik Gazeta Prawna, *PKN Orlen ma zgodę KE na nowy termin realizacji środków zaradczych przy fuzji z Lotosem*, on-line: <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/8290631,pkn-orken-zgoda-ke-nowy-termin-srodko-zaradcze-fuzja-z-lotosem.html> [dostęp 23-04-2022 r.]

<sup>11</sup> PKN Orlen, *Połączenie PKN ORLEN i Grupy LOTOS wchodzi w decydującą fazę*, on-line: <https://www.orken.pl/pl/o-firmie/media/komunikaty-prasowe/2022/styczen/Polaczenie-PKN-ORLEN-i-Grupy-Lotos-wchodzi-w-decydujaca-faze> [dostęp 23-04-2022 r.]