



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP.411.002.01.2022

Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/001 – Pokrycie krajowego zapotrzebowania na surowce energetyczne

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa – Minister Klimatu i Środowiska ² od 26 października 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania w zakresie zaspokojenia zapotrzebowania wytwórców energii oraz odbiorców indywidualnych na surowce energetyczne.
Okres objęty kontrolą	Kontrola objęła okres: 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych, poza tym okresem, mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do kontroli nr KGP/101/2022 z 15 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: MKiŚ lub Ministerstwo.

² Dalej: Minister KiŚ.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Klimatu i Środowiska niezwłocznie po agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę podjęła działania w zakresie pokrycia zapotrzebowania na surowce energetyczne. W efekcie tych działań Prezes Rady Ministrów⁵ wydał decyzje w sprawie zakupu niezbędnych ilości węgla kamiennego na potrzeby wytwarzania energii. Wykonanie przez Ministra KiŚ decyzji Prezesa Rady Ministrów było jednak nierzetelne, ponieważ Minister KiŚ nie zabezpieczył środków finansowych na zakupy węgla, realizowane na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁶ oraz nie zawarł umów za spółkami którym Prezes RM zlecił interwencyjne zakupy węgla. .

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister KiŚ, w porozumieniu z Ministrem Aktywów Państwowych, skierował w dniu 4 marca 2022 r. wniosek do Prezesa RM o zwiększenie przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych zapasów węgla kamiennego (w trybie poza Rządowym Programem Rezerw Strategicznych). Następny wniosek o utworzenie rezerw strategicznych węgla złożył w dniu 11 lipca 2022 r., natomiast wniosek o zakup interwencyjny na podstawie przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym złożył w dniu 4 lipca 2022 r.

Prezes RM wydał decyzję z 13 lipca 2022 r.⁷, zmienioną decyzjami z 8 sierpnia 2022 r.⁸ i z 12 czerwca 2023 r.⁹, dotyczącą realizacji zakupów i sprowadzenia węgla, w drodze zawarcia umów ze spółkami PGE Paliwa Sp. z o.o.¹⁰ i Węgllokoks SA¹¹ (stosownie do art. 7b ustawy o zarządzaniu kryzysowym) oraz zapewnienia środków na sfinansowanie tego zadania. Minister KiŚ zaniechał podjęcia niezwłocznych działań w celu zapewnienia środków niezbędnych do sfinansowania realizacji poleceń nałożonych na PGE Paliwa i Węgllokoks. Zarówno w 2022 r., po wydaniu decyzji przez Prezesa RM, jak i w 2023 r. (I półrocze) nie zapewnił odpowiednich środków w części budżetu, której był dysponentem. Dopiero w dniu 13 grudnia 2022 r. wystąpił po raz pierwszy do Ministra Finansów z wnioskiem o wskazanie źródła sfinansowania. Do zakończenia czynności kontrolnych nie zabezpieczono środków na ww. cel, natomiast Minister Finansów podjął działania w celu zmiany przeznaczenia kwoty 1,4 mld zł z rezerwy celowej w poz. 44 „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych”, zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2023, na koszty realizacji polecenia Prezesa RM wydanego decyzją z dnia 13 lipca 2022 r.

Dopiero po ośmiu miesiącach Minister KiŚ wystąpił do Prezesa RM o wyjaśnienie i doprecyzowanie treści decyzji co do zakresu finansowania poleceń dotyczących interwencyjnego zakupu węgla kamiennego (o wskazanym tonażu i parametrach), pomimo iż rozbieżności te wyniknęły już w pierwszych tygodniach procedowania umów. W konsekwencji Minister KiŚ przez prawie rok nie ukończył uzgadniania treści oraz nie zawarł umów na sfinansowanie poleceń, które Prezes RM wydał dwóm Spółkom węglowym. Tym samym do zakończenia kontroli Minister właściwy do spraw energii nie zrealizował obowiązku wynikającego z decyzji Prezesa RM polegającego na zapewnieniu finansowania zadań realizowanych przez Spółki w zakresie zakupu i transportu surowca do Polski.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Prezes RM.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 122. Dalej: *ustawa o zarządzaniu kryzysowym*.

⁷ Znak BPRM.5020.19.1.2022(1).

⁸ Znak BPRM.5020.19.1.2022(9).

⁹ Znak BPRM.5023.4.3.2023.

¹⁰ Dalej: PGE Paliwa.

¹¹ Dalej: Węgllokoks.

Stosownie do art. 7b ustawy o zarządzaniu kryzysowym polecenia Prezesa RM dotyczące zakupów węgla i sprowadzenia go do Polski powinny zostać sfinansowane z części budżetowej wyznaczonego ministra właściwego do spraw energii (na podstawie umowy, bądź bezumownie). Tymczasem zostały one sfinansowane przez same spółki, obowiązane do natychmiastowego wykonania poleceń. Do czasu zakończenia kontroli nie nastąpiło refinansowanie wydatków poniesionych przez spółki. Tym samym ustawowy obowiązek według stanu na 30 czerwca 2023 r. nie został zrealizowany.

W opinii NIK minister właściwy do spraw energii powinien po otrzymaniu przedmiotowych decyzji niezwłocznie wystąpić do Ministra Finansów z propozycją zmiany ustawy budżetowej na 2022 r. lub o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na sfinansowanie wydatków nieprzewidzianych w ww. ustawie budżetowej. Ponadto Minister powinien zarezerwować środki na sfinansowanie poleceń określonych w przedmiotowych decyzjach Prezesa RM w projekcie budżetu na 2023 r.

Dane dotyczące wydobycia surowców, wielkości i kierunków importu, eksportu oraz ich zużycia przez krajowych odbiorców¹² były analizowane przez właściwe komórki MKiŚ, a Kierownictwo Ministerstwa otrzymywało informacje wraz z wnioskami. W MKiŚ monitorowano rozwój infrastruktury w sektorze gazowym¹³ oraz opracowywano kwartalne podsumowania stanu realizacji kluczowych projektów. Było to istotne wobec wstrzymania dostaw rosyjskiego gazu ziemnego przez Gazprom w kwietniu 2022 r. oraz zagrożeń wynikających z wojny w Ukrainie. MKiŚ wprowadził również obowiązek codziennego, a następnie tygodniowego raportowania przez podmioty krajowego systemu gazowego incydentów mających wpływ na bezpieczeństwo energetyczne kraju.

Kierownictwo MKiŚ monitorowało sytuację na rynku energii także przy współudziale m.in. przedstawicieli administracji rządowej oraz podmiotów rynku energii w ramach prac międzyresortowych zespołów o charakterze opiniodawczo-doradczym. Istotne kwestie były omawiane na forum powołanego przez Ministra KiŚ Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Uzupełniając do działań ww. Zespołu, które zapewniały koordynację i wymianę informacji na poziomie międzyresortowym, Minister KiŚ przygotowywał i przedstawiał zgodnie z właściwością informacje na cotygodniowych posiedzeniach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego¹⁴. Analizy te dotyczyły m.in. aktualnej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i surowców m.in. gazu ziemnego i węgla kamiennego, w tym stanu zapasów oraz - w najistotniejszych kwestiach - zmian krajowych regulacji prawnych¹⁵.

¹² Dane te były pozyskiwane z badań statystycznych na zlecenie Ministra oraz od operatorów systemów przesyłowych tj. od Operatora Systemu Przesyłowego Polskie Sieci Elektroenergetyczne S. A. i Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A oraz od właściwych podmiotów działających w tych sektorach.

¹³ W oparciu o miesięczne raporty OGP GAZ-SYSTEM.

¹⁴ Organ opiniodawczo-doradczy działający zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

¹⁵ Materiały były przygotowywane na podstawie informacji gromadzonych w ramach bieżących prac komórek organizacyjnych MKiŚ oraz m.in. we współpracy z operatorami systemów przesyłowych.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Działania w zakresie zaspokojenia zapotrzebowania wytwórców energii na surowce energetyczne

Opis stanu
faktycznego

1. Zapotrzebowanie wytwórców energii elektrycznej i ciepła na węgiel kamienny i gaz ziemny na cele związane z wytwarzaniem energii

Węgiel kamienny

Wydobycie krajowe (**k**) oraz import węgla kamiennego do Polski (**i**) wyniosły w poszczególnych latach:

- w 2019 r.: (**k**) 61,62 mln ton oraz (**i**) 16,62 mln ton (w tym m.in. 10,73 mln ton z Rosji, 2,12 mln ton z Australii, 1,19 mln ton z Kolumbii);
- w 2020 r.: (**k**) 54,39 mln ton oraz (**i**) 12,77 mln ton (w tym m.in. 9,4 mln ton z Rosji, 1,06 mln ton z Australii);
- w 2021 r.: (**k**) 55,01 mln ton oraz (**i**) 12,94 mln ton (w tym m.in. 8,42 mln ton z Rosji, 2,11 mln ton z Australii);
- w 2022 r.: (**k**) 52,83 mln ton oraz (**i**) 20,61 mln ton (w tym m.in. 2,75 mln ton z Rosji, 3,31 mln ton z Australii, 3,23 mln ton z Kazachstanu, 3,37 mln ton z RPA, 2,81 mln ton z Kolumbii, 1,75 mln ton z Indonezji).

Dostawy (**d**) oraz zużycie węgla kamiennego w krajowej energetyce (**z**), w poszczególnych latach wyniosły:

- w 2019 r.: (**d**) 41,5 mln ton (w tym spoza kraju 2,89 mln ton) oraz (**z**) 39,92 mln ton (w tym 29,76 mln ton na energię elektryczną)
- w 2020 r.: (**d**) 34,38 mln ton (w tym spoza kraju 1,94 mln ton) oraz (**z**) 35,76 mln ton (w tym 26,13 mln ton na energię elektryczną)
- w 2021 r.: (**d**) 37,07 mln ton (w tym spoza kraju 1,34 mln ton) oraz (**z**) 41,60 mln ton (w tym 31,20 mln ton na energię elektryczną)
- w 2022 r.: (**d**) 40,95 mln ton (w tym spoza kraju 6,4 mln ton) oraz (**z**) 39,91 mln ton (w tym 30,33 mln ton na energię elektryczną)¹⁶.

MKiŚ nie posiadało danych dotyczących zużycia węgla kamiennego w odniesieniu do grup w podziale na źródło pochodzenia.

Gaz ziemny

Wydobycie krajowe – w przeliczeniu na gaz ziemny wysokomentanowy (**k**) oraz import gazu do Polski (**i**) wyniosły w poszczególnych latach:

- w 2019 r.: (**k**) 4,04 mld³ ton oraz (**i**) 16,75 mld³ ton (w tym m.in. 9,1 mld³ ton z kierunku wschodniego, 3,95 mld³ ton z Niemiec, 2,17 mld³ ton z Kataru i 0,19 mld³ ton z Norwegii);
- w 2020 r.: (**k**) 3,98 mld³ ton oraz (**i**) 16,51 mld³ ton (w tym m.in. 9,06 mld³ ton z kierunku wschodniego, 3,46 mld³ ton z Niemiec, 2,16 mld³ ton z Kataru);
- w 2021 r.: (**k**) 3,92 mld³ ton oraz (**i**) 17,54 mld³ ton (w tym m.in. 9,92 mld³ ton z kierunku wschodniego, 3,1 mld³ ton z Niemiec, 2,25 mld³ ton z Kataru, 1,51 mld³ ton z USA);

- w 2022 r.: **(k)** 3,85 mld³ ton oraz **(i)** 14,43 mld³ ton (w tym m.in. 2,83 mld³ ton z kierunku wschodniego, 4,16 mld³ ton z Niemiec, 3,28 mld³ ton z USA, 2,18 mld³ ton z Kataru).

Zużycie gazu ziemnego na potrzeby energetyki zawodowej i przemysłowej wyniosło w poszczególnych latach okresu 2019-2022 odpowiednio: 14 307,5 GWh, 16 234,5 GWh, 15 253,1 GWh i 11 695 GWh.

MKiŚ poinformowało¹⁷, że ze względu na specyfikę funkcjonowania krajowego systemu przesyłowego i dystrybucyjnego nie ma możliwości wyodrębnienia, jaki wolumen gazu ziemnego pochodzący z konkretnego źródła, tj. z krajowego wydobycia czy z importu, został zużyty na potrzeby wytwarzania energii dla energetyki zawodowej i przemysłowej oraz indywidualnych wytwórców energii. MKiŚ dysponuje jedynie informacjami dotyczącymi całkowitego zużycia gazu ziemnego na potrzeby energetyki zawodowej i przemysłowej.

(akta kontroli str. 9-11, 44-45)

2. Monitorowanie bezpieczeństwa energetycznego kraju

W badanym okresie - niezależnie od prac komórek organizacyjnych MKiŚ, które zbierały dane oraz analizowały je dla Kierownictwa MKiŚ zgodnie nałożonymi na nie zadaniami, wynikającymi z regulaminów organizacyjnych¹⁸ i wypracowaną praktyką - monitorowanie bezpieczeństwa energetycznego kraju umożliwiały ministrowi do spraw energii między innymi informacje pozyskiwane w ramach działań następujących zespołów i podzespołów:

- Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa,
- Podzespołów: ds. sektora gazowego oraz sektorowy ds. elektroenergetyki w ramach Zespołu Zarządzania Kryzysowego w sprawie zagrożenia epidemicznego COVID-19,
- Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- Międzyresortowego Zespołu do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych,
- Nieformalnego zespołu ds. logistyki dostaw węgla do energetyki.

Ponadto zadania związane z bezpieczeństwem i funkcjonowaniem sektora energetycznego realizował dla ministra właściwego do spraw energii Pełnomocnik do spraw bezpieczeństwa energetycznego ustanowiony przy Ministrze KiŚ zarządzeniem z 22 grudnia 2021 r.¹⁹, zatrudniony w MKiŚ jako ekspert w Biurze Ministra, a następnie (od 29 kwietnia 2022 r.) jako Dyrektor Departamentu Strategii i Analiz. Pełnomocnik sporządził sprawozdanie ze swojej działalności za okres 23 grudnia 2021 r. – 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 375-383)

Działalność Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa przy Ministrze KiŚ

W szczególności realizację nadzoru nad bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej i paliw gazowych umożliwiał ministrowi właściwemu do spraw energii Zespół do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa powołany

¹⁷ Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

¹⁸ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. z 2021 r. poz. 10 i 27 z 2022 r. poz. 21, 34, 51, 74 i 92, z 2023 r. poz. 14, 16, 19, 23, 34, 59 i 68. poz.) oraz regulaminy wewnętrzne komórek organizacyjnych MKiŚ, w szczególności Departamentu Elektroenergetyki i Gazu oraz Departamentu Analiz i Strategii, a także Departamentu Ciepłownictwa.

¹⁹ D. Urz. Min. Klim. i Śr. Z 2021 r., poz. 101.

jako organ doradczy zarządzeniem Ministra Klimatu z dnia 26 marca 2020 r.²⁰. Zespół był zwoływany w zależności od potrzeb, a do jego zadań należało planowanie, inicjowanie i koordynowanie działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego Państwa oraz inicjowanie i koordynowanie działań zaradczych i interwencyjnych w sytuacji zagrożenia tego bezpieczeństwa (§ 1 ust.2 zarządzenia).

W skład Zespołu wchodził: zastępca przewodniczącego - Pełnomocnik Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz stali członkowie - przedstawiciele: Ministra Aktywów Państwowych, Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (dawniej Agencji Rezerw Materiałowych) i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ponadto wówczas, gdy było konieczne uwzględnienie opinii innych podmiotów, do uczestnictwa w posiedzeniach ZdsZBEP zapraszano ekspertów z innych organów administracji państwowej (w tym samorządowej), przedstawicieli komórek organizacyjnych w MKiŚ, operatorów infrastruktury krytycznej oraz przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność gospodarczą. Umożliwiało to – jak wyjaśniła²¹ Minister KiŚ – maksymalnie szerokie spojrzenie na kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym państwa oraz na przyjmowanie rozwiązań najbardziej optymalnych z punktu widzenia systemu gazowego i systemu elektroenergetycznego.

Posiedzenia Zespołu były prowadzone w trybie niejawnym. Protokoły z tych posiedzeń objęte klauzulą „zastrzeżone” zostały przedstawione kontrolującemu. W 2022 r. odbyły się 22 posiedzenia (średnio co 2-3 tygodnie). W badanym okresie przedmiotem działania Zespołu była szczegółowa analiza sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego Polski wynikająca z sytuacji geopolitycznej kraju a także omówienie bieżącej sytuacji z uwzględnieniem różnych aspektów i problemów sektora gazu ziemnego oraz na rynku energii elektrycznej, a także na rynku ciepła (w czerwcu 2022 r.). Minister KiŚ zauważyła²², że Zespół do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa stanowił stałe forum dla dyskusji i wymiany poglądów w sprawie kluczowych aspektów funkcjonowania sieci gazowej i rynku gazu ziemnego oraz rynku energii elektrycznej, jak również koordynacji pomiędzy organami administracji rządowej w tym zakresie. W posiedzeniu uczestniczyli reprezentanci kluczowych dla bezpieczeństwa energetycznego państwa organów administracji publicznej, dzięki czemu ten Zespół posiadał odpowiednie kompetencje do podejmowania działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Działalność w ramach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

Uzupełniając do działań monitoringowych Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa Minister KiŚ bądź członek Kierownictwa MKiŚ uczestniczyli w funkcjonującym przy Radzie Ministrów Rządowym Zespole Zarządzania Kryzysowego²³. W okresie objętym kontrolą kwestia sytuacji w systemie gazowym i systemie elektroenergetycznym stanowiła część porządku obrad RZZK²⁴,

²⁰ Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa; Dz. Urz. Min. Klim. z 2020 r. poz. 18.

²¹ Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

²² Jw.

²³ Dalej: RZZK..

²⁴ Zespół jest organem opiniotwórczo – doradczym, właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego (art. 8 i 9 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym). W skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK) wchodzi: Prezes RM – przewodniczący Zespołu, Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – zastępcy przewodniczącego, minister właściwy do spraw administracji publicznej, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Koordynator Służb Specjalnych oraz inne organy administracji rządowej w zależności od potrzeb. Sekretarzem RZZK jest Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. RZZK może obradować w trybie jawnym

które odbywały się w cyklu cotygodniowym. W ramach przygotowania RZZK uczestniczący w posiedzeniach członek Kierownictwa MKiŚ otrzymywało materiały informacyjne o sytuacji w sektorze energetycznym i na tej podstawie przedstawiał stanowisko resortu w dyskutowanych kwestiach.

Materiały te dotyczyły m.in. aktualnej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i surowców takich jak gaz ziemny, ropa naftowa/paliwa, węgiel kamienny, w tym stanu zapasów oraz - w najistotniejszych kwestiach - zmian krajowych regulacji prawnych. Materiały były przygotowywane na podstawie informacji gromadzonych w ramach bieżących prac komórek organizacyjnych MKiŚ oraz m.in. we współpracy z operatorami systemów przesyłowych. Posiedzenia RZZK odbywały się w trybie niejawnym, o klauzuli „zastrzeżone” - MKiŚ nie jest w ich posiadaniu.

(akta kontroli str. 14-16, 261-280)

Działania Podzespołów: ds. sektora gazowego oraz sektorowy ds. elektroenergetyki w ramach Zespołu Zarządzania Kryzysowego w sprawie zagrożenia epidemicznego COVID-19,

W badanym okresie funkcjonował Zespół Zarządzania Kryzysowego w sprawie zagrożenia epidemicznego COVID-19, powołany Zarządzeniem Ministra Klimatu z dnia 30 marca 2020 r. w celu monitorowania zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, w tym informowania o: gotowości do świadczenia usług przez sektory energetyczne kraju, stanie zasobów rezerw materiałowych znajdujących się we właściwości ARM/RARS, gospodarowaniu odpadami i o stanie zagrożeń w obszarze cyberbezpieczeństwa oraz wypracowywaniu propozycji dla Ministra dotyczących działań w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania tym zagrożeniom, w sytuacji stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

W ramach prac tego Zespołu raz w tygodniu odbywały się spotkania Ministra Klimatu a następnie Ministra KiŚ z prezesami kluczowych spółek sektora gazowego i sektora elektroenergetycznego. Zespół zakończył działalność z dniem 14 kwietnia 2022 r.²⁵ W ramach ww. Zespołu funkcjonowały: Podzespół ds. sektora gazowego oraz Podzespół sektorowy ds. elektroenergetyki. Spotkania Podzespołów odbywały się codziennie, a następnie w cyklu cotygodniowym.

Przedmiotem działalności Podzespołu ds. sektora gazowego była bieżąca współpraca i analiza sytuacji w systemie gazowym. Członkami tego Podzespołu byli przedstawiciele OGP Gaz-System S.A., PGNiG S.A., PSG Sp. z o.o., Gas Storage Poland Sp. z o.o. oraz Biura Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej. W ramach prac Podzespołu kluczowe spółki sektora gazowego przekazywały do Ministerstwa Klimatu, a następnie Ministerstwa Klimatu i Środowiska dzienne, a następnie tygodniowe raporty w zakresie zapewnienia ciągłości działania poszczególnych systemów gazowych (przesył, obrót, dystrybucja, magazynowanie).

W celu monitorowania sytuacji i prowadzenia bieżącej współpracy w sektorze elektroenergetyki powołano Podzespół sektorowy ds. elektroenergetyki. Członkami tego Podzespołu byli przedstawiciele: operatora systemu przesyłowego (Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA), głównych krajowych operatorów dystrybucyjnych (PGE Dystrybucja SA, Tauron Dystrybucja SA, Enea Operator; Energa Operator SA, E.ON Polska SA, PKP Energetyka S.A.) oraz głównych krajowych wytwórców energii

jak i niejawnym. Centrum zapewnia obsługę RM, Prezesa RM, Zespołu i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego.

²⁵ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 13 kwietnia 2022 r. w sprawie zniesienia Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie zagrożenia epidemicznego COVID-19 (Dz. Urz. MKiŚ z 2022 r. poz. 14).

elektrycznej (PGE SA, Tauron SA, Enea SA, ENERGA SA, PKN Orlen SA, ZE PAK SA). W ramach prac Podzespołu sektorowego ds. elektroenergetyki kluczowe spółki sektora elektroenergetycznego przekazywały do Ministerstwa Klimatu, a następnie Ministerstwa Klimatu i Środowiska dzienne, a następnie tygodniowe raporty w zakresie zapewnienia ciągłości działania poszczególnych systemów elektroenergetycznych (wytworzenie, przesył i dystrybucja).

Informacje w zakresie sytuacji na rynku gazu ziemnego i bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do krajowych odbiorców

W celu bieżącego monitorowania bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa gazowe, Departament Elektroenergetyki i Gazu przygotowywał dla Kierownictwa MKiŚ, w oparciu o badania statystyczne prowadzone przez Agencję Rynku Energii SA, szczegółowe kwartalne informacje w zakresie sytuacji na rynku gazu ziemnego i bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do krajowych odbiorców z końcowymi wnioskami wynikającymi z analizy danych. Dodatkowo w badanym okresie Departament Elektroenergetyki i Gazu opracował informacje podsumowujące stan przygotowania systemu gazowego do sezonu zimowego 2021/2022 oraz 2022/2023, które następnie były omawiane odpowiednio jesienią 2021 r. i 2022 r. na posiedzeniach *Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państw*. W powyższych informacjach analizowane były ilościowe stany gazu ziemnego wysokometanowego, zdolności dostaw gazu ziemnego, zapasy obowiązkowe gazu ziemnego, ryzyka lokalne i ogólnokrajowe i ich mitygacja oraz wnioski. Z obu informacji wynikało, że dostawy gazu ziemnego do odbiorców odbywały się bez zakłóceń, zgodnie z zapotrzebowaniem. W *Podsumowaniu stanu przygotowania systemu gazowego do sezonu zimowego 2022/2023*²⁶ wskazano m.in., że zapełnienie krajowych podziemnych magazynów gazu ziemnego rozpoczęło już w marcu 2022 r. (znacznie wcześniej niż większość państw europejskich) w celu przygotowania się na zakłócenia spowodowane manipulacjami Gazpromu. Nie przewidywano zagrożeń w dostawach gazu ziemnego do krajowych odbiorców, gdyż techniczne możliwości dostaw przewyższały szacowane zapotrzebowanie odbiorców.

Bieżące monitorowanie krajowego systemu gazowego w związku z agresją Rosji na Ukrainę

W związku z agresją zbrojną Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w celu monitorowania sytuacji w krajowym systemie gazowym, kluczowe spółki sektora gazowego zostały zobowiązane od dnia 25 lutego 2022 r. do przekazywania (w formie elektronicznej) do Departamentu Elektroenergetyki i Gazu w MKiŚ codziennych informacji o zidentyfikowanych lub możliwych do wystąpienia zagrożeń/zakłóceń mogących wpłynąć na ciągłość funkcjonowania poszczególnych systemów gazowych oraz ciągłości dostaw do odbiorców, z obowiązkiem wskazania pojętych działań i powiadomionych organów. Ze względu na brak zakłóceń – pomimo zgłaszanych incydentów jakie występowały m.in. w strefach wód morskich Baltic Pipe czy w okolicy infrastruktury Portu LNG w Świnoujściu - system raportowania od maja 2022 r. został zmieniony na tygodniowy, z zastrzeżeniem niezwłocznego informowania o zaistniałych incydentach/zagrożeniach. Spółki OGP Gaz- System SA., PKN Orlen SA oraz Gas Storage Poland sp. z o.o. niniejsze tygodniowe informacje o sytuacji w poszczególnych podsystemach gazowych przekazywały do MKiŚ do dnia zakończenia kontroli.

Nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w energię elektryczną

Minister MKiŚ wyjaśniła²⁷, że w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w energię elektryczną prowadzono systematyczny i stały monitoring bezpieczeństwa

²⁶ Dokument z 27 grudnia 2022 r. przygotowany przez Departament Elektroenergetyki i Gazu MKiŚ.

²⁷ Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

pracy Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE) w tym dostaw energii elektrycznej oraz stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych. W tym celu prowadzono współpracę z innymi organami administracji rządowej, odpowiedzialnymi za funkcjonowanie sektora energetycznego w Polsce, w szczególności z Ministrem AP, Pełnomocnikiem Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz Prezesem URE. Analiza sytuacji na rynku energii elektrycznej była w 2022 r. przedmiotem ośmiu z 22 posiedzeń *Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa* działającego przy Ministrze KiŚ. Minister wskazała dalej, że dzięki tej współpracy i wymianie informacji Minister dysponował aktualnymi informacjami na temat bieżącej i planowanej pracy KSE w różnych horyzontach czasowych i dokonywał oceny stanu bezpieczeństwa dostaw energii.

Ponadto Minister KiŚ, zgodnie z art. 9c ust. 9 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*²⁸, otrzymywał corocznie od operatora systemu przesyłowego (do końca marca), informacje za poprzedni rok kalendarzowy o realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego. Dotyczyły one w szczególności: zdolności przesyłowych sieci oraz mocy źródeł przyłączonych do tej sieci, jakości i poziomu utrzymania sieci, podejmowanych działań mających na celu pokrywanie szczytowego zapotrzebowania na energię elektryczną (w tym w przypadku wystąpienia przerw w energii do sieci), sporządzanych planów w powyższym zakresie.

W odniesieniu do mechanizmów monitorowania stanu zaopatrzenia w surowce energetyczne Minister KiŚ wyjaśniła²⁹, że analizowała przyczyny powstania problemu braku utrzymania zapasów obowiązkowych paliw w sezonie grzewczym 2021/2022 przez przedsiębiorstwa energetyczne, na poziomie określonym w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w *sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych*³⁰. Z analiz wynikało, że część przedsiębiorstw energetycznych w większości z przyczyn zewnętrznych uchybiła obowiązkowi utrzymania odpowiednich poziomów zapasów paliw, magazynowanych dla potrzeb źródeł wytwarzania ciepła i energii elektrycznej, na poziomie zapewniającym ciągłość dostaw energii elektrycznej i ciepła do odbiorców. Minister KiŚ w celu przeciwdziałania wystąpieniu ponownie takiej sytuacji i dla zapewnienia ciągłości dostaw energii elektrycznej i ciepła do wszystkich odbiorców, rozporządzeniem Ministra KiŚ z dnia 24 października 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w *sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych*³¹ (które weszło w życie w dniu 28 listopada 2022 r.) znacząco podwyższył minimalne poziomy zapasów obowiązkowych paliw w przedsiębiorstwach posiadających jednostki wytwórcze centralnie dysponowane. Minister KiŚ wyjaśniła dalej, że zmiana ta istotnie wpłynęła na zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej do odbiorców. Dla pozostałych jednostek z sektora wytwarzania energii elektrycznej i ciepła nowy obowiązek dotyczący zwiększenia zapasów będzie obowiązywał od dnia 1 czerwca 2023 r. Powyższe zmiany przepisów stanowiły również odpowiedź na sytuację geopolityczną, tj. wprowadzony ustawą z dnia 13 kwietnia 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*³² zakaz importu węgla kamiennego z Federacji Rosyjskiej oraz rekomendacje Zespołu kryzysowego do

²⁸ Dz.U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm. Dalej: *Prawo energetyczne*.

²⁹ Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

³⁰ Dz. U. Nr 39 poz. 338 ze zm.

³¹ Dz.U. poz. 2213.

³² Dz. U. z 2022 r. poz. 835 ze zm.

spraw monitorowania zagrożeń w sektorze elektroenergetyki i gazu³³, działającego przy Ministrze Aktywów Państwowych.

. (akta kontroli str. 9-41, 58-84, 261-280, 372-475)

Monitorowanie stanu zasobów węgla kamiennego w ciepłowniach i elektrociepłowniach

We wprowadzonym w 2021 r. przez MKiŚ systemie ankietyzacji stanu zasobów węgla kamiennego w ciepłowniach i elektrociepłowniach uczestniczyła większość koncesjonowanych przedsiębiorstw ciepłowniczych zajmujących się wytwarzaniem ciepła w źródłach wykorzystujących węgiel kamienny. Dane te nie obejmowały wszystkich koncesjonowanych przedsiębiorstw ciepłowniczych, ponieważ MKiŚ nie ma narzędzia do wyegzekwowania składania informacji o stanie zasobów węgla przez przedsiębiorców - ankieta jest dobrowolna (uprawnienie ustawowe w zakresie badania zasobów węgla kamiennego spoczywa na Prezesie URE).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. dane dotyczące węgla kamiennego przedstawiło 227 przedsiębiorstw energetycznych eksploatujących 398 źródła ciepła (z wyłączeniem uciepłownionych elektrowni). Stan zasobów obowiązkowych w ww. ankietowanych źródłach (z wyłączeniem uciepłownionych elektrowni) zgodnie z wielkością określoną przez rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zasobów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych powinien wynosić 2 255 tys. ton. Rzeczywisty stan zasobów utrzymywanych we wszystkich ankietowanych źródłach wyniósł 4 073 tys. ton, czyli był wyższy o 80,6% od wymaganego. Ankietowane przedsiębiorstwa wskazały, że prognozowana ilość węgla kamiennego niezbędna do wytwarzania energii w tych źródłach wyniesie: w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2023 r. około 7,7 mln ton, a w okresie do końca 2023 r. - około 15,8 mln ton.

Minister KiŚ wyjaśniła³⁴, że w 297 źródłach ciepła suma rzeczywistego stanu węgla i zakontraktowanego węgla była wystarczająca do pokrycia prognozowanego zapotrzebowania do końca sezonu grzewczego. Wskazała, że około 60% całego zakontraktowanego węgla miała pochodzić z krajowego wydobycia.

(akta kontroli str. 3-41)

Sprawozdania z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych oraz dostaw energii elektrycznej

Na podstawie art. 15b *Prawa energetycznego* minister właściwy do spraw energii opracowuje i publikuje w BIP wyniki monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych (corocznie) oraz wyniki monitorowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej (co dwa lata). Następuje to w terminie do 31 lipca kolejnego roku. Następnie do dnia 31 sierpnia są one przekazywane do Komisji Europejskiej.

Ostatnie udostępnione przez MKiŚ *Sprawozdanie z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za 2021 r.* zostało opublikowane w lipcu 2022 r.³⁵

Sprawozdanie z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za 2021 r. z lipca 2022 r. zawierało wnioski wynikające z monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych do kraju oraz opis zagrożeń (zostały uwzględnione okoliczności wynikające z napaści Rosji na Ukrainę). W tym zakresie w *Sprawozdaniu* m.in. wskazano, że:

³³ Zarządzenie Ministra Aktywów Państwowych z 22 grudnia 2021 r.; Dz. Urz. MAP z 2021 r. poz. 41.

³⁴ Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

³⁵ <https://bip.mos.gov.pl/energetyka/sprawozdania-z-wynikow-monitorowania-bezpieczenstwa-dostaw-paliw-gazowych/>

- Istotnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej w 2021 r. pozostawał gazociąg Nord Stream 2. Polska prowadziła w trakcie 2021 r. szeroko zakrojone działania dyplomatyczne i prawne, mające na celu wstrzymanie rozpoczęcia eksploatacji gazociągu. Ostatecznie w lutym 2022 r. – w związku z wrogimi działaniami Rosji wobec Ukrainy niemiecki Rząd wycofał dokumenty niezbędne w procesie certyfikacji gazociągu Nord Stream 2.
- Krajowy system gazowy funkcjonował bez zakłóceń. Jednak, w obliczu obserwowanych w IV kw. 2021 r. manipulacji rosyjskiej spółki Gazprom, polegających na niezapełnianiu przed sezonem zimowym 2021/2022 europejskich magazynów gazu ziemnego, które doprowadziły do gwałtownego wzrost cen paliw gazowych na europejskich i krajowej giełdzie gazu, a następnie w konsekwencji inwazji zbrojnej Rosji na Ukrainę, w 2022 r. sytuacja na europejskim rynku paliw gazowych uległa znacznemu pogorszeniu.
- Powyższe wpłynęło na bezpieczeństwo energetyczne całej Europy. Polska na tle innych państw europejskich wyróżniała się znacznie większą możliwością reakcji na ewentualne zagrożenia. Polska wyróżniała się wysokim zapelnieniem krajowych instalacji magazynowych osiągając na koniec 2021 r. wypełnienie na poziomie 85,7%. W związku z powyższym nawet bezpodstawne zaprzestanie z dniem 27 kwietnia 2022 r. realizacji dostaw paliw gazowych w ramach długoterminowego kontraktu jamalskiego nie zakłóciło dostaw surowca do krajowych odbiorców.
- Zrealizowane projekty dywersyfikacyjne, takie jak zwiększone moce regazyfikacyjne terminalu LNG w Świnoujściu z 54,4 TWh/rok do poziomu 68 TWh/rok oraz uruchomienie połączenia międzysystemowego z Litwą o przepustowości 20,8 TWh/rok, umożliwiały zastąpienie dostaw rosyjskiego gazu ziemnego z alternatywnych kierunków.
- Dodatkowo, w najbliższej perspektywie planowane jest zakończenie kolejnych zaplanowanych uprzednio inwestycji dywersyfikacyjnych, które wzmocnią odporność krajowego systemu gazowego na ewentualne zakłócenia w dostawach³⁶.

(akta kontroli str. 17-19, 261-280)

Realizacja zadań wynikających z przepisów UE

Przepisy aktów prawnych Unii Europejskiej nakładały na ministra właściwego do spraw energii zadania w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, tj. m.in. wydawanie decyzji w sprawie uruchomienia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, wnioskowanie do RM o wprowadzenie ograniczeń w poborze gazu ziemnego czy sprawowanie funkcji organu właściwego w rozumieniu rozporządzenia (UE) 2017/1938³⁷.

Minister właściwy do spraw energii, zgodnie z przepisami tego rozporządzenia (UE) 2017/1938 opracował w 2019 r. trzy obowiązujące w okresie objętym kontrolą dokumenty o charakterze planistyczno-strategicznym, tj. *Ocenę ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu ziemnego do Polski, Plan działań zapobiegawczych*

³⁶ Wskazano na: uruchomienie dostaw gazu ziemnego z Norweskiego Szelfu Kontynentalnego poprzez gazociąg Baltic Pipe z docelową przepustowością połączenia na poziomie 109,7 TWh/rok (z dniem 1 stycznia 2023 r.); uruchomienie połączenia międzysystemowego ze Słowacją o przepustowości 62,5 TWh/rok., dalszą rozbudowę terminalu LNG w Świnoujściu do poziomu 91 TWh/rok, realizowanie inwestycji budowy nowego terminalu LNG w Zatoce Gdańskiej, która zapewni dodatkowe dostawy LNG do kraju na poziomie min. 66,9 TWh/rok.

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. *dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie 2010/994 oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE (ze zmianami).*

oraz *Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej*, które w sposób kompleksowy podchodziły do kwestii bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Polski, zarówno w ujęciu krajowym, jak również regionalnym. W *Planie na wypadek sytuacji nadzwyczajnej* szczegółowo zostały opisane role i obowiązki poszczególnych podmiotów i organów, w tym ministra właściwego do spraw energii, w zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego wysokometanowego, wynikające z obowiązujących przepisów prawa krajowego i UE.

W trakcie niniejszej kontroli w MKiŚ były prowadzone prace w celu aktualizacji powyższych dokumentów³⁸.

(akta kontroli, str. 261-280, 127-139)

3. Działania Ministra zabezpieczające dostaw węgla kamiennego

Działania Ministra w celu zwiększenia zapasów węgla kamiennego przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych

Minister, działając w ramach ustawowego zakresu właściwości obejmującego kwestie bezpieczeństwa dostaw energii, surowców energetycznych i paliw – w dniu 24 lutego 2022 r. w związku z napaścią zbrojną Rosji na Ukrainę – skierowała pismo do Ministra AP w sprawie potencjalnego braku dostaw węgla kamiennego z importu z Rosji (który w poprzednich latach uzupełniał krajowy bilans paliwowo-energetyczny, zwłaszcza w sektorze odbiorców indywidualnych, w tym w gospodarstwach domowych). W piśmie Minister KiŚ poinformował o planowanym przedłożeniu do Prezesa RM wniosku, dotyczącego konieczności zwiększenia przez RARS zapasów węgla kamiennego do maksymalnego poziomu lub utworzenia rezerwy strategicznej tego surowca. Jednocześnie Minister KiŚ zwrócił się o potwierdzenie wolumenu potrzebnego do maksymalnego wypełnienia magazynów oraz o poparcie ww. wniosku i wskazała, że według posiadanych danych krajowe zdolności magazynowe tego surowca wynosiły ok. 1 mln ton.

W odpowiedzi z 1 marca 2022 r. Minister AP podał, że w 2021 r. do Polski sprowadzono 8,3 mln ton węgla kamiennego, w tym 8 mln ton węgla energetycznego, który w istotnej części trafił do lokalnych ciepłowni i gospodarstw domowych. Wskazał też, że import z Federacji Rosyjskiej był realizowany głównie przez firmy prywatne. Zauważył, że według szacunków MAP wolumen niedoboru węgla mógłby być częściowo zmniejszony poprzez zintensyfikowanie wydobycia w kopalniach oraz zakup węgla importowanego przez spółki SP, jednak nadal braki surowcowe wyniosą 3 mln ton węgla kamiennego energetycznego. Minister AP, wskazując na zasadność postulatu wystąpił o rozważenie zakupu węgla z importu. Podał także średnie wartości parametrów jakościowych tego surowca dla gospodarstw domowych i lokalnych ciepłowni.

W związku z powyższym Minister w piśmie 4 marca 2022 r. zwrócił się do Prezesa RM o pilne podjęcie decyzji o utworzeniu rezerwy strategicznej węgla kamiennego energetycznego poza Programem rezerw strategicznych, tj. zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o *rezerwach strategicznych*³⁹. Minister KiŚ zasugerował

³⁸ Ocenę ryzyka aktualizuje się co cztery lata, chyba że okoliczności wymagają częstszych aktualizacji. W ocenach ryzyka uwzględnia się postępy poczynione w zakresie inwestycji niezbędnych do spełnienia standardu w zakresie infrastruktury określonego w art. 5 oraz specyficzne dla danego państwa trudności, jakie wystąpiły w trakcie wdrażania nowych alternatywnych rozwiązań. W ocenach tych korzysta się również z doświadczeń nabytych poprzez symulację planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej określoną w art. 10 ust. 3 rozporządzenia 2017/1938. Plan działań zapobiegawczych jest aktualizowany co cztery lata po dniu 1 marca 2019 r. lub – jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami – częściej, lub na żądanie Komisji. W zaktualizowanym planie uwzględnia się uaktualnioną ocenę ryzyka i wyniki testów przeprowadzonych zgodnie z art. 10 ust. 3. rozporządzenia.

³⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 294.

zakup 3 mln ton węgla z importu (według parametrów podanych przez MAP) i wskazała na zasadność podjęcia przez RARS działań związanych z obsługą pozyskanego surowca, w tym magazynowaniem i transportem.

Kolejny wniosek Ministra KiŚ dotyczący utworzenia rezerwy strategicznej węgla kamiennego został przedstawiony Prezesowi RM w dniu 11 lipca 2022 r. (dokument niejawni o klauzuli „zastrzeżone”).

Ostatecznie Prezes RM wydał dwie decyzje: nr 307/R/22 z 18 maja 2022 r. i nr 365/R/22 z 12 lipca 2022 r. w sprawie utworzenia rezerw strategicznych poza Programem rezerw strategicznych (dokumenty niejawni o klauzuli „zastrzeżone”).

Minister KiŚ złożył ponadto do Prezesa RM wniosek z 12 sierpnia 2022 r. dotyczący utworzenia rezerw miałow węglowych. W tej sprawie KPRM udzieliła odpowiedzi w piśmie z 20 września 2022 r. (dokument o klauzuli „zastrzeżone”).

(akta kontroli str. 85-90)

Udział Ministra KiŚ w procedowaniu projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego

Ustawą z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego w Polsce wprowadzono zakaz importu surowców energetycznych, w tym węgla kamiennego z Federacji Rosyjskiej. Ustawa weszła w życie w dniu 16 kwietnia 2022 r.

Prowadzenie procesu legislacyjnego tego projektu należało do MSWiA. Projekt ww. ustawy został wypracowany wspólnie przez kilka resortów: MKiŚ, Ministra Finansów, MAP, Ministra Rozwoju i Technologii, Ministra Obrony Narodowej, Ministra ds. Unii Europejskiej, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Prokuratorię Generalną RP i Rządowe Centrum Legislacji.

Na posiedzeniu Stałego Komitetu RM w dniu 28 marca 2022 r. MKiŚ zgłosiło propozycje dotyczące uzupełnienia projektu ustawy o wprowadzenie zakazu importu i tranzytu węgla pochodzącego z terenu Federacji Rosyjskiej. Stosownie do treści protokołu ustaleń Stały Komitet RM zobowiązał Ministra KiŚ do przedłożenia: propozycji brzmienia przepisów wraz z uzasadnieniem na etapie prac Rady Ministrów (nie wskazano OSR). Minister KiŚ (tego samego dnia) przekazał Sekretarzowi Rady Ministrów KPRM opracowane przepisy do projektu ustawy wraz z projektem uzasadnienia, a także dodatkowo uzupełniony projekt OSR.

Przepisy zaproponowane przez MKiŚ znalazły się w projekcie ustawy przekazanym przez Prezesa RM do dalszego procedowania w Parlamencie (w art. 9-11), a następnie zostały zmodyfikowane w toku prac parlamentarnych.

W przygotowanym uzasadnieniu do projektu ww. ustawy z 13 kwietnia 2022 r. MKiŚ wskazał m.in., że import rosyjskiego węgla pośrednio ma istotny wpływ na bezpieczeństwo Polski także w wymiarze militarnym (...), „dlatego w obecnych okolicznościach import produktów węglowych z kierunku rosyjskiego jest nieuzasadniony”. W uzasadnieniu podkreślono, że brak jak najszybszego przekierowania dostaw na inne kierunki, w szczególności w sytuacji, kiedy rozpoczyna się okres napełniania zapasów magazynowych i kontraktowania surowców przed kolejnym okresem zimowym „wpłynie na podatność Polski”. Informacje dotyczące importu węgla kamiennego zostały uzyskane w trybie roboczym przez MKiŚ od Departamentu Górnictwa w MAP w dniu 28 marca 2022 r. Wynikało z nich, że 2021 r. z Rosji do Polski zaimportowano ponad 8 mln ton węgla energetycznego, co oznaczało spadek o 1,1 mln ton w porównaniu z 2020 r. i o 2,5 mln ton mniej w porównaniu do 2019 r. oraz że był importowany przede wszystkim przez podmioty

prywatne i wykorzystywany głównie na zaspokojenie potrzeb gospodarstw domowych, prywatnych przedsiębiorstw (np. zakładów przetwórczych, producentów warzyw) oraz małych ciepłowni.⁴⁰ W uzasadnieniu przewidziano, że ograniczanie importu węgla z Federacji Rosyjskiej spowoduje konieczność uzupełnienia brakujących wolumenów węgla w polskiej gospodarce i „będzie to realizowane przez zwiększenie wydobycia w Polsce”, oraz zwiększenie importu z pozostałych kierunków, przede wszystkim z kierunków zamorskich.

Uzupełnienie projektu Oceny Skutków Regulacji⁴¹ przez MKiŚ dotyczyło wskazania problemu (pkt 1) oraz jego rozwiązania (pkt 2) oraz wskazania podmiotów (KAS), na które oddziałuje projekt (pkt 5)⁴². W projekcie OSR MKiŚ nie określiło wpływu na sektor publicznych w zakresie wydatków (pkt 6).

Prezes Rady Ministrów przekazał projekt ustawy do dalszego procedowania w Sejmie w dniu 29 marca 2022 r. W OSR wskazano, że została ona przygotowywana przez MSWiA oraz MF. W pkt 6 OSR podano ogólną informację, że finansowanie proponowanych rozwiązań będzie odbywać się w ramach limitów budżetowych jednak nie podano wielkości tych środków.

(akta kontroli str. 151-220, 281-298, 365-367)

W związku z przygotowanym przez MKiŚ projektem przepisów wprowadzających zakaz importu węgla kamiennego Minister KiŚ wyjaśniła m.in.⁴³, że:

- Kwestie zakazu handlu określonymi towarami i technologią znalazły się już w *rozporządzeniu Rady (UE) 2022/263 z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie środków ograniczających w odpowiedzi na uznanie niekontrolowanych przez rząd obszarów ukraińskich obwodów donieckiego i ługańskiego oraz nakazanie rozmieszczenia rosyjskich sił zbrojnych na tych obszarach*⁴⁴
- Regulacje ww. rozporządzenia i jego szerszy kontekst przedmiotowy zostały wykorzystane w pracach nad projektem ustawy z 13 kwietnia 2022 r.
- W ramach prac rządowych zgodnie z poleceniem Prezesa Rady Ministrów podczas posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów, wypracowany został dodatkowy wkład do projektu w zakresie zakazu przywozu i tranzytu węgla kamiennego. Materiał w postaci propozycji treści przepisów, wkładu do OSR oraz do uzasadnienia został wypracowany wspólnie przez: Ministra Klimatu i Środowiska, Ministra Finansów, Ministra Aktywów Państwowych, Ministra Rozwoju i Technologii, Ministra Obrony Narodowej, Ministra ds. Unii Europejskiej, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Prokuratorię Generalną RP i Rządowe Centrum Legislacji.
- Od dnia napaści Rosji na Ukrainę Rząd RP był zwolennikiem daleko idących i skutecznych sankcji, o szerokich konsekwencjach gospodarczych dla agresora. W szczególności Polska zwracała uwagę na konieczność wprowadzenia sankcji na import rosyjskich surowców energetycznych, których kontynuacja wpływałaby znacząco na sytuację dewizową Rosji.
- Biorąc pod uwagę możliwe wielopłaszczyznowe skutki zaognienia konfliktu za wschodnią granicą, już 24 lutego 2022 r. Minister KiŚ poinformował

⁴⁰ W uzasadnieniu do ustawy wskazano wszystkie kierunki i wielkości importu węgla energetycznego w 2021 r. tj. Rosja – 8,03 mln ton, Kolumbia – 0,60 mln ton, Kazachstan – 0,51 mln ton, inne kierunki – 0,11 mln ton.

⁴¹ Dalej: OSR.

⁴² Projekt OSR, w którym znalazło się uzupełnienie przedstawione przez MKiŚ zawierał wskazanie skutków finansowych ustawy na sektor publiczny w ciągu 11 lat, tj. wydatki budżetu państwa łącznie 8,5 mln zł i pozostałe jednostki łącznie 1 mln zł. Podano, że projektowane rozwiązania będą miały wpływ na sektor finansów publicznych, a ich finansowanie będzie pochodzić z części 19 budżetu.

⁴³ Pismo z 21 czerwca 2023 r., znak BKA-RI.081.8.MK.

⁴⁴ Dz. Urz. UE L z 23.02.2022 r., Nr 42I, str. 77 ze zm.

Ministra AP o planowanym przedłożeniu wniosku do Prezesa Rady Ministrów dotyczącym konieczności zwiększenia zapasów węgla kamiennego lub utworzenia rezerwy strategicznej tego surowca. Wniosek zabezpieczał potencjalny brak dostaw węgla kamiennego z importu z Rosji, które w poprzednich latach uzupełniały podaż krajową. W dalszej kolejności uchwalona została ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. Zgodnie z art. 8 ww. ustawy, mając na względzie zagrożenie bezpieczeństwa narodowego, wprowadzono zakaz przywozu do Polski i tranzytu przez Polskę węgla pochodzącego z Rosji, co stanowiło realny wyraz sprzeciwu w stosunku do agresora, jak również neutralizowało ryzyko ewentualnej gry politycznej ze strony Rosji – jak to się stało w odniesieniu do niektórych państw w obszarze dostaw gazu ziemnego.

- W sytuacji, w której Federacja Rosyjska napadła na państwo bezpośrednio sąsiadujące z naszym krajem, a Polska już w pierwszym tygodniu wojny stała się liderem pomocy Ukrainie, należało brać pod uwagę różne ryzyka ze strony Rosji, w tym także nieprzewidywalną blokadę dostaw surowców, czy nieuzasadnione, a wysoko prawdopodobne wzrosty cen rynkowych. Choć rosyjski węgiel dotychczas cechował się stosunkowo niską ceną, a jego transport realizowany był w ramach wypracowanych łańcuchów dostaw, wprowadzenie embarga zapewniało jasność sytuacji związanej z koniecznością importu surowca z innych kierunków, w przeciwieństwie do sytuacji, w której dostawy węgla do gospodarstw domowych zależne byłyby od nieprzewidywalnych decyzji rosyjskich dostawców.

(akta kontroli str. 333-362)

W kwestii nieuwzględnienia przez MKiŚ kosztów wpływu wprowadzenia embarga na sektor finansów publicznych w projekcie OSR – w sytuacji, gdy już został złożony wniosek o interwencyjne zakupy węgla kamiennego przez RARS – Minister KiŚ wyjaśniła⁴⁵, że:

- OSR dostarczała kluczowych informacji i prezentowała katalog możliwych rozwiązań, lecz w okresie opracowania OSR nie było możliwe jednoznaczne określenie, czy rezerwa zlecona do utworzenia przez RARS będzie wystarczająca oraz które rozwiązania i w jakiej skali powinny zostać zastosowane.
- Sprawa związana z utworzeniem rezerwy przez RARS była prowadzona w trybie zastrzeżonym, dlatego ujawnianie jakichkolwiek wartości liczbowych stałoby w sprzeczności z ochroną informacji niejawnych.
- Sytuacja wymagała szybkiego podjęcia działań również ze względów geopolitycznych. Szczegółowa wiedza o zastosowaniu poszczególnych rozwiązań – zarówno w zakresie możliwego do pozyskania wolumenu jak i kosztów – wymagała głębszych analiz i agregacji danych. W pierwszych tygodniach wojny trudno było wyciągać wnioski zarówno o cenach surowców w najbliższych miesiącach na rynkach międzynarodowych, jak również o tym, czy rezerwa RARS będzie wystarczająca, a także o ewentualnych dodatkowych kosztach.
- Tym samym określenie konkretnej kwoty w OSR niezbędnej do wypełnienia luki po węglu rosyjskim ponad koszty wynikające z zakupów RARS w tym czasie nie było możliwe do oszacowania, a równocześnie nie wpłynęłoby na

⁴⁵ Pismo z dnia 10 lipca 2023 r., znak BKA-RI.081.8.2023.MK

bezpieczeństwo energetyczne, które miało znaczenie pierwszorzędne w tej sytuacji.

(akta kontroli str. 476-479)

Realizacja przez Ministra poleceń Prezesa RM w zakresie zakupów węgla kamiennego przez spółki PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglokoks SA

Na pisemny wniosek złożony przez Ministra KiŚ z 4 lipca 2022 r.⁴⁶ Prezes RM wydał w dniu 13 lipca 2022 r. decyzję nr BPRM.5020.19.1.2022 (1), w której polecił zakup do 31 sierpnia 2022 r. oraz sprowadzenie do Polski do 31 października 2022 r. węgla kamiennego energetycznego o parametrach 20-25 MJ/kg, sortyment 5-90 mm. Polecenie objęło dwie Spółki z udziałem Skarbu Państwa (w nadzorze Ministra AP; wskazane do realizacji zadania przez MKiŚ): PGE Paliwa (2,5 mln ton) oraz Węglokoks (2 mln ton).

Do zawarcia ze Spółkami stosownych umów związanych z realizacją powyższych poleceń został w decyzji wyznaczony minister właściwy do spraw energii. Jako finansowanie powyższych zakupów Prezes RM wskazał środki: przewidziane w ustawie z dnia 23 czerwca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw⁴⁷ i z Funduszu Przeciwdziałania Covid-19⁴⁸. W decyzji wskazano, że zawarcie umów w tym zakresie nastąpi w imieniu Skarbu Państwa przez Ministra KiŚ.

Decyzja z 13 lipca 2022 r. została przez Prezesa RM zmieniona decyzją nr BPRM.5020.19.1.2022(9) z dnia 8 sierpnia 2022 r. Zmiany polecenia dla Spółek dotyczyły doprecyzowania ilości węgla kamiennego: „przynajmniej 3 ton” przez PGE Paliwa i „przynajmniej 2 mln ton” przez Węglokoks. Zwiększono górną granicę przedziału wartości opałowej: 20-28 MJkg oraz wydłużono terminy: zakupu węgla przez obie Spółki - do 31 października 2022 r. i sprowadzenia go do Polski - do 30 kwietnia 2023 r. Zniesiono też zawarty w pierwotnej decyzji zakaz sprzedaży tego surowca prywatnym pośrednikom. Powyższe zmiany były zgodne z wnioskiem Ministra AP złożonym 27 lipca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zmian w decyzji z 13 lipca 2022 r.

Ponadto w decyzji z 8 sierpnia 2022 r. Prezes RM dokonał zmiany źródła finansowania powyższych zakupów na środki budżetu państwa oraz funduszy celowych, utrzymując obowiązek zawarcia umów w tym zakresie przez Ministra KiŚ.

Prezes RM nie uwzględnił propozycji, żeby wprowadzić postanowienia polecające Ministrowi KiŚ zawarcie umów o finansowanie „odrębnie” w zakresie poszczególnych wyspecyfikowanych obszarów realizacji poleceń (takich jak m.in. zakup węgla, transport morski, obsługa rozładunku w portach, analiza jakościowa, transport kolejowy, koszty składowania) wraz z kosztami bezpośrednimi i pośrednimi związanymi z realizacją tych poleceń.

Prezes RM nie uwzględnił w decyzji z 8 grudnia 2022 r. m.in. propozycji Ministra KiŚ z przedstawionej w pismach 27 i 29 lipca 2022 r., aby przenieść obowiązek zawarcia niezbędnych umów związanych z realizacją poleceń Prezesa RM na ministra właściwego do spraw aktywów państwowych. Minister KiŚ argumentował, że wprowadzenie takiej zmiany umożliwiłoby efektywniejszą realizację decyzji Prezesa RM, ponieważ Spółki znajdowały się w nadzorze Ministra AP.

⁴⁶ Dokument niejawni z klauzulą „zastrzeżone”.

⁴⁷ Dz. U. poz. 1477 ze zm.

⁴⁸ Art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 ze zm.).

Podstawą wydania decyzji przez Prezesa RM były przepisy art. 7a ust.1 pkt 4 i ust. 2 pkt 3 oraz 7b ustawy. o zarządzaniu kryzysowym, tj. konieczność usunięcia skutków sytuacji kryzysowej, której wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi jest szczególnie negatywny.

Z przepisów art. 7b ustawy o zarządzaniu kryzysowym wynika, że „wykonywanie zadań objętych poleceniem wydanym w stosunku do podmiotów, o których mowa w art. 7a ust. 1 pkt 4, następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem” przez ministra kierującego działem administracji rządowej (albo przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, minister albo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przywołany w decyzji przepis stanowi, że w przypadku, gdy jednak nie dojdzie do zawarcia tej umowy, to zadania objęte poleceniem są wykonywane na podstawie decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu i jest finansowana z ww. środków budżetu państwa.

(akta kontroli str. 85-102, 372-373, 378, 380)

Minister KiŚ w celu realizacji poleceń Prezesa RM na przełomie sierpnia i września 2022 r. przedstawił Spółkom projekty umów, które miały stanowić realizację polecenia zawartego w Decyzjach Prezesa RM. Do tych projektów Spółki przedstawiły uwagi, wskazujące na nieprecyzyjność lub sprzeczność postanowień z przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym, decyzjami Prezesa RM, czy z interesami ekonomicznymi Spółek. Przykładowo PGE Paliwa wskazała m.in. że w projekcie umowy opracowanej przez MKiŚ:

- nieprecyzyjnie ujęto przedmiot umowy, który nie wyszczególnia jednostkowych usług/kosztów, których realizacja jest konieczna, aby zakup i sprowadzenie węgla energetycznego do Polski był możliwy;
- nie uwzględniono aktualnej sytuacji na rynku, zgodnie z którą możliwy jest wyłącznie zakup oraz sprowadzenie do Polski węgla kamiennego niesortowanego, co wymusi zakup około 10 mln ton węgla niesortowanego, który następnie zostanie przesiany lub odpowiednio przerobiony celem uzyskania węgla energetycznego o parametrach jakościowych i ilościowych wskazanych w decyzji PRM;
- zobowiązano Wykonawcę do sprowadzenia węgla energetycznego „możliwie najszybciej oraz najtaniej” oraz do dołożenia należytej staranności, aby „wybrać towar o możliwie najniższej cenie”, co jest sprzeczne z podejmowanymi działaniami mającymi na celu jak najszybsze zakupienie i sprowadzenie węgla kamiennego skutkującymi podwyższeniem kosztów oraz z treścią decyzji Prezesa RM, która ww. wymogów nie nakłada;
- nałożono na Wykonawcę bliżej nieokreślony obowiązek „terminowości” bez uwzględnienia sytuacji, w której niedochowanie terminów wskazanych w Decyzji PRM nastąpi z przyczyn niezależnych od Wykonawcy itp.;
- nie zawarto żadnych postanowień wynikających z art. 7b ustawy o zarządzaniu kryzysowym, jak i decyzji PRM, dotyczących rozliczenia umowy, ustalenia wynagrodzenia dla Spółki lub zwrotu poniesionych kosztów realizacji poleceń Prezesa RM (w tym kosztów pośrednich oraz kosztów poniesionych w okresie pomiędzy wydaniem Decyzji PRM a zawarciem umowy), mechanizmu rozliczeń i fakturowania itp.;
- zawarto nieprecyzyjne oraz niekorzystne dla Spółki postanowienie, według którego wykonawca nie identyfikuje kosztów do poniesienia z budżetu państwa związanych z realizacją polecenia Prezesa RM;

Spółka podniosła, że sposób sformułowania tego postanowienia sugeruje, że jedynymi źródłami finansowania mają być kredyty oraz potencjalny zakup węgla przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych;

- nie zawarto wyraźnego postanowienia zabezpieczającego Spółkę na wypadek braku możliwości sprzedaży zakupionego i sprowadzonego do Polski węgla po cenie uwzględniającej poniesione koszty;
- nie zawarto postanowień określających odnoszących się do prowadzenia dystrybucji sprowadzonego węgla;
- nie przewidziano uprawnienia do odsprzedaży węgla zakupionego i sprowadzonego do kraju;
- założono podsumowanie wykonania umowy na podstawie sprawozdania przedstawionego przez Wykonawcę najwcześniej w terminie 30 dni począwszy od dnia 30 czerwca 2023 r., dając przy tym dowolność Ministerstwu w decydowaniu o akceptacji lub odmowie akceptacji sprawozdania;
- nie określono terminu obowiązywania umowy ani możliwości jej rozwiązania i rozliczenia z Wykonawcą w takim wypadku.

W związku z uwagami zgłoszonymi do propozycji projektu umowy opracowanej przez MKiŚ oraz zgodnie oraz wcześniejszymi ustaleniami roboczymi Minister KiŚ pismami z 4 i 18 października 2022 r. wystąpiła do Spółek o przekazanie szacunkowego wykazu kosztów, które będą ponoszone w związku z realizacją zadań nałożonych decyzjami Prezesa RM. Na przełomie grudnia i listopada 2022 r. Spółki przedstawiły kalkulacje według zidentyfikowanych rodzajów kosztów. Wskazały przede wszystkim, że podstawowym ryzykiem związanym z transakcją, jest możliwość wystąpienia problemów ze sprzedażą całości wolumenu surowca sprowadzonego w ramach decyzji Prezesa RM. Jedna ze Spółek zauważyła, że wolumen równoważny wolumenowi pozostającemu po wysortowaniu węgla objętego decyzjami Prezesa RM nie jest niej towarem potencjalnie zwiększającym zysk. Wręcz przeciwnie – wykonanie poleceń Prezesa RM wpływa negatywnie na wynik osiągany na obrocie węglem w ramach normalnej działalności.

Wskazane przez Spółki rodzaje kosztów obejmowały m.in. koszty zakupu i sprowadzenia tzw. węgla niesortowanego, koszty „demurrage” w dostawach morskich (przestoje w portach), koszty utraty ilości i jakości węgla w wyniku procesów operacyjnym którym poddawany jest węgiel (koszty ubytków jakościowych i ilościowych powstających w trakcie załadunku, przeładunku, wyładunku, składowania, sortowania i transportowania węgla), kary umowne i odszkodowania wynikające m.in. z umów handlowych, reklamacje odbiorców indywidualnych (niespełnienie oczekiwań jakościowych), brak korzyści w związku w postaci marż realizowanych przez Spółkę, koszt obsługi procesu sprzedaży węgla dla gmin.

Spółki zwróciły uwagę, że cała transakcja finansowana jest kredytem, a każdy przypadek zalegania towaru na magazynie, spowodować może gwałtowny przyrost kosztów finansowych. W opinii tych podmiotów sytuacja może wpłynąć na negatywne zmiany wyniku Spółki (ze stratą włącznie) i spowodować może utratę płynności. Dlatego Spółki podkreśliły, że kluczowym jest ujęcie w umowie RARS jako podmiotu, który nabędzie niesprzedany węgiel.

(akta kontroli str. 261-280)

Pismem z 13 grudnia 2022 r. Minister KiŚ wystąpiła do Ministra Finansów o wskazanie źródła, z którego możliwe będzie sfinansowanie poleceń Prezesa RM oraz o zabezpieczenie środków na ten cel. W odpowiedzi Minister Finansów w piśmie z 4 stycznia 2023 r. wskazała jako podstawę finansowania zadań nałożonych na Spółki przepisy art. 7b ustawy o zarządzaniu kryzysowym wedle których polecenia

powinny być finansowane ze środków części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw energii. Minister Finansów zauważyła jednocześnie, że do MF na etapie prac nad projektem budżetu państwa na rok 2023 nie wpłynął żaden wniosek o zabezpieczenie środków na realizację decyzji Prezesa RM, w związku z czym w projekcie ustawy budżetowej na 2023 r. oraz w ramach wyjściowych kwot wydatków na lata 2024-2025 - nie zostały ujęte środki na ten cel.

W związku z roboczymi uzgodnieniami pomiędzy MF a PGE Paliwa oraz w nawiązaniu do pisma skierowanego 13 grudnia 2022 r. Minister KiŚ skierował kolejne pisemne wystąpienie do Ministra Finansów w dniu 14 marca 2023 r. Minister KiŚ ponowił wniosek o wskazanie źródła, z którego będzie możliwe sfinansowania poleceń Prezesa RM dotyczących zakupu i sprowadzania do Polski węgla oraz zwiększeń środków w części budżetowej, której jest dysponentem - na łączną kwotę [...] zł. Minister KiŚ wskazał, że powyższa kwota stanowiła wynik aktualizacji szacunkowych wydatków na realizację zadań poleconych Spółkom, tj. PGE Paliwa zaktualizowała kwotę z [...] zł do kwoty [...] zł, natomiast Węgłokoks – z kwoty [...] zł do kwoty [...] zł. Najwyższą kwotowo pozycję (ok. [...] zł) stanowiły łączne wydatki związane z niesprzedanym węglem. Inną kwestią zgłoszoną do MF była możliwość ewentualnego zabezpieczenia dodatkowo kwoty podatku VAT oraz o możliwość pokrycia kosztów poniesionych przez Spółki w 2022 r. (poprzedni rok budżetowy).

(akta kontroli str. 241-253)

Kolejną przedstawioną przez MKiŚ wersją roboczą umowy był projekt z lutego 2023 r. W projekcie zawarto komentarz, że jest to "Wersja robocza projektu umowy, wypracowana w kontakcie ze spółkami w ramach tzw. prekonsultacji tj. próby najpierw dialogu ze spółkami, a następnie przekazania do uzgodnień międzyresortowych (KPRM, MAP, MI, MF, UOKiK, Prokuratoria Generalna RP). Przy tym prace nad projektem zostały zawieszone m.in. z uwagi na brak przesądzenia odnośnie finansowania. MKiŚ nie traktuje tego projektu jako w jakikolwiek sposób zatwierdzonego z uwagi na szereg wątpliwości, które miały zostać wyjaśnione w kontaktach międzyresortowych (w szczególności w zakresie rozliczenia, czy pomocy publicznej)."

(akta kontroli str. 261-180)

Minister KiŚ wyjaśniła⁴⁹, m.in. iż późniejsze działania potwierdziły istotną rolę Ministra AP w procesie. Minister AP przekazuje środki Zarządcy Rozliczeń S.A., która to spółka, na mocy ustawy. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych, odpowiada za wypłatę rekompensat dla podmiotów wprowadzających paliwo stałe do obrotu (w tym m.in. dla Spółek). W tym zakresie to Minister AP rozpatrujący wnioski o przyznanie środków na wypłaty rekompensat jest na bieżąco w stanie kontrolować wysokość rekompensat przyznanych Spółkom z tytułu sprzedaży węgla do gmin, a także zweryfikować czy koszty Spółek objęte rekompensatami (tzw. Uzasadnione koszty paliwa stałego) nie są równolegle ujmowane przez Spółki jako konieczne do pokrycia w ramach przedmiotowych umów. W związku z brakiem odpowiedzi na powyższe wystąpienie, Minister KiŚ ponownie skierowała pismo do Ministra Finansów w dniu 24 kwietnia 2023 r. Do 22 maja 2023 r. MKiŚ nie uzyskało w powyższych sprawach pisemnej odpowiedzi z Ministerstwa Finansów.

* Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233). Wyłączeń dokonano przez NIK w interesie spółek PGE Paliwa i Węgłokoks. W dalszej części wystąpienia w nawiasach kwadratowych [...] dokonano wyłączenia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa PGE Paliwa lub Węgłokoks.

⁴⁹ Pismo z 21 czerwca 2023 r., znak BKA-RI.081.8.MK.

Minister KiŚ pismem z 1 marca 2023 r. zwróciła się do KPRM o wyjaśnienie w drodze postanowienia wątpliwości dotyczących treści decyzji z 13 lipca 2022 r., zmienionej następnie decyzją z 8 sierpnia 2022 r. Jednocześnie Minister AP zwrócił się z propozycjami wprowadzenia zmian w ww. decyzjach w przedmiocie polecenia spółkom PGE Paliwa i Węglkokoks S.A. zakupu i sprowadzenia do Polski węgla energetycznego (pismo z 9 marca 2023 r.). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 30 czerwca 2023 r. prowadzono korespondencję między MKiŚ a KPRM. Jej przedmiotem były kwestie proceduralne oraz rozbieżności resortów MKiŚ i MAP w propozycjach zmian przedmiotowych decyzji Prezesa RM.

W skierowanym do KPRM piśmie z 26 kwietnia 2023r.⁵⁰ Minister KiŚ wskazał priorytetowy zakres oczekiwanych zmian w decyzjach Prezesa RM z 13 lipca i 8 sierpnia 2022 r.: brzmienie decyzji, które nie budzi wątpliwości interpretacyjnych oraz zapewnienie niezbędnego finansowania dla realizacji czynności powierzonych ministrowi właściwemu ds. energii.

Decyzją z 12 czerwca 2023 r. Prezes RM dokonał zmiany w powyższych decyzjach. Nowa decyzja została wydana w wyniku rozpatrzenia wniosków: Ministra KiŚ z 26 kwietnia 2023 r. (wyżej opisany), Ministra AP z 9 marca 2023 r. i PGE Paliwa z 28 kwietnia 2023 r. Polecenia Prezesa RM – po zmianie dotychczas obowiązujących decyzji z 2022 r. – objęły zakup i sprowadzenie do Polski, w tym przystosowanie do sprzedaży, węgla kamiennego w postaci niesortowanej w ilości umożliwiającej wysortowanie (z tolerancją +/- 10%): 3 mln przez PGE Paliwa i 0,815 mln ton przez Węglkokoks węgla energetycznego o parametrach zbliżonych do parametrów jakościowych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe (parametry te nie uległy zmianie, tj. ok.20-28 MJ/kg oraz sortyment 5-90 mm).

(Akta kontroli str. 254-260, 363)

W kwestii opóźnienia w wyjaśnianiu postanowień decyzji Prezesa RM oraz innych kwestii związanych finansowaniem zadań nałożonych na Spółki, podczas gdy część wątpliwości wyniknęła już podczas procedowania umów w sierpniu-październiku 2022 r. Minister wyjaśniła, że:

- MKiŚ zwróciła się z pismem do KPRM wyrażając pewne wątpliwości związane z interpretacją decyzji, aby ostatecznie wyjaśnić rozumienie poleceń Prezesa RM. Wątpliwości wyrażane były już wcześniej m.in. w drodze roboczych kontaktów. Termin zwrócenia się z wątpliwościami w oficjalnym piśmie był naturalną konsekwencją prowadzonych działań zmierzających do ostatecznego wyeliminowania wszelkich wątpliwości i docelowo zaproponowania spółkom projektów umów do podpisania, po tym, kiedy w dialogu ze spółkami oraz w ramach własnych analiz zebrano te kwestie problematyczne, które mogłyby stanowić przeszkodę w podpisaniu umów.
- W tamtym czasie nadal nie była przesądzona kwestia źródła finansowania, która uniemożliwiała od strony formalnej podpisanie umów.

akta kontroli str. 85-101, 148-150, 241-281)

Według danych uzyskanych od spółek realizacja decyzji Prezesa RM na dzień 30 kwietnia 2023 r. przedstawiała się następująco:

- Spółka Węglkokoks zakupiła [...]** ton węgla kamiennego i zakończyła zakupy w celu realizacji decyzji Prezesa RM. Średnia cena zakupu – na bazie „dostarczone do portu rozładunku” (w cenie zawarty koszt przewozu morskiego

⁵⁰ Było to pismo najpóźniej datowane wśród korespondencji MKiŚ z KPRM, przedstawionej w toku niniejszej kontroli NIK.

i ubezpieczenia), wyniosła około [...] USD/t. Węgiel zakupiono z: Kolumbii, Kazachstanu, RPA, Australii. Przesiewaniu poddano [...] tys. ton węgla uzyskując sortyment: [...] tys. ton miału (0-10 mm); [...] tys. ton węgla groszek (10-25 mm); [...] ton węgla orzech (25-50 mm); [...] ton węgla kostka (90-200 mm). Zapasy na 30 kwietnia 2023 r. wynosiły łącznie: [...] ton miału; [...] ton węgla groszek [...] ton węgla orzech, [...] ton węgla kostka oraz [...] ton węgla nieprzesianego.

- Spółka PGE Paliwa zakupiła [...]*** ton. Średnik koszt zakupu i sprowadzenia 1 tony wyniósł około [...] USD. Główne kierunki importu to: Kolumbia, Indonezja, Tanzania, Australia, RPA. Przesiewaniu poddano [...] ton uzyskując m.in. około [...] ton węgla 0-8/10 mm; [...] ton węgla 0-25 mm, [...] ton węgla 0-50 mm, [...] ton węgla 8-25 mm; [...] ton węgla 25-50 mm, [...] ton węgla 10-50 mm oraz [...] ton węgla 50+ mm. Spółka podała, że na 30 kwietnia 2023 r. zapasy węgla kamiennego zakupionego w ramach realizacji poleceń Prezesa RM - co do których, w związku ze zmianą uwarunkowań rynkowych spółka nie widzi możliwości sprzedaży w cenie pokrywającej poniesione koszty węgla - wyniosły [...] ton, w tym sortyment 0-50 mm stanowił [...] tys. ton.

(akta kontroli str. 300-307)

4. Działania w zakresie zabezpieczenia dostaw węgla dla właścicieli indywidualnych źródeł ciepła

Stosownie do art. 12 ust. 2 pkt 4 *Prawo energetyczne* minister właściwy do spraw energii powinien współdziałać z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię. Planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy należy do zadań własnych gminy (art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo energetyczne*).

Dyrektor Departamentu Elektroenergetyki i Gazu w zakresie powyższych zadań ministra właściwego do spraw energii wyjaśniła⁵¹, że:

- Zgodnie z art. 19 i 20 *Prawa energetycznego* wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązani są do opracowania projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, zwanym projektem założeń. Przygotowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projekt założeń podlega opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa.
- Brzmienie art. 12 *Prawa energetycznego*, na przestrzeni ostatnich lat, pozostało niezmienione pomimo licznych zmian wprowadzonych do niniejszej ustawy wdrażających regulacje unijne, m.in. w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w kontekście zaopatrzenia w energię i paliwa gazowe. Na operatorów systemu przesyłowego i dystrybucyjnego nałożony został szereg obowiązków w zakresie planowania, rozwoju i zarządzania tymi systemami. To dany operator odpowiedzialny jest za ruch sieciowy w systemie przesyłowym

** Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233). Wyłączeń dokonano przez NIK w interesie spółki Weglokoks. W dalszej części wystąpienia w nawiasach kwadratowych [...] dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa.

*** Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233). Wyłączeń dokonano przez NIK w interesie spółki PGE Paliwa W dalszej części wystąpienia w nawiasach kwadratowych [...] dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵¹ Pismo z dnia 30 czerwca 2023 r., znak DELG-WG.055.69.2023.MH.

gazowym albo systemie przesyłowym elektroenergetycznym, jak i w systemie dystrybucyjnym gazowym albo systemie dystrybucyjnym elektroenergetycznym. Operator odpowiedzialny jest również za bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania danego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci, w tym połączeń z innymi systemami.

- Dodatkowo, w celu racjonalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, zgodnie z art. 16 ust. 12 *Prawa energetycznego*, przedsiębiorstwa energetyczne przy sporządzaniu projektu planu rozwoju są obowiązane współpracować z podmiotami przyłączonymi do sieci oraz z gminami a w przypadku przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem paliw gazowych lub energii elektrycznej, zobowiązane są współpracować z samorządem województwa, na którego obszarze przedsiębiorstwo to zamierza realizować przedsięwzięcia inwestycyjne. Wojewodom i samorządom zapewniony więc został efektywny udział na każdym etapie planowania rozwoju sieci pod kontem zaopatrzenia w energię i paliwa na danym terenie. Tym samym przepis ust. 4 w art. 12 ustawy – Prawo energetyczne dotyczący współdziałania ministra właściwego do spraw energii z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię ma charakter uzupełniający; rola wojewodów i samorządów w praktyce sprowadza się do współpracy z operatorami systemów elektroenergetycznych i gazowych. Minister właściwy do spraw energii czuwa natomiast nad szeroko pojętym bezpieczeństwem energetycznym państwa.
- W celu realizacji zadań w zakresie nadzoru ministra właściwego do spraw energii nad bezpieczeństwem energetycznym, w latach 2021-2022 funkcjonował Zespół do spraw lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Zespół powołany w związku z niedostatecznym wykorzystywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego instrumentów mających polepszyć planowanie energetyczne i bezpieczeństwo energetyczne na szczeblu lokalnym. W związku z tym, celem Zespołu było wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach zmierzających do zaspokajania lokalnych potrzeb energetycznych m.in. poprzez zwiększenie świadomości lokalnych władz o znaczeniu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, które znajdowało się na niewystarczającym poziomie. Zespół składał się z ekspertów powołanych z komórek merytorycznie właściwych dla kwestii lokalnego bezpieczeństwa energetycznego w MKiŚ, przy jednoczesnym uprawnieniu przewodniczącego do zapraszania innych podmiotów, w tym przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienie przewodniczącego pozwoliło kształtować skład spotkań Zespołu w sposób elastyczny i zapraszać ekspertów z wiedzą dotyczącą poszczególnych aspektów bezpieczeństwa lokalnego państwa. Zespół zakończył funkcjonowanie z dniem 30 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 411-412)

Węgiel sprowadzony do Polski przez PGE Paliwa oraz Węgllokoks na pomocy decyzji Prezesa RM z 13 lipca i 8 sierpnia 2022 r. był przeznaczony przede wszystkim na potrzeby gospodarstw domowych, energetyki, ciepłownictwa oraz produkcji rolno-spożywczej. Minister KiŚ wyjaśniła⁵², że dostawy węgla do odbiorców końcowych opierają się na wieloelementowym łańcuchu dostaw - od działań polegających na zakupie surowca, jego sprowadzeniu, rozładunku transporcie do odbiorcy końcowego. Z tego względu, w sytuacji zaburzenia dotychczasowych sposobów zaopatrzenia odbiorców w węgiel, konieczna była współpraca wielu podmiotów i poszukiwanie niestandardowych rozwiązań. Minister wskazała, że aby sprostać

⁵² Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

powyższym wyzwaniom w ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych podmioty uczestniczące w pracach wspólnie identyfikowały ryzyka i analizowały rozwiązania, które ze względu na specyfikę sytuacji oparte były na „zwinnych metodach zarządzania”, tj. sekwencyjnie, z zastosowaniem częstych spotkań podsumowujących bieżący stan, zrealizowane zadania i dalsze potrzeby.

Minister KiŚ w ramach ww. Zespołu monitorował m.in. kwestie dostępności surowców, plany importowe wskazanych w decyzji KPRM spółek Skarbu Państwa na podstawie zestawień przygotowywanych przez MAP. Ponadto w trakcie prac tego Zespołu – przy udziale Ministra KiŚ - został wypracowany sposób dystrybucji i sprzedaży węgla za pośrednictwem samorządów (we współpracy z wojewodami). Szczegółowo te kwestie określiła ustawa z dnia 27 października 2022 r. o *zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych*⁵³, procedowana przez Radę Ministrów w trybie odrębnym⁵⁴, jako projekt „pilny”. Rada Ministrów na posiedzeniu 18 października 2022 r. przyjęła uwagę Ministra KiŚ dotyczącą rozszerzenia definicji podmiotu wprowadzającego węgiel do obrotu.

Celem powyższej ustawy było zapewnienie wsparcia dla gospodarstw domowych w Polsce, w tym również gospodarstw najuboższych energetycznie, przez umożliwienie podmiotom wprowadzającym do obrotu paliwo stałe, podjęcie współpracy z zainteresowanymi gminami, w celu rozdysponowania węgla do tych gospodarstw przy niższych cenach zakupu. Za realizację zadań był odpowiedzialny Minister Aktywów Państwowych, który na każdym spotkaniu Międzyresortowego Zespołu do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych wraz z wojewodami reprezentującymi wszystkie województwa w Polsce prezentował informacje o stanie realizacji tego zadania.

Minister KiŚ wyjaśniła⁵⁵, że dodatkowo w zakresie zabezpieczenia finansowania zakupu paliw przez przedsiębiorstwa ciepłownicze, biorąc pod uwagę szczególną sytuację przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem ciepła w 2022 r, w szczególności z paliw kopalnych, których cena podlegała wyjątkowym fluktuacjom, w MKiŚ przeanalizowano różne rozwiązania ograniczające jej negatywne konsekwencje. Krytycznym obszarem koordynacji działań stało się zabezpieczenie dostaw paliw na sezon grzewczy oraz zakupu uprawnień do emisji dwutlenku węgla, które stanowią podstawę kształtowania kosztów przedsiębiorstw oraz zachowania ich płynności finansowej. W tym celu uruchomiono narzędzie wsparcia realizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, którego zadaniem jest utrzymanie warunków specjalnych dla udzielania dotychczasowych rodzajów gwarancji oraz wprowadzenie nowych gwarancji kredytowych, jako dedykowana odpowiedź na skutki kryzysów wywołanych rosyjską agresją na Ukrainę (wcześniej pandemią COVID-19). Uruchomiony został nowy mechanizm gwarancji płynnościowej oraz na inwestycje, który mógł stanowić zabezpieczenie spłaty kredytu przeznaczonego na bieżące finansowanie działalności gospodarczej. Z tej oferty mogły korzystać przedsiębiorstwa, których sytuacja finansowa uległa pogorszeniu w wyniku m.in. rosyjskiej agresji na Ukrainę (lub w wyniku pandemii COVID-19). W związku z tym, że gwarancja stanowi pomoc publiczną udzielaną na podstawie Komunikatu Komisji Europejskiej „Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy” ustalono, że przedsiębiorca ubiegający się o gwarancję nie może być objęty sankcjami przyjętymi przez Unię

⁵³ Dz. U. z 2022 poz. 2236.

⁵⁴ Tj. na zasadach określonych w § 61 ust. 5 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) bez uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

⁵⁵ Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

Europejską. W styczniu 2023 r. Bank Gospodarstwa Krajowego ogłosił przedłużenie obowiązywania funkcjonujących dotychczas rozwiązań wskazując, że specjalne warunki udzielania gwarancji *de minimis* będą obowiązywały do końca czerwca, a gwarancje udzielane przez ten Bank z Funduszu Gwarancji Kryzysowych, czy gwarancje Biznesmax będą dostępne do końca 2023 roku.

W związku z otrzymywaniem informacji na temat problemów z zapewnieniem odpowiedniego finansowania na rynkach komercyjnych, nawet z wykorzystaniem ww. mechanizmów Banku Gospodarstwa Krajowego w MKiŚ podjęto prace legislacyjne nad stworzeniem rozwiązań finansowych dla sektora ciepłowniczego, w celu umożliwienia przedsiębiorstw ciepłowniczym odpowiedniego przygotowania się do sezonu zimowego. Wynikiem tego było wprowadzenie ustawą z 5 sierpnia 2022 r. *o dodatku węglowym*⁵⁶ przepisów dotyczących wyłącznie przedsiębiorstw ciepłowniczych, na podstawie których BGK może zaciągać kredyty i emitować obligacje na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych, z których środki miały zostać przeznaczone na utworzenie linii kredytowej dla tych przedsiębiorców. Wyżej wymienione zobowiązania BGK zostały objęte gwarancją Skarbu Państwa.

Minister KiŚ wyjaśniła⁵⁷, że powyższe podjęte inicjatywy, miały na celu zagwarantowanie ciągłości dostaw ciepła do odbiorców na cele mieszkaniowe i użyteczności publicznej, w szczególności na potrzeby zakupu i rozliczenia paliw węglowych. Wprowadzone przepisy zagwarantowały możliwości udzielenia finansowania dla wielu podmiotów, w szczególności o zasięgu lokalnym, o niewielkim potencjale gospodarczym, które bez specjalnego wsparcia nie byłyby w stanie dokonać zakupu paliwa na okres grzewczy lub uprawnień do emisji CO₂. Odpowiednio sformułowane przepisy dotyczące limitu poszczególnego kredytu, z jakiego mogą skorzystać przedsiębiorstwa zapewniły, że dostępność tego produktu była zagwarantowana dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, a nie tylko tych o relatywnie najwyższych potrzebach. Przedsiębiorstwa ciepłownicze, których sytuacja finansowa uniemożliwiła samodzielne finansowanie dostaw paliwa do swoich źródeł, czy uprawnień do emisji dwutlenku węgla uzyskały dostęp do efektywnych instrumentów finansowych zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Minister KiŚ wyjaśniła⁵⁸, że w 2022 r. - biorąc pod uwagę wzrastające w sposób bezprecedensowy ceny węgla kamiennego oraz gazu ziemnego, z których w większości wytwarzane jest ciepło w Polsce - przeanalizowano w MKiŚ szereg możliwych do zrealizowania wariantów działań osłonowych przed rosnącymi cenami ciepła przenoszonymi na opłaty za ciepło i obciążające gospodarstwa domowe i podmioty użyteczności publicznej. Wynikiem zrealizowanych prac była ustawa z 15 września 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw*⁵⁹. Ustawa przewidywała rozwiązania zapewniające wsparcie dla ciepłownictwa systemowego, które również borykało się z problemami związanymi z wysokimi cenami surowców energetycznych. Było ono komplementarne do innych projektów osłonowych, m.in. dotyczących regulacji taryf paliwa gazowego i uwzględniające wszelkie uwarunkowania prawne i regulacyjne określające dopuszczalne ramy interwencji państwa.

(akta kontroli str. 3-41, 261-280, 480-481)

Ze względu na nadzwyczajnie wysokie ceny surowców energetycznych na rynkach światowych - wyżej przywołaną ustawą z 5 sierpnia 2022 r. wprowadzono dodatek węglowy przeznaczony dla gospodarstw domowych, dla których głównym źródłem

⁵⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 141.

⁵⁷ Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

⁵⁸ Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

⁵⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1967 ze zm.

ogrzewania był kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe - zasilane węglem kamiennym, brykietem lub peletem, zawierającymi co najmniej 85% węgla kamiennego. W tym rozwiązaniu nie przyjęto kryteriów dochodowych, a dodatek przysługiwał również gospodarstwom, które wcześniej zakupiły węgiel. Wnioski o dodatek węglowy - podobnie jak w przypadku dodatku osłonowego, można było składać w gminach (do 30 listopada 2022 r.). MKiŚ na stronie internetowej udostępnił wnioskodawcom poradnik i wzór wniosku.

Biorąc pod uwagę trudną sytuację także w gospodarstwach domowych wykorzystujących inne paliwa, w ustawie o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw zostało zapewnione wsparcie finansowe odbiorcom wykorzystujących do celów grzewczych inne nośniki energii niż węgiel i paliwa węglopochodne tj. takie jak biomasa, LPG, czy olej opałowy. W związku z bezprecedensowymi skutkami energetycznymi wynikającymi z agresji Rosji na Ukrainę, w celu zapewnienia wyższej podaży węgla dla gospodarstw na okres grzewczy 2022/2023 - Minister KiŚ ponadto zawiesił obowiązywanie w okresie od 29 czerwca 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. norm jakościowych węgla w zakresie wprowadzania do obrotu paliw z przeznaczeniem do użycia w gospodarstwach domowych oraz instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW. Nastąpiło to na mocy rozporządzeń Ministra KiŚ z dnia: 27 czerwca 2022 r., 25 sierpnia 2022 r. i 24 października 2022 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych⁶⁰.

(akta kontroli str. 3-41, 261-280)

Międzyresortowy Zespół do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych oraz nieformalny zespół do spraw logistyki dostaw węgla do energetyki

Po napaści Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. MKiŚ we współpracy z MAP rozpoczęły analizę wpływu zaistniałych wydarzeń na sektor energetyczny w odniesieniu do zagadnień dotyczących zabezpieczenia dostaw węgla, a także na bieżąco komunikowały się z Kancelarią Prezesa RM, włączając do prac kolejne podmioty m.in.: Ministerstwo Infrastruktury oraz Ministerstwo Finansów, a także Ministerstwo Rozwoju i Technologii. W konsekwencji Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 212 z dnia 15 lipca 2022r. powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych⁶¹, który monitorował sytuację rynkową oraz identyfikował niezbędne rozwiązania mające na celu zapewnienie dostaw węgla do odbiorców końcowych w zaistniałej sytuacji geopolitycznej.⁶² Dzięki współpracy w ramach Zespołu:

- pozyskiwano dane dotyczące zrealizowanego i planowanego importu przez podmioty, którym wydano decyzje w zakresie zakupu i sprowadzenia do kraju węgla kamiennego dla gospodarstw domowych;
- pozyskiwano bieżące raporty wydobywania i planowanego wydobywania przez podmioty sektora wydobywania węgla kamiennego, a także analizowano dane Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie zrealizowanego importu;
- monitorowano w sposób bieżący sytuację w portach (wiodący Minister Infrastruktury), pozwalającą na ocenę możliwości zwiększenia ilości węgla, który

⁶⁰ Odpowiednio: Dz. U. z 2022 r. poz.: 1351, 1786, 2186.

⁶¹ M. P. z 2022 r. poz. 699.

⁶² Za koordynację prac Zespołu odpowiada Departament Elektroenergetyki i Gazu w MKiŚ.

mógł być zaimportowany, jak również na optymalizację procesów związanych z wpływaniem statków, ich obsługą i wywozem węgla z portów;

- monitorowano sytuację związaną z transportem surowca w głąb kraju (wiodący Minister AP) i podejmowano działania optymalizujące te procesy;
- podjęto współpracę z samorządem terytorialnym (wiodący Minister AP), mającą na celu zabezpieczenie odbiorców przed bardzo wysokimi cenami surowca w porównaniu do lat poprzednich, ze względu na wyższe ceny na rynkach światowych oraz potencjalne spekulacje na rynku krajowym.

Minister KiŚ wyjaśniła⁶³, że obok działań związanych z dystrybucją, samorzady zbierały lokalnie informacje dotyczące zapotrzebowania mieszkańców danej gminy na surowiec, co pozwalało na optymalizację dostaw surowca w kraju. Wskazała także, że w odniesieniu do monitorowania pokrycia zapotrzebowania na węgiel podmiotów wytwórczych energii elektrycznej komplementarne do działań Międzyresortowego Zespołu do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych miały prace nieformalnego zespołu do spraw logistyki dostaw węgla do energetyki. W ramach wymiany informacji pomiędzy MKiŚ, MAP (wraz z nadzorowanymi spółkami energetycznymi - wytwórcami energii elektrycznej) oraz operatorem systemu przesyłowego na bieżąco była monitorowana wystarczalność dostaw węgla do wytwórców energii i wdrażano ew. działania interwencyjne. W ramach prac ww. zespołu monitorowano m.in. sytuację dotyczącą stanów zapasu węgla kamiennego przy jednostkach wytwórczych, kwestie dot. realizacji dostaw węgla do jednostek, a także prognozy zapasów węgla kamiennego w elektrowniach systemowych. Cykliczne spotkanie nieformalnego zespołu odbywały się od 18 października 2022 r.

Prognozowanie bilansu pokrycia zapotrzebowania na węgiel kamienny

Analizy dotyczące popytu i podaży węgla na podstawie których był prognozowany bilans pokrycia zapotrzebowania na surowiec ze strony sektora energetycznego, a także całej gospodarki - MKiŚ prowadziło we współpracy z Narodowym Centrum Analiz Energetycznych. Dotyczyły one okresu od lipca 2022 r. do czerwca 2023 r., co miało na celu odniesienie do sezonu grzewczego. Ocena zapotrzebowania na węgiel kamienny była oparta w szczególności na danych statystycznych dotyczących zużycia surowca w latach poprzednich. W przypadku sektora energetycznego prognozy na kolejny sezon opierały się analizach PSE SA. Ocena podaży w powyższym okresie opierała się głównie na danych i prognozach wydobywania surowca, pozyskanych z podmiotów wydobywczych, za pośrednictwem Agencji Rozwoju Przemysłu SA oraz na danych i prognozach dotyczących importu surowca przez PGE Paliwa, Węgllokoks, a także innych spółek sektora energetycznego, które pozyskują węgiel z importu za pośrednictwem importerów. Z analiz tych wynikało, że zapotrzebowanie na węgiel kamienny energetyczny powyższym okresie grzewczym może wynosić ok. 59,5 mln ton. Wydobywanie krajowe oszacowano na poziomie 36,4 mln ton, zaś surowiec importowany przez te podmioty szacowano na poziomie 19,6 mln ton.

Według danych statystycznych podawanych przez Krajową Administrację Skarbową łącznie w okresie styczeń – maj 2022 r. do Polski sprowadzono łącznie 2 336 560 ton węgla kamiennego z Rosji. Ostatnie dostawy tego surowca z kierunku rosyjskiego nastąpiły w maju 2022 r. – 19 202 ton.

MKiŚ nie miało wiedzy⁶⁴ dotyczącej ewentualnych kontraktów na import surowca z Rosji w późniejszym terminie.

⁶³ Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

⁶⁴ Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

Monitorowanie zakupu węgla przez gospodarstwa domowe

Minister KiŚ wyjaśniła⁶⁵, że monitorowanie zakupu węgla kamiennego przez gospodarstwa domowe było niezwykle trudnym zadaniem, ponieważ jest on wykorzystywany przez ponad 3 mln gospodarstw domowych. W celu oszacowania pokrycia popytu gospodarstw domowych wykorzystano dane rynkowe dotyczące importu tego surowca sprzed zakazu importu surowca z Rosji oraz informacje o jego sprzedaży w pierwszych miesiącach 2022 r. przez spółki wydobywcze do różnych rodzajów podmiotów, w tym o sprzedaży bezpośredniej, a następnie dane dotyczące importu realizowanego przez wyznaczone spółki. Wskazała dalej, że istotnym narzędziem była także strona www.cieplo.gov.pl. Wprowadzono bowiem dla sprzedawców obowiązek publikacji danych dotyczących ceny oferowanych paliw stałych. Dzięki temu odbiorcy mogli podejmować decyzje zakupowe w oparciu o szersze dane rynkowe. Minister KiŚ zauważyła jednocześnie, że nie było możliwe pozyskanie pełnego zakresu danych o pokryciu zapotrzebowania bezpośrednio od odbiorców indywidualnych, dlatego analizowano sytuację od strony podaży, żeby mieć pewność, że każdy zainteresowany ma dostęp do surowca oraz że koszt zakupu jest na akceptowalnym poziomie. Minister KiŚ zauważyła, że wiedza o dostatecznej podaży surowca (dzięki monitorowaniu importu i wydobycia), a także współpraca z samorządami i zapewnienie wsparcia finansowego zakupu węgla (dzięki dodatkowi mu i gwarancji ceny węgla z dystrybucji organizowanej przez samorządy) stanowiły efektywne narzędzia monitorowania sytuacji na rynku. Minister KiŚ poinformowała, że zadania z zakresu monitoringu zapasów ciepłownictwa prowadził również Prezes URE.

(akta kontroli str. 3-41, 261-280, 379, 390-406, 417-419)

5. Działania Ministra w zakresie zabezpieczenia dostaw gazu ziemnego

PGNiG w dniu 15 listopada 2019 r. przekazało Gazpromowi oświadczenie o woli zakończenia do dnia 31 grudnia 2022 r. obowiązujących umów na dostawę gazu. Gazprom w kwietniu 2022 r. wstrzymał dostawy gazu do Polski.

Departament Elektroenergetyki i Gazu na bieżąco pozyskiwał i analizował dane o wielkości przywozu gazu ziemnego z poszczególnych kierunków, w tym z kierunku wschodniego, a także informacje o krajowym zużyciu gazu ziemnego, zapewniając ministrowi właściwemu do spraw energii informacje w zakresie możliwości pokrycia zaopatrzenia krajowych odbiorców na paliwa gazowe. W związku z powyższym Minister KiŚ nie przeprowadzał dodatkowych analiz pokrycia zapotrzebowania krajowych odbiorców.

W przypadku zaistnienia konieczności wymiany szczegółowych informacji bądź analizy danej sytuacji były zwoływane, na wniosek Ministra KiŚ, posiedzenia Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. W 2021 r. odbyło się 14 posiedzeń Zespołu, na których analizowana była bieżąca sytuacja na rynku gazu ziemnego, jak również w perspektywie zakończenia kontraktu jamalskiego. W 2022 r. Zespół obradował 22 razy (w tym sześć razy w kwietniu), a jego prace były poświęcone ryzyku, a następnie wstrzymaniu dostaw gazu ziemnego w ramach kontraktu jamalskiego. W posiedzeniach Zespołu, oprócz stałych członków, uczestniczyli również m.in. przedstawiciele operatora systemu przesyłowego gazowego OGP Gaz-System SA oraz spółki PGNiG SA - głównego dostawcy gazu ziemnego do kraju. Posiedzenia Zespołu, ze względu na wagę poruszanych zagadnień, odbywały się w trybie niejawnym o klauzuli „zastrzeżone”.

⁶⁵ Jw.

Minister KiŚ wskazała⁶⁶, że w kontrolowanym okresie co roku odbywało się posiedzenie Zespołu (w dniu 20 października 2021 r. i 23 listopada 2022), które dotyczyło przygotowania systemu gazowego do sezonu zimowego. Analizowany był wówczas stan przygotowania i zabezpieczenia systemu gazowego do sezonu zimowego, w szczególności techniczne możliwości dostaw gazu ziemnego do kraju oraz przewidywane zapotrzebowanie odbiorców.

Minister KiŚ wyjaśniła dalej, że Polska była przygotowana do ewentualnych zakłóceń w dostawach gazu ziemnego do kraju z uwagi na dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego oraz rozbudowę infrastruktury gazowej i budowę portfolio kontraktowego, mającą na celu uniezależnienie od dostaw z kierunku wschodniego. Techniczne możliwości dostaw gazu ziemnego do polskiego systemu gazowego znacząco przekraczały roczne zapotrzebowanie na gaz ziemny. Minister KiŚ wskazała, że zdywersyfikowany portfel dostaw opierający się na dostawach LNG do terminalu LNG w Świnoujściu, dostawach gazu ziemnego poprzez gazociąg Baltic Pipe, dostawach w ramach nabycia wewnątrzwspólnotowego (z kierunku Niemiec, Litwy i Słowacji), krajowe wydobywanie gazu ziemnego, wydobywanie spółek z Grupy Orlen na Norweskim Szelfie Kontynentalnym oraz wypełnione przed sezonem zimowym w 100% podziemne magazyny gazu ziemnego – w pełni zabezpieczyły zapotrzebowanie krajowych odbiorców gazu ziemnego w perspektywie roku gazowego 2022/2023 oraz w perspektywie kolejnych lat. Minister stwierdziła, że w związku z powyższym całkowite wstrzymanie w kwietniu 2022 r. dostaw rosyjskiego gazu w ramach kontraktu jamalskiego nie wpłynęło na ciągłość dostaw do krajowych odbiorców. Dostawy gazu ziemnego do odbiorców były realizowane bez zakłóceń z pozostałych punktów wejścia do krajowego systemu gazowego.

Do zrealizowanych projektów dywersyfikacyjnych należały: zwiększone od początku 2022 r. moce regazyfikacyjne terminalu LNG w Świnoujściu z 5 mld m³/rok do poziomu 6,2 mld m³/rok oraz uruchomienie w maju 2022 r. połączenia międzysystemowego z Litwą o przepustowości 1,9 mld m³/rok, uruchomienie od października 2022 r. dostaw gazociągiem Baltic Pipe o przepustowości 10 mld m³/rok oraz pod koniec 2022 r. połączenia międzysystemowego ze Słowacją. Umożliwiły one zastąpienie dostaw rosyjskiego gazu ziemnego z alternatywnych kierunków. Minister KiŚ wskazała ponadto, że dodatkowo realizowana była inwestycja budowy nowego terminalu LNG w Zatoce Gdańskiej (tzw. FSRU), która zapewni dodatkowe dostawy LNG do kraju na poziomie min. 6,1 mld m³/rok.

Faktyczne dostawy w ramach tzw. Kontraktu Jamalskiego wyniosły w latach 2021-2022 odpowiednio: 9,61 mld m³ i 2,78 mld m³. Wydobywanie własne oraz zakontraktowane dostawy gazu ziemnego dla Polski gazociągiem Baltic Pipe w roku 2022 r. wyniosło 0,64 mld m³. Według danych przedstawionych przez MKiŚ w latach 2023-2024 dostawy tego surowca gazociągiem Baltic Pipe wyniosą odpowiednio 6,5 mld m³ i 7,7 mld m³ (dane szacunkowe)⁶⁷.

(akta kontroli str. 3-41, 129-147, 261-280)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Minister nie wykonał obowiązków nałożonych na niego przez Prezesa RM w decyzji z 13 lipca 2022 r., zmienionej decyzją z 8 sierpnia 2022 r., a następnie w dniu 12 czerwca 2023 r., w zakresie zawarcia stosownych umów dotyczących dokonania

⁶⁶ Pismo z 20 lutego 2023 r.; znak MB.2443874.9509566.7654754.

⁶⁷ Departament Elektroenergetyki i Gazu MKiŚ wskazał, że dostawy gazu ziemnego gazociągiem Baltic Pipe służą pokryciu krajowego zapotrzebowania na gaz, nie zaś bezpośredniemu i wyłącznemu zastąpieniu dostaw z zakończonego kontraktu jamalskiego. Oprócz dostaw gazociągiem Baltic Pipe krajowe zapotrzebowanie na gaz ziemny zabezpieczone jest krajowym wydobywaniem, dostawami LNG do terminalu w Świnoujściu oraz dostawami z sąsiednich państw.

zakupu węgla przez spółki Węglkokoks SA i PGE Paliwa Sp. z o.o. oraz zabezpieczenia środków finansowych umożliwiających realizację tego zadania.

Działania Ministra związane z negocjowaniem z ww. spółkami warunków umów były nieskuteczne. Minister pomimo zidentyfikowania szeregu wątpliwości interpretacyjnych zaraz po wydaniu przedmiotowych decyzji Prezesa RM, dopiero w marcu 2023 r. (po ośmiu miesiącach) podjął działania zmierzające do wyjaśnienia ich treści w KPRM. W dniu 26 kwietnia 2023 r. wystąpił z do Prezesa RM z wnioskiem o dokonanie zmian w decyzjach, które umożliwiłyby finansowanie poleceń nałożonych na Spółki, zgodnie z decyzjami Prezesa RM i przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Prezes RM w dniu 12 czerwca 2023 r. dokonał zmiany w decyzjach z lipca i sierpnia 2022 r., doprecyzowując przedmiot poleceń skierowanych do Spółek, m.in. przewidując zakup węgla niesortowanego w takiej ilości, aby w wyniku procesu sortowania można było uzyskać węgiel energetyczny o przewidzianych w decyzji parametrach. Jednocześnie o ok. 60% zostało zredukowany tonaż surowca w poleceniu Prezesa RM względem Węglkokoksu. W wyniku opieszałości Ministra do zakończenia kontroli Minister KiŚ nie zawarł umów ze spółkami wykonującymi polecenie Prezesa RM. Spółki zrealizowały więc cały proces zakupu węgla w warunkach nieustalonych zasad rozliczenia tych zakupów. Po stronie spółek wystąpiło zatem ryzyko ekonomiczne, natomiast po stronie Skarbu Państwa ryzyko zaciągania zobowiązań rozmiarów nieoszacowanej skali, poza limitem wydatków ustalonym w ustawie budżetowej, zarówno na 2022 r. jak i na 2023 r. Minister nie podjął w 2022 r. niezwłocznych działań w celu zabezpieczenia stosownych środków finansowych umożliwiających realizację poleceń Prezesa RM, zarówno po wydaniu jego decyzji, jak i na etapie prac nad budżetem państwa na 2023 r., a także w kolejnych miesiącach. Pierwsze wystąpienie do Ministra Finansów o wskazanie źródła, z którego możliwe będzie sfinansowanie poleceń Prezesa RM oraz o zabezpieczenie środków na ten cel – Minister KiŚ skierował dopiero 13 grudnia 2022 r. i ponowił je 14 marca 2023 r. W dniu 13 czerwca 2023 r. sejmowa Komisja ds. Finansów Publicznych rozpatrzyła wniosek Ministra Finansów w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2023, tj. na utworzenie rezerwy celowej z przeznaczeniem środków na finansowanie Decyzji Prezesa RM w kwocie 1 400 mln zł. Komisja pozytywnie zaopiniowała propozycję zmiany przeznaczenia ww. kwoty z rezerwy celowej w poz. 44 „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych” zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2023 na finansowanie kosztów realizacji zadań wynikających z polecenia Prezesa RM z 13 lipca 2022 r. Do czasu zakończenia kontroli Minister KiŚ wciąż nie wypełnił dyspozycji Prezesa RM w kwestii zabezpieczenia środków finansowych w części 47 budżetu państwa oraz nie zawarł do dnia zakończenia kontroli wymaganych decyzją umów ze wskazanymi w niej Spółkami.

(akta kontroli str. 91-102, 380-381, 407)

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek o:

Wnioski

Niezwłoczne zabezpieczenie środków w budżecie państwa w cz. 47 energia na sfinansowanie zadań realizowanych przez PGE Paliwa oraz Węglkokoks określonych w Decyzji Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r. z późniejszymi zmianami w oparciu o uzgodnione wydatki/koszty tych spółek oraz zawarcie z nimi stosownych umów.

Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 17 lipca 2023 r.

Prezes

Najwyższa Izba Kontroli

Marian Banaś

/-/

.....
podpis