



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP.411.002.02.2022

Pan

Marek Kuchciński
Minister – członek Rady Ministrów
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Aleje Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/001 Pokrycie krajowego zapotrzebowania na surowce energetyczne

zmienione zgodnie z treścią uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Nr 72/2023 z dnia 6 września 2023 r.

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	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów ¹ , Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Kuchciński, Minister - Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ² , w okresie od 19 grudnia 2019 r. do 16 października 2022 r. Michał Dworczyk.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania w zakresie zaspokojenia zapotrzebowania wytwórców energii na surowce energetyczne
Okres objęty kontrolą	Rok 2022 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, mających znaczenie dla badanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Lidia Różycka, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 22739. 2. Jerzy Gawlak, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli Nr KGP/94/2022 z dnia 18 listopada 2022 r. 3. Dominika Manicka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr KGP/22/2023 z dnia 20 lutego 2023 r. 4. Mirosław Wójtowicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli Nr KGP/30/2023 z dnia 15 maja 2023 r.

(akta kontroli str.1, 185, 382)

¹ Dalej: KPRM.

² Dalej: Szef KPRM.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W związku z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, Prezes Rady Ministrów⁵ na wnioski Ministra Klimatu i Środowiska⁶ podejmował działania, które zapewniły pokrycie niedoboru surowców energetycznych, ze względu na zakłócenia w imporcie z Rosji i Białorusi. Poziom zaopatrzenia w surowce energetyczne zapewnił pokrycie zapotrzebowania krajowego w sezonie grzewczym 2022/2023, zarówno dla elektroenergetyki zawodowej, jak i gospodarstw domowych.

W procesie legislacyjnym ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*⁷, którą zakazano importu i tranzytu węgla z Rosji i Białorusi, nie zapewniono jednak oszacowania wpływu regulacji na sektor finansów publicznych oraz wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość w ujęciu pieniężnym. Procedowanie projektu ustawy w trybie odrębnym⁸ ze względu na pilność sprawy w efekcie skutkowało przekazaniem przez Prezesa Rady Ministrów do Sejmu RP Oceny Skutków Regulacji⁹, w której nie przedstawiono szacowanego wpływu projektowanych przepisów na finanse publiczne i przedsiębiorczość.

Prezes RM wydając decyzje spółkom z udziałem Skarbu Państwa - PGE Paliwa Sp. z o.o., Węglkokoks SA oraz PKP Cargo SA- w zakresie zakupu, sprowadzenia i transportowania na terenie kraju węgla energetycznego polecił również wskazanym w decyzji ministrom¹⁰ zapewnienie finansowania zadania oraz zawarcie ze spółkami niezbędnych umów regulujących realizację poleceń, o których mowa w art. 7b ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*¹¹. Umowy nie zostały jednak zawarte do końca okresu¹², w którym spółki zobowiązane były do sprowadzenia do Polski określonych w decyzji ilości węgla energetycznego. Tym samym wskazanym spółkom nie zrefinansowano (do czasu zakończenia kontroli) wydatków poniesionych na zakupy i transport węgla. Szef KPRM, wykonujący zadania wynikające z ustawy *o kontroli w administracji rządowej*¹³, nie zapewnił skutecznej kontroli realizacji decyzji w tym zakresie.

W decyzji Prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 2022 r. polecającej spółkom Skarbu Państwa zakup i sprowadzenie węgla do Polski wskazano źródło finansowania polecenia niezgodnie z *ustawą o zarządzaniu kryzysowym*. W myśl art. 7 b ust. 2 tej ustawy, wykonywanie zadań objętych poleceniem wydanym w stosunku do podmiotów, o których mowa w art. 7a ust. 1 pkt 4, jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej ministra wyznaczonego w decyzji. Natomiast w decyzji Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r. wskazano 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 paliw*¹⁴ oraz środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które według obowiązujących regulacji nie mają zastosowania do decyzji Prezesa RM wydanych na podstawie art. 7a ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. W decyzji zmieniającej z 8 sierpnia 2022 r.

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

⁵ Dalej: Prezes RM.

⁶ Dalej: Minister KiŚ.

⁷ Dz.U. poz. 835 ze zm.

⁸ Tryb określony w § 98-100 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*, M.P. z 2022 r. poz. 348.

⁹ Dalej: OSR

¹⁰ Minister Klimatu i Środowiska; Minister Aktywów Państwowych

¹¹ Dz.U. 2023 r. poz. 122. Dalej: *ustawa o zarządzaniu kryzysowym*.

¹² 30 kwietnia 2023 r.

¹³ Dz.U. z 2020 poz. 224.

¹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1477 ze zm.

postanowiono, że źródłem finansowania będą środki budżetowe oraz fundusze celowe, co również nie spełniało ww. wymogu określonego w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. W decyzji tej nie wskazano ani części budżetowej ministra, ani które fundusze i na jakiej podstawie mogą stanowić źródło finansowania.

Według NIK, niezgodne z *ustawą o zarządzaniu kryzysowym* ustalenie źródeł finansowania realizacji polecenia zakupu i sprowadzenia węgla, mogło przyczynić się do niezabezpieczenia przez ministrów odpowiedzialnych za zawarcie umów ze spółkami, środków w budżecie państwa na realizację wydanych poleceń przez Prezesa RM w decyzji z dnia 13 lipca 2023 r., zmienionej decyzją z 8 sierpnia 2022 r., a następnie decyzją z 12 czerwca 2023 r. Powyższe mogło również utrudniać proces ustalenia zasad finansowania wykonania zadań w umowach ze spółkami.

Brak zawartych ze spółkami umów, brak szacunków potencjalnych kosztów realizacji poleceń oraz rygor natychmiastowego wykonania decyzji wynikający z *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* powodowały, iż ryzyka decyzji gospodarczych i ryzyka finansowe obciążające spółki, mogły negatywnie wpływać na sprawną realizację poleceń, a Skarb Państwa naraził się na zaciągnięcie potencjalnych zobowiązań o nieznanych, nie oszacowanych wielkościach, których nie zaplanowano w budżecie państwa.

Na 30 kwietnia 2023 r. poziom potencjalnych roszczeń wobec Skarbu Państwa wynikający z sumy poniesionych kosztów oraz pokrycia ceny nabycia surowca pozostałego jako niesprzedane zapasy, ogółem oszacowano na około 3 580 mln zł¹⁵, przy dalej rosnących kosztach finansowania zapasów i kosztach składowania¹⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Działania w zakresie zaspokojenia zapotrzebowania wytwórców energii na surowce energetyczne

1. Prace nad ustawą o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego

Opis stanu faktycznego

W związku z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, w marcu 2022 r. podjęto prace nad ustawą o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. Wnioskodawcą projektu ustawy był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁷. Na późniejszym etapie prac, na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska do projektu włączono rozwiązania zakazujące przywozu węgla kamiennego z kierunku rosyjskiego. Jak wyjaśniła Dyrektorka Generalna KPRM¹⁸, zgodnie z ustaleniami Stałego Komitetu Rady Ministrów, w dniu 28 marca 2023 r. Minister Klimatu i Środowiska przekazała Sekretarzowi Rady Ministrów propozycję uzupełnienia projektu ustawy w zakresie ustalonym podczas obrad Stałego Komitetu 28 marca 2022 r., tj. w zakresie zakazu importu i tranzytu węgla pochodzącego z terenu Federacji Rosyjskiej. Wkład do tej części projektu ustawy, wkład do uzasadnienia oraz

¹⁵ Wielkość oszacowana i przedstawiona przez Węglokoks SA i PGE Paliwa Sp. z o.o.

¹⁶ 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.

¹⁷ Dalej: MSWiA.

¹⁸ Pismo z dnia 31 maja 2022 r. DNK.WN.1781.23.2022.

OSR¹⁹ w zakresie dotyczącym zakazu importu i tranzytu węgla, wypracowane były przez: MKiŚ, Ministra Finansów, Ministra Aktywów Państwowych²⁰, Ministra Rozwoju i Technologii, Ministra Obrony Narodowej, Ministra ds. Unii Europejskiej, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Prokuratorię Generalną RP i Rządowe Centrum Legislacji.

W dniu 29 marca 2023 r. rozwiązania zaproponowane przez MKiŚ i ww. podmioty Sekretarz Rady Ministrów przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, z prośbą o ustosunkowanie się, oraz do wiadomości Rządowego Centrum Legislacji. Po ustaleniach przyjętych przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 29 marca 2022 r., Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przesłał, tego samego dnia, do KPRM tekst ostateczny projektu ustawy wraz z uzasadnieniem i OSR. W piśmie przekazującym ostateczną wersję projektu ustawy wnioskodawca poinformował, że przekazywane dokumenty uwzględniają ustalenia Rady Ministrów i zwrócił się o nadanie projektowi dalszego biegu.

Ze względu na pilny charakter sprawy, projekt ustawy o *szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*, był procedowany w trybie odrębnym. Pilność procedowania wiązała się między innymi z koniecznością rezygnacji (na wniosek MSWiA) z etapu uzgodnień.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej KPRM²¹, zgodnie z § 100 *uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów*²², decyzja o wyrażeniu zgody na tryb odrębny następuje przez dokonanie czynności określonych w niniejszym przepisie tj.: 1) umieszczenie projektu dokumentu rządowego w porządku obrad Rady Ministrów lub 2) rozpatrzenie w trybie obiegowym lub 3) bezpośrednio na posiedzeniu Rady Ministrów, na którym projekt dokumentu rządowego będzie rozpatrywany.

W przypadku projektu ustawy o *szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę* (UD371) został on umieszczony w porządku obrad Rady Ministrów przewidzianych na 29 marca 2022 r. na godz. 11.00, wypełniając dyspozycję § 100 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, czyli zgody na procedowanie dokumentu w trybie odrębnym.

Prezes Rady Ministrów ustala porządek posiedzeń Rady Ministrów, natomiast zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów i § 11 ust. 1 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, Sekretarz Rady Ministrów przygotowuje i obsługuje posiedzenia Rady Ministrów, w tym stosownie do § 12 ww. *Regulaminu* opracowuje projekt porządku obrad, wprowadza w nim zmiany z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów lub na umotywowany wniosek członka Rady Ministrów i doręcza projekt porządku obrad uczestnikom posiedzenia Rady Ministrów.

W przypadku projektu będącego przedmiotem kontroli umieszczono go w porządku obrad i w tym zakresie nie dokonywano żadnych zmian.

W opracowaniu tekstu ostatecznego projektu ustawy, uwzględniającego rozstrzygnięcia Rady Ministrów²³ udział brało Rządowe Centrum Legislacji. W dniu 30 marca 2022 r. Prezes RM przedstawił Marszałkowi Sejmu projekt ustawy²⁴, w którym w art. 9 zawarto postanowienie: „Mając na uwadze zagrożenie bezpieczeństwa narodowego, zakazuje się przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i tranzytu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej węgla objętego pozycją

¹⁹ Ocena Skutków Regulacji.

²⁰ Dalej: MAP.

²¹ Pismo z dnia 3 lipca 2023 r. DNK.WN.1781.23.2023

²² M.P. z 2022 r., poz. 348.

²³ § 93 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Pracy Rady Ministrów Sekretarz Rady Ministrów.

²⁴ Druk sejmowy nr 2131 – 30 marca 2022 r. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2131>.

2701 Wspólnej Taryfy Celnej pochodzącego z terenu Federacji Rosyjskiej oraz z niekontrolowanych przez Ukrainę obszarów ukraińskiego obwodu donieckiego i Ługańskiego”. Do reprezentowania stanowiska Rządu RP w toku prac parlamentarnych nad ustawą Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W uzasadnieniu do projektu ustawy, wskazano między innymi, że import rosyjskiego węgla pośrednio ma istotny wpływ na bezpieczeństwo Polski także w wymiarze militarnym, gdyż poprzez dopływ funduszy do rosyjskiej gospodarki zwiększa możliwości Rosji, dlatego w obecnych okolicznościach import produktów węglowych z kierunku rosyjskiego jest nieuzasadniony. 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, może wpłynąć negatywnie na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Kierunki i wielkości importu węgla energetycznego (w mln ton) w 2021 r. były następujące: Rosja – 8,03 mln ton, Kolumbia – 0,60 mln ton, Kazachstan – 0,51 mln ton, inne kierunki – 0,11 mln ton. W 2021 r. z Rosji do Polski zaimportowano o 1,1 mln ton mniej w porównaniu z 2020 r. i o 2,5 mln ton mniej w porównaniu do 2019 r. Węgiel z Rosji importowany był przede wszystkim przez podmioty prywatne i wykorzystywany głównie na zaspokojenie potrzeb gospodarstw domowych, prywatnych przedsiębiorstw (np. zakładów przetwórczych, producentów warzyw) oraz małych ciepłowni.

W uzasadnieniu do projektu ustawy przesłanej do Szefa KPRM przez MKiŚ wskazano również, że ograniczanie importu węgla z Federacji Rosyjskiej spowoduje konieczność uzupełnienia brakujących wolumenów węgla w polskiej gospodarce, które będzie realizowane przez zwiększenie wydobycia w Polsce oraz zwiększenie importu z pozostałych kierunków. Założono, że import węgla z Rosji zostanie zastąpiony przede wszystkim zwiększeniem importu z kierunków zamorskich.

KPRM nie prowadziła analiz dotyczących możliwych deficytów węgla i możliwości zwiększenia wydobycia krajowego. Według KPRM²⁵, specjalistyczna wiedza, dostęp do bieżących informacji oraz doświadczenie w prowadzeniu spraw z zakresu bezpieczeństwa energetycznego państwa były w posiadaniu służb MKiŚ.

Z informacji uzyskanych w toku kontroli od Ministra Aktywów Państwowych, którego przedstawiciele uczestniczyli razem z MKiŚ w pracach nad projektem uzasadnienia do ustawy wynika, że Ministerstwo Aktywów Państwowych na podstawie danych statystycznych oraz informacji otrzymywanych ze spółek wydobywczych (krajowych) prowadziło analizy w zakresie oceny możliwości zwiększenia wydobycia krajowego i importu celem zabezpieczenia zapotrzebowania na węgiel energetyczny, z których wynikało, że wolumen dotychczasowego importu z kierunku rosyjskiego może zostać zastąpiony przede wszystkim poprzez zwiększenie importu z kierunków zamorskich. Takie informacje MAP przekazało do MKiŚ.

(akta kontroli, str. 248-269, 397-398, 468-573)

OSR projektu ustawy, w wersji przekazanej przy piśmie Prezesa Rady Ministrów do Marszałek Sejmu RP (druk sejmowy nr 2131), nie zawierała danych w zakresie wpływu projektowanych przepisów ustawy na sektor finansów publicznych oraz wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców. W pkt. 6 OSR zawarto, że finansowanie proponowanych rozwiązań

²⁵ Pismo z dnia 18 maja 2023 r.

będzie odbywać się w ramach limitów budżetowych, jednak nie oszacowano wielkości środków finansowych, jakie należy zabezpieczyć na ten cel.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła²⁶, że sprawy z zakresu bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym bezpieczeństwa dostaw energii, surowców energetycznych i paliw należą do kompetencji ministra właściwego ds. energii, wobec czego, w opinii KPRM, kwestie opracowania rekomendacji w zakresie zabezpieczenia odpowiedniej ilości węgla kamiennego w Polsce należały do MKiŚ. Zdaniem Dyrektora Generalnej KPRM²⁷, organizacja administracji rządowej zakłada podział kompetencji w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa w ramach wyspecjalizowanych jednostek (ministerstw i urzędów podległych lub nadzorowanych przez właściwych ministrów) i mając na względzie zasadę efektywności działania państwa, nie można prowadzić do dublowania funkcji państwa i zbędnego rozproszenia unikalnych kompetencji.

Mając na względzie zabezpieczenie kraju w odpowiednią ilość surowców energetycznych, poza pracami Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, organizowane były robocze spotkania międzyresortowe w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, a następnie w celu ich sformalizowania Prezes RM powołał²⁸ Międzyresortowy Zespół do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych pod przewodnictwem MKiŚ, w pracach którego uczestniczył również Prezes RM. Efektem prac Zespołu, między innymi, był wniosek MKiŚ skierowany do Prezesa RM o polecenie zakupu interwencyjnego węgla kamiennego energetycznego na rynkach zagranicznych, w szczególności na zabezpieczenie potrzeb grzewczych w gospodarstwach domowych oraz innych podmiotach.

(akta kontroli str. 21-39, 250-251, 268, 346-381, 574-578)

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej KPRM²⁹, w związku z pilnym charakterem sprawy, procedowanie projektu ustawy wiązało się z koniecznością rezygnacji (na wniosek MSWiA) z etapu uzgodnień, w trakcie których właściwe komórki organizacyjne KPRM analizują projekty³⁰.

Przebieg procesu legislacyjnego wskazuje na międzyresortowy charakter jego procedowania. Potwierdza to MSWiA w udzielonych wyjaśnieniach wskazując stanowisko, że resort spraw wewnętrznych i administracji nie był właściwy do ustalania wpływu na sektor publiczny projektowanego zakazu importu węgla z Rosji.

W KPRM funkcjonują wyspecjalizowane komórki organizacyjne np. Departament Oceny Skutków Regulacji, Wydział Obsługi Legislacyjnej w Departamencie Prawnym, których zadaniem jest opiniowanie ocen skutków regulacji sporządzanych do projektów rządowych aktów normatywnych, a którym nie polecono opiniowania.

W dniu 28 marca 2022 r. Minister Klimatu i Środowiska – zgodnie z ustaleniem posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów przekazał do Szefa Kancelarii projekt ustawy, OSR oraz wkład do uzasadnienia dotyczący zakazu importu węgla. W OSR, na tym etapie, skalkulowano poziom wydatków obciążających budżet państwa w perspektywie 10 lat na 8,5 mln zł, w zakresie potencjalnych kosztów obsługi administracyjnej, jednak OSR przekazana do Sejmu RP nie zawierała tych danych.

Zauważyć należy, iż z uwagi na pilny charakter sprawy istniała możliwość, zgodnie z § 152 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, sporządzenia oceny OSR ex-post, której obowiązek sporządzenia można było określić w OSR sporządzonej do projektu

²⁶ Pismo KPRM z dnia 18 maja 2023, DNK.WN.1781.23.2023 r.

²⁷ Pismo KPRM z 18 maja 2023 r. DNK.WN.1781.23.2022.

²⁸ Zarządzenie nr 212 z 15 lipca 2022 r.

²⁹ Pismo w z dnia 24 stycznia 2023 r. DNK.WN.1781.23.2022.

³⁰ Pismo z dnia 31 maja 2023 r. DNK.WN.1781.23.2023.

ustawy, w szczególności OSR ex-post do części ustawy w zakresie wpływu regulacji na sektor finansów publicznych. O sporządzenie OSR ex-post mogły również wystąpić inne organy wskazane w § 152 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*³¹. Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej KPRM³² wynika, że żaden z uprawnionych organów nie wystąpił o sporządzenie OSR ex-post.

Równolegle z procedowanym projektem ustawy zakazującej importu węgla z Rosji, na wniosek MKiŚ w związku z agresją Rosji na Ukrainę, procedowano decyzje o utworzeniu rezerwy strategicznej węgla energetycznego, ustalając, iż niezbędnym będzie zabezpieczenie finansowania na około 1,5 mld zł, dla zastąpienia około 30% wolumenu dotychczasowego importu z Rosji. Powyższe może wskazywać potencjalny rozmiar wpływu na finanse publiczne, dlatego zasadnym było, niezależnie od przyjętej formuły procedowania, określenie wpływu projektowanych przepisów na sektor finansów publicznych.

Mając na uwadze ustalenia kontroli opisane w dalszej części wystąpienia (pkt 2 i 3), w tym dotyczące źródeł finansowania poleceń zakupu i sprowadzenia węgla do Polski, nieoszacowanie wpływu zakazu importu węgla z Rosji w wymiarze finansowym (pieniężnym), mogło powodować trudności w zabezpieczeniu finansowania realizacji poleceń Prezesa RM zakupu i sprowadzenia do Polski węgla energetycznego oraz trudności w ustaleniu sposobu rozliczenia tych działań ze spółkami Skarbu Państwa realizującymi ww. polecenie.

Ustawa zakazująca importu węgla z Rosji została podpisana przez Prezydenta RP 14 kwietnia 2022 r. i obowiązywała w dniu następnym po dniu ogłoszenia (16 kwietnia 2022 r.).

(akta kontroli str. 252-269, 346-381, 395-398)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena Skutków Regulacji projektu ustawy *o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego* nie zawierała szacunku w wymiarze pieniężnym potencjalnych skutków projektowanych uregulowań, o którym mowa w § 28 ust. 2 pkt 3 lit. a i c *Regulaminu pracy Rady Ministrów*.

NIK, zgadzając się z argumentami przedstawionymi w wyjaśnieniach Dyrektor Generalnej KPRM o pilnym charakterze sprawy, nie podziela stanowiska, że uzasadniało to odstępianie od analizy tak kluczowych, jak finansowe, skutków wprowadzanych regulacji. W ocenie NIK uwzględniono fakt, że zgodnie z *Regulaminem pracy Rady Ministrów* procedowano w tzw. trybie odrębnym (rozdział 8 ww. Regulaminu). Należy jednak wskazać, że tryb ten nie ma ściśle określonych warunków, a jedynie wskazuje fakultatywne możliwości odstępstw od pełnego procedowania projektu dokumentu rządowego. Według § 99 pkt 3 *Regulaminu pracy Rady Ministrów* tryb odrębny może polegać na rozpatrzeniu, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, projektu dokumentu rządowego, który nie spełnia wymogów określonych niniejszą uchwałą dla danego rodzaju dokumentu rządowego, lub wobec którego nie przeprowadzono wszystkich czynności określonych tym Regulaminem. Zdaniem NIK, choć były podstawy formalne do odstępiania od pełnego zakresu OSR, to jednak działano w tej sprawie nierzetelnie. Po pierwsze, organ upoważniony do decydowania o odrębnym

³¹ O przygotowanie OSR ex post może wystąpić: a) Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy, b) Szef Rządowego Centrum Analiz, c) Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców w przypadku, o którym mowa w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, d) Prezes Rządowego Centrum Legislacji.

³² Pismo z dnia 29-06-2023- DNK.WN.1781.23.2023.

trybie postępowania (zgodnie z § 98 *Regulaminu pracy Rady Ministrów* Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów) nie określił zakresu zastosowania w tym przypadku trybu odrębnego. W sytuacji, gdy w ramach procedowania przygotowano OSR, nie było podstaw do rezygnacji z przedmiotowych elementów OSR. Po drugie, dla skutecznego zaprogramowania działań zapewniających bezpieczeństwo energetyczne w sytuacji wprowadzenia embarga na surowce energetyczne importowane z Rosji, niezbędne było oszacowanie skutków wprowadzanych regulacji. Prognozowana na około 8 mln ton wielkość ograniczenia importu węgla z Rosji oraz konieczność zastąpienia go poprzez inne kierunki importu, w sytuacji wzrostu cen surowców energetycznych na rynkach międzynarodowych, w sposób szczególny wymagała oszacowania środków niezbędnych do realizacji działań interwencyjnych zabezpieczających pokrycie potrzeb energetycznych kraju.

NIK zauważa, że *Regulamin Pracy Rady Ministrów* dopuszczał również wykonanie OSR ex post, w każdym terminie, a taką dyspozycję można było zawrzeć w OSR do projektu ustawy.

Skutkiem nieoszacowania wielkości środków finansowych na etapie OSR, jak również brak późniejszych działań w tym kierunku, pośrednio wpływał na nieoszacowanie wielkości środków finansowych niezbędnych do sfinansowania poleceń zakupu i sprowadzenia węgla z kierunków innych niż rosyjski oraz niezaplanowanie adekwatnych wydatków w budżecie państwa.

Odpowiedzialność za stwierdzoną nieprawidłowość ponosi Szef KPRM, ponieważ nie zapewnił właściwej oceny dokumentów rządowych wnoszonych pod obrady Rady Ministrów.

(akta kontroli, str. 279, 346-381, 581, 584-597)

2. Działania w celu zapewnienia ilości surowców energetycznych na poziomie pokrywającym zapotrzebowanie

Opis stanu
faktycznego

W związku z agresją Rosji na Ukrainę i wprowadzonymi regulacjami prawnymi w Polsce, do Prezesa Rady Ministrów wpływały wnioski Ministra Klimatu i Środowiska³³ (uzgodnione z Ministrem Aktywów Państwowych), o podjęcie działań w celu zapewnienia dostaw surowców energetycznych na poziomie pokrywającym zapotrzebowania wytwórców energii i gospodarstw domowych

Tworzenie rezerw węgla kamiennego energetycznego

Minister Klimatu i Środowiska w piśmie z 4 marca 2022 r. zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o pilne podjęcie decyzji o utworzeniu rezerwy strategicznej węgla kamiennego energetycznego, w trybie poza Rządowym Programem Rezerw Strategicznych. Zasadność takiego działania poparł Minister Aktywów Państwowych.

Według MKiŚ wolumen niedoboru węgla energetycznego mógłby być zmniejszony przez zintensyfikowane wydobywanie krajowe oraz zakup importowanego węgla przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, jednak pomimo takich działań na rynku wciąż możliwa jest luka surowcowa. W związku z tym sugerowano zakup przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych³⁴ 3 mln ton węgla kamiennego w asortymentach, których parametry zbliżone byłyby do parametrów jakościowych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe i lokalne ciepłownie.

Wniosek MKiŚ z 4 marca 2022 r. został poddany analizie, przede wszystkim ocenie możliwości realizacji pod względem zabezpieczenia finansowania zakupu surowca.

³³ Wnioski z 4 marca i 11 lipca 2022 r. o utworzenie rezerw strategicznych węgla, wniosek MKiŚ z 4 lipca 2022 r. o zakup interwencyjny na podstawie przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³⁴ Dalej: RARS.

Skala przedsięwzięcia wiązała się z wydatkowaniem znacznych środków finansowych, co wymagało zaplanowania źródeł finansowania.

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej KPRM³⁵, istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego państwa decyzje były podejmowane równolegle z innymi, kluczowymi dla bezpieczeństwa Polski decyzjami, związanymi m.in. z zapewnieniem finansowania dla armii, wsparcia humanitarnego dla Ukrainy czy pomocy obywatelom tego kraju, którzy w znacznej liczbie przybywali do Polski. Wszystko to wynikało z trwającego wówczas ataku Rosji na Ukrainę. Sytuacja była wyjątkowa, a decyzje zapadały w okresie dużej niepewności. Wszelkie decyzje dotyczące przeznaczenia jakichkolwiek środków finansowych na poszczególne cele, zdaniem KPRM, musiały uwzględniać równoległe potrzeby generowane przez dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość.

Po zapewnieniu źródła finansowania, przygotowaniu i uzgodnieniu projektu umowy o udzielenie dotacji celowej dla RARS, decyzja w sprawie utworzenia rezerwy strategicznej, o którą wnioskował MKiŚ, została wydana 18 maja 2022 r. Podstawą jej wydania był art. 14 *ustawy o rezerwach strategicznych*³⁶, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów może, w drodze decyzji, utworzyć rezerwy strategiczne nieobjęte Rządowym Programem Rezerw Strategicznych.

Według KPRM³⁷, decyzja w sprawie utworzenia rezerwy strategicznej wymagała analiz i uzgodnień głównie dotyczących źródeł jej sfinansowania, co wpłynęło na czas jaki upłynął od złożenia wniosku do jej wydania.

(akta kontroli str., 574-578, 190-241)

Kolejną decyzję o utworzeniu rezerwy Prezes RM wydał 12 lipca 2022 r., w związku z wnioskiem MKiŚ z dnia 11 lipca 2022 r. o utworzenie rezerwy. Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej KPRM³⁸, podjęcie decyzji o utworzeniu rezerwy strategicznej było możliwe niezwłocznie po wpłynięciu wniosku z uwagi na kompletność wniosku, jak również monitorowany przez KPRM i zakończony proces legislacyjny, którego celem było, między innymi, stworzenie dodatkowych mechanizmów finansowania rezerw związanych z bezpieczeństwem energetycznym, efektem których była *ustawa z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw*³⁹.

(akta kontroli str. 281-293)

Wskazana powyżej rezerwa, podobnie jak poprzednia, została utworzona na podstawie art. 14 ust. 1 *ustawy o rezerwach strategicznych* (poza Rządowym Programem Rezerw Strategicznych).

Na dzień podjęcia decyzji nie został przyjęty przez Radę Ministrów *Rządowy Program Rezerw Strategicznych*⁴⁰ na lata 2022-2026. Zgodnie z art. 8 ust. 2 *ustawy o rezerwach strategicznych*, Projekt Programu opracowuje Prezes Rady Ministrów we współpracy z Agencją oraz innymi podmiotami⁴¹. Według art. 9 ust. 3 *Program*

³⁵ Pismo z 18 maja 2023 r. DNK.WN.1781.23.2022.

³⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 294. Dalej: *ustawa o rezerwach strategicznych*.

³⁷ Pismo KPRM z 18 maja 2023 r. DNK.WN.1781.23.2022

³⁸ Pismo z 10 maja 2022 r. DNK.WN.1781.23.2022

³⁹ Dz.U. poz. 1383 ze zm.

⁴⁰ Dalej: RPRS

⁴¹ Ministrem Obrony Narodowej; Ministrem Sprawiedliwości; ministrem właściwym do spraw administracji publicznej; ministrem właściwym do spraw energii; ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin; ministrem - Członkiem Rady Ministrów - Koordynatorem Służb Specjalnych, jeżeli został powołany; ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej; ministrem właściwym do spraw łączności; ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej; ministrem właściwym do spraw wewnętrznych; ministrem właściwym do spraw rolnictwa; ministrem właściwym do spraw rynków rolnych; ministrem właściwym do spraw transportu; ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej; ministrem właściwym do spraw zdrowia; ministrem właściwym do spraw gospodarki; ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych; ministrem właściwym do spraw klimatu; ministrem właściwym do spraw środowiska; Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Rządowym Centrum Bezpieczeństwa; innymi organami administracji rządowej oraz służbami, inspekcjami i innymi jednostkami

opracowuje się na okres 5 lat. Prezes Rady Ministrów podejmuje prace nad projektem *Programu* na kolejny okres w terminie nie późniejszym niż 12 miesięcy przed upływem okresu objętego poprzednim *Programem*. Zgodnie z art. 10 ust. 1 *ustawy o rezerwach strategicznych*, Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów złożony w terminie nie później niż do dnia 30 kwietnia danego roku, w drodze uchwały przyjmuje *Program* lub jego aktualizację nie później niż do dnia 31 maja danego roku.

Prace nad RPRS 2022-2026 rozpoczęły się w marcu 2021 r. W pierwszej kolejności rozpoczęto konsultacje z Rządową Agencją Rezerw Strategicznych. Od maja 2021 r., organy i podmioty uczestniczące w przygotowaniu *Programu* zgodnie z art. 8 ust. 2 ww. ustawy przygotowały materiał analityczny oraz propozycje w zakresie rezerw strategicznych. Takie działania były zgodne z art. 69 ust. 2 ustawy, który wskazuje, że w terminie dwóch miesięcy od dnia jej wejścia w życie (23 lutego 2021 r.) Prezes Rady Ministrów podejmie prace nad kolejnym *Programem*.

W grudniu 2021 r. do organów i podmiotów uczestniczących w procesie przygotowania RPRS na lata 2022-2026 przekazano do konsultacji część opisową *Programu* z prośbą o przedstawienie uwag. Ostateczna wersja *Programu* została przekazana pod obrady Rady Ministrów 29 kwietnia 2022 r., tj. w terminie określonym w art. 10 ust. 1 ustawy.

W trakcie rozpatrywania projektu przez członków Rady Ministrów do *Programu* zostały zgłoszone propozycje zmian i uzupełnień. Uwagi te sformułowane zostały przez Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Zdrowia, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Sekretarza Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych. Po analizie przedstawionych uwag, KPRM i RARS skorygowały projekt *Programu*. W dniu 26 lipca 2022 r. projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego *Rządowy Program Rezerw Strategicznych na lata 2022-2026* został ponownie przekazany do Sekretarza Rady Ministrów. Do drugiej wersji projektu *Programu* zostały zgłoszone uwagi przez Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgłoszone uwagi były przedmiotem dodatkowych konsultacji, w wyniku których do projektu wprowadzono zmiany. Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia RPRS w dniu 12 września 2022 r. został ponownie przekazany do Sekretarza Rady Ministrów.

Ostatecznie, po wyjaśnieniu wszelkich wątpliwości, Rada Ministrów przyjęła *Program* uchwałą nr 192/2022 z 23 września 2022 r.

(akta kontroli, str. 399-405)

Zakupy węgla energetycznego na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym

Prezes RM, na wniosek MKiŚ z 4 lipca 2022 r., na podstawie art. 7a ust 1 i ust 2 pkt 3 oraz art. 7b *ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* decyzją z 13 lipca 2022 r. polecił:

- PGE Paliwa Sp. z o.o.⁴² - zakup w okresie od wydania decyzji do 31 sierpnia 2022 r. 2,5 mln ton węgla energetycznego i sprowadzenie do Polski w okresie do 31 października 2022 r.;

realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej oraz bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, w tym sprawującymi, na mocy ustaw, nadzór nad realizacją tych zadań wykonywanych przez przedsiębiorców.

⁴² W PGE Paliwa Sp. z o.o. 100% udziałów posiadają spółki Grupy Kapitałowej PGE, w której Skarb Państwa posiada 60,68% (na 31 grudnia 2022 r.)

- Węglkokoks SA⁴³ - zakup w okresie od wydania decyzji do 31 sierpnia 2022 r. 2 mln ton węgla energetycznego i sprowadzenie do Polski w okresie do 31 października 2022 r.

PGE Paliwa Sp. z o.o. 27 lipca 2022 r. złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz zmianę decyzji Prezesa RM z 13 lipca 2022 r. Spółka wskazała trzy obszary, w których wnioskowała o zmianę decyzji:

- 1) uelastycznienie wydanego polecenia, np. w ten sposób, aby do treści decyzji wprowadzić zwrot „*dołożenie należytej staranności w celu sprowadzenia*” w miejsce słowa „*sprowadzenie*”, wykreślić z decyzji sztywno określone parametry w zakresie kaloryczności (wartości opałowej) i sortymentu oraz wydłużyć termin zakupu do 31 października 2022 r. a termin sprowadzenia do 30 kwietnia 2023 r.;
- 2) usunięcie z decyzji zakazu sprzedaży węgla do prywatnych podmiotów pośredniczących lub uelastyczyć polecenie pozwalając na utrzymanie relacji wynikających z zawartych umów z tymi podmiotami;
- 3) doprecyzowanie zagadnień związanych z zawarciem umowy o finansowanie realizacji wydanego polecenia w taki sposób, aby już w decyzji wskazać odrębne obszary realizacji tj.: zakup, transport morski, rozładunki, analizy jakościowe, transport wewnątrz kraju, składowanie oraz koszty dalszego procesu dostarczenia do odbiorców jak również straty i korzyści utracone na skutek zakazu realizacji dostaw węgla do pośredniczących podmiotów węglowych.

Spółka wnioskowała również, aby umowy o finansowanie dotyczyły również wszelkich bezpośrednich i pośrednich kosztów związanych z realizacją wydanego polecenia.

W uzasadnieniu Spółka zwróciła uwagę, że nałożono obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu, którego osiągnięcie może być niezależne od działań Spółki, a wykonując zakaz sprzedaży do podmiotów pośredniczących utraci możliwość sprzedaży węgla będącego w jej posiadaniu jak i tego do sprowadzenia, a zakaz ma charakter bezterminowy.

W tej samej dacie (27 lipca 2022 r.) Minister Aktywów Państwowych zwrócił się do Prezesa RM o rozważenie zmiany decyzji z 13 lipca 2022 r. W piśmie MAP poparł wniosek PGE Paliwa Sp. z o.o. o zmianę decyzji w ww. opisanym zakresie, podkreślając potrzebę doprecyzowania w decyzji obszaru finansowania realizacji decyzji, głównie zakresu umów jakie zawarte zostaną ze spółkami.

Minister Klimatu i Środowiska, również 27 lipca 2022 r., zwrócił się do Prezesa RM o zmianę w decyzji organu właściwego do podpisania umów ze spółkami tak, aby w imieniu Skarbu Państwa umowy zawierał MAP, zamiast MKiŚ. Zdaniem MKiŚ zmiana umożliwiłaby efektywniejszą realizację decyzji z uwagi, iż MAP sprawuje nadzór nad przedmiotowymi spółkami.

Prezes RM decyzją z 8 sierpnia 2022 r., wydaną na wniosek MAP oraz MKiŚ z 27 lipca 2022 r., zmienił decyzję z 13 lipca w następujący sposób:

- termin zakupu dla obu spółek wydłużono do 31 października 2022 r. a termin sprowadzenia do Polski wydłużono do 30 kwietnia 2023 r.;
- dla PGE Paliwa Sp. z o.o. podwyższono polecenie zakupu i sprowadzenia węgla z 2,5 mln do 3 mln ton, oraz dla obu spółek przed określeniem ilości wprowadzono zapis „*przynajmniej*”;
- skreślono wyrażenie „zakazuje się spółkom (...) sprzedaży węgla do prywatnych pośredników”.

⁴³ W Węglkokoks SA Skarb Państwa posiada 100% akcji.

W zmienionej decyzji nie uwzględniono wniosku PGE Paliwa Sp. z o.o. oraz zmian proponowanych przez MAP w zakresie doprecyzowania zagadnień związanych z zawarciem umowy o finansowanie realizacji wydanego polecenia w taki sposób, aby już w decyzji wskazać odrębnie (wymienione powyżej) obszary realizacji. W zmienionej decyzji nie uwzględniono również postulatu MKiŚ, aby w imieniu Skarbu Państwa umowy zawarł MAP.

Prezes RM, na wniosek MKiŚ, decyzją z 25 lipca 2022 r. polecił PKP Cargo SA⁴⁴ priorytetowe przetransportowanie węgla zakupionego i sprowadzonego do Polski przez PGE Paliwa Sp. z o.o. oraz Węglokoks SA w ramach powyżej opisanych decyzji, w terminie do 31 grudnia 2022 r. do miejsc wskazanych w umowie zawartej w związku z realizacją polecenia, do zawarcia której wyznaczony został Minister Aktywów Państwowych.

W związku ze zmianą decyzji przedłużających zakup i sprowadzenie węgla do Polski, do 30 kwietnia 2023 r., Prezes RM zmienił decyzję dla PKP CARGO SA wydłużając termin priorytetowego transportowania sprowadzonego węgla do 30 kwietnia 2023 r., do Centrów Produkcyjno-Dystrybucyjnych wskazanych odpowiednio przez spółkę PGE Paliwa Sp. z o.o. lub spółkę Węglokoks SA. Według informacji uzyskanych od PGE Paliwa Sp. z o.o., Węglokoks SA oraz PKP Cargo SA na dzień 30 kwietnia 2023 r., umowy z ww. spółkami nie zostały zawarte.

Projekty decyzji polecających zakup, sprowadzenie i transportowanie węgla spółkom Skarbu Państwa, na wniosek MKiŚ przygotowały komórki organizacyjne KPRM. Pod względem formalnoprawnym prawidłowość projektów potwierdził Departament Prawny KPRM. Biuro Prezesa Rady Ministrów przekazało projekty decyzji do podpisu Prezesowi RM.

(akta kontroli, str.7-20, 294-315)

Finansowanie zakupów węgla

Minister Klimatu i Środowiska, w związku z wnioskiem z 4 marca 2022 r. o utworzenie rezerwy strategicznej węgla energetycznego, w dniu 17 marca 2022 r. skierowała do Prezesa RM wniosek o sfinansowanie zakupu i obsługi wnioskowanej rezerwy strategicznej ze środków, o których mowa w art. 12 *ustawy o rezerwach strategicznych*, tj. z rezerwy celowej tworzonej w budżecie państwa lub z innych środków budżetowych, w tym np. z Funduszu Przeciwdziałania COVID 19⁴⁵.

Wielkość środków na sfinansowanie utworzenia wnioskowanej rezerwy MKiŚ oszacował na 1,5 mld zł. Jednocześnie poinformował, że w budżecie ministerstwa nie występują środki, które można by przesunąć na realizację tego zadania.

Zastępca Szefa KPRM zwrócił się do Ministra Finansów o przekazanie stanowiska MF w zakresie możliwości zabezpieczenia środków na ten cel, zgodnie z wnioskiem MKiŚ. Po przeprowadzeniu uzgodnień roboczych, 26 kwietnia 2022 r. KPRM wystąpiła z wnioskiem do Ministra Finansów o zasilenie rachunku KPRM kwotą 400,0 mln zł z rezerwy celowej. Decyzja MF w tej sprawie została podjęta 28 kwietnia 2022 r. Na finansowanie zadań związanych z realizacją decyzji z 18 maja 2022 r. budżet KPRM zwiększono ze środków rezerwy celowej o 400,0 mln zł.

(akta kontroli str. 184-207)

Szef KPRM w dniu 7 czerwca 2022 r. zawarł z RARS umowę dotacji w wysokości 400,0 mln zł z przeznaczeniem na realizację zadania polegającego na sfinansowaniu

⁴⁴ Spółka, w której Skarb Państwa pośrednio (przez PKP SA) posiada 33,01% akcji.

⁴⁵ Funduszu, o którym mowa w 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.

nabycia określonych ilości asortymentu rezerw strategicznych utworzonych decyzją Prezesa RM z 18 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 184, 186-231, 290-292)

W związku z pismem MKiŚ z 17 marca 2022 r., w którym wskazano skalę potrzeb zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania rezerw strategicznych węgla energetycznego, wniosku KMiŚ z 11 lipca 2022 r. o utworzenie rezerwy i decyzji Prezesa RM z 12 lipca 2022 o utworzeniu wnioskowanej rezerwy, Prezes RM 14 lipca 2022 r. polecił Ministrowi Infrastruktury, jako dysponentowi Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg⁴⁶, przekazanie informacji o zobowiązaniach RFRD dotyczących 2022 r. W uzasadnieniu polecenia zawarto, że Prezes RM w związku z konfliktem na Ukrainie, zgodnie z art. 113b ust 1 *ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*⁴⁷ może wydać dysponentowi RFRD wiążące polecenie dokonania wpłaty środków pieniężnych do RARS określając jej wysokość oraz termin. Wysokość wpłaty określona na podstawie informacji dysponenta RFRD nie mogła być wyższa niż 1 500,0 mln zł.

W dniu 21 lipca 2022 r. Minister Infrastruktury poinformował Prezesa RM, iż biorąc pod uwagę przewidziane do realizacji zadania określone w ustawie o RFRD, Fundusz dysponuje kwotą, o której mowa w art. 113b ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, co oznacza, że ww. kwota może zostać przekazana do RARS.

Prezes RM w dniu 22 lipca 2022 r. wydał dysponentowi RFRD polecenie wpłaty 1 500,0 mln zł do RARS. Minister Infrastruktury 4 sierpnia 2022 r. przekazał ww. środki do RARS.

(akta kontroli str. 186-241)

Zgodnie z art. 7 b ust. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* wykonywanie zadań objętych poleceniem wydanym w stosunku do podmiotów, o których mowa w art. 7a ust. 1 pkt 4 jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, minister albo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W decyzji Prezesa RM z 13 lipca 2022 r. polecającej spółkom⁴⁸ z udziałem Skarbu Państwa zakup i sprowadzenie do Polski węgla energetycznego, postanowiono, że finansowanie polecenia nastąpi ze środków przewidzianych w *ustawie z dnia 23 czerwca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku paliw*⁴⁹, z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, na podstawie umów zawartych przez Skarb Państwa – Ministra Klimatu i Środowiska. W decyzji nie wskazano poziomu, górnego limitu lub innego określenia wysokości środków na sfinansowanie realizacji poleceń.

W decyzji zmieniającej z 8 sierpnia 2022 r. zmieniono źródła finansowania, wskazując, że finansowanie ww. poleceń nastąpi ze środków budżetu państwa oraz funduszy celowych. Nie ustalono jednak z których funduszy celowych, oraz nie wskazano wielkości środków.

W decyzji z 25 lipca 2022 r. polecającej PKP Cargo SA przetransportowanie sprowadzonego węgla źródła finansowania określono analogicznie jak w decyzji polecającej zakup i sprowadzenie, natomiast w decyzji zmieniającej z 6 października 2022 r. wskazano, że finansowanie realizacji polecenia nastąpi ze środków budżetu państwa na podstawie umów zawartych przez Skarb Państwa – Ministra Aktywów Państwowych.

⁴⁶ Dalej: RFRD.

⁴⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.

⁴⁸ PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglukoks SA

⁴⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1477 ze zm.

Według Dyrektora Generalnej KPRM⁵⁰, zmiana źródła finansowania poleceń nastąpiła z uwagi na wejście w życie 5 sierpnia 2022 r. ustawy o dodatku węglowym⁵¹. Na podstawie art. 23 tej ustawy uchylono część przepisów ustawy z 23 czerwca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw. Uchylono, między innymi przepisy stanowiące podstawę finansowania pierwotnej decyzji wydanej dla PGE Paliwa Sp. z o.o., Węglokoks SA i PKP Cargo SA.

Wskazując źródła sfinansowania ww. decyzji nie ustalono wielkości środków przewidzianych na ich realizację. Spółki realizując polecenie zakupu i sprowadzenie węgla do Polski, finansowanie transakcji organizowały w oparciu o kredyty udzielone przez BGK, PKO S.A. i PKO BP.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (2 czerwca 2023 r.) nie uzgodniono (nie zawarto umów) modelu rozliczenia realizacji poleceń Prezesa RM.

Według informacji uzyskanych od Węglokoks SA, spółka w związku z realizacją polecenia wydatkowała na zakup węgla [...] ⁵² mln zł, poniosła koszty sprzedaży (transport, przeładunek, składowanie, ubezpieczenia, kontrola jakości) [...] mln zł oraz koszty tzw. narzutów (koszty bankowe, demurrage, despatche, różnice kursowe, koszty ogólne) [...] mln zł. Łącznie koszty skalkulowano na [...] mln zł. Przychody ze sprzedaży oraz uzyskana rekompensata w związku z preferencyjną sprzedażą dla gmin łącznie wyniosły [...] mln zł. Zatem, według spółki koszty niepokryte przychodami wyniosły [...] mln zł i ujęcia takiej wielkości oczekuje w rozliczeniu.

Według informacji przekazanych przez PGE Paliwa Sp. z o.o., spółka od wielu lat prowadzi sprzedaż węgla kamiennego energetycznego i wolumen węgla sprowadzonego w ramach decyzji został włączony do portfela sprzedażowego oferowanego wszystkim klientom spółki w ramach prowadzonej działalności handlowej. Spółka nie prowadzi wyodrębnionej ewidencji dla sprzedaży węgla związanego z realizacją decyzji.

Spółka do rozliczenia realizacji decyzji, oszacowała wartość węgla kamiennego energetycznego zakupionego w ramach realizacji decyzji, dla którego, w związku ze zmianą uwarunkowań rynkowych, spółka nie widzi możliwości sprzedaży w cenie pokrywającej poniesione przez spółkę koszty zakupu węgla oraz koszty poniesione w związku z realizacją decyzji, których nie pokrywają przychody ze sprzedaży. Kwoty szacunku do rozliczenia wyniosłyby: [...] ⁵³ mln zł - jako wartość węgla zakupionego w ramach decyzji i pozostającego na zapasie spółki; [...] mln zł jako koszty dostaw przesuniętych na wrzesień 2023 r.; [...] mln zł – jako pozostałe koszty związane z realizacją zadania. Razem oczekiwana kwota rozliczenia (na 30 kwietnia 2023 r.) to [...] mln zł, z uwzględnieniem kwoty [...] mln zł jako comiesięczne koszty finansowania i składowania (po 1 maja 2023 r.)

Przy założeniu zrównania przychodu z rozliczenia z MKiŚ z przychodami ze sprzedaży⁵⁴), ww. kwoty (zarówno w PGE Paliwa Sp. z o.o. jak i Węglokoks SA) należy powiększyć o podatek VAT -23%.

⁵⁰ Pismo z 18 stycznia 2023 r. DNK.WN.1781.23.2023

⁵¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 141 ze zm.

⁵² 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). Wyłączenia dokonano w interesie Węglokoks SA. W dalszej części wystąpienia w nawiasach kwadratowych [...] dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵³ 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). Wyłączenia dokonano w interesie PGE Paliwa Sp. z o.o. W dalszej części wystąpienia w nawiasach kwadratowych [...] dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁴ Interpretacja do rozliczenia podatku należnego VAT

W przedstawionych powyżej szacunkach, spółki uwzględniły otrzymane już rekompensaty w związku ze sprzedażą węgla do jednostek samorządowych (gmin) na podstawie ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych⁵⁵. Według stanu na 30 kwietnia 2023 r.:

- PGE Paliwa Sp. z o.o. sprzedała do gmin 458 tys. ton węgla, uzyskując rekompensatę ze środków publicznych⁵⁶ w wysokości 245,8 mln zł (netto);

- Węglokoks SA sprzedała do gmin 287 tys. ton węgla, uzyskując rekompensatę ze środków publicznych w wysokości 222,5 mln zł.

(akta kontroli, str. 7-20, 24-36, 406-439, 579-580)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W decyzji z dnia 13 lipca 2022 r. wydanej przez Prezesa RM na podstawie art. 7a ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 3 oraz art. 7b ustawy o *zarządzaniu kryzysowym*, którą przygotowano w KPRM, polecającej spółkom Skarbu Państwa zakup, sprowadzenie węgla energetycznego wskazano źródło finansowania poleconych zadań niezgodnie z art. 7b ust. 2 ustawy o *zarządzaniu kryzysowym*.

W decyzji wskazano, że finansowanie realizacji poleceń nastąpi ze środków przewidzianych w ustawie z dnia 23 czerwca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw⁵⁷, z Funduszu przeciwdziałania COVID-19 o którym mowa w 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*⁵⁸, pomimo że nie regulują one kwestii finansowania realizacji poleceń Prezesa Rady Ministrów.

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej KPRM⁵⁹, przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym określają katalog możliwych źródeł finansowania realizacji decyzji. Ustawa o pomocy Ukrainie wskazywała na możliwość finansowania działań również z Funduszu COVID-19. rozszerzając katalog możliwych źródeł finansowania, ustawa ta stanowiła tym samym *lex specialis* wobec ograniczonego źródła finansowania wskazanego w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

NIK nie podziela stanowiska wskazanego w wyjaśnieniach. Zgodnie z art. 7b ust 2 i 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* wykonywanie zadań objętych wydanym poleceniem 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, a w przypadku niezawarcia umowy, zadania objęte poleceniem są wykonywane na podstawie decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu i jest finansowana ze środków wskazanych powyżej, tj. z budżetu państwa.

Prezes RM decyzją zmieniającą z 8 sierpnia 2022 r. skorygował źródło finansowania realizacji poleceń wskazując, że będą to środki budżetu państwa, jednak poszerzył bez podstawy prawnej możliwość finansowania z funduszy celowych, nie wskazując jednocześnie żadnego konkretnego funduszu celowego.

⁵⁵ Dz. U z 2022 r. poz. 2236

⁵⁶ Źródłem finansowania rekompensaty był Fundusz przeciwdziałania COVID-19

⁵⁷ Dz. U z 2022 poz. 1477

⁵⁸ Dz. U z 2020 poz. 568

⁵⁹ Pismo KPRM z 3 lipca 2023

Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej KPRM⁶⁰ wynika, że przyjęte rozwiązania miały pozwolić MKiŚ na elastyczność działania w zmieniających się warunkach, aby jak najefektywniej osiągnąć cel, przy uwzględnieniu dostępnych mu zasobów, natomiast ustalenie wielkości lub limitu środków finansowych na realizację poleceń, zdaniem KPRM⁶¹ na etapie wydanie poleceń nie było możliwe.

Odpowiedzialnym za tę nieprawidłowość było Kierownictwo KPRM, które przedłożyło Prezesowi RM projekt decyzji. Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej KPRM⁶² i trudno w tym przypadku mówić o „osobie odpowiedzialnej za wskazanie źródła finansowania”, ponieważ ustalenie źródeł finansowania było wynikiem szeregu roboczych uzgodnień prowadzonych zarówno w ramach KPRM, jak i m.in. z Ministerstwem Finansów.

NIK nie podziela przedstawionej argumentacji przez KPRM. Istotnie, sytuacja była wyjątkowa, jednak *ustawa o zarządzaniu kryzysowym* umożliwia finansowanie zadań wyłącznie ze środków budżetowych. NIK nie podziela stanowiska KPRM, iż na dzień wydania decyzji nie było możliwości określenia wysokości środków, które należało zarezerwować w budżecie państwa. Realizacja wydatków budżetowych, co do zasady opiera się na ich zaplanowaniu i nie może przekroczyć limitów ustalonych w ustawie budżetowej, a w konsekwencji w planach finansowych dysponenta. Proces realizacji zaplanowanych wydatków, podlega ocenie i ewaluacji, co umożliwia również dokonywanie zmian w ciągu okresu, zarówno zwiększeń jak i zmniejszeń ustalonych wcześniej limitów.

Skutkiem nieprawidłowości było ryzyko zaciągania przez Skarb Państwa zobowiązań rozmiarów nieoszacowanej skali, poza limitem wydatków ustalonym w ustawie budżetowej, zarówno na 2022 r. jak i na 2023 r.

Należy zauważyć, że w dniu 26 kwietnia 2023 r. PGE Paliwa Sp. z o.o. skierowała do MKiŚ pismo, w którym między innymi poinformowała, że w związku z wykonaniem polecenia Prezesa RM w całości, w przypadku dalszego opóźniania czynności zawarcia umowy, PGE Paliwa Sp. z o.o. będzie podejmowała wszelkie dostępne i przewidziane powszechnie obowiązującym prawem działania ukierunkowane na skuteczną ochronę interesu Spółki.

(akta kontroli, str. 7-20, 383-392)

3. Nadzór nad działaniami podmiotów dokonujących na polecenie Prezesa Rady Ministrów zakupów surowców energetycznych

Opis stanu faktycznego

W 2022 r. zadania w zakresie nadzoru nad Rządową Agencją Rezerw Strategicznych dokonująca zakupów surowców energetycznych w ramach rezerw strategicznych, w KPRM realizował Departament Instrumentów Rozwojowych⁶³. W strukturze wewnętrznej DIR⁶⁴, utworzono *Zespół do spraw nadzoru nad RARS*. Do zadań Zespołu między innymi należało:

- identyfikowanie oraz monitorowanie zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, możliwości wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej oraz przeprowadzanie analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń w celu opracowania rekomendacji dotyczących tworzenia i likwidacji rezerw strategicznych,
- przygotowywanie projektów decyzji Prezesa Rady Ministrów w zakresie tworzenia, udostępnienia i likwidacji rezerw strategicznych, oraz monitorowanie

⁶⁰ Pismo z 2 czerwca 2023 DKN.1781.23.2023

⁶¹ Pismo z 31 maja 2023 r. DNK.WN.1780.25.2023

⁶² Pismo z 3 lipca 2023 r.

⁶³ Dalej: DIR.

⁶⁴ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Instrumentów Rozwojowych.

i kontrolowanie stanu ich realizacji w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu rezerw strategicznych oraz wykonywania zadań ustawowych,

- analizowanie wykazów potrzeb organów administracji rządowej wynikających z analizy ryzyka, dotyczących utworzenia rezerw strategicznych, oraz prowadzenie uzgodnień w celu zakwalifikowania określonego asortymentu do rezerw strategicznych,
- prowadzenie bazy informacyjnej o rezerwach strategicznych oraz opracowywanie cyklicznych informacji o asortymencie rezerw strategicznych, ich ilości i wartości oraz ich finansowaniu, wykorzystaniu i rozmieszczeniu w celu sprawnego zarządzania systemem rezerw strategicznych.

W zakresie finansowania rezerwy strategicznej utworzonej decyzją Prezesa RM z 18 maja 2022 r. KPRM zawarła umowę dotacji z RARS, w której wyznaczono obowiązek sporządzenia i przekazania pisemnego sprawozdania obejmującego rozliczenie rzeczowo-finansowe wykonanego zadania i wykorzystania środków. Organ udzielający dotacji zobowiązany był do akceptacji tego sprawozdania.

RARS w terminie złożyła sprawozdanie z realizacji zadania zawierające rozliczenie rzeczowo-finansowe, a niewykorzystane środki (0,02%) zwróciła na rachunek KPRM.

(akta kontroli str.186-241)

Z uwagi na wyjątkowy i incydentalny charakter decyzji polecających spółkom Skarbu Państwa zakup, sprowadzenie i transportowanie węgla, w strukturze KPRM nie wyodrębniano komórki, której zadaniem byłoby monitorowanie realizacji polecenia. W decyzjach Prezes RM wskazał ministrów właściwych do zawarcia umów.

Zgodnie z § 6 pkt 7 i § 7 pkt 7 *wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Prezesa Rady Ministrów*, jednym z zadań wydziałów obsługi merytorycznej jest monitorowanie działań podjętych na polecenie lub z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii i Zastępców Szefa Kancelarii. Zatem, realizacja poleceń wydanych w zakresie zakupu i sprowadzenia do Polski węgla energetycznego, wiążąca się z wydatkowaniem środków publicznych podlegała monitorowaniu. W wyjaśnieniach udzielonych przez KPRM⁶⁵ odniesiono się do monitorowania realizacji poleceń w zakresie zakupu i sprowadzenia węgla do Polski, tj. zakresu rzeczowego realizowanego przez spółki.

Proces zakupu, sprowadzenia i transportowania węgla był na bieżąco monitorowany, między innymi poprzez udział członków Rządu lub upoważnionych osób z KPRM w posiedzeniach *Zespołu do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych*. Polecenia decyzji Prezesa RM (do 30 kwietnia 2023 r.) nie zrealizowali MKiŚ oraz MAP, ponieważ nie zawarli umów z wyznaczonymi spółkami.

Stanowisko wyrażone w wyjaśnieniach Dyrektora Generalnej KPRM⁶⁶ wskazuje, że KPRM wykonał zadania stosownie do wniosków złożonych przez właściwych w sprawie ministrów. Informacje o realizacji decyzji przez zobowiązanych, w tym zakresie ministrów, były przekazywane w ramach bieżących spotkań na różnym szczeblu, co dawało odpowiednią wiedzę. Charakter problemów związanych z decyzjami wykraczał poza zakres właściwości KPRM. Z uwagi na fakt, że KPRM nie była jednostką właściwą merytorycznie w sprawie, KPRM nie formułowała rekomendacji, zaleceń wobec organów lub podmiotów realizujących polecenia

Prezes RM zarządzeniem nr 112 z dnia 15 lipca 2022 r. w sprawie *Międzyresortowego Zespołu do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych*⁶⁷ utworzył

⁶⁵ W piśmie z 18 stycznia 2023 r. (DNK.WN.1781.23.2022) oraz z 10 marca 2023 r. (DNK.WN.1781.23.2022).

⁶⁶ Pismo KPRM z dnia 3 lipca 2023.

⁶⁷ MP z 2022 r. poz. 699.

międzyresortowy zespół pod przewodnictwem Ministra Klimatu i Środowiska, a wiceprzewodniczącym był Minister Aktywów Państwowych. W skład zespołu weszli również ministrowie właściwi ds.: finansów publicznych, gospodarki morskiej, transportu oraz: Pełnomocnik Rządu ds. transformacji spółek energetycznych; ds. strategicznej infrastruktury energetycznej a także szef KPRM. Przewodniczący mógł zapraszać na posiedzenia Zespołu oraz do prac w zespole pracowników administracji rządowej i samorządowej, parlamentarzystów oraz ekspertów.

W okresie od 26 lipca 2022 r. do 27 stycznia 2023 r. Zespół odbył 40 posiedzeń⁶⁸, w których poza składem wynikającym z zarządzenia, w różnych posiedzeniach, między innymi, uczestniczyli: Prezes RM, pracownicy administracji rządowej i samorządowej, wojewodowie, członkowie zarządu BGK, Prezes i pracownicy RARS, Prezes i Pracownicy URE, członkowie zarządów spółek, którym polecono zakup i sprowadzenie węgla, Prezes RCL, Prezes PGE S.A., Prezes Zarządu PGG S.A., Przedstawiciel Zarządu Morskiego Portu Gdańsk S.A., Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A., Zarządu Morskiego Portu Szczecin - Świnoujście S.A., Przedstawiciele PKP S.A., PKP PLK S.A., PKP Cargo S.A.

Tematem posiedzeń były kwestie kontraktowania dostaw węgla przez spółki: PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglkokoks S.A.; możliwe strumienie importu węgla, w tym możliwości jego transportu; tematy dotyczące importu węgla przez porty polskie, w tym dostępność portów; kwestie zwiększenia wydobycia węgla przez krajowe spółki; modele możliwej dystrybucji węgla wewnątrz kraju; realizacji działań związanych z dystrybucją i sprzedażą węgla przez m.in. jednostki samorządowe. Omawiano kwestie logistyczne, w tym dotyczące transportu i dystrybucji węgla do zyspisk; dostaw węgla do energetyki zawodowej.

W kolejnych posiedzeniach omawiano bieżące kwestie dot. kontraktacji i importu, a PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglkokoks S.A. przedstawiły aktualne informacje dotyczące kontraktacji i importu; rozładunku i załadunku węgla w portach, transportu i dystrybucji węgla.

Według danych przekazanych przez spółki, na 30 kwietnia 2023 r.:

- Węglkokoks SA zakupiła z importu łącznie 2 717 916 ton węgla kamiennego, czym zakończyła zakupy w celu realizacji decyzji Prezesa RM. Średnia cena zakupu – na bazie *dostarczone do portu rozładunku* (w cenie zawarty koszt przewozu morskiego i ubezpieczenia), wyniosła około [...] USD/t. Węgiel zakupiono z: Kolumbii (1 182,5 tys. ton), Kazachstanu (763,0 tys. ton), RPA (595,0 tys. ton), Australii (100,0 tys. ton).

Przesiewaniu poddano 1 394 tys. ton węgla uzyskując: 952 tys. ton mialu węglowego (0-10mm); 207 tys. węgla Groszek (10-25mm); 234 tys. ton węgla Orzech (25-50mm); 536 ton węgla kostka (90-200mm).

Zapasy na 30 kwietnia 2023 r. wynosiły: [...] tys. ton mialu; [...] tys. ton groszku, [...] tys. orzech i [...] tys. kostka.

- PGE Paliwa Sp. z o.o. w związku z realizacją decyzji zakupiła 4 814 tys. ton, w tym do Polski sprowadzono 4 726 tys. ton. Średnik koszt zakupu i sprowadzenia 1 tony wyniósł około [...] USD/t. Główne kierunki importu to: Indonezja 1 137 tys. ton; Kolumbia 2 579 tys. ton; Tanzania 735 tys. ton; Australia 250 tys. ton; RPA 112 tys. ton.

⁶⁸ W 2022 r., w lipcu trzy posiedzenia; w sierpniu 11 posiedzeń; we wrześniu sześć posiedzeń; w październiku osiem posiedzeń; w listopadzie cztery posiedzenia; w grudniu cztery posiedzenia oraz w styczniu 2023 cztery posiedzenia.

Przesiewaniu poddano 2 381 tys. ton uzyskując około 1 452 tys. ton mialu (w różnych frakcjach); 436 tys. ton groszku; 436 tys. ton węgla orzech oraz 58 tys. ton grubszych frakcji.

Według spółki na dzień 30.04.2023 r., wielkość zapasów węgla kamiennego energetycznego, zakupionego w ramach realizacji Decyzji, dla którego, w związku ze zmianą uwarunkowań rynkowych, spółka nie widzi możliwości sprzedaży w cenie pokrywającej poniesione koszty węgla, wynosi [...] tys. ton, z tego sortyment 0-50 mm [...] tys. ton. Pozostałe w sortymentach grubszych.

- Zarząd PKP Cargo SA powołał zespół ds. koordynacji przewozów węgla, w tym z portów morskich, którego prace skutkowały priorytetowym wykonywaniem przewozów węgla dla zabezpieczenia energetycznego kraju, rezygnując częściowo z przewozu innych grup towarów zleczanych przez klientów. Dodatkowo wprowadzono priorytet dla wagonów do przewozów węgla (ładownych i próżnych), informacja o którym przekazywana była we wnioskach na rozkłady jazdy do PKP PLK SA. Koordynowano także zarządzanie próżnym taboru do przewozu węgla poprzez przesyłanie wagonów z różnych części Polski w rejon portów morskich.

Według danych spółki do końca stycznia 2023 r. w związku z realizacją decyzji Prezesa RM przetransportowano 1 905 tys. ton węgla do wskazanych 28 i 19 centrów produkcyjno-dystrybucyjnych na terenie całego kraju, odpowiednie przez Węglkokoks SA i PGE Paliwa Sp. z o.o. Spółki⁶⁹ w cyklach miesięcznych przekazywały do PKP Cargo harmonogramy realizacji przewozów.

PKP Cargo SA koszty transportu węgla kamiennego, zarówno te wynikające z decyzji Prezesa RM jak i realizowanych na podstawie zawartych umów handlowych, z bieżących wpływów od klientów.

Identyfikując trudności związane z realizacją poleceń, spółki wskazały, iż w wyznaczonym krótkim czasie realizacji polecenia oraz z uwagi na wysoki popyt na węgiel na rynku światowym wystąpiły istotne ograniczenia możliwości logistycznych, głównie w portach, oraz ograniczona liczba dostawców dysponujących surowcem, który spełniałby wszystkie parametry wskazane w poleceniach, w szczególności frakcje powyżej 5 mm nie zawierające mialów.

W związku z powyższym, w celu realizacji decyzji nastąpiła konieczność sprowadzenia do Polski węgla o granulacji 0/50 mm i większej oraz uruchomienia procesów sortowania (przesiewania), aby uzyskać parametry właściwe do zaferowania odbiorcom indywidualnym węgli średnich (groszek) i grubych (orzech). Powstały w wyniku tego procesu mial węglowy (0/10 mm) według spółek powinien zostać przeznaczony do energetyki zawodowej.

Spółki poinformowały, iż wszystkie problemy na bieżąco były zgłaszane do MAP, MKiŚ, Ministerstwa Infrastruktury. Również w toku posiedzeń *Międzyresortowego Zespołu do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych* raportowane były bieżące trudności realizacji poleceń.

(akta kontroli str. 406-439, 579-580)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

KPRM nie zapewniła skutecznej kontroli realizacji decyzji Prezesa RM, polecających spółkom Skarbu Państwa zakup, sprowadzenie węgla do Polski i jego przetransportowanie.

⁶⁹ Węglkokoks i PGE Paliwa.

Minister Klimatu i Środowiska oraz Minister Aktywów Państwowych nie wykonali polecenia zawarcia odpowiednio z PGE Paliwa Sp. z o.o., Węglkokoks SA i PKP CARGO SA umów regulujących zasady wykonania decyzji dotyczącej zakupów i transportu węgla oraz nie zabezpieczyli środków na sfinansowanie realizacji tego działania. Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej KPRM⁷⁰ wynika, że zadania KPRM związane z wydaniem decyzji zostały zrealizowane, stosownie do wniosków złożonych przez właściwych w sprawie ministrów, a informacje o realizacji decyzji przez zobowiązanych w tym zakresie ministrów były przekazywane w ramach bieżących spotkań na różnym szczeblu, co dawało odpowiednią wiedzę KPRM o stanie realizacji zadań. Według ww. wyjaśnień charakter problemów związanych z decyzjami wykraczał poza zakres właściwości KPRM.

NIK nie podziela przedstawionego stanowiska KPRM. Zgodnie z art. 7b ust 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w przypadku niezawarcia umowy, zadania objęte poleceniem są wykonywane na podstawie decyzji. W takim przypadku decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu i jest finansowana ze środków, o których mowa w ust. 2, a więc ze środków ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest odpowiedni minister albo Szef KPRM.

Szef KPRM zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁷¹ wykonuje zadania Prezesa RM wynikające z tej ustawy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ww. ustawy, Prezes RM kontroluje organy lub jednostki administracji rządowej, a także jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane. Szef KPRM posiadał wiedzę o niezawarceniu umów przez ministrów oraz bieżącym stanie zadań realizowanych przez spółki Skarbu Państwa na podstawie decyzji Prezesa RM. *Standardy Kontroli Zarządczej*⁷² wskazują, że należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji, nie podjął adekwatnych działań kontrolnych.

Brak skutecznego nadzoru i kontroli wykonywanej w imieniu Prezesa RM przez Szefa KPRM skutkowało materializacją ryzyka zaciągania przez Skarb Państwa zobowiązań rozmiarów nieoszacowanej skali, poza limitem wydatków ustalonym w ustawie budżetowej, zarówno na 2022 r. jak i na 2023 r.

(akta kontroli str. 7-20, 440-467, 584-597)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę oraz wnioski:

Uwaga

Ze względu na zmianę uwarunkowań, czyli uchwalenie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, NIK nie formułuje wniosku w zakresie nieprawidłowości dotyczącej nieoszacowania w wymiarze pieniężnym potencjalnych skutków projektowanych uregulowań ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. NIK wskazuje jednak, że dotychczas nie tylko nie oszacowano środków niezbędnych do sfinansowania działań spółek, którym Prezes Rady Ministrów polecił dokonanie interwencyjnego zakupu węgla, ale także nie zabezpieczono jakichkolwiek środków w budżecie państwa na

⁷⁰ Pismo z dnia 3 lipca 2023 r. DNK.WN.1781.23.2022.

⁷¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁷² Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów Kontroli Zarządczej dla sektora finansów publicznych. Dz. Urz. MF. 2009.15.84.

ten cel. Niezbędne jest w tej sytuacji dokonanie oszacowania wielkości środków budżetowych na powyższy cel.

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zmiany decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2022 r., zmienionej decyzją z 8 sierpnia 2022 r. oraz z 12 czerwca 2023 r. dotyczącej zakupu i sprowadzenia do Polski węgla energetycznego w zakresie wskazania źródeł finansowania zakupu i sprowadzenia węgla do Polski tak, aby było to zgodne z art. 7b ust 2 i 3 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.
2. Zapewnienie skutecznego nadzoru Prezesa RM nad wykonaniem decyzji z dnia 13 lipca 2023 r. (BPRM.5020.19.1.2022) przez Ministra Klimatu i Środowiska oraz Ministra Aktywów Państwowych, w szczególności w zakresie zawarcia umów ze spółkami realizującymi ww. polecenie oraz w zakresie zabezpieczenia środków budżetowych na ten cel.

V. 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 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, dnia 17 lipca 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:
Najwyższa Izba Kontroli
p.o. Dyrektora Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Maciej Maciejewski

/-/

.....
podpis