

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/02/058

I/03/004

KGP/41017/02

KGP/41143/03

Nr ewid. 83/2003/P02058/KGP

Informacja o wynikach kontroli zaopatrzenia w gaz ziemny

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli zaopatrzenia w gaz ziemny

Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji


Paweł Banaś

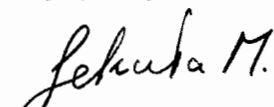
Akceptuję:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli


Krzysztof Szwedowski

Zatwierdzam:

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli


Mirosław Sekuła

Warszawa, dnia 24 czerwca 2004r.

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

Spis treści:

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | WPROWADZENIE..... | 3 |
| 2. | PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI | 4 |
| 2.1. | Ogólna ocena kontrolowanej działalności | 4 |
| 2.2. | Synteza wyników kontroli | 5 |
| 2.3. | Uwagi końcowe i wnioski..... | 9 |
| 3. | WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI | 11 |
| 3.1. | Charakterystyka stanu prawnego..... | 11 |
| 3.2. | Istotne ustalenia kontroli..... | 20 |
| 3.2.1. | <i>Charakterystyka rynku gazu ziemnego w Polsce.....</i> | <i>20</i> |
| 3.2.2. | <i>Sytuacja PGNiG SA na rynku gazu ziemnego w Polsce</i> | <i>27</i> |
| 3.2.3. | <i>Realizacja zadań określonych w założeniach polityki energetycznej państwa i innych dokumentach rządowych.....</i> | <i>34</i> |
| 3.2.4. | <i>Nadzór naczelnych i centralnych organów administracji rządowej nad funkcjonowaniem rynku gazu ziemnego w Polsce</i> | <i>42</i> |
| 3.2.5. | <i>Działania związane z dywersyfikacją kierunków importu gazu.....</i> | <i>52</i> |
| 3.2.6. | <i>Restrukturyzacja i prywatyzacja sektora gazowego</i> | <i>77</i> |
| 3.2.7. | <i>Implementacja przez Polskę prawa Unii Europejskiej</i> | <i>81</i> |
| 4. | INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI..... | 82 |
| 4.1. | Przygotowanie kontroli | 82 |
| 4.2. | Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli | 82 |
| | ZAŁĄCZNIKI | 87 |

1. Wprowadzenie

Temat Informacja obejmuje wyniki dwóch kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli z własnej inicjatywy, tj. *kontroli obrotu gazem ziemnym (P/02/058)* oraz *kontroli działań w ramach renegocjacji polsko-rosyjskich porozumień w sprawie importu gazu ziemnego (I/03/004)*.

Cel Celem kontroli była ocena działań administracji rządowej oraz innych podmiotów w zakresie zaopatrzenia kraju w gaz ziemny, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz regulowania rynku gazu, w tym:

- wydobycia gazu ziemnego ze złóż krajowych,
- dywersyfikacji kierunków importu gazu ziemnego,
- zabezpieczenia płynności dostaw gazu, m.in. poprzez budowę podziemnych zbiorników gazu,
- rozwoju infrastruktury gazowniczej,
- prawidłowości kształtowania cen gazu dla odbiorców krajowych oraz ich wpływu na rozwój rynku gazowego w Polsce,
- restrukturyzacji i prywatyzacji sektora gazowego.

Zakres Głównymi zagadnieniami, objętymi tematyką kontroli, były:

- działania naczelných i centralnych organów administracji rządowej w zakresie planowania oraz realizacji polityki energetycznej Polski,
- działania w zakresie dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego z importu,
- realizacja oraz renegocjacje postanowień polsko-rosyjskich umów dotyczących importu gazu z Rosji ze złóż jamalskich,
- restrukturyzacja i prywatyzacja PGNiG SA.

Badaniami kontrolnymi objęto lata 1998-2003.

Kontrolę przeprowadzono w **Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwie Skarbu Państwa, Urzędzie Regulacji Energetyki**, a także w spółkach **Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA w Warszawie** oraz **SGT EuRoPol GAZ SA w Warszawie**. W związku z kontrolą działań w ramach renegocjacji polsko-rosyjskich porozumień w sprawie importu gazu ziemnego badania kontrolne realizowane były w **Ministerstwie Infrastruktury** oraz **Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**.

Organizacja Jednostką prowadzącą badania kontrolne był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. Czynności związane z kontrolą obrotu gazem przeprowadzono od sierpnia 2002 r. do lutego 2003 r. Ponadto czynności kontrolne działań w ramach renegocjacji polsko-rosyjskich porozumień w sprawie importu gazu ziemnego przeprowadzono od maja do grudnia 2003 r. Procedura rozpatrywania zastrzeżeń do dokumentów pokontrolnych została zakończona w dniu 21 kwietnia 2004 r. podjęciem uchwały Kolegium w sprawie zastrzeżeń Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola do wystąpienia pokontrolnego.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia negatywnie - pod względem legalności, celowości i rzetelności – działalność naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w dziedzinie tworzenia warunków dla zaopatrzenia kraju w gaz ziemny, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz wypełniania obowiązków dotyczących regulowania rynku gazu.

W wyniku popełnionych błędów i zaniedbań nie zrealizowano m.in. trzech najważniejszych strategicznych zadań, tzn.:

- dywersyfikacji kierunków dostaw gazu importowanego – decydującej o bezpieczeństwie energetycznym w tej dziedzinie,
- restrukturyzacji i przekształceń własnościowych monopolisty na rynku polskim – PGNiG SA – dostosowujących funkcjonowanie rynku gazu w Polsce do tworzących się w tym sektorze warunków konkurencji,
- istotnych inwestycji sieciowych na terenach niezgazyfikowanych (głównie wiejskich).

W trakcie renegocjacji warunków dostaw gazu z Rosji doszło do rażących naruszeń ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹, za co główną odpowiedzialność ponoszą: Prezes Rady Ministrów Leszek Miller oraz Wiceprezes Rady Ministrów Marek Pol, a także Minister Gospodarki Jacek Piechota. Renegocjacje niekorzystnego dla Polski kontraktu na dostawy gazu z Rosji, doprowadziły do dalszego faktycznego ograniczenia możliwości dywersyfikacji.

Do poważnych nieprawidłowości doszło również w innych dziedzinach:

- **Minister Gospodarki** w niewłaściwy sposób przygotowywał dokumenty strategiczne w sprawie polityki energetycznej,
- **Minister Skarbu Państwa** w niewłaściwy sposób nadzorował działalność PGNiG SA – jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, będącej monopolistą na polskim rynku gazu,
- **Prezes Urzędu Regulacji Energetyki** w sposób niedbały realizował swoje obowiązki w dziedzinie: koncesjonowania i kontroli działalności w sektorze gazu ziemnego,
- **PGNiG SA** zaniedbało opracowania w odpowiednim czasie programu naprawczego, przygotowywało niezgodne z przepisami projekty taryf oraz nie podjęło żadnych działań mimo informacji o naruszeniu swoich interesów w EuRoPol Gaz SA.

¹ Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Gaz ziemny jest jednym z nośników o wzrastającym udziale w bilansie energetycznym. W strukturze udziału nośników w zużyciu energii pierwotnej udział gazu ziemnego wzrósł z 8,9% w 1990 r. do 12% w 2001 r. W strukturze zapotrzebowania na energię finalną udział gazu wynosił w 1997 r. 14%, a w latach 2005-2020 prognozowany jest wzrost do 18-23,2%. Prognozy, jakie były dotychczas opracowywane, niewłaściwie szacowały zapotrzebowanie na gaz i były bardzo zróżnicowane. (str. 20 *Informacji*)

Głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa energetycznego Polski w omawianej dziedzinie, pozostaje brak dywersyfikacji dostaw gazu z importu.

Dywersyfikację zdefiniowano w rządowym dokumencie: *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.*², jednak nie zrealizowano żadnych długoterminowych umów na import gazu z kierunku innego niż rosyjski. Co więcej, Rząd nawet nie wypracował koncepcji działań mających na celu osiągnięcie wymaganej dywersyfikacji. Wskutek tego, polski rynek gazu nadal jest uzależniony od rosyjskiego gazu jako jedyne istotnego źródła importu. Poza niezrealizowaniem infrastrukturalnego połączenia z alternatywnym wobec rosyjskiego źródłem gazu, wymaganego w ww. *Założeniach*, PGNiG SA od 2002 r. kupuje gaz z Rosji w ilościach, graniczących z dopuszczalnym poziomem określonym w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy*.

Zawarcie przez zarząd PGNiG SA w 2001 r. umów zakupu gazu z producentami norweskimi i duńskimi, przy jednoczesnym podjęciu inicjatywy renegotjowania ilości dostaw w ramach *kontraktu jamalskiego*, było właściwym działaniem, zmierzającym do spełnienia wymogu dywersyfikacji. Jednakże wobec niezatwierdzenia ww. umów z 2001 r. przez Rząd, nadal nie zapewniono dostaw gazu z innego, poza Rosją, kierunku geograficznego poprzez bezpośrednie infrastrukturalne połączenie z zagranicznym złożem gazu ziemnego. (str. 52 i nast. *Informacji*)

Nieprawidłowości podczas rządowych negocjacji z Rosją

2. Na wszystkich etapach rządowych negocjacji polsko-rosyjskich miały miejsce naruszenia *ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych*. Rząd podjął negocjacje ze stroną rosyjską wobec braku możliwości wypracowania odpowiedniego porozumienia przez strony umowy handlowej na sprzedaż rosyjskiego gazu, tj. PGNiG SA i OAO Gazprom. Działania organów administracji rządowej - w sprawie renegotjacji warunków realizacji podpisanego w dniu 25 sierpnia 1993 r. *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP* prowadzone były bez instrukcji negocjacyjnej, w sposób nieuporządkowany. Polscy negocjatorzy nie mieli wskazanych dopuszczalnych ram uzgodnień ze stroną rosyjską a brak odpowiedniej dokumentacji uniemożliwia odtworzenie rzeczywistego przebiegu prac strony polskiej.

² Definicje dywersyfikacji podane są w pkt 3.2.5. na str. 52 i nast. *Informacji*.

Uzyskanego porozumienia, nie poddano obowiązkowemu opiniowaniu, przed zatwierdzeniem go przez Rząd.

Naruszenia procedur określonych przepisami prawa oraz niewłaściwe przygotowanie strony polskiej do negocjacji, istotnie ograniczyły – w ocenie NIK – możliwość uzyskania optymalnych rezultatów negocjacji w sprawie importu gazu z Rosji. Podpisany 12 lutego 2003 r. *Protokół dodatkowy do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP z 25 sierpnia 1993 r.* zawiera rozwiązania niekorzystne dla interesów gospodarczych Polski. Na taką ocenę wskazują przede wszystkim:

- Pominięcie w rozmowach ze stroną rosyjską, prowadzonych pod przewodnictwem Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola istotnych dla bezpieczeństwa energetycznego Polski kwestii liberalizacji w kontrakcie jamalskim zasady *bierz lub płać (take-or-pay)* oraz poziomu cen gazu kupowanego w ramach realizacji ww. kontraktu.
- Objęcie wszystkich znajdujących się na granicy wschodniej punktów zdawczo-odbiorczych dostawami w ramach kontraktu jamalskiego. Wcześniej mógł on być dostarczany przez jeden punkt – w Kondratkach. Do czasu budowy drugiej nitki gazociągu jamalskiego (jeszcze nie rozpoczętej i wg publikowanych zapowiedzi strony rosyjskiej wątpliwej), Polska była zobowiązana faktycznie do przyjmowania 3 mld m³ gazu – a pozostałe punkty były wykorzystywane zależnie od potrzeb Polski, na podstawie umów krótkoterminowych. W istocie więc, zasada *bierz lub płać* była ograniczona do 3 mln³ gazu a Polska nie musiała płacić za gaz, którego nie otrzymała.

Obecnie, Polska została faktycznie zobowiązana do przyjmowania całej ilości gazu zapisanej w *kontrakcie jamalskim*. W rezultacie, mimo nominalnego zmniejszenia wielkości zakontraktowanych, realne możliwości dywersyfikacji kierunków importu tego surowca – na okres realizacji kontraktu jamalskiego (tj. do 2022 r.) - istotnie się zmniejszyły.

- Wyzbycie się przez stronę polską narzędzi umożliwiających wyegzekwowanie od strony rosyjskiej budowy drugiej nitki gazociągu jamalskiego. Dla Polski oznacza to utratę opłat tranzytowych, ponieważ większa część gazu miała być kierowana do krajów Europy Zachodniej, dla strony rosyjskiej zaś oznacza to pełną swobodę w podejmowaniu dalszych decyzji inwestycyjnych, ponieważ – jak wskazano wyżej - strona polska i tak zobowiązała się przyjmować cały zakontraktowany gaz jamalski innymi rurociągami.
- Ustalenie stawki za usługi przesyłowe realizowane poprzez gazociąg jamalski poniżej średniego poziomu cen stosowanych w Europie, na poziomie zagrażającym możliwościom sfinansowania przez EuRoPol GAZ SA budowy polskiej części drugiej nitki gazociągu jamalskiego – gdyby do jej budowy jednak doszło w Rosji i na Białorusi. (str. 63 - 77 Informacji)

**Brak aktywności
Ministra
Gospodarki**

3. Minister właściwy do spraw gospodarki odpowiada za przedstawienie Rządowi projektów dokumentów strategicznych: *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, a następnie *Oceny realizacji i korekty Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.* NIK oceniła krytycznie, brak zainteresowania ze

strony tego Ministra stroną merytoryczną tych projektów, co doprowadziło do pozostawienia decydującej roli przy ich tworzeniu prywatnym podmiotom działającym w sektorze energetycznym. Zmniejsza to wiarygodność ww. dokumentów strategicznych jako najważniejszych rządowych programów polityki energetycznej państwa. NIK krytycznie ocenia ich zawartość. *Założenia polityki energetycznej*, nie określając nawet źródeł finansowania wymienionych w nich zadań, stanowią w większym stopniu ogólnikową deklarację niż realny program działań. Równocześnie, *Ocena realizacji i korekta Założeń* nie podawała tak podstawowych informacji, jak przyczyny niewykonania wyznaczonych zadań. (str. 34 - 45 *Informacji*)

Brak rzetelnego nadzoru właścicielskiego

4. Minister Skarbu Państwa podejmował częste i pozbawione przesłanek merytorycznych decyzje odnośnie zmian składu personalnego organów PGNiG SA. W ciągu 4 lat objętych kontrolą, funkcję prezesa zarządu pełniły cztery osoby, a w składzie rady nadzorczej spółki 9-krotnie dokonywano zmian, przy czym tylko raz zmiana była związana z końcem kadencji rady. W opinii NIK, wskazuje to na nierzetelne wywiązywanie się MSP z zadania nadzoru nad funkcjonowaniem jednej z największych polskich spółek, której organom nie zapewniono stabilizacji na odpowiednio wysokim poziomie merytorycznym.

Minister Skarbu Państwa nie egzekwował również od zarządu PGNiG SA wprowadzonego przez siebie mocą uchwały WZA spółki w grudniu 2000 r. obowiązku składania przez PGNiG SA sprawozdań z realizacji zadań spółki określonych przez Radę Ministrów w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 roku*. (str. 45-46 *Informacji*)

Nieprawidłowości w realizacji zadań Prezesa URE

5. Prezes URE niewłaściwie wypełniał część ustawowych zadań w dziedzinie regulacji gospodarki paliwami w odniesieniu do sektora gazu ziemnego.

Wszystkie 32 wydawane z urzędu koncesje na prowadzenie działalności w sektorze gazu ziemnego, zostały wydane z naruszeniem określonego w *Prawie energetycznym* terminu 18 miesięcy od dnia ogłoszenia *ustawy*. Jak stwierdziła NIK, spowodowało to w 1998 r. uszczuplenie wpływów należnych budżetowi państwa o kwotę co najmniej 519 tys. zł. Kolejne 23 koncesje zostały wydane, mimo niespełnienia wymogu *Prawa energetycznego*, w kwestii obowiązku przedłożenia przez przedsiębiorstwa wraz z wnioskami o udzielenie koncesji, projektów planów rozwoju.

Prezes URE, wbrew ustawowemu obowiązkowi nie kontrolował także realizacji wymogów:

- dywersyfikacji źródeł dostaw, wskazanej w wydawanych przez URE koncesjach,
- kwalifikacji osób zajmujących się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji gazowych.

URE tolerował ponadto sytuację, w której EuRoPol GAZ SA przez ponad dwa lata świadczył usługi przesyłowe bez ustalonej taryfy. Poza jednym przypadkiem zatwierdzenia taryfy dla PGNiG SA, niespełniającej wymogu *Prawa energetycznego*, nie stwierdzono uchybień w procedurach zatwierdzania taryf paliw gazowych. NIK pozytywnie oceniła działania URE w objętych kontrolą

przypadkach rozstrzygania sporów w zakresie określonym w art. 8 ust. 1 *Prawa energetycznego* oraz nakładania kar pieniężnych. (str. 46-52 *Informacji*)

Sytuacja PGNiG SA

6. Z powodu zmieniających się koncepcji, od 1996 r. nie dokonano restrukturyzacji PGNiG SA, pozwalającej na pełne przystosowanie tej spółki do tworzących się warunków konkurencji na rynku gazu. Wszystkie programy rządowe, realizowane w badanym okresie, łączyły z restrukturyzacją PGNiG SA osiągnięcie przez nią konkurencyjności. Jednakże jedynym zrealizowanym elementem programu restrukturyzacji jest wydzielenie ze struktury PGNiG SA spółek dystrybucyjnych. Nie nastąpiła natomiast ich prywatyzacja, jak również nie dokonano zmian w strukturze organizacyjnej i własnościowej pozostałych segmentów działalności PGNiG SA (wydobycie gazu, obrót i przesył). Nie osiągnięto priorytetowego celu programu restrukturyzacji w postaci zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju rozumianego jako stworzenie technicznych i ekonomicznych warunków do zagwarantowania ciągłości dostaw gazu do odbiorców po ekonomicznie uzasadnionych cenach. Brak zasilenia kapitałowego Spółki oraz nieosiągnięcie samofinansowania każdej ze sfer sektora gazowego uniemożliwia realizację wszystkich zamierzeń inwestycyjnych i rozwojowych, w tym głównie związanych z rozbudową sieci przesyłowej i dystrybucyjnej, pozyskiwaniem nowych odbiorców czy istotnym zwiększeniem wydobycia gazu ze złóż krajowych. (str. 77-81 *Informacji*)

Mimo pogarszającej się w latach 1999-2000 sytuacji ekonomiczno-finansowej PGNiG SA Zarząd Spółki nie opracował programu naprawczego i nie doprowadził do poprawy sytuacji ekonomicznej Spółki. W obliczu krytycznej sytuacji ekonomicznej i finansowej wyemitowanie w 2001 r. przez Spółkę euroobligacji w kwocie 800 mln euro, przy oprocentowaniu 6,75% i terminie wykupu 5 lat, było zdaniem Izby celowe. Natomiast nieprawidłowości wystąpiły w procedurze uzyskiwania zabezpieczenia zobowiązań z tytułu emisji euroobligacji. W sytuacji opóźnienia inwestycji BalticPipe, jako działanie korzystne dla Spółki należy ocenić wykup euroobligacji o wartości nominalnej 100 mln euro w celu ograniczenia kosztów związanych z ich obsługą. (str. 27-29 *Informacji*)

Trzy na pięć projektów taryf, przedłożonych Prezesowi URE PGNiG SA, nie spełniało obowiązujących wymogów: nie ustalono stawek opłat za przyłączenie do sieci przesyłowej, brakowało stawek dystansowych, a ustalone ceny i stawki opłat nie zapewniały ochrony odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen, szczególnie w odniesieniu do odbiorców domowych. Wskutek tego projekty te nie zostały zatwierdzone przez Prezesa URE.

PGNiG SA poprzez swą politykę taryfową, stopniowo likwidował niedozwolone subsydiowanie skrośne niektórych grup odbiorców. (str. 31-34 *Informacji*)

Bierność ws. EuRoPol Gaz

7. Zarząd PGNiG SA nie realizował przez dwa lata własnej uchwały z dnia 7 lutego 2001 r., wycofującej rekomendację dla Prezesa Zarządu EuRoPol GAZ SA. Mimo istotnych zarzutów, dotyczących naruszenia interesów PGNiG SA, Zarząd tej spółki nie dokonał nawet oceny spraw EuRoPol GAZ SA oraz wypełniania statutowych obowiązków przez Prezesa Zarządu EuRoPol GAZ SA,

choć przyjął na siebie taki obowiązek w uchwale z 16 stycznia 2002 r. (str. 29-31 *Informacji*)

NIK krytycznie ocenia także brak zabezpieczenia wiarygodności wynikających z umowy pożyczki nr DF/33/95 z dnia 25 września 1995 r., zawartej pomiędzy PGNiG i EuRoPol GAZ SA, nierzetelnej realizacji ww. umowy, nieprawidłowości przy udzielaniu przez PGNiG SA niektórych poręczeń i gwarancji na rzecz EuRoPol GAZ SA (w tym naruszeń obowiązujących przepisów). (str. 60-62 *Informacji*)

Dostosowanie do wymogów UE

8. Działania administracji państwowej w dziedzinie dostosowywania rynku gazu w Polsce do przyjętych w stanowisku negocjacyjnym Polski w obszarze *Energia* zobowiązań wobec Unii Europejskiej były właściwie wykonywane. Wśród zmian legislacyjnych wprowadzono m.in. obowiązek stosowania obiektywnych, przejrzystych i równoprawnych procedur dostępu do systemu oraz zakaz dyskryminacji podmiotów ubiegających się o świadczenie usług przesyłowych lub dystrybucyjnych. Korekty wymaga jednak zapis art. 4 ust. 4 *Prawa energetycznego*, dotyczący tzw. *klauzuli negatywnej wzajemności*. Przepis ten, wprowadzając wyjątek od generalnej zasady, został sformułowany w sposób, który może powodować nieuzasadnione utrudnienie dla niektórych podmiotów starających się o dostęp do sieci. (str. 81 *Informacji*)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli przedstawionych w niniejszej *Informacji* wskazują na konieczność podjęcia następujących działań:

- **opracowanie i realizacja planu dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego z importu, wymaganej w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.*,**
- **wprowadzenie do ustawy *Prawo energetyczne* uregulowań, dotyczących ustalania stawek opłat w okresie przed zatwierdzeniem pierwszej taryfy dla przedsiębiorstwa, które rozpoczyna działalność po otrzymaniu koncesji - kwestia ta została omówiona szczegółowo na str. 52 *Informacji*,**
- **przygotowanie odpowiedniego projektu nowelizacji art. 4 ust. 4 *Prawa energetycznego*, dotyczącego tzw. *klauzuli negatywnej wzajemności*, mającej na celu stworzenie równych warunków traktowania wszystkich podmiotów świadczących usługi w zakresie przesyłu paliw gazowych.**

W opinii NIK, inicjatorem tych działań winien być **Minister Gospodarki i Pracy**.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że mimo upływu w kwietniu br. dwóch lat od czasu przedstawienia *Oceny realizacji i korekty Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, Rada Ministrów nie przedstawiła Sejmowi takiej oceny za kolejny okres dwuletni. *Ustawa Prawo energetyczne* obliguje rząd do prezentacji oceny realizacji założeń polityki energetycznej państwa, wraz z ewentualnymi propozycjami ich korekty, oraz prognozy krótkoterminowej rozwoju sektora energetycznego co dwa lata.

Ponadto, w wyniku przeprowadzonych kontroli, NIK wnioskowała w wystąpieniach pokontrolnych o podjęcie także innych działań:

Wobec ministra właściwego do spraw gospodarki sformułowano wnioski m.in. o sporządzenie - przy decydującym udziale tego ministra - długoterminowej prognozy zapotrzebowania na gaz, podjęcie działań w celu doprecyzowania zadań określonych w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.* oraz ich *Ocenie*, a także o wykonanie obowiązku współdziałania z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię.

Do Ministra Skarbu Państwa Izba wnioskowała o prowadzenie przejrzystej polityki kadrowej wobec organów PGNiG SA, opierającej się na merytorycznych przesłankach i umożliwiającej zachowanie ciągłości polityki właścicielskiej Skarbu Państwa. Ponadto, wnioskowano o egzekwowanie od PGNiG SA, określonych w §12 ust. 5 Statutu, sprawozdań z realizacji przez Spółkę zadań określonych przez Radę Ministrów w *Założeniach polityki energetycznej do 2020 roku*.

Spośród wniosków do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki najistotniejsze dotyczyły:

- prowadzenia efektywnych działań w zakresie regulacji działalności przedsiębiorstw energetycznych z wykorzystaniem szerszej niż dotychczas grupy narzędzi,
- zgłaszania wniosków ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w razie stwierdzenia potrzeby nowelizacji przepisów prawa dotyczących funkcjonowania rynku gazu ziemnego,
- podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia respektowania wszystkich wymogów *Prawa energetycznego*, przy wydawaniu decyzji w sprawach koncesji dotyczących paliw gazowych oraz zatwierdzaniu taryf na paliwa gazowe,
- wyegzekwowania projektów planu rozwoju od wszystkich przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się paliwami gazowymi, które nie dopełniły wymogu przedstawienia takiego projektu, wynikającego zarówno z art. 35 ust. 1 pkt 2, jak i art. 16 *Prawa energetycznego*,
- niezwłocznego podjęcia działań, mających na celu zmianę taryfy na paliwa gazowe dla PGNiG SA, polegającą na umieszczeniu w niej stawek opłat za przyłączenie do sieci w myśl art. 7 ust. 4 *Prawa energetycznego*.

Do Zarządu PGNiG SA Izba wniosła o podjęcie działań zmierzających do dywersyfikacji źródeł importu gazu, w wymiarze zgodnym z *Założeniami polityki energetycznej Polski do 2020 r.* oraz obowiązującymi przepisami prawa.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem Unii Europejskiej dotyczącym rynku energii jest *Europejska Karta Energetyczna*, podpisana w grudniu 1991 r. przez 46 państw, w tym przez Polskę. Karta ma charakter deklaracji gospodarczo-politycznej.

Sygnatariusze *Europejskiej Karty Energetycznej* podpisali w dniu 17 grudnia 1994 r. w Lizbonie *Traktat Karty Energetycznej*³, zmierzający do stworzenia warunków prawnych i gwarancji dla wypełnienia deklaracji, zawartych w Europejskiej Karcie Energetycznej. Traktat wprowadza zalecenie wolnego dostępu stron trzecich do krajowych sieci energetycznych (tzw. zasada TPA) oraz zakaz wspierania krajowych przedsiębiorstw energetycznych.

Ponadto Unia Europejska wydała szereg dyrektyw⁴ dotyczących różnych zagadnień związanych z gospodarką energetyczną. Do najważniejszych dyrektyw dotyczących gazu ziemnego należały w okresie objętym kontrolą:

- *Dyrektywa nr 90/377/EEC z 29 czerwca 1990 r. w sprawie przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej,*
- *Dyrektywa nr 91/296/EEC z 31 maja 1991 r. w sprawie tranzytu gazu ziemnego za pośrednictwem sieci,*
- *Dyrektywa nr 98/30/EC z dnia 22 czerwca 1998 r. dotycząca wspólnych zasad wewnętrznego rynku gazu ziemnego.*

W stanowisku negocjacyjnym Polski, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 25 maja 1999 r. i zmienionym w obszarze dotyczącym energii w dniu 2 maja 2002 r., Polska zrezygnowała z deklarowanego wcześniej okresu przejściowego w odniesieniu do postanowień Dyrektywy 98/30/EC.

W dniu 26 czerwca 2003 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły *Dyrektywę 2003/55/WE* (tzw. Nową Dyrektywę Gazową), dotyczącą wspólnych zasad wewnętrznego rynku gazu, która zastąpiła Dyrektywę 98/30/WE. Nowa Dyrektywa Gazowa wprowadza wyraźny podział działalności gazowniczych na te, które muszą podlegać regulacji w zakresie obowiązku zatwierdzania taryf lub metodologii taryfowej (przesył, magazynowanie,

³ Ogłoszony 17 czerwca 2003 r. w Dz.U. z 2003 r. Nr 105, poz. 985, wszedł w życie 23 lipca 2001 r. w oparciu o ustawę z dnia 26 maja 2000 r. o ratyfikacji Traktatu Karty Energetycznej oraz Protokołu Karty Energetycznej dotyczącego efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska (Dz.U. Nr 53, poz. 636) oraz Oświadczenie Rządowe z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie mocy obowiązującej Traktatu Karty Energetycznej oraz Protokołu Karty Energetycznej dotyczącego efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska, sporządzonych w Lizbonie dnia 17 grudnia 1994 r. (Dz.U. Nr 105, poz. 086).

⁴ Dyrektywy stanowią akty prawne o charakterze ustrojowym, na podstawie których państwa członkowskie Unii wprowadzać będą własne, krajowe regulacje prawne dotyczące funkcjonowania różnych dziedzin gospodarki

dystrybucja, gaz płynny) oraz te, które nie są w ten sposób regulowane (sprzedaż i odsprzedaż, produkcja, zakup).

Jednym z podstawowych wymogów ww. Dyrektywy jest obowiązek wydzielenia (bez konieczności przenoszenia majątku) działalności transportowych (przesyłu i dystrybucji) z przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo. Dyrektywa nakazuje aby Państwa Członkowskie albo właściciele sieci wyznaczyli co najmniej jednego operatora dla każdego systemu. Określono następujące terminy wydzielenia działalności transportowej:

1.07.2004 r.:

- operator systemu przesyłowego (OSP) - wydzielenie prawne,
- operator systemu dystrybucyjnego - wydzielenie organizacyjne i w zakresie podejmowania decyzji.

1.07.2007 r.:

- operator systemu dystrybucyjnego (OSD) - wydzielenie prawne

Dopuszczalne jest także wydzielenie działalności transportowej poprzez powołanie operatora połączonych systemów (OPS), który powinien zostać wydzielony prawnie z przedsiębiorstwa gazowniczego zintegrowanego pionowo do 1.07.2004r.

Nowa Dyrektywa Gazowa nakłada na operatorów obowiązki m.in. w zakresie: bilansowania podaży i popytu, prognozowania przewidywanego zapotrzebowania i dyspozycyjności dostaw, jakości i poziomu usług konserwacyjnych i remontowych itp., zasad i procedur równoprawnego dostępu do systemów przesyłowych, dystrybucyjnych, instalacji magazynowych oraz gazociągów kopalnianych z uwzględnieniem warunków uzasadniających odmowę dostępu do sieci (przesyłowych i dystrybucyjnych).

Dyrektywa ta znacznie przyspiesza tempo wprowadzania konkurencji na rynek gazowniczy Unii Europejskiej, wprowadzając nowy harmonogram otwierania rynku:

- od 1 lipca 2004 r. odbiorcami uprawnionymi stają się wszyscy odbiorcy nie będący gospodarstwami domowymi,
- od 1 lipca 2007 r. odbiorcami uprawnionymi stają się wszyscy odbiorcy.

Uprawnionymi odbiorcami mogą być nie tylko odbiorcy końcowi, ale także przedsiębiorstwa gazownicze zakupujące gaz do dalszej odsprzedaży.

Nowa Dyrektywa Gazowa zniósła możliwość wyboru zasad udzielania dostępu do sieci transportowych pomiędzy dostępem negocjowanym a regulowanym, tak jak miało to miejsce w przypadku dyrektywy 98/30/WE. Według nowej regulacji dopuszczalne jest zastosowanie jedynie regulowanego dostępu do sieci transportowych udzielanego na podstawie publikowanych taryf, stosowanych dla wszystkich uprawnionych odbiorców. W zakresie dostępu do magazynów pozostawiono wybór pomiędzy dostępem regulowanym a negocjowanym.

Podobnie jak w dyrektywie 98/30/WE, *Dyrektywa 2003/55/WE* nakłada obowiązek przejrzystości prowadzonych działalności, wprowadzając dodatkowo obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych w podziale na odbiorców uprawnionych i nieuprawnionych (do 1 lipca 2007 r.). Zobligowano także Państwa Członkowskie do wprowadzenia obowiązku powołania instytucji niezależnego regulatora rynku, określając zakres jego odpowiedzialności

i kompetencji w celu większego ujednoczenia systemów regulacyjnych Państw Członkowskich. Jednocześnie Dyrektywa rozszerza funkcje regulatora, w szczególności w kierunku monitorowania działalności przedsiębiorstw energetycznych.

W zakresie ustalania taryf przesyłowych Nowa Dyrektywa Gazowa daje Państwom Członkowskim możliwość wyboru pomiędzy wymogiem zatwierdzenia przez urząd regulacji taryf a wymogiem zatwierdzenia jedynie metodologii taryfowej.

W zakresie regulacji stosunków z innymi krajami stosuje się przepisy *ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych*⁵ oraz *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych*⁶.

Zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zaopatrzenia i użytkowania paliw oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, także organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią określa *ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*⁷. Według niej naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej jest minister właściwy do spraw gospodarki, a jego zadania w tym zakresie obejmują m.in.:

- przygotowanie, w porozumieniu z właściwymi ministrami, założeń polityki energetycznej oraz koordynowanie jej realizacji,
 - określanie szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię, w trybie i zakresie ustalonym w ustawie,
 - nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych w zakresie określonym w ustawie,
 - współdziałanie z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię.
- (art. 12 ustawy).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 *Prawa energetycznego* Rada Ministrów – na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki – określa założenia polityki energetycznej państwa, które mają m.in. na celu:

- sformułowanie długoterminowej, na okres nie krótszy niż 15 lat, prognozy rozwoju gospodarki paliwami i energią w kraju na podstawie oceny bezpieczeństwa energetycznego państwa,
- określenie długofalowego programu działania państwa w celu realizacji wniosków wynikających z tej prognozy,

oraz powinny być opracowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i określać m.in. (art. 14 i 15 ustawy):

- ocenę bezpieczeństwa energetycznego państwa,

⁵ Dz.U. Nr 39, poz. 443.

⁶ Dz.U. Nr 79, poz. 891.

⁷ Dz. U z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.

- prognozę krajowego zapotrzebowania na paliwa i energię, przy uwzględnieniu zakładanego wzrostu produktu krajowego brutto, a także prognozę importu oraz eksportu paliw i energii,
- politykę przekształceń własnościowych w sektorze energetycznym,
- propozycje dotyczące współpracy międzynarodowej,
- propozycje zmian uregulowań prawnych.

Art. 13 ust. 3 *Prawa energetycznego* zobowiązuje Radę Ministrów do przedstawiania Sejmowi co dwa lata oceny realizacji założeń polityki energetycznej państwa, wraz z ewentualnymi propozycjami ich korekty, oraz prognozę krótkoterminową rozwoju sektora energetycznego.

Aktualnie obowiązujące *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku* przyjęte zostały przez Radę Ministrów w dniu 22 lutego 2000 r. Następnie zostały skorygowane poprzez przyjęcie w dniu 2 kwietnia 2002 r. przez Radę Ministrów dokumentu rządowego pn. *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*

Organem powołanym do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji w tym zakresie jest **Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE)** jako centralny organ administracji rządowej. Na podstawie art. 23 *Prawa energetycznego* Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i założeniami polityki energetycznej państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców paliw i energii. Do zakresu jego kompetencji i obowiązków należy m.in.:

- udzielanie, odmowa udzielenia, zmiana i cofanie koncesji,
- zatwierdzanie i kontrolowanie taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła pod względem zgodności z zasadami wynikającymi z *ustawy Prawo energetyczne*,
- uzgadnianie, sporządzanych przez przedsiębiorstwa energetyczne, projektów planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło, obejmujących m.in. przewidywany zakres dostarczania paliw gazowych oraz przedsięwzięć w zakresie rozbudowy albo budowy sieci,
- kontrolowanie parametrów jakościowych dostaw i obsługi odbiorców w zakresie obrotu paliwami gazowymi i energią elektryczną,
- rozstrzyganie sporów dotyczących ustalania warunków świadczenia przez przedsiębiorstwa usług w zakresie przesyłania paliw lub energii wydobywanych lub wytwarzanych w kraju,
- współdziałanie z właściwymi organami w przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym przedsiębiorstw energetycznych,
- kontrola kwalifikacji osób, zajmujących się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji gazowych.

Do końca 2002 r. przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją gazu miały obowiązek, na podstawie art. 4 ust. 2 *Prawa energetycznego*, zapewniać wszystkim podmiotom świadczenie usług polegających na przesyłaniu paliw lub energii wydobywanych lub wytwarzanych w kraju, z uwzględnieniem warunków technicznych i ekonomicznych, na warunkach uzgodnionych przez strony w drodze umowy. Z dniem 1 stycznia 2003 r. w wyniku zmiany treści ww. przepisu⁸ przedsiębiorstwa winny zapewniać wszystkim podmiotom, na zasadzie równoprawnego traktowania, świadczenie usług przesyłowych polegających na przesyłaniu gazu od wybranego przez te podmioty dostawcy paliw gazowych, na zasadach i w zakresie określonych w ustawie, a świadczenie usług przesyłowych odbywa się na podstawie umowy o świadczenie usług przesyłowych. W przypadku gdy przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła odmówi zawarcia umowy przesyłowej, jest obowiązane niezwłocznie pisemnie powiadomić Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz zainteresowany podmiot, podając przyczynę odmowy.

W związku z dostosowywaniem polskiego prawa do wymogów prawodawstwa Unii Europejskiej ww. nowelizacja *Prawa energetycznego* wprowadziła od dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej następujące obowiązki, nałożone na niektóre organy administracji rządowej:

- Prezes URE, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw gospodarki, niezwłocznie powiadamia Komisję Europejską o podjętej decyzji, o której mowa w art. 4a ust. 1 *Prawa energetycznego* (art. 4a ust. 3), tj. czasowo wyłączyć lub ograniczyć nałożone na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych obowiązki, o których mowa w art. 4 ust. 2,
- Minister właściwy do spraw gospodarki informuje Komisję Europejską o obowiązujących w danym roku kalendarzowym kryteriach uzyskiwania przez odbiorców prawa do korzystania z usług, o których mowa w art. 4 ust. 2, oraz o przewidywanym udziale łącznego zużycia przez odbiorców gazu ziemnego w ogólnym zużyciu gazu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4b ust. 2),
- Minister właściwy do spraw gospodarki informuje niezwłocznie Komisję Europejską i państwa członkowskie Unii Europejskiej o wprowadzonych ograniczeniach, w zakresie dostarczania i poboru gazu ziemnego, jeżeli na podstawie art. 11 ust. 7 *Prawa energetycznego* Rada Ministrów podejmie taką decyzję (art. 11 ust. 9),
- zadania ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie polityki energetycznej obejmują informowanie Komisji Europejskiej, w terminie do dnia 15 kwietnia każdego roku, o projektach inwestycyjnych przedsiębiorstw energetycznych zawartych w planach rozwoju w zakresie zaspokajania zapotrzebowania na gaz, o których mowa w art. 16 ust. 3 pkt 2, będących w obszarze zainteresowania Komisji Europejskiej (art. 12 ust. 2 pkt 6),

⁸ Art. 4 ust. 2 zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. a) *ustawy z dnia 24 lipca 2002 r.* (Dz.U. Nr 135, poz. 1144) zmieniającej ustawę *Prawa energetycznego*, jednakże przepis ten, do dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, stosuje się w zakresie dotyczącym usług przesyłowych polegających na przesyłaniu paliw gazowych, które są wydobywane wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy zmieniającej.

- do zakresu kompetencji i obowiązków Prezesa URE należy gromadzenie informacji o projektach inwestycyjnych będących w obszarze zainteresowania Unii Europejskiej i przekazywanie ich do Komisji Europejskiej, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 23 ust. 2 pkt 11),
- Prezes URE, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw gospodarki, informuje Komisję Europejską o przyczynach odmowy udzielenia wnioskodawcy koncesji na prowadzenie działalności w zakresie wytwarzania, magazynowania, przesyłania i dystrybucji oraz obrotu gazem ziemnym (art. 33 ust. 5).

Według *ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze*⁹ poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż gazu ziemnego¹⁰, oraz jego wydobywanie wymaga uzyskania koncesji. Udziela jej minister właściwy do spraw środowiska po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki (art. 16 ust. 1 i ust. 3 pkt 1). Powierzchnia terenu, na którym na podstawie jednej koncesji mogą być wykonywane prace poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, nie może przekroczyć 1200 km².

Kwestie udzielanych przez Prezesa URE koncesji, wymaganych art. 11 ust. 1 pkt 17 oraz art. 11 ust. 9 *ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej*¹¹, a od 1 stycznia 2001 r. art. 14 ust. 1 pkt 4 *ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej*¹² na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania magazynowania, przesyłania i dystrybucji oraz obrotu gazem, są uregulowane w art. 32-44 *ustawy Prawo energetyczne*. Przepisy art. 21 *ustawy Prawo działalności gospodarczej* określa natomiast uprawnienia do kontroli koncesjonowanej działalności gospodarczej przez organ koncesyjny oraz tryb przeprowadzania kontroli. *Ustawa Prawo energetyczne* określa limity, poniżej których nie jest wymagane uzyskanie koncesji.

Ustawa określa ponadto:

- warunki, które musi spełniać wnioskodawca,
- niezbędne elementy wniosku o udzielenie koncesji,
- ramy czasowe koncesji (nie krócej niż 10 lat i nie dłużej niż 50 lat),
- elementy, jakie powinna zawierać koncesja,
- warunki zmiany wydanej koncesji,
- warunki udzielenia promesy na koncesję.

Zakres podmiotowy udzielanych koncesji, określony w art. 33 ust. 1 pkt 1 *Prawa energetycznego*, od dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej zostanie rozszerzony o wnioskodawców mających siedzibę

⁹ Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.

¹⁰ Rozpoznawaniem jest wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny lub wód podziemnych - art.6 pkt 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze.

¹¹ Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.

¹² Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

lub miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

W sprawach objętych koncesją Prezes URE może żądać od przedsiębiorstw energetycznych informacji dotyczących ich działalności, z zachowaniem przepisów o ochronie tajemnicy państwowej i handlowej.

Według przepisów ustawy (art. 67) Prezes URE winien był w terminie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy (tj. do 4 grudnia 1998 r.) udzielić koncesji z urzędu wszystkim przedsiębiorstwom energetycznym, działającym lub będącym w budowie w dniu ogłoszenia ustawy, o ile spełnią one warunki określone ustawą.

Kwestie pobierania przez Prezesa URE opłat koncesyjnych zostały określone w art. 34 ustawy oraz w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja*¹³.

Koncesje na prowadzenie działalności w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą winny być wydawane z uwzględnieniem dywersyfikacji źródeł gazu oraz bezpieczeństwa energetycznego (art. 32 ustawy).

Obrót gazem ziemnym z zagranicą w latach 1999-2000 wymagał koncesji na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 9 *ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej* oraz *rozporządzeń Ministra Gospodarki*:

- *z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie wykazu towarów, którymi obrót z zagranicą wymaga koncesji*¹⁴,
- *z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie wykazu towarów, którymi obrót z zagranicą wymaga koncesji*¹⁵.

Równocześnie, na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami*¹⁶ do dnia 26 maja 2001 r. wymagane było pozwolenie Ministra Gospodarki na przywóz gazu ziemnego na polski obszar celny lub na wywóz towarów z polskiego obszaru celnego.

Na podstawie art. 32 ust. 3 *Prawa energetycznego* Rada Ministrów wydała *rozporządzenie z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy*¹⁷. Stanowi ono, że maksymalny udział gazu importowanego z jednego kraju pochodzenia, w stosunku do całkowitej wielkości gazu importowanego w danym roku, nie może być wyższy niż: 88% w latach 2001-2002, 78% w latach 2003-2004, 72% w latach 2005-2009, 70% w latach 2010-2014, 59% w latach 2015-2018 oraz 49% w latach 2019-2020. Powyższe ograniczenia nie stosują się do gazu wydobywanego w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Regulacje dotyczące taryf dla paliw gazowych zostały zawarte w art. 45-49 *ustawy Prawo energetyczne* oraz *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia*

¹³ Dz.U. Nr 60, poz. 387 ze zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 164, poz. 1181

¹⁵ Dz.U. Nr 111, poz. 1295 ze zm.

¹⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1026 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 95, poz. 1042

20 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi¹⁸.

Według ww. przepisów taryfy powinny zapewniać pokrycie uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych oraz ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen.

Przedsiębiorstwo energetyczne ustala taryfy dla gazu, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE. Na podstawie cen i stawek opłat zawartych w taryfie (lub ustalanych na rynku konkurencyjnym) przedsiębiorstwo wylicza opłaty za dostarczany do odbiorcy gaz.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 20 kwietnia 1998 r. w sprawie wielkości, sposobu gromadzenia oraz kontroli stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła oraz wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych¹⁹, wydanym na podstawie art. 10 ust. 6 ustawy Prawo energetyczne, do końca 2002 r. obowiązkiem przedsiębiorstw energetycznych było utrzymanie zapasów gazu ziemnego zapewniających utrzymanie ciągłości dostaw w ilości odpowiadającej 90-dobowej wielkości sprzedaży gazu odbiorcom. Z dniem 1 stycznia 2003 r., w wyniku nowelizacji Prawa energetycznego²⁰, zniesiony został obowiązek utrzymywania zapasów paliw przez przedsiębiorstwa zajmujące się wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych. Zgodnie z ustawą z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw²¹ Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego oraz określić zasady częściowego rekompensowania kosztów z tym związanych.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 sierpnia 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci gazowych, obrotu paliwami gazowymi, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci gazowych oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców²² określało:

- obowiązki przedsiębiorstwa gazowego oraz odbiorcy gazu w procesie obrotu gazu,
- warunki świadczenia usług przesyłowych,
- warunki prowadzenia ruchu sieciowego i eksploatacji sieci, w tym obowiązki wyznaczonych przez przedsiębiorstwo gazowe operatorów sieci przesyłowej i rozdzielczej,
- standardy jakościowe obsługi odbiorców.

Kwestie udzielanych poręczeń i gwarancji spłaty kredytów regulują rozdział 2 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez

¹⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 1, poz. 8 ze zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 53 poz. 332, zastąpione z dniem 7 kwietnia 2003 r. rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych - Dz.U. Nr 39, poz. 338.

²⁰ Dz.U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1144.

²¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197.

²² Dz.U. Nr 77, poz. 877, uchylone z dniem 2 stycznia 2004 r. w związku ze zmianą przepisu ustawowego upoważniającego do wydania tegoż rozporządzenia (v. Dz.U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1144).

*Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*²³ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1997 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji oraz opłat z tytułu udzielonego poręczenia lub gwarancji²⁴ a także od 25 marca 2003 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancji oraz opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji²⁵. Według powyższych przepisów poręczenia lub gwarancje mogą być udzielane pod warunkiem przeznaczenia objętego nimi kredytu na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych zapewniających m.in.: rozwój lub utrzymanie infrastruktury, rozwój eksportu dóbr i usług, ochronę środowiska, wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych będących wynikiem badań naukowych lub prac badawczo-rozwojowych, a obecnie także tworzenie nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją w ramach pomocy regionalnej oraz restrukturyzację przedsiębiorstw. Warunkiem udzielenia poręczenia lub gwarancji jest ustanowienie przez kredytobiorcę zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa, na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta.

Spółki działające w sektorze gazowym obowiązane są stosować się do przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych²⁶, a także ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych²⁷, jeżeli udzielane przez nie zamówienie jest bezpośrednio związane z prowadzonym przez te podmioty działalnością związaną z poszukiwaniem, rozpoznawaniem miejsc występowania lub wydobywaniem gazu ziemnego, ropy naftowej oraz jej naturalnych pochodnych, węgla brunatnego, węgla kamiennego i innych paliw stałych (od 1 stycznia 2003 r. a poprzednio, o ile ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub bezpośrednio przez jednostki sektora finansów publicznych).

Ponadto przedsiębiorstwa energetyczne stosują przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁸ z uwzględnieniem art. 44 Prawa energetycznego. Przepis ten przewiduje, że przedsiębiorstwa energetyczne są obowiązane do prowadzenia, w ramach zakładowych planów kont, ewidencji księgowej w sposób umożliwiający odrębne obliczanie kosztów i przychodów dla wykonywanej działalności:

- 1) związanej z dostarczaniem paliw lub energii, w tym kosztów stałych, kosztów zmiennych i przychodów, odrębnie dla wytwarzania, przesyłania, dystrybucji, obrotu, magazynowania, dla każdego rodzaju dostarczanych paliw lub energii, a także w odniesieniu do poszczególnych grup odbiorców określonych w taryfie;
- 2) niezwiązanej z działalnością, o której mowa w pkt 1.

²³ Dz.U. z 2003 r. Nr 174, poz. 689.

²⁴ Dz.U. Nr 99, poz. 606 ze zm.

²⁵ Dz.U. Nr 41, poz. 348.

²⁶ Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

²⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm. uchylona z dniem 2 marca 2004 r.

²⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

Przedsiębiorstwa energetyczne, które nie są obowiązane na podstawie przepisów *ustawy o rachunkowości* do publikowania sprawozdań finansowych, udostępniają sprawozdania finansowe do publicznego wglądu w swojej siedzibie. Takie brzmienie art. 44 *ustawy* obowiązuje od 14 czerwca 2000 r. i oznacza rozszerzenie w stosunku do stanu prawnego wcześniejszego obowiązku obliczania kosztów także dla sfery obrotu oraz uściślenie dotyczące jego wypełniania w odniesieniu do grup taryfowych, a nie taryf.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. CHARAKTERYSTYKA RYNKU GAZU ZIEMNEGO W POLSCE

Gaz ziemny jest jednym z nośników energii o wzrastającym udziale w bilansie energetycznym i według *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.* udział ten będzie wzrastał co najmniej w perspektywie do 2020 r. W strukturze udziału nośników w zużyciu energii pierwotnej udział gazu ziemnego wzrósł z 8,9% w 1990 r. do 12% w 2001 r. W strukturze zapotrzebowania na energię finalną udział gazu wynosił w 1997 r. 14%, a w latach 2005-2020 prognozowany jest wzrost do 18-23,2%. Również krótkoterminowa prognoza, stanowiąca załącznik do *Oceny realizacji i korekty Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.* przewidywała wzrastający udział gazu ziemnego w strukturze zużycia nośników energii.

Przy zgodnej ocenie co do wzrostu zapotrzebowania na gaz, prognozy niewłaściwie szacowały skalę tego wzrostu. Duże zróżnicowanie poszczególnych prognoz zapotrzebowania na gaz w istotnym stopniu utrudniało projektowanie długoterminowych umów na import gazu.

Przykładowo, prognozowane zapotrzebowanie w roku 2020 przedstawiało się następująco w zależności od autora i terminu opracowania danej prognozy:

22,97 mld m³ - sprzedaż do sieci - autor PGNiG SA wariant II (rok opracowania 1999),

29,30 mld m³ – wariant podstawowy – autor St. Rychlicki i J. Siemek (2000 r.),

23,50 mld m³ - nośnik energii pierwotnej, scenariusz B – autor R. Ney (2000 r.),

29,30 mld m³ - nośnik energii pierwotnej, scenariusz odniesienia – autor MG/ARE S.A. (2000 r.),

18,16 mld m³ - sprzedaż do sieci – autor PGNiG SA (2001 r.),

17,70 mld m³ – nośnik energii pierwotnej, scenariusz odniesienia – autor ARE SA (2002 r.).

Rynek gazu ziemnego w Polsce działa w warunkach zdecydowanej dominacji **PGNiG SA**. Jedynie częściowa liberalizacja rynku gazowego, faktyczna dominacja PGNiG SA jako krajowego monopolisty oraz uzależnienie nowych podmiotów rynkowych od dostaw gazu z PGNiG SA spowodowały, że procesy konkurencyjne znajdują się dopiero w początkowej fazie rozwoju.

**Poszukiwanie,
rozpoznawanie
i wydobycie gazu**

Według stanu na wrzesień 2002 r. obowiązywały następujące koncesje na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie gazu ziemnego:

- 1) 101 koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy i gazu ziemnego udzielonych PGNiG SA,
- 2) 8 koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy i gazu ziemnego na obszarze morskim Rzeczypospolitej Polskiej udzielonych **Przedsiębiorstwu Poszukiwań i Eksploatacji Złóż Ropy i Gazu „Petrobaltic” Sp. z oo.**,
- 3) 2 koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy i gazu ziemnego udzielone firmie z kapitałem zagranicznym **RWE-DEA Polska Oil Sp. z oo.**,
- 4) 59 koncesji łącznych, tj. koncesji obejmujących zarówno poszukiwanie, rozpoznawanie jak i wydobywanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego, udzielonych firmom z kapitałem zagranicznym:
 - **Apache Poland Sp. z oo.** (15 koncesji),
 - **FX Energy Poland Sp. z oo. i Wspólnicy (Pomerania) spółka jawna** (10 koncesji),
 - **CalEnergy Gas (Polska) Sp. z oo.** (12 koncesji),
 - **EuroGas Polska Sp. z oo.** (9 koncesji),
 - RWE-DEA Polska Oil Sp. z oo. (9 koncesji),
 - **Medusa Oil & Gas (Poland) Sp. z oo.** (4 koncesje),
- 5) 128 koncesji na wydobywanie gazu ziemnego ze złóż gazu ziemnego udzielonych PGNiG SA,
- 6) 29 koncesji na wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż ropno-gazowych udzielonych PGNiG SA,
- 7) 1 koncesja na wydobywanie ropy naftowej i towarzyszącego gazu ziemnego na obszarze morskim Rzeczypospolitej Polskiej, udzielona Przedsiębiorstwu Poszukiwań i Eksploatacji Złóż Ropy i Gazu „Petrobaltic” Sp. z oo.

Ilość koncesji poszukiwawczo-rozpoznawczych udzielonych jednemu przedsiębiorcy jest często wynikiem ograniczonej prawem do 1200 km² powierzchni objętej koncesją.

Według danych Ministerstwa Środowiska wielkość zasobów wydobywalnych gazu ziemnego w złożach objętych koncesjami wydobywczymi na lądzie według stanu na dzień 31 grudnia 2001 r. była następująca:

- w złożach gazu ziemnego i ropno-gazowych – 132 156 mln m³,
- towarzyszących ropie naftowej – 177 mln m³,
- azotowego gazu ziemnego – 11 825 mln m³.

Wielkość wydobywalnych zasobów gazu ziemnego w złożu objętym koncesją wydobywczą na obszarze morskim Rzeczypospolitej Polskiej wg stanu na dzień 31 grudnia 2001 r. wynosiła 1 133 mln m³.

W 2002 r. stan wydobywalnych zasobów gazu ziemnego wynosił 149 368 m³ i w porównaniu z 2001 r. zasoby zwiększyły się o 10 714 m³. Zasoby zagospodarowanych złóż gazu ziemnego w 2002 r. wynosiły 128 443 m³, co stanowiło ok. 86% ogólnej ilości zasobów wydobywalnych. Z 245 złóż gazu eksploatowano 183 złoża²⁹.

²⁹ Bilans zasobów kopalni i wód podziemnych w Polsce, Państwowy Instytut Geologiczny, 2003 r.

Realizacja przez PGNiG SA planów rozwoju w zakresie wydobycia gazu pozwoliła m. in. na wzrost wydobycia gazu ze złóż krajowych. Uzyskany wzrost, w przeliczeniu na gaz wysokometanowy, z 3,8 mld m³ w 2000 r. do 4,0 mld m³ w 2001 r. (o 5,3%) był zgodny z prognozą zawartą w planie rozwoju Spółki na lata 2001-2003.

W kolejnych latach wydobycie kształtowało się następująco:

| | 2002 r. | 2003 r. |
|--------------------|------------------------|------------------------|
| gaz wysokometanowy | 1,7 mld m ³ | 1,8 mld m ³ |
| gaz zaazotowany | 2,3 mld m ³ | 2,3 mld m ³ |
| ogółem | 4,0 mld m ³ | 4,1 mld m ³ |

Wykonane w ramach planowanych wydatków inwestycyjnych zadania rzeczowe, związane z zagospodarowaniem złóż gazu, w tym głównie: ilość oddanych do eksploatacji nowych odwiertów, odwiertów zrekonstruowanych i ich wyposażenia napowierzchniowego, pokrywały lub przekraczały ilości planowane. Mankamentem eksploatowanych złóż krajowych jest wysoki udział gazu zaazotowanego, stanowiący ponad 57% w ogólnej ilości pozyskanego w 2002 r. gazu ziemnego ze złóż krajowych, co ogranicza jego wykorzystanie i wymaga dodatkowych nakładów.

W latach 1999 – 2002 na prace poszukiwawcze zaplanowano i wykonano następujące nakłady środków finansowych (w mln zł.):

| rok | środki planowane | wykonanie | % wykonania |
|------|------------------|-----------|-------------|
| 1999 | 656,0 | 639,3 | 97,5 |
| 2000 | 606,0 | 584,0 | 96,4 |
| 2001 | 600,0 | 561,2 | 93,5 |
| 2002 | 225,0 | 223,2 | 99,2 |

W wyniku prac poszukiwawczych uzyskano efekty w postaci przyrostów zasobów:

w roku 1999

- gazu wysokometanowego 1 745,0 mln m³
- gazu zaazotowanego 10 846,0 mln m³

w roku 2000

- gazu wysokometanowego 2 259,0 mln m³
- gazu zaazotowanego 2 055,0 mln m³

w roku 2001

- gazu wysokometanowego 405,0 mln m³
- gazu zaazotowanego 2 240,0 mln m³

w I półroczu 2002r.

- gazu wysokometanowego 565,0 mln m³
- gazu zaazotowanego 15 153,0 mln m³

**Przesył
i magazynowanie**

W zakresie magazynowania gazu występuje w Polsce monopol PGNiG SA. Czynnych jest 6 podziemnych magazynów gazu (PMG): PMG Swarzędów, PMG w Husowie, PMG w Brzeźnicy, PMG w Strachocinie, PMG Wierzchowice, PMG Mogilno. Łączna pojemność czynna (robocza) tych magazynów wynosiła w 2002 r. ok. 1,4 mld m³. Stanowiło to 11% rocznego zapotrzebowania na gaz, podczas gdy w państwach Europy zachodniej pojemność magazynów stanowi 20,5% rocznego zapotrzebowania³⁰.

W wyniku przeprowadzonej (w 2001 r.) kontroli *Tworzenie zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 1998 – 2000 i gospodarowanie nimi* (P/01/058) oraz kontroli doraźnej *Modyfikacja systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 2001 – 2002* (K/02/017), dokonanej w I poł. 2003 r., NIK stwierdziła, iż zapasy gazu ziemnego zgromadzone przez PGNiG SA, według stanów na dzień 1 listopada, wynosiły: w 1998 r. – 1 049 mln m³, a w 2002 r. – 1 580 mln m³. Mając na względzie wymagania *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 20 kwietnia 1998 r. w sprawie wielkości, sposobu gromadzenia oraz kontroli stanu zapasów paliw (...)* w 1998 r. ich poziom stanowił ok. 39%, a w 2002 r. - odpowiednio ok. 56% wielkości normatywnej. NIK zwróciła uwagę na nieregularne pozyskiwanie przez URE danych w tym zakresie od PGNiG SA. Kontrola sprawdzająca wykazała, że plany rozwojowe w zakresie budowy podziemnych magazynów zakładały uzyskanie na koniec 2006 r. pojemności magazynowych na ponad 3,1 mld m³.

PGNiG SA zaplanowaną na 2001 r. kwotę w wysokości 59,2 mln zł na budowę i modernizację podziemnych magazynów gazu przekroczyło o 82 mln zł, tj. o 138,5%. Planowany na 2001 r. przyrost pojemności magazynowej o 60 mln m³ w rzeczywistości wyniósł 212 mln m³ i stanowił 353,3% planowanego. Należy przy tym zauważyć, że rozliczenie wykonania tego zadania wg wielkości zapisanych w *Planie rozwoju PGNiG SA na lata 2001-2003*, szczególnie dla roku 2001, znacznie różni się od planowanych wielkości, zapisanych w *Programie rozbudowy podziemnych magazynów gazu z lipca 2000 r.*³¹. Zaplanowane w ww. *Planie* nakłady na budowę i modernizację PMG na 2001 r. wyniosły 59,2 mln zł i związane z tym przyrost pojemności magazynowej miał wynieść 60 mln m³. Natomiast w *Programie* zaplanowano 224,9 mln zł i przyrost pojemności magazynowej w ilości 250 mln m³. Brak spójności danych zawartych w obu ww. dokumentach utrudnia jednoznaczną ocenę wykonania planowanych zadań. Dostrzec należy różnice czasowe opracowania obu dokumentów, ale nie znajduje to uzasadnienia dla zaniechania działań zmierzających do prezentacji spójnych wielkości w obu dokumentach. Podany w wyjaśnieniach Prezesa Zarządu PGNiG SA M. Kwiatkowskiego³² argument, że różnice te wynikały z faktu opracowania ww. *Planu rozwoju* „z uwzględnieniem nowych, niższych prognoz zapotrzebowania na paliwa gazowe w Polsce, zarówno własnych PGNiG SA jak i prognoz rządowych, przyjętych później przez Radę

³⁰ por. *Analiza uwarunkowań prawnych i strukturalnych w zakresie możliwości wprowadzenia rynku gazu ziemnego w Polsce wraz z koncepcją modelu tego rynku i propozycjami działań umożliwiającymi jego utworzenie*, Frąckowiak i Wspólnicy Konsulting Sp. z oo., listopad 2002 r.

³¹ Program obejmował działania do 2006 r.

³² Pismo znak BY/40/498/02 z dnia 23 grudnia 2002 r.

Ministrów w dokumencie *Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*”, nie znajduje potwierdzenia wobec faktu, że faktyczna realizacja tego zadania bliższa była założeniom ww. *Programu* niż *Planu rozwoju*.

System przesyłowy PGNiG SA obejmował na koniec 2002 r. 17 497 km gazociągów przesyłowych wysokiego ciśnienia zasilanych gazem wysokometanowym oraz 1 858 km – zasilanych gazem zaazotowanym.

Wydatki PGNiG SA, związane z przesyłem gazu, wyniosły natomiast jedynie 66,6% planowanych nakładów. Z zaplanowanej na 2001 r. do wykonania i zmodernizowania 261 km długości gazociągów wykonano i zmodernizowano 107 km, tj. 41,0%. Z planowanych 6 tłoczni nie oddano do użytku żadnej, z zaplanowanych 4 węzłów wykonano tylko 1, z 51 zaplanowanych stacji redukcyjno-pomiarowych I stopnia wykonano 31, tj. 60,8%. Niektóre z tych zadań, w tym tłocznie, zostały przekazane do użytku w 2002 r. Przedstawione w wyjaśnieniach Prezesa Zarządu Spółki argumenty o trudnościach związanych z uzyskaniem pozwoleń formalno-prawnych, uzgodnieniami z właścicielami gruntów, zawarciem odpowiednich umów itp., nie mogą usprawiedliwiać tak niskiego wykonania zaplanowanych na 2001 r. zadań tej grupy. Spółka, posiadając wieloletnie doświadczenie w tym obszarze działalności powinna liczyć się z takimi – znanymi jej – trudnościami i uwzględnić je już na etapie planowania.

Według stanu na 31 października 2002 r. koncesję na przesył i dystrybucję gazu posiadało 57 przedsiębiorstw gazowniczych. Działalność w zakresie przesyłu, poza PGNiG SA i **Systemem Gazociągów Tranzytowych EuRoPol GAZ SA**, jest jednak marginalna. Znaczącym przedsięwzięciem w zakresie sieci przesyłowej jest gazociąg wysokiego ciśnienia budowany przez **Media Odra Warta SA**, który będzie dostarczać na tereny obsługiwane przez tę firmę (Zachodnia Polska) gaz bezpośrednio z systemu niemieckiego.

Obrót z zagranicą

Urząd Regulacji Energetyki wydał dotychczas 9 koncesji na obrót gazem ziemnym z zagranicą. Jednak o faktycznej skali działalności w tym zakresie świadczy to, że spośród 9 koncesjonariuszy tylko 3 posiadało taryfy na sprzedaż gazu ziemnego, a więc mogły faktycznie prowadzić działalność w tym zakresie: PGNiG SA, EuRoPol GAZ SA oraz Media Odra Warta SA.

Według *Analizy uwarunkowań prawnych i strukturalnych w zakresie możliwości wprowadzenia rynku gazu ziemnego w Polsce wraz z koncepcją modelu tego rynku i propozycjami działań umożliwiającymi jego utworzenie*³³ w fazie realizowania lub planowania znajdowały się następujące projekty dostaw gazu do Polski:

- gazociąg Bernau-Szczecin, realizowany przez firmę **IRB Sp. z oo.** (PGNiG SA planuje swój udział w tym przedsięwzięciu); inwestycja ta stanowi konkurencję dla importu gazu z Norwegii poprzez gazociąg bezpośredni,

³³ Frąckowiak i Wspólnicy Konsulting Sp. z oo., na zlecenie Ministra Gospodarki, listopad 2002 r.

- gazociąg przesyłowy połączony z systemem niemieckim biegnący od Słubic do Międzyrzecza, realizowany przez Media Odra Warta SA; gazociąg niezależni plany rozwoju rynkowego ww. spółki od sieci przesyłowej PGNiG SA,
- gazociąg przesyłowy, który planowała zbudować **KB Gaz Technologia i Technika Sp. z oo.** (współwłaścicielem jest RWE); gazociąg byłby konkurencyjny wobec projektu Bernau-Szczecin ze względu na zbliżoną do niego trasę.

Istotnym elementem, mogącym kształtować import gazu ziemnego w przyszłości, jest możliwość połączenia bezpośrednim gazociągiem producenta zagranicznego z największymi odbiorcami. Przykładowo **Zakłady Azotowe Puławy SA** posiadają koncesje na obrót gazem ziemnym z zagranicą.

Według ww. *Analizy* występuje znaczne zainteresowanie obszarem Pomorza Zachodniego. Szacuje się, że obszar ten charakteryzuje się popytem na poziomie ok. 2 mld m³ gazu rocznie.

Dystrybucja i obrót

Spośród podmiotów posiadających koncesje na obrót oraz taryfy na sprzedaż gazu (zakłada się, że są to firmy aktywnie działające na rynku) PGNiG SA jest naturalnym monopolistą rynkowym.

Nakłady PGNiG SA na dystrybucję gazu zaplanowane na 2001 r. w wysokości 250 mln zł zostały wykonane w kwocie 289,6 mln zł, tj. w 115,8%. Zaplanowaną sieć rozdzielczą z przyłączami o długości 591 km wykonano w ilości 1424 km, tj. w 240,9%. Zamiast planowanych 30 stacji redukcyjno-pomiarowych II stopnia wykonano 51. W wyniku realizacji zadań inwestycyjnych w sektorze dystrybucji w 2002 r. oddano do eksploatacji 1633,5 km sieci rozdzielczej oraz 52 stacje redukcyjno-pomiarowe II stopnia, co spowodowało wzrost liczby odbiorców o 58 543.

Na koniec 2002 r. długość gazociągów średniego i niskiego ciśnienia wynosiła 97,9 tys. km, co stanowiło wzrost o 1,5 tys. km w porównaniu ze stanem na koniec 2001 r. Ilość stacji redukcyjno-pomiarowych II stopnia wynosiła na koniec 2002 r. 2 990 (na koniec 2001 r. liczba ta wynosiła 2 828).

Sprzedaż przez PGNiG SA gazu ziemnego według rodzaju przedstawiała się następująco:

| Rodzaj gazu | w mln m ³ | | | | |
|---------------------------|----------------------|---------|---------|-----------|-----------|
| | 2001 r | 2002 r. | 2003 r. | 2002/2001 | 2003/2002 |
| Gaz ziemny wysokometanowy | 10 025 | 9 910 | 11 118 | 98,8 | 112,2 |
| Gaz ziemny zaazotowany | 1 299 | 1 247 | 1 170 | 96,0 | 93,8 |
| Razem | 11 324 | 11 157 | 12 288 | 98,5 | 110,1 |

Według *Raportu Roczno PGNiG SA 2002 r.* w 2002 roku w stosunku do roku 2001 odnotowano 1,2% spadek sprzedaży gazu ziemnego wysokometanowego. W przypadku gazu ziemnego zaazotowanego dodatkowym powodem zmniejszenia sprzedaży o ok. 4,0% w 2002 r. w stosunku do roku 2001 r. było rozpoczęcie wdrażania programu zmiany gazu zaazotowanego na gaz wysokometanowy dla odbiorców z Pomorza.

Sprzedaż przez Grupę Kapitałową PGNiG SA gazu ziemnego (łącznie wysokometanowego i zaazotowanego) według odbiorców przedstawiała się następująco:

| | w mln m ³ | | | | |
|--|----------------------|---------|---------|-----------|-----------|
| | 2001 r | 2002 r. | 2003 r. | 2002/2001 | 2003/2002 |
| Przemysł | 5 999 | 5 952 | 6 968 | 99,2 | 117,1 |
| Handel, usługi, pozostali | 1 579 | 1 571 | 1 577 | 99,5 | 100,4 |
| Odbiorcy indywidualni | 3 705 | 3 531 | 3 616 | 95,4 | 102,4 |
| Odbiorcy hurtowi i inne podmioty gospodarcze | 2 | 63 | 83 | 2 863,0 | 131,7 |
| Eksport | 39 | 40 | 44 | 102,3 | 110,0 |
| Razem | 11 324 | 11 157 | 12 288 | 98,5 | 110,1 |

2001 2002 2002/2001

Sprzedaż gazu ziemnego w poszczególnych sektorach wykazał tendencję spadkową w 2002 r. oraz wzrost w 2003 r. Spadek zużycia w sektorze komunalno-bytowym w 2002 r. był – według *Raportu Roczno PGNiG SA 2002 r.* – konsekwencją słabnącej siły nabywczej ludności, a w przemyśle – wynikiem kontynuacji restrukturyzacji. Następował natomiast znaczący wzrost sprzedaży gazu wysokometanowego odbiorcom hurtowym. Bezpośredni wpływ miał na to wzrost liczby i rozwój działalności odbiorców hurtowych kupujących od PGNiG SA gaz ziemny do dalszej dystrybucji.

Bilans gazu ziemnego i prognoza rozwoju rynku

Według syntetycznego bilansu paliw gazowych, opracowanego przez PGNiG SA³⁴, za rok 2002 obejmował 12,9 mld m³ gazu i po stronie przychodów wykazywał m.in.: wydobycie ze źródeł krajowych – 4,0 mld m³, import (zapotrzebowanie zarówno krajowe, jak i PGNiG SA) - 7,78 mld m³ oraz gaz uzyskany z opróżnienia magazynów PMG - 1,14 mld m³. Po stronie rozchodów wykazano m.in. sprzedaż gazu przez PGNiG SA w wysokości - 11,09 mld m³, zużycie własne - 0,26 mld m³ oraz napełnienie magazynów PMG - 1,3 mld m³. Ogółem zapotrzebowanie na dostawy gazu do odbiorcy końcowego w 2002 r. wyniosło ok. 11,09 mld m³.

Zawarta w ww. dokumencie prognoza, obejmująca okres do 2022 r., przewidywała następującą dynamikę zmian w syntetycznym bilansie gazu w sieci PGNiG SA:

| | mln m ³ | | | | | | |
|--|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2010 | 2020 | 2022 |
| PRZYCHÓD | 12 905,6 | 13 031,8 | 13 339,1 | 14 489,5 | 15 588,9 | 17 498,8 | 17 865,8 |
| Źródła krajowe | 5 130,4 | 5 140,3 | 5 622,3 | 6 706,0 | 7 625,6 | 7 394,9 | 7 281,6 |
| w tym: | | | | | | | |
| wydobycie krajowe | 3 989,1 | 3 999,9 | 4 411,3 | 5 403,0 | 6 010,0 | 5 520,0 | 5 350,0 |
| z magazynowania | 1 137,1 | 1 134,9 | 1 205,0 | 1 296,0 | 1 615,6 | 1 874,9 | 1 931,6 |
| zakup z innych źródeł krajowych | 4,2 | 5,5 | 6,0 | 7,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Import – zapotrzebowanie | 7 775,2 | 7 891,5 | 7 716,8 | 7 783,5 | 7 963,3 | 10 103,8 | 10 584,2 |
| w tym zapotrzebowanie przez grupę kapitałową PGNiG | 7 775,2 | 7 891,5 | 7 716,8 | 7 783,5 | 5 280,4 | 7 105,5 | 7 526,6 |

³⁴ *Syntetyczny bilans paliw gazowych w sieci PGNiG S.A. wg oceny własnej*, opracowany z datą 20 lutego 2003 r., stanowiący załącznik do przygotowanych przez MGPIPS materiałów na posiedzenie Sejmowej Komisji Gospodarki w dniu 26 lutego 2003 r.

| ROZCHÓD | 12 905,6 | 13 031,8 | 13 339,1 | 14 489,5 | 15 588,9 | 17 498,8 | 17 865,8 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Potrzeby własne grupy kapitałowej PGNiG | 258,3 | 220,2 | 247,5 | 260,9 | 239,5 | 270,9 | 277,0 |
| Różnice bilansowe | 257,7 | 255,1 | 264,3 | 266,7 | 319,3 | 361,2 | 369,4 |
| Zapotrzebowanie na dostawy do odbiorcy końcowego | 11 091,5 | 11 340,2 | 11 581,3 | 12 665,9 | 13 414,4 | 14 991,7 | 15 287,7 |
| w tym: | | | | | | | |
| ze spółek dystrybucyjnych w grupie kapitałowej PGNiG SA | 6 760,4 | 7 088,4 | 7 226,9 | 7 386,5 | 7 823,7 | 8 642,2 | 8 815,9 |
| z systemu przesyłowego | 4 085,7 | 3 983,2 | 4 069,0 | 4 573,2 | 4 790,8 | 5 549,5 | 5 671,8 |
| ze złóż | 245,4 | 268,6 | 285,4 | 706,2 | 800,0 | 800,0 | 800,0 |
| liberalizacja rynku obsługiwanego przez PGNiG S.A. | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2 682,9 | 2 998,3 | 3 057,5 |
| Sprzedaż grupy kapitałowej PGNiG | 11 091,5 | 11 340,2 | 11 581,3 | 12 665,9 | 10 731,6 | 11 993,3 | 12 230,2 |
| Napełnianie PMG | 1 298,1 | 1 216,3 | 1 246,0 | 1 296,0 | 1 615,6 | 1 874,9 | 1 931,6 |

3.2.2. SYTUACJA PGNIG SA NA RYNKU GAZU ZIEMNEGO W POLSCE

Sytuacja ekonomiczno- finansowa

W latach 1999-2000 sytuacja ekonomiczno-finansowa PGNiG SA pogarszała się, co znalazło odzwierciedlenie w wyniku finansowym netto. Strata w tych latach wyniosła odpowiednio 162,1 mln zł i 415,6 mln zł. Natomiast strata w 2001 r. w wysokości 162,6 mln zł przy przychodach w kwocie 10 110,4 mln zł była wynikiem bardzo wysokich kosztów finansowych. Duży wpływ na ujemne wyniki finansowe Spółki miało kredytowanie przez nią innych podmiotów gospodarczych, które zalegały z zapłatą za gaz. Spółka we wszystkich badanych latach wykazywała rosnące należności w państwowych podmiotach sektora hutniczego i ciężkiej chemii. Najwięksi dłużnicy byli winni PGNiG SA w 1999 r. 212,9 mln zł, w 2000 r. - 247,3 mln zł, a w 2001 r. - 538,8 mln zł. Na dzień 30 czerwca 2002 r. zadłużenie to wyniosło aż 725,4 mln zł. W odniesieniu do należności ogółem stanowiło to: w 1999 r. - 72,59%, w 2000 r. - 66,62%, w 2001 r. - 77,03% oraz w połowie 2002 r. - 74,73%.

Szczególnie zły wynik za 2000 r. wynikał przede wszystkim ze znacznego wzrostu cen gazu importowanego, np. w ramach kontraktu jamalskiego. W okresie od I kwartału 2000 r. do I kwartału 2001 r. wzrost cen zakupu gazu z importu wyniósł ponad 50%. Jednocześnie Zarząd Spółki nie opracował programu naprawczego i nie doprowadził do poprawy sytuacji ekonomicznej Spółki, co było powodem odwołania Prezesa Zarządu S. Geronia. W pierwszych kwartałach 2001 r. sytuacja ekonomiczno-finansowa stała się jeszcze poważniejsza, stanowiąc zagrożenie dla dalszego funkcjonowania spółki. Brak płynności finansowej i niemożność spłaty wierzycelności wobec Skarbu Państwa stał się podstawą zablokowania rachunków bankowych PGNiG SA. Według szacunków ówczesnego Zarządu Spółki w listopadzie i grudniu 2001 r. PGNiG SA było zobligowane do spłaty zaciągniętych kredytów na kwotę w granicach 1 mld zł i ok. 500 mln zł zobowiązań krótkoterminowych.

Należy także zauważyć, że wynik finansowy Spółki za rok 2001 uległ istotnej zmianie wskutek tego, że sprawozdanie finansowe za 2001 r. sporządzono przy zastosowaniu rozwiązań księgowych, nie mających odzwierciedlenia w zasadach

rachunkowości obowiązujących w PGNiG SA w roku 2001 r. W ocenie NIK było to działanie naruszające art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Zmiany w rachunkowości dotyczyły pochodnych instrumentów finansowych, a także m.in. kosztów restrukturyzacji zatrudnienia, kosztów „nagazowania” nowych odcinków gazociągów. Tytuły te nie były uwzględnione w *Zakładowym Planie Kont*, zatwierdzonym mocą uchwały Zarządu Spółki Nr 114/2000 z dnia 20 czerwca 2000 r. Prezes Zarządu Spółki M. Kwiatkowski wyjaśnił w toku kontroli, że „tytuły zmian (...) zostały (...) ujęte w nowelizacji ZPK nie zatwierdzonej jeszcze przez Zarząd”³⁵.

Obowiązujący do 23 grudnia 2002 r. Zakładowy Plan Kont PGNiG SA (z 20 czerwca 2000 r.) nie spełniał wymagań art. 44 *Prawa energetycznego*. Zakładowy Plan Kont PGNiG SA był opracowywany i zatwierdzany w czasie, gdy ww. przepis *Prawa energetycznego* obowiązywał w brzmieniu nadanym w 1997 r. Zapis tego artykułu zobowiązywał do prowadzenia ewidencji księgowej w sposób umożliwiający obliczenie kosztów stałych, kosztów zmiennych i przychodów, odrębnie dla wytwarzania, przesyłania i dystrybucji, dla każdego rodzaju paliwa lub energii, a także w odniesieniu do poszczególnych taryf.

W 2000 r. w PGNiG SA stosowano tylko jedną taryfę (Nr 1/2000) uwzględniającą wszystkie rodzaje paliw gazowych. Ewidencja księgowa stosowana w Spółce umożliwiała zbieranie kosztów w podziale na obszary działalności oraz rodzaje gazu.

Nowelizacja art. 44 ustawy³⁶, wprowadzająca zmianę z dniem 14 czerwca 2000 r., wniosła rozszerzenie obowiązku obliczania kosztów także dla sfery obrotu oraz uściślenie dotyczące jego wypełniania w odniesieniu do grup taryfowych, a nie taryf. Od tego momentu ewidencja księgowa PGNiG SA aż przez 2,5 roku nie spełniała wymogu ustawy *Prawo energetyczne* w kwestii przypisania kosztów do poszczególnych grup taryfowych. Zdaniem zarządu PGNiG SA nie było możliwe szybkie dostosowanie ewidencji księgowej, ponieważ wymagało to uregulowania wielu obszarów rozliczeń w Spółce, będącej w trakcie procesu restrukturyzacji. Dopiero *Uchwałą Zarządu Spółki nr 383/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r.* znowelizowany został Zakładowy Plan Kont Spółki.

Emisja euroobligacji

W obliczu krytycznej sytuacji ekonomicznej i finansowej wyemitowanie za pomocą spółki zależnej **PGNiG Finance BV** euroobligacji w kwocie 800 mln euro, przy oprocentowaniu 6,75% i terminem wykupu 5 lat, było zdaniem Izby celowe. Natomiast zastrzeżenia Izby budzi procedura prowadząca do uzyskania zabezpieczenia zobowiązań z tytułu emisji euroobligacji. Działania w tym zakresie przeprowadzono z uchybieniami z punktu widzenia celowości i rzetelności.

Emisja euroobligacji w kwocie 800 mln euro została zaakceptowana przez Radę Nadzorczą w uchwałach: *Nr 5/II/01 z dnia 12 marca 2001 r.* i *45/II/2001 z dnia 11 lipca 2001 r.* oraz przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy w uchwałach z dnia: 20 lipca 2001 r. i 11 września 2001 r. Emisja ta pozwoliła

³⁵ Pismo BY/YO/91/03 z dnia 10 stycznia 2003 r.

³⁶ zmieniony przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 maja 2000 r. (Dz.U.00.48.555)

Spółce: zapobiec bankructwu - poprzez spłatę ciężących na PGNiG wierzytelności, zmienić strukturę zadłużenia z krótkoterminowego na długoterminowe oraz pozostawiła w dyspozycji Spółki środki m.in. na cele inwestycyjne dotyczące BalticPipe. Z wyemitowanych euroobligacji w kwocie 803,7 mln euro wykorzystano łącznie 644,4 mln euro, w tym: na spłatę zobowiązań handlowych 238,6 mln euro, spłatę kredytów 401,6 mln euro oraz zobowiązań wobec budżetu 4,2 mln euro. Niewykorzystana kwota, która na dzień 30 września 2002 r. stanowiła 157,2 mln euro, była lokowana w bankach. W sytuacji opóźnienia inwestycji BalticPipe, jako działanie korzystne dla Spółki należy ocenić wykup euroobligacji o wartości nominalnej 100 mln euro w celu ograniczenia kosztów związanych z ich obsługą.

Zabezpieczenie zobowiązania z tytułu emisji euroobligacji przez PGNiG SA, poczynione w celu ograniczenia ryzyka kursowego i ryzyka stóp procentowych, w ocenie NIK było uzasadnione. Natomiast zastrzeżenia Izby budzi procedura prowadząca do uzyskania zabezpieczenia transakcji pre-hedgingowych zawartych z bankiem ABN Amro w dniu 25 września 2001 r. i 19 października 2001 r., w celu ograniczenia ryzyka emisji obligacji od dnia podjęcia decyzji o emisji do dnia emisji obligacji.

Transakcje te zostały zawarte z pominięciem formy przetargu, tym samym nie zadbano o konkurencję ofert, a w konsekwencji nie stworzono rynku dla kwotowań tego rodzaju instrumentu. W związku z tym cena, którą zapłaciła Spółka, nie może być uznana za najkorzystniejszą.

We właściwej transakcji zabezpieczającej z dnia 23 października 2001 r. PGNiG SA zdecydowało się na strategię polegającą na ograniczeniu ryzyka walutowego do poziomu 15% wartości nominalnej obligacji i 100% wartości kuponów odsetkowych oraz zabezpieczeniu przepływów wynikających z kosztów odsetkowych ze stałej stopy procentowej euro na stałą stopę w złotych w pierwszych 3 latach i kombinację stałej i zmiennej stopy procentowej w złotych w ostatnich 2 latach. Wycena instrumentu zabezpieczającego na dzień bilansowy z powodu deprecjacji euro do złotego wyniosła -238,2 mln zł i taka też kwota została ujęta w rachunku wyniku Spółki. Natomiast powstałe w wyniku wyceny bilansowej zobowiązania z tytułu obligacji dodatnie różnice kursowe w wysokości 66,8 mln zł zostały ujęte w przychodach przyszłych okresów.

**Wykonywanie
praw
właścicielskich
wobec EuRoPol
GAZ SA**

EuRoPol GAZ SA związana została na podstawie zawartego w dniu 25 sierpnia 1993 r. *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dostaw gazu rosyjskiego do Rzeczypospolitej Polskiej*. Według zapisu art. 2 ww. *Porozumienia* udziałowcami spółki miały być PGNiG SA i Spółka Akcyjna GAZPROM, obejmując po 50% udziałów. Faktycznie ww. podmioty objęły po 48% akcji, a trzecim akcjonariuszem był Gas-Trading sp. z o.o., która została następnie przekształcona w spółkę akcyjną (4%).

NIK negatywnie ocenia niezrealizowanie uchwały Zarządu Spółki nr 30/2001 z dnia 7 lutego 2001 r., wycofującej rekomendację dla Prezesa Zarządu EuRoPol GAZ S.A.

W dniu 29 stycznia 2001 r. Rada Nadzorcza PGNiG SA podjęła uchwałę nr 2/II/01 zobowiązującą Zarząd do cofnięcia ww. rekomendacji i podjęcia związanych z tym działań. W dniu 7 lutego 2001 r. Zarząd Spółki cofnął rekomendację dla Prezesa Zarządu EuRoPol GAZ SA pana Kazimierza Adamczyka, podejmując w tej sprawie uchwałę nr 30/2001. Powodem wycofania rekomendacji były:

- utrata zaufania motywowana udziałem Prezesa Zarządu EuRoPol GAZ SA w Radach Nadzorczych Banku Współpracy Europejskiej SA oraz Towarzystwa Ubezpieczeń i Reasekuracji CIGNA STU SA (firmy powiązane kapitałowo i personalnie z firmą Bartimpex SA, będącą generalnym wykonawcą wielu zadań inwestycyjnych zleczanych przez EuRoPol GAZ SA);
- opóźnione opracowanie i przedłożenie Prezesowi URE do zatwierdzenia taryfy na przesył gazu;
- podważanie działań PGNiG SA w zakresie możliwości samodzielnego odwoływania członków Rady Nadzorczej EuRoPol GAZ SA;
- odmowa udostępnienia członkom RN powołanym przez PGNiG SA dokumentów Rady Nadzorczej, przez co naruszony został § 21 Regulaminu RN;
- działania Prezesa Zarządu związane z związaniem – bez zgody RN – spółki PolGaz Telekom SA oraz z objęciem – wbrew postanowieniom Statutu EuRoPol GAZ SA akcji Towarzystwa CIGNA STU SA oraz Banku Współpracy Europejskiej SA

Uchwałą nr 168/2001 z dnia 24 maja 2001 r. Zarząd PGNiG SA przyjął instrukcję do głosowania dla pełnomocnika PGNiG SA na ZWZA EuRoPol GAZ SA, w której ustalono m.in. by w sprawie dotyczącej odwołania Prezesa Zarządu w związku z cofnięciem przez PGNiG SA rekomendacji do pełnienia tej funkcji P. Kazimierzowi Adamczykowi głosować „za”.

Uchwałą nr 12/2002 z dnia 16 stycznia 2002 r. Zarząd PGNiG SA zawiesił wykonanie swojej uchwały nr 168/2001 w części dotyczącej odwołania Kazimierza Adamczyka z funkcji Prezesa Zarządu, do czasu dokonania oceny spraw EuRoPol GAZ SA, a także oceny wypełniania statutowych obowiązków przez Prezesa Zarządu EuRoPol GAZ S.A..

Po uzyskaniu opinii prawnych, według których uchwała Rady Nadzorczej nr 2/II/01 z dnia 29 stycznia 2001 r. była niezgodna z zapisem art. 382 §2 Kodeksu spółek handlowych, uchwałą nr 14/2002 z dnia 16 stycznia 2002 r., Zarząd PGNiG SA postanowił wystąpić do Rady Nadzorczej PGNiG SA o uchylenie lub stosowną zmianę tej uchwały, co w konsekwencji uczynił w dniu 21 stycznia 2002 r.

26 lutego 2002 r. RN PGNiG SA mocą uchwały nr 9/III/01 uznała, że jej uchwała nr 2/II/01 z dnia 29 stycznia 2001 r. zapadła wbrew przepisom K.s.h. i z przekroczeniem kompetencji RN oraz nie spowodowała zobowiązania Zarządu do podjęcia działań w niej określonych.

Zdaniem NIK fakt stwierdzenia niezgodności uchwały RN PGNiG SA nr 2/II/01 z zapisami art. 382 §2 K.s.h., oraz ww. uchwała nr 9/III/01 oznaczały jedynie, że Zarząd PGNiG SA nie był w swych działaniach związany poleceniem zawartym w uchwale nr 2/II/01. Nadal obowiązywała natomiast uchwała Zarządu PGNiG SA nr 30/2001 z dnia 7 lutego 2001 r. w sprawie wycofania rekomendacji dla Prezesa Zarządu EuRoPol GAZ SA. Zawierała ona merytoryczne uzasadnienie jej podjęcia. Wbrew argumentacji Prezesa Zarządu PGNiG SA M. Kwiatkowskiego, że została ona skonsumowana podjęciem Uchwały nr 168/2001, zawieszonych uchwałą nr 12/2002, uchwałą nr 30/2001 o cofnięciu rekomendacji dla K. Adamczyka nigdy nie została uchylona ani zmieniona. Co więcej,

zawieszenie uchwały nr 168/2001 było jedynie czasowe. Tymczasem przez 12 miesięcy nie wykonane zostało zawarte w uchwale nr 12/2002 zobowiązanie do dokonania oceny spraw EuRoPol GAZ SA oraz wypełniania statutowych obowiązków przez Prezesa Zarządu EuRoPol GAZ SA.

Należy dodać, że już po zakończeniu czynności kontrolnych Prezes EuRoPol GAZ SA Kazimierz Adamczyk przestał pełnić tę funkcję.

Polityka taryfowa

Spśród pięciu taryf na paliwa gazowe, opracowanych przez PGNiG SA w latach 2000-2002³⁷, jedynie dwie spełniały wszystkie wymogi, określone obowiązującymi przepisami.

Z przedłożonych przez Spółkę do zatwierdzenia projektów taryf Prezes URE zatwierdził trzy: z 9 lutego 2000 r. (*taryfa nr 1/2000*), z 30 stycznia 2001 r. (zmieniona *taryfa nr 1/2000*) i z 7 lutego 2002 r. (*taryfa nr 1/2002*). Dwóm projektom taryf, złożonym w 2001 r. (16 lipca i 29 sierpnia), Prezes URE odmówił zatwierdzenia.

Taryfa nr 1/2000, pierwsza wymagająca zatwierdzenia przez Prezesa URE, została opracowana zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 45 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r.- Prawo energetyczne i przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 6 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach.*

Taryfa zawierała m.in. elementy określone w §5 ust. 1 oraz §7 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia, tj.: poszczególne grupy taryfowe, ceny za paliwa gazowe, stawki opłat abonamentowych, ryczałtowe stawki za przyłączenie do sieci przesyłowej i rozdzielczej, grupowe stawki opłat za usługi przesyłowe sieciami przesyłowymi i rozdzielczymi, bonifikaty, opłaty za niedotrzymanie standardów jakościowych, obsługi odbiorców i warunków umów, opłaty za nielegalny pobór paliw gazowych, warunki stosowania cen i stawek opłat.

W dniu 28 lutego 2001 r. Prezes URE zatwierdził zmianę *taryfy nr 1/2000*. Korekta tej taryfy była konieczna z uwagi na postanowienia §44 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi* oraz wystąpienie istotnej zmiany warunków prowadzenia przez PGNiG SA działalności gospodarczej określonej w §30 ust. 2 ww. rozporządzenia. Korekta taryfy pozwoliła złagodzić skutki wywołane wzrostem kosztów zakupu paliw gazowych z importu, które są kosztami od przedsiębiorstwa niezależnymi. W zmienionej taryfie cena za paliwo gazowe (gaz wysokometanowy) wzrosła o 28,17%, a gazu zaazotanego o 20%. Należy zauważyć, że w taryfie tej Spółka zawarła konkretne stawki opłat za standardowe przyłączenie dla odbiorców przyłączonych do sieci przesyłowych.

Taryfa nr 1/2002, zatwierdzona przez Prezesa URE w dniu 15 marca 2002 r., została opracowana z naruszeniem wymogów *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie paliwami*

³⁷ Na rok 1999 taryfy dla paliw gazowych były ustalone rozporządzeniem z 21 grudnia 1998 r. przez Ministra Finansów.

gazowymi. Taryfa nie zawierała bowiem wymaganych mocą §7 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia stawek opłat za przyłączenie do sieci przesyłowej.

Zapis w *taryfie nr 1/2002*, stanowiący że „opłatę za przyłączenie do sieci przesyłowej ustala się w umowie o przyłączenie”, a „wysokość opłaty wynosi ¼ rzeczywistych nakładów poniesionych na realizację standardowych elementów sieci”, bez określenia konkretnych stawek, nie spełnia dyspozycji ww. przepisu. Nakłada on bowiem na przedsiębiorstwo energetyczne obowiązek ustalenia i podania odbiorcom do wiadomości konkretnych, zwymiarowanych stawek za przyłączenie do sieci przesyłowej. Należy dodać, że wprowadzona już po zakończeniu kontroli taryfa 1/2003 (z września 2003 r.) także nie określała ww. stawek w sposób zgodny z przepisami.

Skutki wprowadzenia *taryfy nr 1/2002* były korzystne dla dużych odbiorców. Poziom opłat za korzystanie z gazu ziemnego uległ dla nich obniżeniu, w stosunku do obowiązującej uprzednio zmienionej *taryfy nr 1/2000*. Służyło to pożądanemu eliminowaniu subsydiowania skrośnego grup odbiorców gazu ziemnego.

Dwa projekty taryf nie spełniały wymogu §19 pkt 2 lit. a ww. *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 20 grudnia 2000 r.* i wskutek tego nie zostały zatwierdzone przez Prezesa URE.

Projekt z 16 lipca 2001 r. został opracowany w związku z przepisem §44 ust. 2 dodanym *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 12 kwietnia 2001 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi*³⁸, określającym, że aktualna taryfa może obowiązywać nie dłużej niż do 31 sierpnia 2001 r. Drugi projekt, z 29 sierpnia 2001 r., złożono w wyniku odmowy zatwierdzenia poprzedniego wniosku.

Ww. projekty taryf nie zawierały stawek dystansowych, a ustalone w taryfach ceny i stawki opłat nie zapewniały ochrony odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen, szczególnie w odniesieniu do odbiorców domowych – grupy taryfowe W-1 i Z-1 – dla których średni wzrost opłat zaproponowano na poziomie 19,7-19,8%. Tym bardziej, że zmiana *taryfy nr 1/2000* wprowadzona w życie 15 marca 2001 r. skutkowała już ok. 16% wzrostem średniej ceny dla tych grup odbiorców. Dynamika przychodów ze sprzedaży i kosztów na działalności operacyjnej nie uzasadniały tak wysokich podwyżek opłat. W 2001 r. przychody ze sprzedaży w porównaniu do przychodów 2000 r. wzrosły o 21,5%, natomiast koszty na działalności operacyjnej, dla tego okresu, wzrosły tylko o 11,8%. W okresie obowiązywania zmienionej *taryfy nr 1/2000* (marzec 2001- kwiecień 2002) zysk ze sprzedaży, wyliczony jako różnica między przychodami ze sprzedaży i kosztami działalności operacyjnej, wynoszący na koniec marca 2001 r. 30,3 mln zł systematycznie rósł, by na koniec 2001 r. wynieść 836,2 mln zł.

Izba wyraża pogląd, zgodny z oceną Prezesa URE, że nałożenie się dwu wysokich podwyżek związanych z dostawą paliw gazowych dla odbiorców domowych, w skali zaledwie kilku miesięcy (marzec – wrzesień 2001 r.), było nie do zaakceptowania zarówno z uwagi na brak uzasadnienia w kosztach przedsiębiorstwa, jak i ze względu na skutki finansowe dla odbiorców.

³⁸ Dz.U. Nr 34, poz. 407.

Porównanie cen za paliwa gazowe w taryfach zatwierdzonych przez Prezesa URE i propozycjach PGNiG SA zmian taryf, których zatwierdzenia odmówił Prezes URE, w latach 2000-2002 przedstawia poniższe zestawienie (w zł/m³):

| | Gaz wysokometanowy | Gaz zaazotowany |
|--|--|---|
| 1. taryfa 1/2000 zatwierdzona 1 marca 2000r. | 0,394 dla wszystkich grup taryfowych | 0,250 dla wszystkich grup taryfowych |
| 2. zmieniona taryfa 1/2000 zatwierdzona 28 lutego 2001r. | 0,505 dla wszystkich grup taryfowych | 0,300 dla wszystkich grup taryfowych |
| 3.- taryfa 1/2001 I propozycja z 16.07.2001r. - taryfa 1/2001 poprawiona i uzupełniona 8 i 17.08.2001r. której odmówiono zatwierdzenia 17 sierpnia 2001r. | 0,505 dla wszystkich grup taryfowych 0,505 dla grup W1 - W4 0,495 dla grup W5 – W10 | 0,300 dla wszystkich grup taryfowych 0,300 dla grup Z1 - Z4 0,295 dla grup Z5 – Z10 |
| 4.- zmieniona taryfa 1/2001 z 29 sierpnia 2001 (I propoz.) - zmieniona taryfa 1/2001 poprawiona i uzupełniona 26.09.2001r., której odmówiono zatwierdzenia 12.10.2001r. | 0,505 dla grup W1 –W4 0,495 dla grup W5 – W10 0,505 dla grup W1 – W4 0,500 dla grup W5 – W7 0,495 dla grup W8 – W10 | 0,300 dla grup Z1 – Z4 0,295 dla grup Z5 – Z10 0,305 dla grup Z1 – Z4 0,300 dla grup Z5 – Z7 0,295 dla grup Z8 – Z10 |
| 5.taryfa 1/2002 zatwierdzona 15 marca 2002r. | 0,4850 dla grup W1 i W2 0,4750 dla grup W3 i W4 0,4620 dla grup W5,W6 i W7 0,4565 dla grup W8, W9 i W10 | 0,3100 dla grup Z1 i Z2 0,3075 dla grup Z3 i Z4 0,2980 dla grup Z5, Z6 i Z7 0,2925 dla grup Z8, Z9 i Z10 |

Procentowy wzrost opłat obciążających odbiorców gazu wysokometanowego wg zmienionej taryfy nr 1/2000 w stosunku do taryfy nr 1/2000 zawierał się w przedziale 10,9- 21,3 dla grup taryfowych W-1 do W-4. Dla odbiorców z grup taryfowych W-5 do W-10 wzrosty były bardzo zróżnicowane i zawierały się w przedziałach 1,2 –31,1. W grupach W-5 do W-10 wystąpiły też przypadki spadku opłat obciążających odbiorców od (-5,5%) do (-30,9%).

W wyniku wprowadzenia taryf nr 1/2000 i zmienionej nr 1/2000, wzrost opłat obciążających odbiorców, w stosunku do opłat z roku 1999 wyniósł łącznie dla grup taryfowych W-1 do W-4 od 23,4% do 33,8%. Zastosowanie stawek opłat wg zmienionej taryfy 1/2000 w nierównym stopniu obciążyło poszczególnych odbiorców. Dla niektórych dużych odbiorców (huty, zakłady produkcji ceramiki), zastosowanie do rozliczeń stawek wg zmienionej taryfy nr 1/2000, przy zachowaniu porównywalnych ilości i struktury zużycia gazu jak w 2000 r. wystąpił wzrost opłat o więcej niż 28,2% tj. więcej niż wynika ze wzrostu ceny paliwa gazowego w zmienionej taryfie nr 1/2000 stosunku do taryfy nr 1/2000. Zastosowanie przez PGNiG SA bonifikat warunkowych (uzależnionych od spełnienia pewnych warunków), za okres od 18 marca 2000 r. do 15 marca 2001 r., w łącznej kwocie 75.324,1 tys. zł, zdaniem NIK, tylko w niewielkim stopniu złagodziło ogólne skutki zmiany taryfy nr 1/2000.

W taryfie nr 1/2002 cena za paliwo gazowe jest zróżnicowana dla poszczególnych grup taryfowych, ale dla wszystkich jest niższa niż w zmienionej taryfie nr 1/2000 o : 4,0% dla grup taryfowych W-1 i W-2 , 5,9% dla grup taryfowych W-3 i W-4 , 8,5% dla grup taryfowych W-5 ,W-6 iW-7 , 9,6% dla

grup taryfowych W-8, W-9 i W-10. Procentowy wzrost opłat obciążających odbiorców gazu wysokometanowego wg taryfy nr 1/2002 w stosunku do zmienionej taryfy nr 1/2000 zawiera się w przedziałach : 4,0 – 17,9 dla grup taryfowych W-1 do W-2, (- 1,1) – 2,3 dla grup taryfowych W-3 do W-4. Dla grup taryfowych W-5 do W-10 wystąpiło wyłącznie obniżenie opłat obciążających odbiorców gazu wysokometanowego i mieści się w przedziale (- 12,38%) do (- 3,34%) .

3.2.3. REALIZACJA ZADAŃ OKREŚLONYCH W ZAŁOŻENIACH POLITYKI ENERGETYCZNEJ PAŃSTWA I INNYCH DOKUMENTACH RZĄDOWYCH

Według Izby, faktyczne działania Ministra Gospodarki w zakresie przygotowania założeń polityki energetycznej oraz koordynowania jej realizacji, wymagane art. 12 ust. 2 pkt 1 *Prawa energetycznego*, nie pozwalały mu w pełni kreować polityki energetycznej państwa w odniesieniu do sektora gazu ziemnego.

**Przygotowanie
założeń polityki
energetycznej oraz
ich oceny**

Przyjęty przez Ministra Gospodarki sposób opracowania *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.* oraz *Oceny realizacji i korekty Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.* był niewłaściwy. W szczególności ocena ta dotyczy zasad współpracy i finansowania prac z tym związanych, a także rzetelności w procesie konsultowania i weryfikowania przygotowanych projektów ww. dokumentów.

Prace nad tymi projektami wykonane zostały poza Ministerstwem Gospodarki przez prywatne podmioty, na podstawie umowy, której treść nie była Ministrowi Gospodarki znana. Przy braku formalnego wpływu na tok prac oraz nieznamomości zakresu zlecenia szczególnie nierzetelne było niezwyfikowanie oraz niesporządzenie kontreksperytz, np. w zakresie długoterminowego prognozowania zapotrzebowania na gaz ziemny w Polsce.

Długoterminową prognozę zapotrzebowania na paliwa i energię w Polsce do 2020 r. oraz wstępny projekt zapisów ww. dokumentów opracowała **Agencja Rozwoju Energii SA (ARE SA)** w ramach umowy zawartej z podmiotami działającymi w sektorze energii: **PSE SA, PGNiG SA, Towarzystwem Gospodarczym „Polskie Elektrownie”, Polskim Towarzystwem Elektrociepłowni Zawodowych, Polskim Towarzystwem Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej, Porozumieniem Producentów Węgla Brunatnego oraz Naftą Polską SA.**

Ministerstwo Gospodarki nie występowało wobec ARE SA jako zleceniodawca tych prac, nie dysponowało także kopią umowy podpisanej pomiędzy ARE SA i przedsiębiorstwami energetycznymi na wykonanie ww. pracy.

Ministerstwo Gospodarki formalnie nie uczestniczyło w pracach nad przygotowaniem roboczego projektu *Założeń* do października 1999 r., kiedy to wersja projektu z lipca 1999 r. została przekazana kierownictwu Ministerstwa. Dalsze prace nad dokumentem wykonywało już Ministerstwo Gospodarki przy technicznej pomocy ARE SA, choć pomoc ta nie miała sformalizowanego charakteru.

Należy zauważyć, że przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki uczestniczyli nieformalnie w pracach tzw. Komitetu Sterującego, powołanego przez ww. strony umowy zawartej z ARE SA w celu koordynacji prac nad projektem *Założeń*. Jednakże ze względu na nieformalny udział przedstawicieli Ministerstwa w ww. Komitecie nie był określony zakres ich zadań lub

uprawnień. Brakowało także jednoznacznego określenia roli i odpowiedzialności ARE SA.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia fakt nieopracowania *Założeń* przez Ministerstwo we własnym zakresie lub przy udziale ośrodków naukowo-badawczych. Według Dyrektora Departamentu Energetyki Ministerstwa Gospodarki pana Wojciecha Tabisia³⁹ powodem odstąpienia od tego był fakt, że przygotowanie materiału bazowego niezbędnego dla sformułowania projektu *Założeń* wymaga zaangażowania znacznie większego potencjału kadrowego niż ten, którym dysponuje ww. Departament, a wykonanie tych prac w drodze zleceń zewnętrznych powodowałoby wydatkowanie środków finansowych w kwotach znacznie przekraczających przyznawane limity na realizację zadań departamentalnych. Izba uważa taką argumentację za niewystarczającą, bowiem nie do zaakceptowania jest opracowywanie fundamentalnych dokumentów, wyznaczających strategiczne kierunki rozwoju rynku energetycznego (w tym gazu ziemnego) bez głównej i decydującej roli merytorycznej i formalnej naczelnego organu administracji rządowej w sprawach polityki energetycznej, jakim jest minister właściwy do spraw gospodarki. Sytuacja taka powodowała, że Minister Gospodarki pozbawiony był narzędzi gwarantujących opracowanie *Założeń* zgodnie z wymogami określonymi w art. 15 *Prawa energetycznego*, tj. zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju. Dokument ten, opracowany przez podmioty prywatne z ich inicjatywy, nie gwarantował określenia kierunków rozwoju sektora gazowego z punktu widzenia interesu państwa.

Należy podkreślić, że Izba już po kontroli realizacji ustawy *Prawo energetyczne* sformułowała ocenę, że niecelowy był, zaaprobowany przez Ministra Gospodarki, sposób wykonania i finansowania prac związanych z przygotowaniem projektu *Założeń*⁴⁰. Mimo to *Ocena realizacji Założeń* została przygotowana w 2002 r. w ten sam sposób. Podobne zastrzeżenia co do trybu opracowania projektu założeń polityki energetycznej formułował Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, stwierdzając w opinii do projektu *Oceny realizacji Założeń*, że zrobienie rzetelnej diagnozy sektora energetycznego „będzie niezbędne dla projekcji nowych założeń z zastrzeżeniem, że nie może tego robić ARE SA, bo efekt będzie taki sam”⁴¹.

Krytyczne uwagi dotyczą także sposobu wykorzystania przez Ministra Gospodarki opinii, zgłoszonych w toku konsultacji międzyresortowych i społeczno-zawodowych, przed ostatecznym przedłożeniem Radzie Ministrów projektów *Założeń*, a następnie *Oceny realizacji Założeń* oraz niewykorzystania, w celach porównawczych, innych opracowanych prognoz, z których niektóre wskazywały na możliwość mniejszego zapotrzebowania na gaz niż określała to ARE SA. Rzetelna analiza uwag dotyczących różnicy prognoz zapotrzebowania na energię, w tym gaz ziemny, była kwestią zasadniczej wagi, zwłaszcza wobec faktu opracowania prognozy bez merytorycznego udziału Ministerstwa Gospodarki.

³⁹ Pismo DE-1(PZ)-091-2/02/3538 W z 30 września 2002 r.

⁴⁰ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Gospodarki z 4 lutego 2000 r. (DG/41003-6/99)

⁴¹ Pismo GP/284/2002/MB z 7 marca 2002 r.

Mimo zgłoszenia na posiedzeniu **KERM** w dniu 3 lutego 2000 r. przez jednego z ekspertów, profesora W. Orłowskiego, wielu zastrzeżeń do prognoz zapotrzebowania na energię przy opracowywaniu prognozy długoterminowej, Ministerstwo Gospodarki nie podjęło skutecznych działań w celu uzyskania dokumentów stanowiących podstawę tych zastrzeżeń lub jakichkolwiek innych informacji w tej dziedzinie. Ograniczenie się jedynie do jednorazowego wystosowania pisma w dniu 4 lutego 2000 r. na adres **Niezależnego Ośrodka Badań Ekonomicznych w Łodzi** nie spełniało kryterium rzetelności, bowiem wobec braku odpowiedzi zaprzestano jakichkolwiek innych działań.

Ministerstwo pominęło m.in. dwie prognozy wykonane na zlecenie PGNiG SA: autorstwa St. Rychlickiego i J. Siemka z 1999 r. oraz dodatkowo R. Neya z 2000 r., a także prognozę St. Rychlickiego i J. Siemka z 2000 r. zaprezentowaną na konferencji w sprawie przyszłości gazownictwa w Polsce, zorganizowanej przez **Krajową Izbę Gospodarczą**.

Minister Gospodarki nie podjął merytorycznej dyskusji z krytyczną oceną Prezesa URE, dotyczącą materiałów do *Oceny realizacji Założeń* oraz krótkoterminowej prognozy zapotrzebowania na gaz, sporządzonych przez ARE SA. W odniesieniu do projektu *Oceny realizacji Założeń* Prezes URE stwierdził: „prognoza ma podstawowe mankamenty warsztatowe oraz nietrafne założenia”, a nadto proponował by „przedłożony dokument ograniczyć do podstawowego, tj. zrezygnować z materiału Diagnoza sektora energetycznego – dane makroekonomiczne i dane dotyczące sektora energii, ponieważ jako materiał pomocniczy (...) jest niemiarodajny, np. brak danych za 2001 r. (nawet przybliżonych) (...); brak ujęć strukturalnych; brak jakiegokolwiek próby analizy związków przyczynowo-skutkowych sytuacji finansowej sektora; brak analiz cenowo-kosztowych itd.”⁴²

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, że Ministerstwo Gospodarki, opracowując projekt *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.* oraz *Ocenę realizacji i korektę Założeń*, nie wskazało źródeł finansowania zawartych w tych dokumentach zadań, w tym zwłaszcza przypisanych organom administracji publicznej. Dotyczyło to np. takich zadań jak:

- opracowanie i wprowadzenie w wyniku działań rządu systemu monitoringu wdrażania i przebiegu reform sektora energetycznego oraz skutków wdrażania tych reform dla gospodarki, prowadzonego przez niezależną instytucję rządową (pkt 3.2. *Oceny*),
- pomoc państwa kierowana do gmin, w ramach wspierania rozwoju regionalnego, w zakresie rozwoju gazowych sieci dystrybucyjnych (pkt 3.2. *Oceny*),
- wspieranie przez rząd maksymalizacji udziału gazu krajowego w ogólnej podaży gazu (pkt 3.1.2. *Oceny*).

Nieokreślenie sposobu finansowania ww. zadań należy uznać za działanie nierzetelne i niecelowe. Według Dyrektora Departamentu Energetyki w Ministerstwie Gospodarki, pana Wojciecha Tabisia, dopiero po przeprowadzeniu restrukturyzacji PGNiG SA możliwa będzie budowa rynku gazowego w Polsce i ujawni się ewentualna potrzeba podjęcia niezbędnych przedsięwzięć finansowych dla jego stabilizacji. Zadania takie jak wzrost krajowego wydobycia gazu, rozbudowa sieci na terenach wiejskich powinny być, zdaniem Ministerstwa Gospodarki, realizowane przez spółki powstałe w wyniku

⁴² Pismo GP/284/2002/MB z 7 marca 2002 r.

reorganizacji PGNiG SA. Finansowanie tych zadań powinno nastąpić poprzez zmianę stawek opłat za gaz ziemny⁴³. Sytuacja finansowa PGNiG SA rodzi jednakże wątpliwości, czy zadania te są możliwe do zrealizowania przez Spółkę w najbliższym okresie z własnych źródeł. Dodatkowo Ministerstwo nie wypracowało koncepcji rozwiązania problemu zadłużenia wobec PGNiG SA spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych, zwłaszcza z sektorów hutniczego i chemicznego. Mimo wniosków zarządu PGNiG SA o wsparcie i interwencję u dłużników Spółki, formułowanych m.in. w pismach do Podsekretarza Stanu pana Marka Kossowskiego i Sekretarza Stanu pana Andrzeja Szarawarskiego z 21 sierpnia 2002 r., Ministerstwo Gospodarki ograniczyło się do zaproponowania PGNiG SA zawieszenia decyzji o wstrzymaniu dostaw gazu dla dłużników (np. w piśmie z 25 marca 2002 r.⁴⁴ w sprawie Huty „Jedność” SA).

Brak dokładnego określenia sposobu sfinansowania wyznaczonych zadań spowodował, że zarówno *Założenia* jak i *Ocena* były ogólnikową deklaracją woli, a nie planem realizacji polityki energetycznej państwa. Należy przy tym zauważyć, że mimo stwierdzenia w *Ocenie realizacji i korekcie Założeń* faktu nieustalenia źródeł finansowania (np. w przypadku budowy systemu monitorowania realizacji założeń polityki energetycznej) nie dokonano odpowiednich korekt *Założeń*.

Minister Gospodarki przy projektowaniu *Założeń* nie wykorzystywał obowiązujących wówczas planów rozwoju w zakresie zaspokajania zapotrzebowania na gaz ziemny, sporządzanych przez przedsiębiorstwa gazownicze oraz założeń do planów zaopatrzenia w gaz, uchwalanych przez rady gmin po zaopiniowaniu przez samorzady województw i wojewodów.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli Minister Gospodarki jako naczelny organ, właściwy w sprawach polityki energetycznej i odpowiedzialny za opracowanie krajowego zapotrzebowania na paliwa i energię, nie może zaprezentować pełnych i aktualnych informacji w zakresie zapotrzebowania na paliwa i energię, bez znajomości danych wynikających z takich planów.

Złożenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.

Na podstawie art. 13 ust.1 *Prawo energetyczne Rada Ministrów* w dniu 22 lutego 2000 r. przyjęła *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku*. Jako główne cele krajowej polityki energetycznej uznano:

- bezpieczeństwo energetyczne (jego integralnym elementem jest bezpieczeństwo dostaw nośników energii z importu osiągnięte na drodze długoterminowej dywersyfikacji dostępu do złóż, np. gazu ziemnego),
- poprawa konkurencyjności,
- ochrona środowiska przyrodniczego.

Według *Założeń* gaz będzie w perspektywie do 2020 r. jednym z nośników o wzrastającym udziale w bilansie energetycznym. W strukturze zapotrzebowania na energię finalną udział gazu wynosił w 1997 r. 14%, a w latach 2005-2020 miałby wzrosnąć do 18-23,2%.

⁴³ Pisma: DE-1(PZ)-091-2/02/3654W z 10 października 2002 r. oraz DE-1(PZ)-091-2/02/3721W z 16 października 2002 r.

⁴⁴ DR./ag/892w/02.

Przewidywany w *Założeniach* bilans gazu ziemnego w latach 2005-2020 określono następująco (w zależności od przyjętego wariantu rozwoju):

| | | w mld m ³ | | | |
|---------------|-------------------------|----------------------|------|------|------|
| Wariant | Wyszczególnienie | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| Przetwarzania | Wydobycie | 4,3 | 4,2 | 3,8 | 3,6 |
| | Import | 12,1 | 15,5 | 19,1 | 22,4 |
| | Zapotrzebowanie krajowe | 16,4 | 19,7 | 22,9 | 26,0 |
| Odniesienia | Wydobycie | 4,3 | 4,2 | 3,8 | 3,6 |
| | Import | 13,6 | 17,8 | 21,2 | 25,7 |
| | Zapotrzebowanie krajowe | 17,9 | 22,0 | 25,0 | 29,3 |
| Postępu-Plus | Wydobycie | 4,3 | 4,2 | 3,8 | 3,6 |
| | Import | 11,4 | 14,2 | 18,3 | 24,0 |
| | Zapotrzebowanie krajowe | 15,7 | 18,4 | 22,1 | 27,6 |

Wariant przetwarzania – realizowany w warunkach słabego światowego rozwoju, przy średniorocznej stopie wzrostu PKB ok. 2,3%

Wariant odniesienia – realizowany w warunkach politycznej stabilności i rozwoju otoczenia międzynarodowego, przy stosunkowo powolnym kontynuowaniu przemian polskiej gospodarki i średnim tempie wzrostu PKB ok. 4%

Wariant Postępu-Plus – realizowany w sprzyjających warunkach otoczenia międzynarodowego oraz przy założeniu aktywnej, skutecznej polityki proefektywnościowej rządu, a także głębokiej i trwałej restrukturyzacji gospodarki; zmienia się struktura tworzenia PKB, istotnie wzrasta wydajność pracy; poziom wzrostu PKB wynosi ok. 5,5%; wariant ten charakteryzuje się bardzo oszczędnym użytkowaniem energii, w tym w gospodarstwach domowych.

W ww. dokumencie zdefiniowano dywersyfikację źródeł importu gazu jako bezpośrednie infrastrukturalne połączenie z przynajmniej dwoma zagranicznymi złożami gazu ziemnego z różnych kierunków geograficznych za pomocą rurociągów przesyłowych przekraczających granice państwa. Określono także sposób osiągnięcia tego celu poprzez zawarcie „długoterminowego kontraktu na dostawy do Polski ok. 5 mld m³ gazu rocznie, bezpośrednim połączeniem ze złożem eksportera, począwszy od 2005 r.”.

Główne elementy programu działania państwa w zakresie bezpieczeństwa energetycznego (w odniesieniu do gazu ziemnego), określone w *Założeniach*, zakładały ponadto m.in.:

- dokonanie przez rząd w 2000 r. kompleksowego przeglądu barier w pozyskiwaniu terenów pod budowę sieci gazowych oraz poszukiwaniu nowych złóż tego surowca,
- zobowiązanie przez rząd Prezesa URE do opracowania i opublikowania, w terminie do końca II kwartału 2000 roku, kryteriów jakimi będzie kierował się przy wydawaniu decyzji administracyjnej uznającej dane przedsiębiorstwo za działające na rynku konkurencyjnym (jednocześnie wskazano jako celowe przesunięcie w czasie tworzenia konkurencyjnego rynku gazu ziemnego),
- podjęcie przez rząd stosownych działań powodujących ewolucyjny sposób zmian poziomu i struktury taryf (w najbliższych latach uznano za dopuszczalny wzrost cen o kilka punktów procentowych ponad inflację dla odbiorców, będących beneficjentami skrośnego subsydiowania),

- restrukturyzację PGNiG SA poprzez wyłonienie struktur związanych z podstawowymi obszarami działalności, a następnie ich prywatyzację; do czasu pełnego wdrożenia przez kraje Unii Europejskiej zasady dostępu stron trzecich do sieci (TPA) podsektor przesyłu gazu nie był przewidziany do prywatyzacji,
- dokonanie przez Ministra Gospodarki do końca III kwartału 2000 r. przeglądu przepisów prawa w celu wyeliminowania barier prawnych uniemożliwiających modernizację systemów energetycznych w jednostkach finansowanych z budżetu centralnego i budżetów jednostek samorządów terytorialnych,
- określenie przez Ministra Gospodarki, w porozumieniu z Prezesem URE, jednolitych kryteriów i szczegółowych zasad umożliwiających prowadzenie polityki taryfowej, uwzględniającej w planach rozwoju przedsiębiorstw konieczność stosowania metody „planowania wg najmniejszych kosztów”.
- stworzenie systemu monitorowania realizacji założeń polityki energetycznej (SMEN) w celu analizy stanu aktualnego i przewidywanych na przyszłość zmian w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii, konkurencyjności, wpływu na środowisko oraz zrównoważenia interesów inwestorów i odbiorców.

Rządowa ocena realizacji i korekta Założeń

Według dokumentu *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, zaaprobowanego przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 2 kwietnia 2002 r., stopień realizacji zadań zawartych w *Założeniach* był niski, co wynikało m.in. z ich złego zdefiniowania i wadliwej konstrukcji analizowanych założeń. Ponadto, z uwagi na istotne zmiany przesłanek makroekonomicznych oraz nowy program zawarty w *Strategii Gospodarczej Rządu* ze stycznia 2002 r., Rada Ministrów uznała za konieczne opracowanie założeń polityki energetycznej na nowo. W konkluzji wymieniono jako niezbędne do realizacji następujące działania:

- ponowne zdefiniowanie celów wobec energetyki, jakie wynikają z polityki gospodarczej rządu,
- skrócenie horyzontu projekcji założeń polityki energetycznej, celem uzyskania większej trafności prognoz makroekonomicznych oraz zapotrzebowania na paliwa i energię a także jasnego zdefiniowania priorytetów i kierunków niezbędnych działań.

W związku z tym uznano jako nieodzowne przygotowanie do końca I półrocza 2002 r. przez Ministra Gospodarki projektu nowelizacji ustawy *Prawo energetyczne* w zakresie uregulowań art. 13-15. Równocześnie Minister Gospodarki do końca I półrocza 2002 r. miał dokonać analizy niezrealizowanych zadań „pod kątem ich aktualności w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, zasadności podjęcia lub kontynuowania realizacji z jednoczesnym nadaniem priorytetów realizacyjnych”.

W *Krótkoterminowej prognozie rozwoju sektora energetycznego kraju*, stanowiącej załącznik do *Oceny realizacji i korekty Założeń*, prognozowany bilans zapotrzebowania krajowego na gaz ziemny w roku 2005 przedstawiony został w następujący sposób:

| | |
|----------------------|--------------------------|
| Wariant BAZOWY | 13,72 mld m ³ |
| Wariant EFEKTYWNOŚCI | 12,74 mld m ³ |

Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r. została opracowana w związku z dyspozycją art. 13 ust. 2 *Prawa energetycznego*. Minister Gospodarki, przygotowując projekt takiej oceny, nie przeprowadził uprzednio pełnej analizy niezrealizowanych zadań określonych w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.* W efekcie ww. *Ocena* nie pozwalała stwierdzić, z jakich przyczyn nie zostały one zrealizowane - ze względu na przyczyny obiektywne czy z winy wykonawców. W związku z brakiem tej podstawowej informacji, dopiero *Ocenie realizacji i korekcie Założeń* wskazano konkretny termin (do końca I półrocza 2002 r.) przygotowania przez Ministra Gospodarki analizy niezrealizowanych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w kwietniu 2004 r. upłynęły dwa lata od czasu przedstawienia *Oceny realizacji i korekty Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.* Do końca maja br. Rada Ministrów nie przedstawiła Sejmowi takiej oceny za kolejny okres dwuletni. *Ustawa Prawo energetyczne*, w art. 13 ust. 3, obliguje rząd do prezentacji oceny realizacji założeń polityki energetycznej państwa, wraz z ewentualnymi propozycjami ich korekty, oraz prognozy krótkoterminowej rozwoju sektora energetycznego co dwa lata.

**Stan realizacji
polityki
energetycznej
Polski**

Zadania, określone w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 roku* oraz w *Ocenie i korekcie Założeń*, były niewłaściwie realizowane i nie zapewniały bezpieczeństwa energetycznego kraju w zakresie dostaw gazu ziemnego. Najistotniejszymi zaniedbaniami było niespełnienie wymogu dywersyfikacji dostaw gazu z importu⁴⁵ oraz niedostateczna realizacja inwestycji sieciowych na terenach wiejskich.

Mimo analizy Ministerstwa Gospodarki, wskazującej na bardzo niski stopień realizacji *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, nie podjęło ono działań zapewniających poprawę w tym zakresie.

Ministerstwo Gospodarki w opracowanej analizie realizacji zadań określonych w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.* (taki dokument sporządzono w dniu 5 czerwca 2002 r.) uznało, że jedynie 12 zadań z 66 zawartych w *Założeniach* zostało w pełni zrealizowanych. Z kolei 41 zadań oceniono w Ministerstwie jako niezrealizowane, a trzy zadania jako „zrealizowane nieskutecznie”. W wyniku przeprowadzonej analizy - w stosunku do 30 zadań (z ogółem 44 niezrealizowanych) Ministerstwo Gospodarki sformułowało wnioski „wskazana realizacja”, „będzie realizowane” lub „będzie realizowane w nowej formule”, natomiast w odniesieniu do 14 zadań wnioski przedstawiono jako „nieaktualne”, „zbędne specyfikowanie zadania”, „realizacja nie jest konieczna” lub „zbędna realizacja w tak szerokiej formule”.

Analiza ta, przedłożona w dniu 6 czerwca 2002 r. w trybie roboczym Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Gospodarki panu Markowi Kossowskiemu, zawierająca istotne dane dotyczące stopnia zaangażowania poszczególnych resortów w realizację zadań, nie została przedstawiona Radzie Ministrów. W opinii Izby taka informacja dla Rady Ministrów była z oczywistych względów niezbędna, nawet jeśli Minister Gospodarki nie został wprost zobligowany w zaprojektowanej przez siebie *Ocenie Założeń* do

⁴⁵ Zagadnienie to zostało obszernie omówione w pkt 3.2.5. informacji

poinformowania Rządu o stanie realizacji zapisów zawartych w jednym z podstawowych dokumentów dotyczących polityki i bezpieczeństwa energetycznego przyjętych przez ten Rząd do realizacji.

Zdaniem autorów *Oceny realizacji i korekty Założeń* szczególnie dotkliwie odczuwa się brak realizacji zadania polegającego na podejmowaniu inwestycji sieciowych na terenach wiejskich i rolnych. Również dokument *Restrukturyzacja wybranych sektorów gospodarki*, stanowiący integralną część *Strategii Gospodarczej Rządu* ze stycznia 2002 r., jako pierwszy cel strategiczny wymienia zapewnienie społecznościom lokalnym możliwości korzystania z gazu sieciowego, co pozwoli na zmniejszenie kosztów korzystania z energii przez ludność oraz poprawę warunków ochrony środowiska.

Ministerstwo Gospodarki przyczyniło się wprawdzie, poprzez opracowanie projektu, do uchwalenia *ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji*⁴⁶, która określa zasady udzielania gminie wsparcia finansowego na tworzenie i modernizację infrastruktury technicznej bezpośrednio związanej ze wspieraną inwestycją określonego przedsiębiorcy. Jednak wśród otrzymanych do końca 2002 r. przez Ministerstwo Gospodarki wniosków o udzielenie wsparcia finansowego na podstawie zapisów ustawy, nie było wystąpień dotyczących inwestycji związanych z gazem ziemnym. Wbrew stwierdzeniom Dyrektora Departamentu Energetyki Ministerstwa Gospodarki⁴⁷ nie ma możliwości wspierania inwestycji budowy i modernizacji sieci gazowej na terenach wiejskich w ramach Programu SAPARD. Brak takiej możliwości został potwierdzony w stanowisku wyrażonym w tej sprawie dla potrzeb kontroli przez Zastępcę Dyrektora Zespołu Analiz i Programów w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Jakuba Otwinowskiego⁴⁸.

Ministerstwo Gospodarki nie dotrzymało wyznaczonego w dokumencie *Ocena realizacji Założeń* terminu przygotowania projektu nowelizacji *Prawa energetycznego* w zakresie uregulowań art.13-15 (I półrocze 2002 r.). W konkluzji tego dokumentu stwierdzono m.in. potrzebę „nowego podejścia do programowania działań instytucji rządowych, zgodnych z celami, kierunkami i zasadami wypracowanymi przez rząd w zakresie szeroko rozumianej energetyki, wpływających na przebieg procesów gospodarczych”. Za „w pełni zasadne” uznano skrócenie horyzontu projekcji założeń polityki energetycznej „celem uzyskania większej trafności prognoz makroekonomicznych oraz zapotrzebowania na paliwa i energię a także jasnego zdefiniowania priorytetów i kierunków niezbędnych działań”. Ponadto zapisano, że nieodzowne jest przygotowanie do końca I półrocza 2002 r. przez Ministra Gospodarki projektu nowelizacji *Prawa energetycznego* w zakresie uregulowań art.13-15, która powinna dotyczyć przede wszystkim elastycznego doboru projekcji w zależności od konkretnej sytuacji ekonomicznej, a także rozgraniczyć przesłanki polityki energetycznej – w tym długookresowe prognozowanie – od celów i sposobów ich osiągnięcia.

Uzasadnieniem nieuwzględnienia nowelizacji art.13-15 *Prawa energetycznego* w ustawie o zmianie *Ustawy Prawo energetyczne z 24 lipca 2002 r.* był fakt, że projekt tej ustawy „za główne zadanie miał dostosowanie ustawodawstwa polskiego w zakresie energii do prawa Unii Europejskiej” i „został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 marca 2002 r. i następnie skierowany do Sejmu. Projekt ten został stosunkowo szybko uchwalony przez

⁴⁶ Dz.U. Nr 41, poz. 363 ze zm.

⁴⁷ Pismo DE-1(PZ)-091-2/02/3654W z 10 października 2002 r.

⁴⁸ Pismo ZAP-075-507/SPK-MB/2002 z 7 listopada 2002 r.

Parlament, bowiem w niecałe cztery miesiące. Zapowiedziana w Ocenie nowelizacja ustawy Prawo energetyczne nie ma charakteru harmonizacji prawodawstwa polskiego z prawem unijnym i będzie uwzględniona w szerszej korekcie ustawy Prawo energetyczne”. Jednakże Ministerstwo, przedkładając projekt *Oceny realizacji Założeń* do zatwierdzenia Radzie Ministrów, samo określiło niedotrzymany później termin nowelizacji art.13-15 *Prawa energetycznego*.

3.2.4. NADZÓR NACZELNYCH I CENTRALNYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ NAD FUNKCJONOWANIEM RYNKU GAZU ZIEMNEGO W POLSCE

Naczelne i centralne organy administracji rządowej, odpowiedzialne za prawidłowe funkcjonowanie rynku gazu ziemnego, nie wywiązywały się należycie z ustawowych zadań.

Realizacja zadań przez Ministra Gospodarki

Najwyższa Izba Kontroli zauważa szereg uchybień związanych z realizacją przez Ministra Gospodarki zadań naczelnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach polityki energetycznej, w części dotyczącej sektora gazu ziemnego.

Spośród obowiązków Ministra, wynikających z *ustawy Prawo energetyczne* niewłaściwie były realizowane: przygotowanie i koordynacja realizacji założeń polityki energetycznej, działania w zakresie przygotowania renegotjacji warunków importu gazu z Rosji w ramach tzw. *kontraktu jamalskiego*, zadania w zakresie współdziałania z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w gaz ziemny. Powodowało to, że Minister Gospodarki nie był faktycznym twórcą polityki energetycznej w części dotyczącej gazu ziemnego, jak również nie stworzył mechanizmów gwarantujących bezpieczeństwo energetyczne kraju.

Ocena działań Ministra Gospodarki w zakresie przygotowania założeń polityki energetycznej oraz koordynowania jej realizacji (art. 12 ust. 2 pkt 1 *Prawa energetycznego*) została przedstawiona w pkt 3.2.3. niniejszej informacji, a przygotowania renegotjacji *kontraktu jamalskiego* w pkt 3.2.5. niniejszej informacji.

Minister Gospodarki nie wypełniał zadań w dziedzinie współdziałania z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię, wynikających z treści art. 12 ust. 2 pkt 4 *Prawa energetycznego*. Izba nie zgadza się z interpretacją Ministerstwa, według której współdziałanie takie dotyczy jedynie sytuacji gdy „rozbudowa systemu wymaga inwestycji wykraczającej poza obszar jednego województwa”, a dotychczas „nie występowała konieczność takiego współdziałania”⁴⁹.

Należy zauważyć, że brak jakiegokolwiek współpracy w ww. dziedzinie powodowało, że Minister Gospodarki, będący naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej, nie posiadał wiedzy np. o sposobie opiniowania przez wojewodów gminnych założeń do planów zaopatrzenia w gaz ziemny w zakresie ich zgodności z założeniami polityki energetycznej państwa oraz o planach rozwoju przedsiębiorstw energetycznych

⁴⁹ Pismo DE-I(PZ)-091-2/02/3383W z dnia 12 września 2002 r.

w zakresie zaspokajania obecnego i przyszłego zapotrzebowania na gaz. Powszechny brak takich planów wskazywany był przez NIK jako jeden z kluczowych problemów polskiej energetyki, np. w informacjach o *wynikach kontroli funkcjonowania rynków energii cieplnej w latach 1998-2001*⁵⁰ oraz o *wynikach kontroli obsługi odbiorców energii elektrycznej*⁵¹. Potrzebę lepszej współpracy w omawianej dziedzinie uzasadnia również wymóg informowania **Komisji Europejskiej** o projektach inwestycyjnych określonych w ww. planach. Wymóg ten będzie egzekwowany od dnia uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, tj. 1 maja 2004 r., a rezultaty będą w dużym stopniu zależeć od kontaktów i zasobów informacyjnych MGPIPS.

Minister Gospodarki nierzetelnie zrealizował dyspozycję art. 52 ust. 4 *Prawa energetycznego*, nakazującą mu określenie w drodze rozporządzenia wymagań dotyczących efektywności energetycznej, jakie powinny spełniać urządzenia produkowane w kraju i importowane, wprowadzane do obrotu na obszarze kraju, zapewniające efektywność energetyczną, o których mowa w ust. 1 ww. artykułu. Minister Gospodarki miał również określić wymagania dot. stosowania etykiet i charakterystyk technicznych, o których mowa w ust. 2 tego samego artykułu oraz określić wzory takich etykiet. Odpowiedni akt wykonawczy do ustawy został wydany dopiero 14 miesięcy po wejściu w życie *Prawa energetycznego*. Wyjaśniając przyczyny tego opóźnienia Dyrektor Wojciech Tabiś nie podał ich, informując jedynie: „wykonaniem delegacji ustawowej z art.52 było wydanie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 lutego 1999 roku (Dz.U. 16, poz. 145) w sprawie wymagań w zakresie efektywności energetycznej, jaką powinny spełniać urządzenia produkowane w kraju i importowane, oraz wymagań w zakresie stosowania etykiet i charakterystyk technicznych. Rozporządzenie to opracowano w 1998 r. w Departamencie Regulacji Obrotu Wewnętrzny MG”.

Izba negatywnie ocenia działania Dyrektora Departamentu Energetyki w Ministerstwie Gospodarki związane z opracowaniem analizy uwarunkowań prawnych, strukturalnych i własnościowych dotyczących możliwości wprowadzenia rynku gazu w Polsce i określenia modelu tego rynku. Ocena ta dotyczy zarówno nieprawidłowości przy organizacji zamówienia publicznego ZP-252/459/AZ/01, którego przedmiotem była ww. analiza, jak też negatywnych skutków jego bezzasadnego unieważnienia, co spowodowało poniesienie przez Skarb Państwa nieuzasadnionych kosztów w wysokości 35 026 zł. Poza szczególnym znaczeniem tej problematyki, związanej z bezpieczeństwem energetycznym kraju, należy podkreślić, że wszelkie naruszenia przejrzystości procedur zamówień publicznych traktowane są przez NIK jako zagrożenie zjawiskami o charakterze korupcyjnym. Nie stwierdzono natomiast naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*⁵².

Wartość zamówienia nr ZP-252/459/AZ/01 nie została oszacowana z należytą starannością.

⁵⁰ KGP/DG-41015/01, s. 8

⁵¹ KGP/41016/02, s. 2

⁵² Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

Szacunkowy kosztorys z dnia 30 sierpnia 2001 r. opiewał na kwotę 150 000 zł i taka kwota została wskazana przez **Departament Energetyki Ministerstwa Gospodarki** w zgłoszeniu do realizacji, zaakceptowanym przez **Departament Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej MG** 5 września 2001 r. Natomiast we wniosku o wszczęcie postępowania z dnia 6 września 2001 r. Departament Energetyki podał kwotę 113 000 zł netto (równowartość 29 973 euro), tj. 138 000 zł brutto. Pozwoliło to skorzystać z zapisu art. 15 ust. 1 *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*⁵³ stanowiącego, że w postępowaniu o zamówienie publiczne, którego wartość nie przekracza równowartości kwoty 30 000 euro, nie jest obowiązkowy tryb przetargu nieograniczonego i nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, protestów i odwołań. Tymczasem ustawa stanowi także, że wartość szacunkowa zamówienia powinna być ustalona przez zamawiającego z należytą starannością (art. 2 ust. 1 pkt 9), a zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania *ustawy* lub uniknięcia procedur udzielania zamówień publicznych określonych ustawą zaniżyć wartości zamówienia (art. 3 ust. 2).

Pomniejszenie o 12 000 zł szacowanej wartości zamówienia było podyktowane – według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Energetyki MG pana Wojciecha Tabisia – „koniecznością wygospodarowania środków na dodatkowe zadania związane z integracją europejską w obszarze rynku energii w warunkach zarysowującego się problemu poważnego niedoboru środków budżetowych i działań podejmowanych przez urząd dla maksymalnego ograniczania wydatków”⁵⁴. Jednakże ostatecznie wybrano ofertę firmy **Badania Systemowe „EnergSys” Sp. z oo.**, proponującą cenę brutto 147 974 zł, a więc wyższą zarówno od zmniejszonej wartości szacunkowego kosztorysu, jak też od równowartości kwoty 30 000 euro. Należy przy tym podkreślić, że wśród ofert znajdowała się oferta z ceną niższą od wybranej - **Doradztwo Gospodarcze DGA SA** zgłosiło cenę brutto 116 998 zł. Ponieważ cena wybranej oferty była wyższa niż szacunkowa wartość zamówienia podana we wniosku, Biuro Zamówień Publicznych zwróciło się do Dyrektora Departamentu Energetycznego z pytaniem, czy Departament dysponuje brakującą kwotą (tj. 9 974 zł) i otrzymało z ww. Departamentu pozytywną odpowiedź.

Niezależnie od powyższej nieprawidłowości Izba z przyczyn merytorycznych uważa za niecelowe unieważnienie ww. postępowania, co nastąpiło w grudniu 2001 r. Według Dyrektora Departamentu Energetyki pana Wojciecha Tabisia przesłanką unieważnienia była wydana 22 października 2001 r. decyzja Ministra Skarbu Państwa o wstrzymaniu restrukturyzacji PGNiG SA. W ocenie Izby nie zachodził związek przyczynowo-skutkowy między wstrzymaniem restrukturyzacji PGNiG SA a wykonaniem analizy uwarunkowań prawnych, strukturalnych i własnościowych w zakresie wprowadzenia rynku gazu w Polsce.

Zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, przedmiotowa analiza dotyczyć miała bowiem:

- przeglądu rozwiązań systemowych rynku gazu w wybranych krajach Unii Europejskiej,
- analizy funkcjonowania sektora gazowego w Polsce,
- określenia koncepcji modelu rynku gazu możliwego do wprowadzenia w Polsce w zakresie wymaganym dyrektywami UE i w terminie określonym we wspólnym stanowisku negocjacyjnym Polski i Komisji Europejskiej.

⁵³ Dz.U. Nr 119 z 1998 r. ze zm.

⁵⁴ Pismo DE-7-077-3913/TNK/02/4063 z 19 listopada 2002 r.

W opinii NIK, zdobycie wiedzy na ww. tematy było potrzebne, by kontynuować odsuniętą w czasie restrukturyzację PGNiG SA. Nie znajduje uzasadnienia argumentacja, że wstrzymanie restrukturyzacji uwolniło Ministerstwo Gospodarki od potrzeby zdobycia wiedzy stanowiącej podstawę jakichkolwiek działań restrukturyzacyjnych branży gazowniczej w Polsce.

Argumentacja Ministerstwa stoi również w sprzeczności z faktem, że kolejne zamówienie (ZP-252-115/AZ/02) – o takim samym przedmiocie jak wyżej opisane - miało miejsce nie tylko przed zatwierdzeniem przez Radę Ministrów nowego programu restrukturyzacji, ale nawet przed opracowaniem projektu tego programu. Postępowanie wszczęto bowiem 17 maja 2002 r., podczas gdy projekt programu restrukturyzacji powstał w czerwcu 2002 r. a jego zatwierdzenie przez **Radę Ministrów** nastąpiło 13 sierpnia 2002 r. Potwierdza to opinię Izby, że termin zamówienia przedmiotowej analizy nie był uzależniony od zatwierdzenia do realizacji programu restrukturyzacji PGNiG SA. Ze względu na przedmiot analizy byłaby ona – w ocenie Izby - bardziej przydatna jako materiał pomocniczy do wykorzystania przy opracowywaniu programu restrukturyzacji, niż po jego zatwierdzeniu.

Postępowanie unieważnione zostało 4 grudnia 2001 r., podczas gdy termin wykonania analiz mijał 30 listopada 2001 r. Działania takie mogły narazić Skarb Państwa na straty, w przypadku gdyby wyłoniony w przetargu wykonawca zdecydował się wystąpić z pozwem o wypłatę odszkodowania.

Departament Energetyki Ministerstwa Gospodarki wszczął 17 maja 2002 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego ZP-252-115/AZ/02. W wyniku przeprowadzonego postępowania wybrano ofertę firmy **Frąckowiak i Wspólnicy Konsulting Sp. z oo.** o wartości 183 000 zł brutto. Oferta ta była o 35 026 zł droższa od oferty wybranej na podstawie poprzedniego zamówienia ZP-252/459/AZ/01.

**Realizacja zadań
przez Ministra
Skarbu Państwa**

Minister Skarbu Państwa nierzetelnie wypełniał niektóre zadania w zakresie nadzoru właścicielskiego pełnionego w imieniu Skarbu Państwa nad funkcjonowaniem PGNiG SA.

Izba, uznając prawo Ministra Skarbu Państwa do kształtowania polityki personalnej w organach spółek Skarbu Państwa, ocenia działania odnośnie PGNiG SA w tym zakresie jako wielokrotnie pozbawione przesłanek merytorycznych.

W ciągu 4 lat objętych kontrolą funkcję prezesa zarządu PGNiG SA pełniły 4 osoby, a w składzie rady nadzorczej spółki 9-krotnie dokonywano zmian, przy czym tylko raz zmiana była związana z końcem kadencji rady. Część tych decyzji została podjęta bez merytorycznego uzasadnienia.

Minister Skarbu Państwa nie udzielił absolutorium za 2001 r. czterem członkom Zarządu PGNiG SA: Andrzejowi Lipce, Bogusławowi Marcowi, Piotrowi Woźniakowi i Mirosławowi Grelikowi. Z dokumentów przedstawionych do kontroli w MSP wynikało, że nieskwitowanie ww. członków zarządu PGNiG SA miało związek z nieprawidłowościami i uchybieniami formalnymi związanymi z procesem przygotowywania oraz emisją euroobligacji. Wbrew sugestiom Ministra, że odpowiedź na postawione w toku kontroli w MSP pytania w powyższej sprawie znajduje się w *Raporcie na temat czynności i decyzji podejmowanych przez organy PGNiG SA oraz MSP i MG w związku*

z emisją euroobligacji, dokument ten nie zawierał ocen opisanych działań i decyzji podejmowanych w związku z emisją euroobligacji przez ww. nieskwitowanych członków zarządu (raport stwierdzał, że jego celem „jest ustalenie prawidłowości działań i decyzji podejmowanych przez Radę Nadzorczą PGNiG SA”). Co więcej jeden z nieskwitowanych członków zarządu PGNiG SA (P. Woźniak) w ogóle nie występuje w opisie czynności związanych z kwestionowaną przez Ministra emisją euroobligacji, a drugi (B. Marzec) był w zarządzie spółki do maja 2001 r., podczas gdy pierwszą decyzję wyrażającą zgodę na emisję euroobligacji NWZA PGNiG SA podjęło w dniu 20 lipca 2001 r. Mimo to w notatce dla Podsekretarza Stanu w MSP Ireneusza Sitarzkiego na drugą część ZWZA PGNiG SA, która miała miejsce w dniu 26 lipca 2002 r., sporządzonej przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej MSP Oresta Nazaruka, stwierdzono że „mając na uwadze sposób przeprowadzenia emisji euroobligacji oraz wysokość kosztów jakie w związku z tym poniosła Spółka, przychyłając się do wniosku Rady Nadzorczej rekomendujemy nie udzielanie skwitowania z wykonywania obowiązków w roku 2001 następującym osobom zasiadającym w Zarządzie Spółki: Pan Mirosław Grelik, Pan Bogusław Marzec, Pan Piotr Woźniak”.

W listopadzie 2001 r. odwołano trzech członków rady nadzorczej półtora miesiąca po powołaniu ich do Rady Nadzorczej III kadencji z uwagi na „negatywną ocenę perspektyw kształtowania się przyszłej współpracy oraz zaangażowanie w realizację strategii nowego Ministra Skarbu Państwa”.

W grudniu 2001 r. zawieszono w trybie natychmiastowym część zarządu. Mimo kilkakrotnych prób uzyskania wyjaśnień od Ministra Skarbu Państwa, podejmowanych zarówno w toku kontroli prowadzonej w MSP jak i PGNiG SA, Minister nie podał konkretnych przyczyn „utrąty zaufania Akcjonariusza Spółki” do trzech członków zarządu PGNiG SA: Andrzeja Lipko, Zbigniewa Tatysa i Piotra Woźniaka, skutkującej zawieszeniem ich w trybie natychmiastowym w czynnościach z dniem 7 grudnia 2001 r. od godziny 12.00.

Minister Skarbu Państwa nie egzekwował od Zarządu PGNiG SA sprawozdań z realizacji zadań Spółki określonych przez Radę Ministrów w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 roku*. Zarząd PGNiG SA został zobowiązany do składania Ministrowi Skarbu Państwa takich sprawozdań nie rzadziej niż co 6 miesięcy na podstawie §12 ust. 5 statutu, którego postanowienie zostało wprowadzone uchwałą WZA w grudniu 2000 r. Do grudnia 2002 r. PGNiG SA sporządziło tylko jedno sprawozdanie (z lipca 2001 r.). Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej MSP „takich raportów nie udało się zidentyfikować w archiwum MSP”. Z wyjaśnień tych wynikało również, że Departament sprawujący nadzór nad PGNiG SA nie wiedział dlaczego nie dysponuje tymi sprawozdaniami. Dopiero w związku z kontrolą NIK Ministerstwo Skarbu Państwa zwróciło się do Spółki w sprawie ww. sprawozdań. W następstwie tego Spółka przekazała Ministerstwu wspomniane sprawozdanie z lipca 2001 r. oraz poinformowała, że kolejne zostanie ukończone do końca 2002 r.

**Realizacja zadań
przez Prezesa
URE**

Prezes URE, zgodnie z *ustawą Prawo energetyczne*, jest centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym m.in. za sprawy regulacji gospodarki paliwami gazowymi. Ponadto *ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej* (art. 21) wyposażyła Prezesa URE, jako organ koncesyjny, w kompetencje do kontroli koncesjonowanej działalności gospodarczej, regulowanej *Prawem energetycznym*.

Sposób wypełniania przez Prezesa URE części ustawowych zadań w zakresie regulacji gospodarki paliwami w odniesieniu do sektora gazu ziemnego zasługuje na ocenę negatywną. Nieprawidłowości występowały przede wszystkim w obszarze działań dotyczących udzielania koncesji oraz wypełniania przez URE obowiązków kontrolnych wobec przedsiębiorstw energetycznych działających na rynku gazu w Polsce. Nie stwierdzono natomiast uchybień odnoszących się m.in. do zatwierdzania taryf paliw gazowych (poza jednym przypadkiem), rozstrzygania sporów w zakresie określonym w art. 8 ust. 1 *Prawa energetycznego*, nałożonych kar pieniężnych.

Część działań Prezesa URE związanych z udzielaniem koncesji została przeprowadzona z naruszeniem przepisów *Prawa energetycznego*, a kontrola koncesjonowanej działalności gospodarczej w sektorze gazowym była prowadzona nierzetelnie. W wyniku zaniechań w tym zakresie w 1998 r. dopuszczono do uszczuplenia wpływów należnych budżetowi państwa o kwotę co najmniej 519 000 zł.

Prezes URE wydał wszystkie 32 koncesje z urzędu, dotyczące paliw gazowych, z naruszeniem ustawowego terminu określonego w art. 67 ust. 1 *Prawa energetycznego*, który upływał z dniem 4 grudnia 1998 r., tj. 18 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy. Decyzje koncesyjne wydawano od 15 marca do 19 lipca 1999 r., a więc z opóźnieniem od 3 do 7 miesięcy.

Wyjaśnienia Prezesa URE⁵⁵, że był to termin o charakterze instrukcyjnym, nie jest zgodne z postanowieniami ustawy. Poprzez sformułowanie „W terminie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy Prezes URE udzieli z urzędu koncesji (...)” ustawodawca wyraził wolę, aby ta kwestia w określonym terminie została uporządkowana. Nie może być także usprawiedliwieniem ilość koncesji, gdyż ustawodawca przewidział 18-miesięczny termin. Ponadto należy ocenić jako działanie nierzetelne prowadzenie postępowania koncesyjnego przewlekłe, w tym także w przypadku największych spółek działających na rynku gazu: PGNiG SA i EuRoPol GAZ SA. Kwestionariusze koncesyjne przesłano tym spółkom dopiero w dniu 30 listopada 1998 r., a więc na 5 dni przed upływem 18-miesięcznego okresu przewidzianego na udzielenie koncesji z urzędu. Co prawda Prezes URE zwrócił się do PGNiG SA w dniu 24 czerwca 1998 r. z informacją o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia koncesji, jednakże w odniesieniu do przesyłania, dystrybucji i obrotu ciepłem. W dniu 10 sierpnia 1998 r. Prezes URE umorzył to postępowanie uzasadniając że „został poinformowany, że PGNiG nie prowadzi działalności gospodarczej w ww. zakresie”, a właściwy kwestionariusz (dotyczący gazu ziemnego) przesłał dopiero po blisko 4 miesiącach. Wszczęcie czynności w takim terminie utrudniło udzielenie koncesji z urzędu w ustawowym terminie.

Należy zauważyć, że gdyby Prezes URE wydał decyzje koncesyjne z urzędu przed upływem terminu ustawowego, tj. w 1998 r., to zgodnie z art. 34 ust. 1 *Prawa energetycznego* oraz z § 4 ust. 2 *rozporządzenia RM z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja przedsiębiorstwa energetyczne*, które otrzymały te koncesje byłyby zobowiązane do wniesienia pierwszych wymaganych opłat już za 1998 r. (pierwszą opłatę należało wnieść w terminie do 30 dni od dnia wydania koncesji). Wydanie koncesji w 1998 r. jedynie spółce PGNiG SA (płacącej najwyższą stawkę) spowodowałoby wpływ do budżetu w wysokości nie mniej niż 519 000 zł (kwota taka wynika z poziomu

⁵⁵ Pismo GP/1388/2002/IF z dnia 19 października 2002 r.

przychodów z działalności objętej koncesją w 1997 r. –pomnożonych przez współczynnik określony w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów). Tak więc Prezes URE, wydając z opóźnieniem decyzje z urzędu, nie wykazał należytej dbałości o finanse publiczne.

Na 57 koncesji wydanych przez Prezesa URE dla przedsiębiorstw energetycznych na przesyłanie i dystrybucję paliw gazowych, 23 koncesje udzielone od 14 czerwca 2000 r. (tj. dnia wejścia w życie nowelizacji *Prawa energetycznego*, znoszącej obowiązek uregulowania przez Ministra Gospodarki w rozporządzeniu szczegółowych warunków planowania rozwoju i finansowania inwestycji⁵⁶) zostały wydane z naruszeniem art. 35 ust. 1 pkt 2 *Prawa energetycznego*, gdyż do wniosków o udzielenie koncesji, złożonych przez te przedsiębiorstwa, nie były załączone projekty planów rozwoju. Należy podkreślić, że także po udzieleniu koncesji – do czasu kontroli NIK - Prezes URE nie występował do przedsiębiorstw o przedłożenie takich planów, wymaganych również zgodnie z postanowieniami art. 16 *Prawa energetycznego*.

Koncesje na przesyłanie i dystrybucję oraz obrót paliwami gazowymi czterem spółkom: **Mazowieckiej Spółce Gazownictwa sp. z o.o.**, **Karpackiej Spółce Gazownictwa sp. z o.o.**, **Pomorsko – Wielkopolskiej Spółce Gazownictwa sp. z o.o.**, **Śląskiej Spółce Gazownictwa sp. z o.o.**, zostały wydane przez Prezesa URE dodatkowo z naruszeniem art. 35 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*, bowiem ich wnioski koncesyjne nie określały środków jakimi dysponowali wnioskodawcy w celu wywiązania się z koncesji. Prezes URE wskazał w wyjaśnieniach, że „Spółki powyższe wykazały bowiem, że są w stanie pozyskać środki finansowe i techniczne niezbędne do prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej, poprzez złożenie do akt spraw, kopii uchwały NWZA PGNiG z dnia 17 września 2001 r., które zaakceptowało przeniesienie na rzecz spółek majątku, wymienionego w aktach założycielskich”⁵⁷. Jednakże spółki te otrzymały koncesje decyzjami Prezesa URE z dnia 30 kwietnia 2001 r. i 16 maja 2001 r., a zatem ponad cztery miesiące przed terminem wskazanego NWZA PGNiG SA⁵⁸.

Kontrola Prezesa URE nad przestrzeganiem przez przedsiębiorstwa energetyczne warunków wydanych koncesji sprowadzała się głównie do analizowania rocznych sprawozdań, w których prócz danych ogólnych dotyczących przedsiębiorstw zamieszczano: opis realizacji warunku koncesji dotyczącego ochrony środowiska (jeśli był w koncesji zawarty) oraz odpowiedź na pytanie: „*Czy działalność była prowadzona zgodnie z pozostałymi warunkami zawartymi w koncesji oraz innymi przepisami*”. Nie korzystano z możliwości dokonania kontroli tego zagadnienia w przedsiębiorstwach, na podstawie uprawnień wynikających z art. 21 *ustawy Prawo działalności gospodarczej*. Prezes URE stwierdził⁵⁹, że żaden z przepisów *Prawa energetycznego* nie daje Prezesowi URE prawa przeprowadzenia bezpośredniej kontroli w siedzibie przedsiębiorstwa. Natomiast uprawnienia do kontroli działalności gospodarczej w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją, zapisane w *ustawie Prawo działalności gospodarczej* – według Prezesa URE – „nie mogą stanowić samoistnej podstawy

⁵⁶ v. pierwotny art. 9 ust. 2. Ta delegacja ustawowa nie została zrealizowana do 14 czerwca 2000 r.

⁵⁷ Pismo GP/1388/2002/IF z dnia 19 listopada 2002r. (na piśmie data 19.10.2002 r.).

⁵⁸ Omawiane NWZA PGNiG S.A. odbyło się w dniu 11 września 2001 r. (akt notarialny Rep. A Nr 29304/2001 Kanc Not. Paweł Błaszczak, w dniu 17 września 2001r. odbyły się Zgromadzenia Wspólników Spółek, na których podjęto uchwały o podwyższeniu kapitałów spółek.

⁵⁹ Pismo GP/11964/2003/IF z dnia 10 grudnia 2003 r., zawierające zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.

do prowadzenia kontroli przez Prezesa URE. *Ustawa Prawo działalności gospodarczej* w stosunku do *ustawy Prawo energetyczne* jest aktem prawnym o charakterze ogólnym, w związku z czym pierwszeństwo w stosowaniu prawa przez Prezesa URE ma *ustawa Prawo energetyczne*, będąca ustawą o charakterze szczególnym”. Zdaniem Izby *Prawo energetyczne* w art. 23 ust. 2 wymienia niezamknięty katalog kompetencji i obowiązków Prezesa URE (poprzez użycie pojęcia „w szczególności”), co oznacza, że inne akty normatywne mogą zawierać takiego rodzaju upoważnienia. W świetle powyższego nie można uznać, że Prezes URE jest pozbawiony praw, jakie nadano organom koncesyjnym mocą art. 21 *ustawy Prawo działalności gospodarczej*.

Izba pozytywnie ocenia realizowanie przez Prezesa URE procedur zatwierdzania taryf, poza jednym przypadkiem naruszenia warunków *Prawa energetycznego* przy zatwierdzeniu w dniu 15 marca 2002 r. taryfy Nr 1/2002 dla spółki PGNiG SA. Natomiast działania w zakresie kontrolowania taryf paliw gazowych należy ocenić jako nierzetelne.

Prezes URE zatwierdził w dniu 15 marca 2002 r. taryfę Nr 1/2002 dla PGNiG SA pomimo, że taryfa nie spełniała wymogów wynikających z art. 7 ust. 4 *Prawa energetycznego* oraz §§ 7 ust. 2 pkt 1, 17 i 18 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi* w zakresie określenia stawek opłat za przyłączenie do sieci przesyłowej. Ponadto dane służące za podstawę jej opracowania pochodziły z księgowości prowadzonej niezgodnie z art. 44 ustawy.

Ww. taryfa zawierała w pkt 8.6. zapis: „Opłatę za przyłączenie do sieci przesyłowej ustala się w umowie o przyłączenie. Wysokość opłaty wynosi $\frac{1}{4}$ rzeczywistych nakładów poniesionych na realizację standardowych elementów sieci.” Tymczasem w art. 7 ust. 4 *Prawa energetycznego* postanawia się, że za przyłączenie do sieci: „pobiera się opłatę określoną na podstawie ustalonych w taryfie stawek opłat za przyłączenie do sieci.” W zatwierdzonej taryfie ww. stawek opłat nie było. Według Prezesa URE⁶⁰ nie ma w ww. taryfie niezgodności z art. 7 ust. 4 *Prawa energetycznego* ze względu na treść ust. 5 tego samego artykułu mówiącego o sposobie kalkulowania tych stawek. W uzasadnieniu do Decyzji Prezesa URE z dnia 15 marca 2002 r. w sprawie zatwierdzenia taryfy PGNiG SA dla paliw gazowych stwierdzono z kolei, że „taryfa nie zawiera stawek opłat za przyłączenie do sieci przesyłowej z uwagi na istotną zindywidualizowaną wielkość ponoszonych nakładów inwestycyjnych dla poszczególnych podmiotów zainteresowanych przyłączeniem do sieci przesyłowej”. Przywołany art. 7 ust. 5 określa jedynie sposób, w jaki należy dokonać kalkulacji stawek opłat za przyłączenie - „(...) kalkuluje się na podstawie $\frac{1}{4}$ średniorocznych nakładów inwestycyjnych (...)”. Natomiast w myśl ust. 4 taryfa winna zawierać konkretne stawki opłat skalkulowane według zasad określonych w ust. 5. Takie wymogi co do stawek opłat i opłat znajdują także odzwierciedlenie w brzmieniu art. 46 ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy.

Przedmiotowa taryfa została zatwierdzona mimo stwierdzenia nieprzestrzegania także wymogów art. 44 *Prawa energetycznego*, określającego sposób prowadzenia księgowości, umożliwiający następnie ustalanie właściwego poziomu taryf. W piśmie z dnia 24 maja 2001 r., skierowanym do PGNiG SA w sprawie zatwierdzanego wtedy planu rozwoju spółki, Prezes URE stwierdził m.in., że spółka ta nie przestrzega wymogów art. 44 *Prawa energetycznego*. W odpowiedzi na to pismo prezes zarządu PGNiG SA

⁶⁰ Pismo GP/1454/2002/IF z dnia 27 listopada 2002 r.

stwierdził: „(...)intensyfikujemy prace nad doprowadzeniem do pełnego stosowania zapisu art. 44 (...) zobowiązującego do prowadzenia ewidencji księgowej umożliwiającej obliczanie kosztów stałych zmiennych i przychodów odrębnie dla każdego rodzaju działalności koncesjonowanej, a także w odniesieniu do poszczególnych grup taryfowych odbiorców. Przewidujemy, że kolejne projekty planów rozwoju składanych przez nas do uzgodnienia będą zgodne z ustawą oraz posłużą do obiektywnej weryfikacji wniosków taryfowych.” Z informacji przekazanych przez PGNiG S.A.⁶¹ wynika, że Zakładowy Plan Kont spełniający wymagania przepisu art. 44 *Prawa energetycznego* przyjęty został uchwałą Nr 383/2002 Zarządu Spółki z dnia 23 grudnia 2002 r. (zastąpił on ZPK z 2000 r.).

Należy zauważyć, że przyjęto zasadę że przedsiębiorstwa energetyczne, występując o zatwierdzenie taryf, składały oświadczenia o zgodności tych taryf z *Prawem energetycznym*, w tym z art. 44. Brak było jednak kontroli prawdziwości tych oświadczeń ze strony Prezesa URE, co Izba ocenia jako nierzetelność w sprawowaniu kontroli nad prawidłowością funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych w tym obszarze.

W wyjaśnieniach złożonych przez Wiceprezesa URE (z upoważnienia Prezesa URE)⁶² znalazło się stwierdzenie, że „Kontrolę przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne postanowień art. 44 *Prawa energetycznego* wobec ograniczonych możliwości kadrowych i finansowych (konieczność zatrudnienia biegłych rewidentów) powinny być dokonywane w przypadkach powziętych wątpliwości co do „prawdomówności” złożonych oświadczeń. Ponieważ dotychczas nie było ewidentnych tego przykładów, stąd nie było konieczności przeprowadzania kontroli w tym zakresie w siedzibie przedsiębiorstw energetycznych”. Opisany wyżej przypadek niedostosowania się przedsiębiorstwa do wymogów art. 44 *Prawa energetycznego* zaprzecza twierdzeniu że nie było dotychczas przykładu naruszenia tego przepisu i wysnutego z niej wniosku o braku potrzeby przeprowadzanie kontroli w tym obszarze. Ponadto wyniki kontroli w EuRoPol GAZ SA wykazały, że według obowiązującego w tej spółce planu kont nie było możliwe wyodrębnienie kosztów budowy dyspozytorski gazociągu, z pominięciem nakładów na budynek biurowo-administracyjny, a tym samym podział kosztów tej inwestycji na związane bezpośrednio z budową systemu gazociągów tranzytowych oraz nie mające takiego związku.

Nie można również podzielić poglądu, że dla kontroli ww. zagadnienia konieczne jest zatrudnienie biegłych rewidentów. Identyczna wiedza i umiejętności są bowiem wymagane w procesie zatwierdzania taryf, w którym niezbędna jest szczegółowa analiza m.in. kosztów i przychodów, dokonywana przez pracowników URE.

W świetle ustawy *Prawo energetyczne*, a szczególnie art. 23 ust. 2 pkt 2 i art. 56 ust. 1 pkt 6 niewłaściwe było wykonanie przez Prezesa URE obowiązków w zakresie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne zatwierdzonych taryf na paliwa gazowe.

Prezes URE w udzielonych wyjaśnieniach⁶³ podał, że nie przeprowadzano kontroli prawidłowości stosowania przez przedsiębiorstwa energetyczne zatwierdzonych taryf, poza przypadkami wynikającymi ze skarg odbiorców. Stwierdził także „W przypadku takiego przedsiębiorstwa jak PGNiG SA zastosowanie innych cen i stawek opłat niż zatwierdzone w taryfie jest fizycznie niemożliwe, gdyż system informatyczny zastosowany przy wystawianiu faktur VAT uniemożliwia takie działanie (w momencie wejścia taryfy w życie nowe ceny i stawki opłat wprowadzane są do systemu

⁶¹ Pismo Zarządu Spółki z dnia 26 listopada 2003 r. znak BY/3306/03.

⁶² Pismo GP/1250/2002/IF z dnia 25 października 2002 r.

⁶³ Pismo GP/1388/2002/IF z dnia 19 października 2002 r.

bilangowego automatycznie i inkasent wystawiający faktury nie ma możliwości ich zmiany. Natomiast w sytuacji, gdy PGNiG SA obsługuje ponad 6 mln odbiorców, sprawdzenie czy ich klasyfikacja do grup taryfowych jest prawidłowa, jest niemożliwe.” Izba nie może podzielić powyższej opinii, albowiem nawet tak duża liczba odbiorców nie wyklucza możliwości dokonywania kontroli wrywkowych. Urząd nie podjął natomiast nawet próby takiej kontroli.

Sposób realizacji przez Prezesa URE niektórych kompetencji w zakresie regulowania działalności przedsiębiorstw energetycznych, operujących w sektorze paliw gazowych, nie był wystarczający dla uzyskania potwierdzenia wypełniania przez te przedsiębiorstwa obowiązków określonych w *Prawie energetycznym*.

Realizacja przez Prezesa URE obowiązku wydawania koncesji na zakup gazu z zagranicy z uwzględnieniem dywersyfikacji źródeł, wynikającego z art. 32 ust. 2 *Prawa energetycznego*, ograniczała się do zawarcia w tych koncesjach zapisu o wymaganym poziomie dywersyfikacji, określonym w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy*. Prezes URE w latach 2001-2002 (do końca listopada) nie dokonywał natomiast kontroli przestrzegania wymogu dywersyfikacji.

Prezes URE nie przeprowadził ani jednej kontroli w miejscu wykonywania zadań przez przedsiębiorstwa energetyczne (posiadające koncesje na przesyłanie i dystrybucję oraz na obrót paliwami gazowymi), czy osoby zajmujące się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji gazowych posiadają kwalifikacje zgodne z wymogami art. 54 *Prawa energetycznego*. Jedyne działanie kontrolne tego zagadnienia, wskazane w toku kontroli, polegało na porównaniu, nadesłanych przez kontrolowane przedsiębiorstwo do oddziału URE, wykazu stanowisk wymagających odpowiednich kwalifikacji oraz kserokopii zaświadczeń kwalifikacyjnych. Nie można uznać za wystarczające wyjaśnienia Prezesa URE⁶⁴, że kontrole kwalifikacji osób wykonujących czynności, o których mowa w art. 54 ust. 1 *Prawa energetycznego*, odbywały się w czasie weryfikowania wniosku o uzyskanie koncesji. Podczas weryfikacji wniosku przedsiębiorstwa składały bowiem jedynie oświadczenia o zatrudnianiu osób o wymaganych kwalifikacjach, natomiast komisje kwalifikacyjne (o których jest także mowa w wyjaśnieniach) nie dokonują kontroli ww. zagadnienia, a jedynie kontrolują kwalifikacje osób zgłoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne. Art. 23 ust. 2 pkt 10 *Prawa energetycznego* stanowi, że do obowiązków Prezesa URE należy w szczególności kontrola kwalifikacji osób, o których mowa w art. 54, czyli osób zajmujących się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji określonych w przepisach, o których mowa w ust. 6 art. 54.

URE dokonał w badanym okresie 11 kontroli parametrów jakościowych gazu ziemnego, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 4 *Prawa energetycznego*. Kontroli tych dokonały cztery komórki organizacyjne, w tym tylko trzy z dziewięciu oddziałów. Tak wąski terytorialnie zakres kontroli nie pozwalał – w opinii NIK – dokonać pełnej oceny jakości dostaw gazu, a w konsekwencji zabezpieczenia w tym zakresie interesu odbiorców.

Ustalenia kontroli prowadzą do konkluzji, że przepis nakładający na każde przedsiębiorstwo, dokonujące importu gazu, obowiązek przestrzegania poziomu dywersyfikacji w niektórych przypadkach może być trudny do spełnienia. Przyczynami tego są m.in. uwarunkowania techniczne. Istniejąca infrastruktura przesyłowa nie pozwala na swobodne kształtowanie struktury importu gazu, a jej rozbudowa wiąże się z dużymi nakładami finansowymi. Wpływ na spełnianie

⁶⁴ Pismo GP/1388/2002/IF z dnia 19 października 2002 r.

wymogu dywersyfikacji mogą mieć także istniejące uwarunkowania wynikające z zawartych umów (np. długoterminowe kontrakty na dostawy gazu z Federacji Rosyjskiej przy obowiązującej formule „bierz albo płać”).

Prezes URE wymierzył dwie kary pieniężne: jedną (w wysokości 450 tys. zł) przedsiębiorstwu energetycznemu EuRoPol Gaz SA za stosowanie od 1 lutego do 3 sierpnia 2000 r. stawek opłat za usługi przesyłowe nie przedstawionych (w ramach taryfy) do zatwierdzenia Prezesowi URE i w ten sposób naruszenie art. 47 *Prawa energetycznego*, a drugą (w wysokości 5 tys. zł) prezesowi zarządu tego przedsiębiorstwa, jako kierownikowi odpowiedzialnemu za opisane wyżej działanie. Od decyzji o wymierzeniu tych kar obydwie podmioty odwołały się do sądu, który wyrokiem z dnia 21 listopada 2001 r. podzielił stanowisko Prezesa URE. W sprawie tej została wniesiona kasacja, do zakończenia kontroli nie rozpatrzona.

Odrębnym problemem w tej sprawie stał się fakt, że spółka EuRoPol GAZ SA świadczyła usługi i pobierała za nie opłaty bez zatwierdzonej taryfy od 1 lutego 2000 r. do dnia 28 sierpnia 2002 r., kiedy to Prezes URE zatwierdził taryfę. *Prawo energetyczne* nie stanowi jakie stawki należy stosować od momentu rozpoczęcia działalności na podstawie otrzymanej koncesji do momentu wejścia w życie pierwszej zatwierdzonej taryfy. Oczekiwanie na zatwierdzenie taryfy mogłoby oznaczać brak obsługi w tym okresie odbiorców. Z drugiej strony nieuregulowanie tej kwestii w *Prawie energetycznym* może prowadzić do sytuacji, gdy przedsiębiorstwo zwleka z przedstawieniem Prezesowi URE do zatwierdzenia projektu taryfy, pobierając w tym czasie opłaty za usługi według dowolnie ustalonych stawek, bez jakiegokolwiek kontroli Prezesa URE.

Niepodjęcie w tym zakresie żadnych działań przez Prezesa URE odnośnie EuRoPol GAZ SA przez ponad 2 lata było zjawiskiem negatywnym. Nie stanowi usprawiedliwienia takiego zaniechania argument, przedstawiony w wyjaśnieniach⁶⁵, że do Prezesa URE nie należy inicjatywa zmian przepisów prawnych.

3.2.5. DZIAŁANIA ZWIĄZANE Z DYWERSYFIKACJĄ KIERUNKÓW IMPORTU GAZU

Dywersyfikacja kierunków dostaw stanowi istotny składnik jednego z trzech zespołów działań, wymienionych w definicji bezpieczeństwa energetycznego, zawartej w *ustawie Prawo energetyczne*, tj. zapewnienia niezawodności dostaw. **Niezawodność dostaw** należy bowiem rozumieć jako zapewnienie stabilnych warunków, umożliwiających pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania gospodarki i społeczeństwa na energię określonego rodzaju i wymaganej jakości, realizowanych poprzez dywersyfikację kierunków dostaw. Niezawodność dostaw nośników energii w ujęciu całkowitego bilansu energetycznego zwiększa także zróżnicowanie rodzajów nośników, o ile względy technologiczne pozwalają na ich wzajemną substytucję.⁶⁶

⁶⁵ Pismo GP/1466/2002/IF z 28 listopada 2002 r.

⁶⁶ Por. *Informacja o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez Rząd w tym zakresie* (str. 1), stanowiąca załącznik nr 4 do *Oceny realizacji i korekty Założeń polityki energetycznej Polski do 2002 roku*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 2 kwietnia 2002 r.

Od czterech lat pozostaje niespełniony wymóg dywersyfikacji dostaw gazu z importu, zdefiniowanej w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.* jako „bezpośrednie infrastrukturalne połączenie z przynajmniej dwoma zagranicznymi złożami gazu ziemnego z różnych kierunków geograficznych za pomocą rurociągów przesyłowych przekraczających granice państwa”. Umowy z **Dansk Olie und Naturgas AS** i norweskimi producentami, zawarte w 2001 r. w ramach realizacji polityki dywersyfikacji, do czasu zakończenia kontroli nie zostały zatwierdzone przez Radę Ministrów. Wobec braku realizacji innych długoterminowych umów na import gazu polski rynek gazu nadal jest uzależniony od rosyjskiego gazu jako jedyne istotnego źródła importu i uzależnienie to do końca 2002 r. pogłębiało się. Poza nieosiągnięciem rozwiązań w dziedzinie dywersyfikacji, określonych w ww. *Założeniach*, wpływa na to fakt, że PGNiG SA od 2002 r. kupuje gaz z Rosji w wielkościach graniczących z maksymalnym dopuszczalnym poziomem, określonym w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy*. Rząd nie tylko nie uzyskał do tej pory satysfakcjonujących rozwiązań w tej sprawie, ale nawet nie wypracował koncepcji działań mających na celu ich realizację. Uzyskana w negocjacjach ze stroną rosyjską redukcja zakontraktowanych ilości gazu importowanego z Rosji nie skutkowała dotychczas realizacją obowiązku zapewnienia dostaw gazu z innego kierunku geograficznego poprzez bezpośrednie infrastrukturalne połączenie z zagranicznym złożem gazu ziemnego.

Dostawy gazu ziemnego na rynek polski były realizowane w badanym okresie na podstawie następujących kontraktów i umów importowych:

- wieloletniego *kontraktu Nr 2102-13/RZ-1/25/96 o sprzedaży rosyjskiego gazu ziemnego do Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 25 września 1996 - tzw. kontraktu jamalskiego jako wykonanie *Porozumienia między Rządem RP i Rządem FR o budowie systemu gazociągów tranzytowych dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP* z dnia 25 sierpnia 1993 r., w ilościach od 2,81 do 13,13 mld m³ rocznie obowiązującego do grudnia 2021 roku; *aneks nr 20* do ww. kontraktu z czerwca 2003 r. ustalił wielkości dostaw na lata 2003-2022 narastająco od 6,6 do 9 mld m³,
- umowy na dostawy gazu rosyjskiego w 2001 r. w ramach tzw. *opcji jamburskiej* (ważnej do 2006 roku) w wysokości do 1,95 mld m³ rocznie i realizowanej przez **Gas Trading SA**,
- umowy na dostawy gazu w wysokości do 1,47 mld m³ rocznie realizowanej za pośrednictwem **PHZ Bartimpex**, obowiązującej do 2002r.;
- umowy z **Ruhrgas/VNG** na dostawy z Niemiec 0,44 mld m³ gazu rocznie, obowiązującej do 30 września 2006r.;
- umowy z **EWE** na dostawy z Niemiec ok. 14,0 mln m³ gazu rocznie obowiązującej do 30 września 2004 r.;
- umowy z producentami norweskimi na dostawy gazu norweskiego w ilości od 0,20 mld m³ do 0,53 mld m³ rocznie, obowiązującej do 30 września 2006r.;
- uzupełniającej umowy krótkoterminowej na dostawy gazu pochodzenia uzbeckiego do 0,90 mld m³, ważnej do 2002 roku.

Dostawy gazu ziemnego z importu w latach 1998-2002 były realizowane z następujących kierunków:

| Wyszczególnienie | w mln m ³ wg PN | | | | |
|-------------------------------|----------------------------|---------|---------|---------|------------------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 (I pół.) |
| Import ogółem | 7 538,6 | 7 256,0 | 7 676,0 | 8 325,0 | 4 006,6 |
| w tym: | | | | | |
| Rosja (razem) | 6 425,1 | 5 675,8 | 6 335,8 | 6 938,5 | 3 559,7 |
| - Bartimpex | 1 397,6 | 1 397,6 | 1 397,4 | 1 397,9 | 665,4 |
| - Jamał | 0,0 | 0,0 | 2 005,1 | 4 036,7 | 2 894,3 |
| - Jamburg* | 2 007,9 | 2 051,7 | 2 933,3 | 1 504,9 | - |
| - Orenburg | 2 274,2 | 2 226,5 | - | - | - |
| - Energopol | 745,4 | - | - | - | - |
| SPOT (z kierunku wschodniego) | 793,5 | 1 134,1 | 883,2 | 709,9 | 0,0 |
| Niemcy | 319,6 | 445,7 | 423,8 | 404,7 | 201,9 |
| Norwegia | - | - | 32,9 | 271,6 | 244,9 |
| Inne | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,1 |

*/ dostawy w ramach porozumienia jamburskiego (komercyjne) organizowane przez firmę Gas - Trading

Na koniec 2002 r. oraz w 2003 r. struktura importu gazu według kierunków geograficznych była następująca:

| Kierunek | w mln m ³ | |
|----------|----------------------|---------|
| | 2002 r. | 2003 r. |
| Rosja | 6 692,8 | 6 754,9 |
| Norwegia | 492,0 | 487,5 |
| Niemcy | 402,0 | 417,5 |
| Ukraina | 188,1 | - |
| Czechy | 0,3 | 0,3 |
| SPOT | - | 962,5 |
| Razem | 7 775,2 | 8 622,7 |

**Tzw. duży
kontrakt
norweski i duński**

W 2001 r. PGNiG SA podpisała dwie umowy na zakup gazu, które nie weszły dotychczas w życie:

- długoterminową Umowę Sprzedaży Gazu, zawartą w dniu 3 września 2001 r. z konsorcjum **Statoil ASA, Norsk Hydro Produksjon as., TotalFinaElf Exploration Norge AS, A/S Norske Shell, Mobil Exploration Norway Inc.** (ze skutkiem od 21 grudnia 2001 r. cesja praw i zobowiązań Mobil Exploration Norway Inc. w ramach Umowy na rzecz **Statoil ASA**); zgodnie z umową dostawy ze złóż norweskich miały wynieść w latach 2008-2024 łącznie 77,92 mld m³,
- średnioterminową umowę z dnia 2 lipca 2001 r. **Dansk Olie und Naturgas AS (DONG)**, zatwierdzoną przez Radę Nadzorczą PGNiG SA uchwałą nr 48/II/O1 z dnia 11 lipca 2001 r. oraz przez WZA PGNiG SA uchwałą nr 2 z dnia 16 sierpnia 2001 r.; umowa przewiduje dostarczenie w latach 2004-2011 na rynek polski gazu duńskiego w łącznej ilości 17,85 mld m³; ponadto

zawarto umowę konsorcjalną dla Konsorcjum BalticPipe z duńską firmą DONG w celu realizacji i eksploatacji gazociągu od wybrzeża duńskiego do polskiego w Niechorzu.

Ww. umowy wymagały zatwierdzenia przez Radę Ministrów do końca 2002 r. W związku z uzależnieniem przez Zarząd PGNiG SA realizacji kontraktów norweskiego i duńskiego oraz umowy konsorcjum BalticPipe od zmiany warunków kontraktu jamalskiego, brak efektów w rozmowach polsko-rosyjskich powodował kolejne przesunięcia terminów zatwierdzenia ww. umów.

Według komunikatów prasowych PGNiG SA spółka ta wraz ze stroną norweską uznały, że brak jest przesłanek do realizacji umowy z dnia 3 września 2001 r. Natomiast według komunikatu PGNiG SA z dnia 19 lutego 2004 r. Spółka podpisała ze Statoil ASA memorandum o współpracy, w którym PGNiG SA potwierdza chęć dywersyfikacji kierunków zakupu gazu a Statoil podtrzymuje zainteresowanie udziałem w dywersyfikacji poprzez dostawy gazu do Polski. W wypadku projektu BalticPipe Zarządy PGNiG SA i DONG prowadzą rozmowy na temat ratyfikacji kontraktu podpisanego we wrześniu 2001 r., jak również przygotowują wspólny list intencyjny.

Szczegółowe warunki ww. umów oraz kontraktu jamalskiego (w tym cenowe) stanowią informacje niejawne z klauzulą „poufne”. Z wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki na forum Sejmu wynika jednak, że poziom cen gazu, zapisanych w powyższych umowach, był porównywalny. Ustalenia kontroli potwierdziły tę konkluzję.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Andrzej Karbownik, udzielając we wrześniu 2000 r. odpowiedzi na interpelację poselską nr 4544⁶⁷ stwierdził, że „Cena gazu norweskiego [dostarczanego w ramach tzw. ‘małego kontraktu norweskiego’ - przyp. NIK] na granicy polskiej jest obecnie wyższa o ok. 20% od ceny gazu rosyjskiego, ponieważ należy zapłacić za moc i transport niemieckim firmom transportowym za przesył gazu norweskiego przez terytorium Niemiec z Emden do Zgorzelca. W przypadku bezpośredniego połączenia do Niechorza⁶⁸ cena w punkcie lądowania powinna kształtować się na poziomie ceny w Emden, z ewentualnym uwzględnieniem transportu przez Bałtyk (ok. 200 km). W tej sytuacji cena gazu norweskiego dla rejonów Polski północno-zachodniej byłaby konkurencyjna w stosunku do cen gazu rosyjskiego.”

Natomiast w odniesieniu do wpływu ceny gazu duńskiego na poziom cen gazu na rynku polskim, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Jerzy Eysymontt wyraził opinię⁶⁹, że rozpoczęcie dostaw gazu w ramach podpisanego 2 lipca 2001 r. kontraktu z DONG może spowodować wzrost cen gazu dla końcowego odbiorcy średnio o ok. 0,89 USD/tys. m³ (ok. 0,4 grosza/ m³).

Na temat ceny gazu z tzw. „dużego kontraktu norweskiego” na posiedzeniu Sejmowej Komisji Skarbu Państwa w kwietniu 2002 r.⁷⁰ wypowiedział się także Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Marek Kossowski. Stwierdził on: „Jeżeli chodzi o cenę norweskiego gazu, to nie odbiega ona wprawdzie od ceny gazu rosyjskiego, ale jest wyższa. Należy jednak pamiętać, że doprowadzenie

⁶⁷ Odpowiedź z 12 września 2000 r. na interpelację nr 4544 (Sejm 3. kadencji).

⁶⁸ Miejsce zakończenia planowanego gazociągu, łączącego złoża norweskie z polskim wybrzeżem.

⁶⁹ Odpowiedź z dnia 17 sierpnia 2001 r. na zapytanie poselskie nr 4115 (Sejm 3. kadencji).

⁷⁰ Posiedzenie nr 19 Sejmowej Komisji Skarbu Państwa w dniu 10 kwietnia 2002 r. (biuletyn nr 465/IV).

rurociągu do polskiego wybrzeża wiąże się z dużymi inwestycjami, które PGNiG musiałoby sfinansować.”

Uzupełniając tę wypowiedź, Prezes Zarządu PGNiG SA Michał Kwiatkowski wyjaśnił: „Umowa przewiduje, że punkt odbioru gazu będzie zlokalizowany na wybrzeżu Bałtyku w miejscowości Niechorz w województwie zachodniopomorskim. W przypadku umowy podpisanej ze stroną norweską dostawcy norwescy zobowiązani są do budowy odcinka gazociągu sięgającego do miejscowości Niechorze. (...) Doprowadzenie odebranego w Niechorzu gazu do połączenia z siecią polskich gazociągów wymaga wybudowania gazociągu o długości 80 km do rejonu Goleniowa. pochłonie to środki w wysokości ok. 80 mln zł.”

Działania realizowane przez PGNiG SA w latach 1999-2002 w celu zawarcia nowych kontraktów na zakup gazu nie tylko nie doprowadziły więc do zmiany struktury importu gazu, ale pogłębione zostało uzależnienie od jednego źródła importu. Według informacji podanych przez Spółkę w trakcie kontroli import gazu z Rosji stanowił w latach 2000-2001 r. 83% importu ogółem. Według informacji Zarządu PGNiG SA o sposobie wykorzystania i realizacji przez PGNiG SA ocen i uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym⁷¹ import gazu z Rosji wyniósł w 2002 r. 86,1% całości importu, a w 2003 r. – 78,33%. Tym samym w 2003 r. zasada dywersyfikacji nie została spełniona, bowiem przekroczono wyznaczony na ten rok maksymalny poziom importu z jednego kraju (78%). W przypadku niewprowadzenia w życie ww. kontraktów z 2001 r., zawartych z producentami duńskimi i norweskimi, import gazu z Rosji, po uwzględnieniu zapisów aneksu nr 20 z dnia 23 czerwca 2003 r. do Kontraktu z 25 września 1996 r., stanowiłby – według obliczeń Izby⁷² – ok. 87% w latach 2004-2007 w stosunku do całkowitej ilości importowanego gazu.

Zawarcie przez zarząd PGNiG SA w 2001 r. ww. umów sprzedaży gazu, przy świadomości możliwych nadwyżek gazu oraz jednoczesnym planowaniu renegotjowania ilości dostaw w ramach *kontraktu jamalskiego*, było – zdaniem Izby – działaniem celowym zarówno w kontekście spełnienia wymogu zasady dywersyfikacji, jak i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Należy podkreślić, że negocjacje nowych kontraktów na zakup gazu były prowadzone na podstawie prognoz zawartych w *Założeniach polityki energetycznej do 2020* z lutego 2000 r. oraz prognoz opracowywanych w Spółce.

Negatywnym faktem było natomiast niewypracowanie przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa, wspólnego stanowiska w kwestii ww. umów. Stało się tak, mimo że w stanowisku z 6 marca 2002 r. do *Informacji o wynikach kontroli kierunków organizacji importu gazu do Polski* Minister Gospodarki powiadomił Najwyższą Izbę Kontroli o prowadzeniu w tej sprawie rozmów między tymi resortami. Ponadto w toku kontroli NIK w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej nie uzyskano odpowiedzi na pytanie: „Jaką koncepcję spełnienia wymogów w zakresie dywersyfikacji dostaw gazu z importu, określonych

⁷¹ Pismo DK/13/2004 z dnia 14 stycznia 2004 r.

⁷² W obliczeniach uwzględniono realizowane przez PGNiG S.A. kontrakty, zawarte wg stanu na koniec 2002 r.

w Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy, opracowało MG w sytuacji niewynegocjowania zmniejszenia dostaw w ramach tzw. kontraktu jamalskiego i wstrzymania realizacji umów z firmami norweskimi i duńskimi, zawartych w 2001 r.”. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Marek Kossowski stwierdził: „trwają negocjacje w sprawie zmniejszenia dostaw gazu z kontraktu jamalskiego oraz rozmowy w sprawie realizacji umów na dostawy gazu z Norwegii i Danii w kierunku przesunięcia obligatoryjnego terminu podpisania kontraktów, wobec ogólnie znanej sytuacji przekontraktowania ilości gazu z importu”⁷³.

Ponadto na krytyczną ocenę zasługuje fakt, że Ministrowi Gospodarki nie były znane szacunkowe wyliczenia kosztów, które strona polska ponosi bądź byłaby zobowiązana ponosić przy realizacji poszczególnych umów na import gazu, w tym niezatwierdzonych kontraktów na dostawy gazu z Norwegii i Danii. Ustalenie to zostało potwierdzone w wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli obrotu gazem⁷⁴. Zdaniem NIK, możliwe jest określenie tych kosztów według aktualnych zapisów odpowiednich umów. Np. PGNiG SA sporządził na potrzeby kontroli NIK zestawienie dot. kosztów zakupu 1 m³ gazu z wyszczególnieniem poszczególnych kontraktów. Brak tak elementarnej wiedzy w omawianej dziedzinie uniemożliwia – zdaniem Izby – rzetelne wypełnianie przez ministra właściwego do spraw gospodarki zadań w zakresie realizacji polityki bezpieczeństwa energetycznego odnośnie optymalizacji kierunków importu gazu.

Przyczyny niezatwierdzenia ww. umów były związane z trwającymi negocjacjami w sprawie zmniejszenia dostaw w ramach tzw. kontraktu jamalskiego. Mimo zawarcia *Protokołu dodatkowego*, regulującego powyższą kwestię, przez blisko rok nie została podjęta decyzja zatwierdzająca umowy z producentami norweskimi i duńskim lub określająca inny sposób dywersyfikacji dostaw gazu z importu.

Izba dostrzega obiektywne przyczyny, leżące po stronie producentów norweskich, utrudniające realizację umowy z dnia 3 września 2001 r. Tym bardziej jednak nieprzygotowanie przez Ministerstwo Gospodarki koncepcji spełnienia wymogu dywersyfikacji dostaw gazu z importu, określonego w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020*, w art. 32 ust. 3 *Prawa energetycznego* oraz wydanym na jego podstawie *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy* – w sytuacji wstrzymania realizacji zawartych w 2001 r. umów z firmami norweskimi i duńskimi – należy ocenić jako nierzetelność mogącą rodzić negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. Fakt, że ww. rozporządzenie nakłada obowiązek spełnienia wymogu dywersyfikacji na poszczególne przedsiębiorstwa energetyczne, nie powinien – w opinii Izby – zwalniać ministra właściwego do spraw gospodarki jako odpowiedzialnego za bezpieczeństwo energetyczne państwa, z działań mających stworzyć warunki dywersyfikacji importu przez PGNiG SA. Spółka ta jest

⁷³ Pismo z dnia 28 listopada 2002 r.

⁷⁴ Pismo DE-SP/091/3902W/02 z 5 listopada 2002 r.

faktycznym monopolistą na rynku polskim, a jednocześnie jest w 100% własnością Skarbu Państwa. Informacja Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków po kontroli obrotu gazem ziemnym⁷⁵ wskazuje, że dotychczas nie został zrealizowany wniosek NIK o stworzenie całościowej koncepcji dywersyfikacji importu gazu, zgodnie z obowiązującymi założeniami polityki energetycznej Polski. Informacja ta nie przedstawia bowiem jakichkolwiek, podjętych lub planowanych, działań w tym zakresie.

Wobec powyższych zaniechań cel w postaci dywersyfikacji dostaw gazu z importu na zasadach określonych w *Założeniach polityki energetycznej Polski*, tj. poprzez zawarcie „długoterminowego kontraktu na dostawy do Polski ok. 5 mld m³ gazu rocznie, bezpośrednim połączeniem ze złożem eksportera, począwszy od 2005 r.” wydaje się niemożliwy do osiągnięcia w zakładanym terminie. Sytuacja taka powoduje także trudności ze spełnieniem przez PGNiG SA wymogu dywersyfikacji na poziomie, określonym w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r.*

**Projekt
Bernau-Szczecin**

W dniu 28 stycznia 1999 roku PGNiG SA podpisało list intencyjny z Ruhrgas AG i założycielami IRB Sp. z oo., tj. PHZ Bartimpex SA i Ruhrgas Energie Beteiligungs – AG, obowiązujący 1 rok od daty podpisania. W liście intencyjnym strony wyraziły zainteresowanie realizacją dostaw gazu do Polski przez firmy niemieckie Ruhrgas, VNG oraz realizacją dostaw gazu z Norwegii do Polski przez dostawców norweskich. W tym celu postanowiono założyć dwie spółki transportowe. Przedmiotem ich działania miało być wybudowanie gazociągu z Bernau do Szczecina. Udziałowcami spółki, zajmującej się budową gazociągu na terenie Niemiec, miały być IRB (75%) i niemiecka firma przesyłowa VNG Verbundnetz Gas AG (25%). W spółce, działającej na terenie Polski, udziałowcami miały być: IRB (75%) oraz PGNiG SA (25%). Zamierzono transportować ww. gazociągiem gaz do Polski w ilości min. 2 mld m³ rocznie. Założenia Polityki Energetycznej Polski przyjęte przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w lutym 2000 roku PGNiG SA zobowiązały do uzyskania bezpośredniego połączenia ze złożami gazu na Morzu Północnym i w związku z tym zostały podjęte negocjacje z DONG Dania i producentami norweskimi o budowie bezpośredniego gazociągu do wybrzeża polskiego w rejonie Niechorza, dlatego PGNiG SA nie wypełniło zapisów listu intencyjnego.

W 2000 roku akcjonariusze IRB Sp. z oo., tj. Ruhrgas AG i PHZ Bartimpex SA utworzyli Spółkę Gazociąg Szczecin Sp. z oo., której celem jest realizacja budowy na terenie Polski odcinka gazociągu Bernau – Szczecin.

Realizując politykę dywersyfikacji dostaw gazu do Polski oraz dbając o rozwój rynku gazu w rejonie północno – zachodniej Polski PGNiG SA podpisało w dniu 20.12.2000 r. porozumienie z Gminą Police dotyczące procedur formalno – prawnych, związanych z przygotowaniem realizacji na terenie gminy gazociągu na odcinku Gmina Police – Granica Państwa.

W założeniach do koncepcji wykonania gazociągu przyjęto, że:

⁷⁵ Pismo BDG.IV.091-62/03 z 3 grudnia 2003 r.

- inwestorem gazociągu do Granicy Państwa oraz operatorem systemu przesyłowego na terenie Polski będzie PGNiG SA
- w celu rozliczenia importowanego gazu zostanie na granicy wybudowany układ rozliczeniowo – pomiarowy
- gazociąg był rozpatrywany jako jeden z połączeń systemów przesyłowych gazu polskich i unijnych, z wykorzystaniem w przyszłości jako alternatywnej drogi transportu gazu do Polski w ramach dywersyfikacji dostaw

IRB Sp. z o.o. przesłało do PGNiG SA pismem z dnia 29.01.2002 r. propozycję współpracy nawiązującej do treści listu intencyjnego z dnia 28.01.1999 r. opisanego w powyższej informacji.

Według komunikatu służb prasowych PGNiG SA z dnia 26 lutego 2004 r. w wypadku projektu Bernau-Szczecin prowadzone są rozmowy dotyczące budowy tego gazociągu jako interconnectora⁷⁶. Zarząd PGNiG SA stoi na stanowisku, że podstawą rozmów jest ekonomiczna efektywność planowanej inwestycji.

**Realizacja tzw.
kontraktu
jamalskiego**

Izba negatywnie ocenia stan realizacji w latach 1999-2002 postanowień porozumień międzyrządowych, dotyczących importu gazu z Rosji ze złóż jamalskich, oraz wynikających z nich umów handlowych. Źródłem sytuacji, w której Polska nie może obecnie osiągnąć zgodnego z kryteriami bezpieczeństwa energetycznego kraju poziomu dywersyfikacji importu gazu jest zakontraktowana wielkość gazu, dostarczanego do Polski w ramach tzw. kontraktu jamalskiego. W szczególności dotyczy to zapisów zawartego w dniu 18 lutego 1996 r. *Protokołu w sprawie przedsięwzięć organizacyjnych zmierzających do zapewnienia realizacji Porozumienia z dnia 25 sierpnia 1993 r.* Należy przy tym zauważyć, że wynegocjowane wówczas ilości gazu znajdowały uzasadnienie w prognozach zapotrzebowania na gaz.

Kwestie importu do Polski gazu ziemnego ze złóż jamalskich oraz udziału Polski w budowie Systemu Gazociągów Tranzytowych (SGT) Jamał – Europa Zachodnia (tzw. gazociągu jamalskiego) zawarte zostały w podpisanym w dniu 25 sierpnia 1993 r. *Porozumieniu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP.* Art. 3 ww. dokumentu stanowił, że „strony wychodzą z założenia, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej budowany będzie system gazociągów tranzytowych o docelowej zdolności przesyłu gazu ziemnego – do 67 mld m³ rocznie”, a ponadto: „strona rosyjska zapewnia stopniowe zwiększenie wielkości dostaw gazu ziemnego do Rzeczypospolitej Polskiej w ramach budowanego, zgodnie z niniejszym Porozumieniem, systemu gazociągów tranzytowych do poziomu 14 mld m³ rocznie w 2010 roku, ponad wielkości dostaw w ramach istniejącego obecnie systemu przesyłowego”.

W oparciu o ww. *Porozumienie* rządy Polski i Federacji Rosyjskiej zawarły w dniu 18 lutego 1995 r. *Protokół w sprawie przedsięwzięć organizacyjnych zmierzających do zapewnienia realizacji Porozumienia z dnia 25 sierpnia 1993 r.*, dotyczący warunków realizacji gazociągu jamalskiego. Zgodnie z *Protokołem*

⁷⁶ Gazociąg, poprzez który jest możliwość transportowania gazu w obie strony.

system ten powinien składać się z dwóch rurociągów (nitek) o łącznej docelowej zdolności przesyłu gazu ziemnego do 65,7 mld m³ rocznie. Na SGT składać się miały dwie równoległe nitki gazociągu o długości 665 km i średnicy 1400 mm każda, oraz 7 tłoczni o łącznej mocy 555 MW. Pierwsza nitka SGT miała być wyposażona w 5 tłoczni o łącznej mocy 355 MW, a jej zdolność przesyłowa na granicy białorusko-polskiej miała wynieść 32,9 mld m³ gazu rocznie.

Protokół określał ilości gazu, jakie miały być w poszczególnych latach transportowane przez system gazociągów tranzytowych. Według tych postanowień Polska miała odbierać gaz po 3 mld m³ rocznie począwszy od 1997 r., a od 2001 r. ilości te miały narastać w następujący sposób: w 2001 r. – 5 mld m³, w 2002 r. – 7 mld m³, w 2003 r. – 9 mld m³, w 2004 r. – 10 mld m³, w 2005 r. – 11 mld m³, w 2010 r. – 14 mld m³.

Z harmonogramu budowy SGT, zawartego w ww. *Protokole* wynika, że budowa Systemu miała się rozpocząć w 1996 r. i zakończyć w 2002 r. Na 1998 r. zaplanowano budowę ostatnich trzech tłoczni o mocy 198 MW na I nitce, oraz rozpoczęcie budowy pierwszego, 58-kilometrowego odcinka drugiej nitki.

Dotychczas wybudowana została część liniowa pierwszej nitki oraz dwie tłocznie. Wg stanu na dzień zakończenia kontroli zdolność przesyłowa pierwszej nitki SGT wynosiła 20,4 mld m³ gazu rocznie, co stanowiło mniej niż 1/3 możliwości przesyłowych całego SGT planowanych na rok 2002. Realizacja inwestycji zatrzymała się więc na poziomie zaawansowania inwestycji przewidzianym na rok 1997. Budowa części liniowej 2. nitki, nie została dotychczas rozpoczęta. Nie wybudowano również trzech z planowanych pięciu tłoczni.

Według Ministerstwa Gospodarki zaangażowanie strony polskiej w finansowanie budowy I nitki SGT polegało na tym, że PGNiG SA udzieliło Spółce SGT EuRoPol Gaz SA na mocy *umowy pożyczki nr DF/33/95 z dnia 25 września 1995 r.* wraz z późniejszymi aneksami pożyczki w wysokości 78 591 tys. USD oraz udzieliło następujących poręczeń:

- kredytu w wysokości 6,9 mln DM udzielonego przez Bank A dnia 14 sierpnia 1996 r. na sfinansowanie przekroczenia rzeki Odry (spłacony w całości do dnia 30 grudnia 1999 r.),
- kredytu w wysokości 56 mln zł udzielonego przez Bank B w dniu 8 października 1996 r. na sfinansowanie wykupu gruntów (termin spłaty przypada na dzień 30 września 2009 r.),
- kredytu w wysokości 15 mln USD udzielonego przez Bank C dnia 17 października 1996 r. (spłacony w całości do dnia 16 października 1999 r.),
- kredytu w wysokości 17,5 mln USD udzielonego przez Bank C dnia 27 lipca 1998 r. (termin spłaty przypada na dzień 1 września 2003 r.),
- pożyczki w wysokości 15 mln USD oraz kredytu w wysokości 3,5 mln USD (przeznaczony na spłatę odsetek od kredytu) udzielony przez Bank D w dniu 23 czerwca 1997 r. (pożyczka i kredyt zostały spłacone do dnia 1 września 2000 r.).

NIK ocenia brak zabezpieczenia wierzytelności wynikających z umowy pożyczki nr DF/33/95 z dnia 25 września 1995 r., zawartej przez PGNiG i EuRoPol GAZ SA oraz realizację ww. umowy jako działania nierzetelne i niegospodarne.

W §7 ww. umowy ustalono, że „jako zabezpieczenie udzielonej pożyczki Europol Gaz przekaze PGNiG cesję należności z kontraktów na usługę transportu gazu”. Izba uważa przyjęcie wyłącznie takiego sposobu zabezpieczenia jako działanie niegospodarne ze strony PGNiG SA, ponieważ taki sposób działania powodował sytuację, że co najmniej do czasu podpisania ww. umów i uzyskania cesji PGNiG pozbawione będzie zabezpieczenia udzielonej pożyczki. Rozwiązanie to odnosiło się bowiem do należności z tytułu jeszcze nie zawartych umów. Umowa o wykonanie usługi przesyłu gazu, z tytułu której należności miały być przedmiotem cesji, została zawarta w dniu 31 grudnia 1999 r., tj. 4 lata po zawarciu umowy pożyczki. Należy przy tym dodać, że nawet po zawarciu kontraktu na przesył gazu nie uzyskano odpowiedniej cesji.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PGNiG SA Michała Kwiatkowskiego⁷⁷ „przyczyną braku możliwości wyegzekwowania cesji należności z kontraktów na usługę transportu gazu (dla zabezpieczenia pożyczki udzielonej przez PGNiG SA na mocy ww. Umowy) była „krótkoterminowość” umowy na przesył (umowa przedłużana była kwartalnie aneksami). Natomiast ustanowienie sądowego zastawu rejestrowego (dla zabezpieczenia wierzytelności wynikających z udzielonej pożyczki) możliwe byłoby gdyby okres trwania umowy na przesył był zbliżony do okresu pożyczki”. Negocjowanie i podpisanie kontraktu wieloletniego zostało przez PGNiG SA wstrzymane – według tych wyjaśnień – do czasu uzyskania zgody akcjonariuszy EuRoPol GAZ SA na uruchomienie punktu odbioru gazu przez PGNiG SA we Lwówku oraz podpisania stosownych aneksów do umowy na przesył z dnia 31 grudnia 1999 r. oraz do *Czterostronnego Porozumienia o zasadach dysponowania zdolnościami przesyłowymi z dnia 25 października 1994 r.*

Wspomniane wyżej przeszkody ustały w dniu 6 stycznia 2003 r., tj. po podpisaniu aneksu nr 3 do *Czterostronnego Porozumienia* i wcześniej aneksu nr 14 z dnia 30 września 2002 r. do umowy na przesył, które wprowadziły punkt odbioru we Lwówku do ww. dokumentów.

Wobec przedstawionego powyżej nieustanowienia zabezpieczenia spłaty uzasadnione było podjęcie przez Zarząd PGNiG SA działań zmierzających do restrukturyzacji nieobsługiwanej terminowo przez EuRoPol GAZ SA pożyczki udzielonej na podstawie umowy DF/33/95.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2002 r. zobowiązania EuRoPol GAZ SA z tytułu pożyczki wynosiły ponad 102,6 mln USD (łącznie z odsetkami i odsetkami za zwłokę), z czego kapitał wynosił ponad 78,6 mln USD. Uzgodniono ze stroną rosyjską, że restrukturyzacja udzielonych przez PGNiG SA i Gazprom pożyczek w łącznej kwocie ok. 200 mln USD (po ok. 100 mln USD) na niezmiennych warunkach oprocentowania oraz kredyt pomostowy z Gazprombanku (60 mln USD) na warunkach rynkowych, stanowiąc jednocześnie źródło finansowania dokończenia budowy 1. nitki. Jednocześnie ustalono, że warunkiem restrukturyzacji pożyczki i podpisania przez PGNiG SA aneksu do umowy jest zapewnienie przez EuRoPol GAZ SA zabezpieczenia spłaty należności z tytułu pożyczki przychodami z kontraktów za przesył gazu.

⁷⁷ Pismo B4/40/162/03 z dnia 14 stycznia 2003 r.

PGNiG SA, dopuszczając do nieprawidłowości przy udzielaniu niektórych poręczeń i gwarancji na rzecz EuRoPol GAZ SA, działała z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Na podstawie *umowy kredytowej nr 333/98* z dnia 27 lipca 1998 r. Spółka udzieliła poręczenia spłaty kredytu w wysokości równoważności w złotych kwoty 17,5 mln dolarów, zaciągniętego przez EuRoPol GAZ SA w Banku C mimo, że kredytobiorca nie dokonał ustawowo wymaganego zabezpieczenia na rzecz PGNiG SA na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela. Warunek taki był określony w art. 8 w związku z art. 32 *ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne*. Zarząd PGNiG SA, udzielając poręczenia za zobowiązania EuRoPol GAZ SA bez ustanowienia takiego zabezpieczenia, nie zagwarantował ochrony interesu Spółki na wypadek niewywiązywania się przez EuRoPol GAZ SA z obowiązków kredytobiorcy.

W dniu 17 października 1996 r. Spółka udzieliła poręczenia za zobowiązania EuRoPol GAZ SA z tytułu zaciągniętego przez tę spółkę kredytu w wysokości 42 435 tys. zł w konsorcjum bankowym reprezentowanym przez Bank C bez pisemnego wniosku o udzielenie poręczenia. Wymóg złożenia przez EuRoPol GAZ SA takiego wniosku wynikał z treści *umowy nr DF/33/95* w sprawie pożyczki i gwarancji na sfinansowanie budowy SGT. Wyjaśnienie Dyrektora Pionu Ekonomicznego Tomasza Wardaka, że przedstawiciele PGNiG i EuRoPol GAZ SA prowadzili rozmowy na temat zaciągnięcia kredytu i w chwili sprecyzowania i uzgodnienia z kredytodawcami warunków zaciągnięcia kredytu zostało podpisane poręczenie, nie jest wystarczającym argumentem wobec faktu, że wymaganego *umową* pisemnego wniosku PGNiG nie otrzymało.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie korzystania przez EuRoPol GAZ SA z zaniechania płacenia podatku dochodowego.

Izba Skarbowa w Warszawie decyzją znak IS.PD – 732/178/97 z dnia 8 września 1997 r. postanowiła zaniechać poboru podatku dochodowego za lata 1997-2004 w tej części dochodu, jaki jest przeznaczony na realizację budowy gazociągów tranzytowych lub spłatę zobowiązań związanych z tą budową. Spółka została jednocześnie zobowiązana do przedstawiania Urzędowi Skarbowemu, po zakończeniu każdego roku podatkowego, rozliczenia poniesionych wydatków łącznie z zeznaniem o wysokości osiągniętego dochodu. EuRoPol GAZ SA skorzystał z zaniechania poboru podatku dochodowego w oparciu o wyżej wymienioną decyzję Izby Skarbowej w latach 1997 (w kwocie 802 120 zł), 2000 (53 363 569 zł) oraz 2001 (74 744 721 zł). W latach 1998-1999 Spółka nie wypracowała dochodu.

Wraz ze wstępnym zeznaniem o wysokości osiągniętego dochodu CIT-8 za rok podatkowy 2000 EuRoPol GAZ złożył do Urzędu Skarbowego *Zestawienie kosztów inwestycji za 2000 r. dotyczących gazociągu tranzytowego*, zamiast - zgodnie z decyzją Izby Skarbowej - przedstawienia rozliczenia poniesionych wydatków. Nie można przyjąć za wystarczające wyjaśnienie Spółki, że „przepisy podatkowe nie precyzują w jaki sposób Spółka ma rozliczyć się z Urzędem Skarbowym i dokumentować poniesione wydatki inwestycyjne”, zwłaszcza że Spółka nie występowała do Urzędu Skarbowego z zapytaniem o wytyczne odnośnie sposobu dokumentowania ponoszonych wydatków inwestycyjnych, o których mowa w decyzji Izby Skarbowej z dnia 8 września 1997 r. W 2001 r. Spółka uzyskała opinię prawną **Pricewaterhouse Coopers** w zakresie interpretacji decyzji Izby Skarbowej. Zgodnie z tą opinią osiągany przez Spółkę w danym roku podatkowym dochód powinien być porównywany z wysokością wydatków inwestycyjnych na budowę gazociągu lub spłatę zobowiązań

związanych z tą budową poniesionych faktycznie w tym roku podatkowym. W związku z powyższym począwszy od 2001 r. Spółka przekazywała do urzędu skarbowego zestawienie wydatków inwestycyjnych faktycznie poniesionych.

Zobowiązanie nałożone na Spółkę w związku z realizacją omawianej decyzji było jednoznaczne i dotyczyło przedłożenia Urzędowi Skarbowemu rozliczenia poniesionych wydatków inwestycyjnych na realizację budowy gazociągów tranzytowych lub spłatę zobowiązań związanych z tą budową. Na negatywną ocenę zasługuje fakt, że Spółka mimo wątpliwości w tym zakresie nie zwróciła się o wyjaśnienia do Urzędu Skarbowego, lecz dopiero uzyskana post factum z zewnątrz opinia prawna potwierdziła potrzebę rozliczenia wydatków i zobowiązań związanych z budową gazociągu.

Zastrzeżenia budzi sposób rozliczania kosztów, które mogą zostać uwzględnione jako podstawa do korzystania z decyzji o zaniechaniu poboru ww. podatku.

Zaniechanie poboru podatku dochodowego dotyczyć może tylko części uzyskanych dochodów, tj. wyłącznie przeznaczonych na realizację budowy gazociągów tranzytowych lub spłatę zobowiązań związanych z tą budową, a nie na cele inne niż określone w decyzji Izby Skarbowej z dnia 8 września 1997 r. Tymczasem Spółka w latach 2000–2002 (stan na koniec czerwca) wydatkowała na budowę dyspozytorni i budynku biurowo-administracyjnego środki w wysokości 137,6 mln zł. Dyspozytornia wraz z budynkiem biurowo-administracyjnym, stanowiącym przyszłą siedzibę Spółki ma być obiektem o powierzchni ok. 35 tys. m², w którym to obiekcie oprócz dyspozytorni (będącej elementem systemu gazociągów tranzytowych) znajdować się będą pomieszczenia nie stanowiące części infrastruktury tego systemu – lokale biurowe, kompleks konferencyjny, restauracja i pomieszczenia promocyjne. Dotychczas koszty inwestycji związanej z budową dyspozytorni i budynku biurowo-administracyjnego nie wpłynęły na wysokość zobowiązań Spółki podlegających zaniechaniu. Jednakże, w ocenie NIK, zaniechanie w przyszłości poboru podatku dochodowego w części odpowiadającej wyżej wymienionym kosztom budowy części administracyjnej budynku, może skutkować przekroczeniem dopuszczalnego poziomu ulg.

Należy przy tym zauważyć, że według obowiązującego w spółce planu kont obiekt dyspozytornia wraz z siedzibą spółki jest wydzielonym zadaniem inwestycyjnym i rejestruje koszty całego obiektu. W takiej sytuacji nie jest więc możliwe wyodrębnienie kosztów dyspozytorni, z pominięciem nakładów na budynek biurowo-administracyjny, a tym samym podział kosztów tej inwestycji na związane bezpośrednio z budową systemu gazociągów tranzytowych oraz nie mające takiego związku.

**Renegocjacje tzw.
kontraktu
jamalskiego**

Działania w sprawie renegocjacji warunków realizacji podpisanego w dniu 25 sierpnia 1993 r. *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP* na poziomie rządowym prowadzone były z naruszeniem obowiązujących przepisów, w sposób niespójny i nieuporządkowany, a strategia negocjacji oraz konkretne cele do osiągnięcia nie zostały określone.

Z inicjatywą renegocjacji wystąpił wobec strony rosyjskiej Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki pan Andrzej Karbownik w dniu 15 maja 2001 r. Kwestia renegocjacji została zaakceptowana przez Radę Ministrów

9 października 2001 r. oraz przedstawiona stronie rosyjskiej w dniu 11 października 2001 r. w piśmie Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Gospodarki pana Janusza Steinhoffa do **Ministra Energetyki Federacji Rosyjskiej**.

Renegocjacje prowadził rząd powołany przez nową koalicję parlamentarną, utworzoną na jesieni 2001 r. Przed przystąpieniem do rozmów nie przygotowano i nie przedłożono Prezesowi Rady Ministrów propozycji określającej strategiczne cele, jakie strona polska miałaby wyznaczone, oraz zakres umocowania polskich negocjatorów. Do listopada 2002 r. Minister Gospodarki przygotowywał jedynie wytyczne na poszczególne tury rozmów.

Minister Gospodarki nie przedłożył pod obrady Rady Ministrów *Informacji dla Rady Ministrów dot. stanowiska do uzgodnień ze stroną rosyjską w sprawie realizacji systemu gazociągów tranzytowych Jamal – Europa Zachodnia i dostaw gazu rosyjskiego do Polski*, opracowanej w Departamencie Energetyki MG z datą 5 stycznia 2002 r.

Dokument ten zawierał wariantowo strategiczne kierunki negocjacji i zakładał, że kierunek priorytetowy wybierze Rada Ministrów. Ze względu na wagę omawianej problematyki, potrzeby informacyjne Rady Ministrów w tej kwestii nie ulegają, w opinii NIK, wątpliwości. W związku z powyższym niewystarczająca była argumentacja Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki pana Marka Kossowskiego, że „z uwagi na wstępną fazę negocjacji, krótkie terminy rozpoczęcia rozmów oraz trudne do przewidzenia stanowisko partnera rosyjskiego w tym zakresie, uznano w gremiach kierowniczych MG i MSP, że jest za wcześnie na podejmowanie przez Radę Ministrów rozstrzygających decyzji, które mogłyby mieć wpływ na przebieg negocjacji”⁷⁸.

Wyrazem niespójności działań Ministra Gospodarki był fakt nieprzekazania przez Ministra projektów dokumentów, zawierających m.in. propozycje zmian harmonogramu dostaw gazu w ramach tzw. *kontraktu jamalskiego* zarządowi PGNiG SA. Wskutek tego PGNiG SA przygotował własną wersję harmonogramu, różniącą się od przygotowanej przez Ministerstwo Gospodarki.

Do listopada 2002 r. polsko-rosyjskie rozmowy nie miały charakteru formalnych negocjacji. Odbywały się one w ramach międzyrządowych spotkań, dotyczących całokształtu współpracy gospodarczej obu państw. Rozmowy te toczono na kilku szczeblach: **Wspólnej Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Handlu i Współpracy Gospodarczej, Polsko-Rosyjskiej Grupy Roboczej do spraw Współpracy w Sektorze Naftowym i Gazowym oraz Grupy Operatywnej ds. Wzajemnego Handlu**.

Negocjacje w sprawie dostaw gazu z Rosji do Polski w ramach tzw. kontraktu jamalskiego na szczeblu delegacji rządowych, na czele których stali Wicepremierzy, podjęto w listopadzie 2002 r. Działania w tym zakresie naczelnym organów administracji rządowej oraz urzędów ich obsługujących należy ocenić negatywnie pod względem legalności, celowości i rzetelności. Ocena obejmuje działania prowadzone od listopada 2002 r. do 12 lutego 2003 r., kiedy podpisano *Protokół dodatkowy do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu*

⁷⁸ Pismo z dnia 28 listopada 2002 r.

rosyjskiego do RP z 25 sierpnia 1993 r.⁷⁹ Naruszenia procedur określonych przepisami prawa oraz niewłaściwe przygotowanie strony polskiej do negocjacji, istotnie ograniczyły – w ocenie NIK – możliwość uzyskania optymalnych rezultatów negocjacji w sprawie importu gazu z Rosji.

Na wszystkich etapach prowadzenia w tym okresie polsko-rosyjskich negocjacji na szczeblu rządowym miały miejsce naruszenia przepisów *ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych*⁸⁰. Działania związane z przedmiotowymi negocjacjami, poza zasadą legalności, naruszały również zasadę rzetelności. Ocena ta dotyczy:

- Prezesa Rady Ministrów Leszka Millera w zakresie wyznaczenia organu właściwego do spraw negocjacji i zatwierdzenia instrukcji negocjacyjnej,
- Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola jako przewodniczącego polskiej delegacji rządowej a od 13 stycznia 2003 r. Międzyresortowego Zespołu Negocjacyjnego w zakresie prowadzenia negocjacji i przedłożenia wynegocjowanej umowy Radzie Ministrów do zatwierdzenia,
- Ministra Gospodarki Jacka Piechoty w zakresie niespełnienia wymogu opracowania projektu umowy oraz instrukcji negocjacyjnej, a także nieprzedstawienia Prezesowi Rady Ministrów wniosku o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji.

Od listopada 2002 r. do stycznia 2003 r. polska delegacja rządowa, na czele której stał Wiceprezes Rady Ministrów Minister Infrastruktury Marek Pol, prowadziła negocjacje nie spełniając niezbędnych warunków prawnych, wymaganych przez art. 5 i 9 *ustawy o umowach międzynarodowych*.

Według art. 5 *ustawy* rozpoczęcie re negocjacji umowy międzynarodowej wymagało zgody Prezesa Rady Ministrów, który powinien wyznaczyć organ właściwy do prowadzenia negocjacji oraz określić zakres jego upoważnienia. Wniosek o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji umowy międzynarodowej winien złożyć minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, po uzgodnieniu projektu umowy i instrukcji negocjacyjnej z ministrem właściwym do spraw zagranicznych oraz z innymi zainteresowanymi ministrami. Według art. 9 *ustawy* w przypadku gdy jest wymagane pełnomocnictwo do prowadzenia negocjacji oraz przyjęcia tekstu umowy międzynarodowej, pełnomocnictwa udziela minister właściwy do spraw zagranicznych na wniosek organu właściwego do prowadzenia negocjacji. W przypadku *Protokołu dodatkowego* ministrem właściwym był Minister Gospodarki. Tymczasem Wiceprezes Rady Ministrów Minister Infrastruktury Marek Pol podjął negocjacje w listopadzie 2002 r., mimo że nie został spełniony żaden z ww. wymogów.

W wyjaśnieniach, Wiceprezes Rady Ministrów Minister Infrastruktury Marek Pol stwierdził: „w okresie od listopada 2002 r. do stycznia 2003 r. nie prowadziłem negocjacji ze stroną rosyjską a jedynie je nadzorowałem”⁸¹.

⁷⁹ Dalej: *Protokół dodatkowy*.

⁸⁰ Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.

⁸¹ Pismo MGP-3-37/03 z 2 lipca 2003 r.

Kontrola nie potwierdziła tego stwierdzenia. Dokumentacja rozmów w dniach 19-20 listopada 2002 r.⁸² wskazuje, że to właśnie Wiceprezes Rady Ministrów Minister Infrastruktury Marek Pol przewodniczył polskiej delegacji. Oznacza to bezpośredni udział w negocjacjach. W kolejnych turach, negocjacje były prowadzone równoległe co najmniej na dwóch poziomach: **grupy roboczej**, o której mowa w protokole z 20 listopada 2002 r. oraz **spotkań plenarnych** delegacji pod przewodnictwem wicepremierów obu państw.

Kontrola ustaliła, że nie jest również zgodne z faktami przedstawione w tych samych wyjaśnieniach stwierdzenie, iż organem właściwym do prowadzenia negocjacji w tym czasie był pan Jacek Piechota - ówczesny Minister Gospodarki lub pan Marek Kossowski - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, jako współprzewodniczący Grupy Roboczej. Grupa została powołana w wyniku uzgodnień polsko-rosyjskich, w trakcie negocjacji 19-20 listopada 2002 r. Delegacji Rzeczypospolitej Polskiej przewodniczył natomiast Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Infrastruktury Marek Pol, a delegacji Federacji Rosyjskiej pan Wiktor Christienko - Wicepremier Rządu Federacji Rosyjskiej. W skład Grupy roboczej weszli przedstawiciele obu stron.

Z zebranej w toku kontroli dokumentacji wynika, że Prezes Rady Ministrów do 13 stycznia 2003 r. nie wyznaczył, w sposób zgodny z wymogami *ustawy o umowach międzynarodowych*, organu właściwego do prowadzenia negocjacji. Nie można zatem uznać zarówno działań Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola jak i jakichkolwiek innych osób, podjętych do tej daty ze stroną rosyjską w ramach Grupy Roboczej, jako właściwie umocowanych. Wskazanie przez Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola na przewodniczącego ww. grupy roboczej M. Kossowskiego jako kierującego negocjacjami po stronie polskiej, nie zmienia faktu, że Wiceprezes Rady Ministrów był faktycznym przewodniczącym delegacji polskiej podczas wszystkich tur negocjacji od listopada 2002 r. Grupa robocza była jedynie ciałem pomocniczym, utworzonym do rozpatrzenia negocjowanych kwestii i przygotowania odpowiednich propozycji.

Mimo kilkukrotnego zwracania się do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola, zarówno w toku kontroli w Ministerstwie Infrastruktury, jak i wcześniejszej kontroli obrotu gazem ziemnym w Ministerstwie Gospodarki, NIK nie uzyskała odpowiedzi, pozwalającej ustalić podstawy rozpoczęcia i prowadzenia przez Wicepremiera negocjacji w okresie od listopada 2002 r. do 13 stycznia 2003 r. W kwestii instrukcji na negocjacje, prowadzone przez Wiceprezesa Rady Ministrów w okresie od listopada 2002 r. do stycznia 2003 r., Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki pan Marek Kossowski stwierdził, że instrukcja taka znajduje się w Gabinetnie Politycznym Wiceprezesa Rady Ministrów Marka Pola. Jednakże NIK, mimo zwrócenia się w tej sprawie do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola, nie otrzymała ww. dokumentu. Również przeprowadzona od maja do sierpnia 2003 r. kontrola działań w ramach renegeacji polsko-rosyjskich porozumień w sprawie importu gazu ziemnego w Ministerstwie Infrastruktury oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie potwierdziła wyjaśnień pana M. Kossowskiego. W toku kontroli w Ministerstwie Infrastruktury, Wiceprezes Rady Ministrów Minister Infrastruktury Marek Pol wskazał notatki informacyjne, udostępnione kontrolerom przez kancelarię tajną Ministerstwa, jako dokumenty zawierające informacje w tym zakresie. Jednakże dokumenty

⁸² *Protokół z rozmów między Rządową Delegacją Federacji Rosyjskiej a Rządową Delegacją Rzeczypospolitej Polskiej na temat współpracy w sektorze gazowym*, sporządzony 20 listopada 2002 r.

te, sporządzane po kolejnych turach negocjacji, nie pozwalają na ustalenie podstaw rozpoczęcia negocjacji.

W ramach procedury rozpatrywania zastrzeżeń Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola do protokołu kontroli Ministerstwa Infrastruktury pani Bożena Czaja – p.o. Dyrektora Sekretariatu Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – pisemnie wyjaśniła, że 18 listopada 2002 r. odbyła się narada u Prezesa Rady Ministrów i „w trakcie tej narady, podsumowanej przez Pana Premiera L. Millera, przyjęte zostały wytyczne dla delegacji na czele z Wicepremierem Markiem Polem na rozmowy z delegacją rządową Federacji Rosyjskiej”⁸³. Zdaniem NIK, nie można uznać przedstawionych w tym wyjaśnieniu działań za spełnienie wymogów *ustawy o umowach międzynarodowych*. Podstawą przyjętych na naradzie ustaleń nie były bowiem uzgodnione przez odpowiednich ministrów projekty *Protokołu dodatkowego* i instrukcji negocjacyjnej, których sporządzenie winno poprzedzić decyzje o wyznaczeniu organu właściwego do prowadzenia negocjacji. Brak dokumentacji z przedmiotowej narady nie pozwala także uznać z całą pewnością, że dokonano takiego wyznaczenia i że określono zakres upoważnienia, przynajmniej w formie ustnej.

Ponadto, przed podjęciem w listopadzie 2002 r. negocjacji ze stroną rosyjską, Wiceprezes Rady Ministrów Minister Infrastruktury Marek Pol nie wystąpił do Ministra Spraw Zagranicznych, w trybie art. 9 *ustawy o umowach międzynarodowych*, z wnioskiem o pełnomocnictwo do prowadzenia negocjacji. Stwierdził on w wyjaśnieniach, że „pełnomocnictwo do prowadzenia negocjacji w sprawie aktualizacji postanowień Porozumienia z 25.08.93 r. zostało mi udzielone w Zarządzeniu nr 3 Prezesa Rady Ministrów z 13 stycznia 2003 roku. Zarządzenie zostało przygotowane w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w porozumieniu ze wszystkimi właściwymi ministrami, w tym z ministrem Spraw Zagranicznych, reprezentowanym w Zespole Negocjacyjnym przez Podsekretarza Stanu w MSZ pana Andrzeja Załuckiego”⁸⁴. Uznając przywołane w wyjaśnieniach *Zarządzenie nr 3 Prezesa Rady Ministrów* za spełniające wymóg udzielenia odpowiedniego pełnomocnictwa do negocjacji, należy zwrócić uwagę na jego datę. Zostało ono wydane dopiero 13 stycznia 2003 r., co oznacza, że blisko dwa miesiące prowadzono negocjacje ze stroną rosyjską na szczeblu rządowym, bez stosownego pełnomocnictwa dla Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola i pozostałych członków polskiej delegacji.

Rozpoczęcie negocjacji przez polską delegację rządową ze stroną rosyjską nie zostało poprzedzone opracowaniem polskiej propozycji projektu *Protokołu dodatkowego*. Oznacza to niedochowanie, obok ww. przepisów *ustawy o umowach międzynarodowych*, także wymogów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych*⁸⁵.

Według §2 ust. 1 oraz §4 ust. 1 tego *rozporządzenia*, minister kierujący działem administracji rządowej – właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa – winien opracować jej projekt oraz instrukcję negocjacyjną i uzasadnienie, a następnie dołączyć je do wniosku o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji. Pan Jacek Piechota Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej stwierdził w wyjaśnieniach dla NIK, że

⁸³ Pismo SMW 581-3(25)03 z 29 grudnia 2003 r.

⁸⁴ Pismo MGP-3-35/03 z 25 czerwca 2003 r.

⁸⁵ Dz.U. Nr 79, poz. 891

w okresie pełnienia przez niego funkcji Ministra Gospodarki (tj. do 6 stycznia 2003 r.) nie przedkładał Prezesowi Rady Ministrów wniosku o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji ze stroną rosyjską w kwestii zawarcia *Protokołu dodatkowego*, a także projektu ww. protokołu dodatkowego i instrukcji negocjacyjnej⁸⁶.

Należy zauważyć, że z ustaleń kontroli w Ministerstwie Gospodarki dotyczącej obrotu gazem ziemnym wynikało, że Minister Gospodarki Jacek Piechota podjął w lutym 2002 r. działania w tym zakresie. *Projekt protokołu w sprawie zmian do Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r. i Protokołu z 18 lutego 1995 r.* został przez Ministra Gospodarki przesłany do konsultacji międzyresortowej 22 lutego 2002 r. lecz po otrzymaniu wnioskowanych opinii prace nad dokumentem nie były kontynuowane.

W rezultacie ww. zaniechań, negocjacje toczyły się więc bez określenia wiążących polską delegację wytycznych, mimo takiego wymogu wynikającego z §2 ust. 3 ww. *rozporządzenia*. Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki pana Marka Kossowskiego⁸⁷: „dokument nie został ostatecznie uzgodniony z uwagi na toczące się rozmowy PGNiG SA z O.A.O. GAZPROM oraz partnerami norweskimi i duńskimi” zostały w wyniku ustaleń kontroli uznane za nieprzekonujące. Należy podkreślić, że to właśnie instrukcja wraz z projektem protokołu miała określać strategiczny interes Państwa w negocjacjach oraz wynikające z niego podstawowe cele, które zamierzano osiągnąć. Takie właśnie rozumowanie stanowiło – zdaniem NIK – podstawę dla stwierdzenia Ministra Gospodarki, zawartego w ww. piśmie z 22 lutego 2002 r. Zwracając się on do poszczególnych ministrów o zaopiniowanie wspomnianego projektu instrukcji wraz z *projektem protokołu w sprawie zmian w Porozumieniu z 1993 r. oraz Protokole z 1995 r.* Minister Gospodarki zaznaczył: „brak odpowiedzi w ciągu 7 dni oznaczać będzie, że nie wniesiono uwag. Podany termin wynika z konieczności zakończenia procesu uzgodnień przed spodziewanym terminem rozmów z delegacją rosyjską.”

W czasie kontroli nie zostały wskazane żadne przesłanki prawne uzasadniające odstąpienie od sporządzenia ww. dokumentów (np. procedowanie nad obcym projektem umowy międzynarodowej czy szczególne okoliczności uzasadniające brak pisemnej instrukcji negocjacyjnej). Natomiast wyraźnym zamiarem Ministra Gospodarki, wyrażonym w piśmie z 22 lutego 2002 r., było przygotowanie ww. dokumentów jako uzgodnionego, oficjalnego stanowiska strony polskiej na negocjacje ze stroną rosyjską.

Polska propozycja *Protokołu dodatkowego* została przedstawiona podczas tury negocjacji, która miała miejsce w dniach 4-6 grudnia 2002 r. w Moskwie. Według wyjaśnień Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola⁸⁸ opracowanie polskiego projektu *Protokołu dodatkowego* należało do kompetencji polskiego przewodniczącego Grupy Roboczej. Należy jednak zauważyć, że polski projekt *Protokołu* powstał już w trakcie prac tej Grupy nad dokumentem i zawierał rozbieżności ze stroną rosyjską tylko w jednym punkcie – dotyczącym wielkości dostaw gazu. Mimo wniosku NIK⁸⁹ o przedłożenie dokumentacji związanej z opracowaniem

⁸⁶ Wyjaśnienia złożone przez J. Piechotę w ramach ww. kontroli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pismo DBE-ZD2/2096w/03 z 2 lipca 2003 r.

⁸⁷ Pismo DE-SP/091/3902w/02 z 5 listopada 2002 r., przedstawione kontrolerom NIK w ramach kontroli w Ministerstwie Gospodarki w zakresie obrotu gazem ziemnym.

⁸⁸ Pismo MGP-3-37/03 z 2 lipca 2003 r.

⁸⁹ Pismo KGP 41143-1-03 z 26 czerwca 2003 r.

polskiego projektu *Protokołu dodatkowego* w trybie wymaganym przez §2 i 3 ww. *rozporządzenia* nie została ona udostępniona w czasie kontroli w Ministerstwie Infrastruktury. Istnienie takiej dokumentacji nie zostało także stwierdzone w toku kontroli w MGPIPS dot. obrotu gazem ziemnym. Nie ulega przy tym wątpliwości, że procedura opracowania tego projektu została naruszona, bowiem dokument ten winien być przedstawiony Prezesowi Rady Ministrów przed rozpoczęciem negocjacji wraz z wnioskiem o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji umowy międzynarodowej.

Także po spełnieniu wymogu wyznaczenia organu właściwego do prowadzenia negocjacji naruszone zostały przepisy *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych* w zakresie warunków, jakie winna spełniać instrukcja negocjacyjna. Prezes Rady Ministrów Leszek Miller zatwierdził instrukcje negocjacyjną, mimo że zarówno tryb jej opracowania, jak i treść, nie odpowiadały wymogom obowiązujących przepisów.

W dniu 13 stycznia 2003 r. wydane zostało *Zarządzenie Nr 3 Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu Negocjacyjnego do spraw aktualizacji postanowień Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu rosyjskiego gazu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 1993 r.* Na przewodniczącego powołanego Zespołu Negocjacyjnego wyznaczony został: „Marek Pol - Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Infrastruktury, Współprzewodniczący Polsko-Rosyjskiej Komisji Wspólnej do Spraw Handlu i Współpracy Gospodarczej”. 21 stycznia 2003 r. Prezes Rady Ministrów zatwierdził instrukcję negocjacyjną dla Zespołu Negocjacyjnego. Należy zauważyć, że miało to miejsce już w trakcie trwającej w Moskwie od 20 stycznia 2003 r. ostatniej rundy negocjacji.

Polecenie opracowania instrukcji negocjacyjnej dla Międzyresortowego Zespołu Negocjacyjnego zostało wydane przez Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola panu Władysławowi Sokołowskiemu - Dyrektorowi Departamentu Spraw Zagranicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Stanowiło to naruszenie §2 ust. 1 ww. *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r.* Instrukcja taka winna być bowiem opracowana przez ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczyła umowa – w tym przypadku przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Instrukcja, jak również dwa załączniki, nie zawierały elementów, wymaganych na podstawie §2 ust. 3-4 ww. *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r.* Instrukcja nie określała, które wytyczne mają charakter wiążący, a które mają charakter zaleceń. Nie zawierała także wytycznych co do rangi umowy międzynarodowej oraz trybu związania nią Rzeczypospolitej Polskiej. Tryb związania Rzeczypospolitej Polskiej *Protokołem dodatkowym* poprzez jego podpisanie określała dopiero *uchwała nr 26/2003 Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2003 r.* w tej sprawie (niepublikowana).

Załącznikami do instrukcji były: *Informacja dla Rady Ministrów dotycząca stanowiska strony polskiej w rozmowach ze stroną rosyjską w sprawie podpisania protokołu dodatkowego do porozumień międzyrządowych z 1993 r. i 1995 r. określających wielkość importu gazu ziemnego do Polski*, opracowana z datą 10

stycznia 2003 r. przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, oraz projekt Protokołu dodatkowego z 18 stycznia 2003 r.

Ww. Informacja dla Rady Ministrów, poza analizą sytuacji na polskim rynku gazu, zawierała stwierdzenie: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej proponuje dla potrzeb negocjacji z partnerem rosyjskim w kwestii wielkości dostaw wynikających z kontraktu przyjęcie na 2020 rok zapotrzebowania krajowego na gaz w wysokości 16,5 mld m³. Dla jego pokrycia, uwzględnienie wydobycia krajowego na poziomie 5,5 mld m³/rok, importu z kierunku zachodniego w wysokości 2,0 mld m³/rok. Pozostałe ilości powinny pochodzić z renegocjowanego kontraktu PGNiG SA – O.A.O. Gazprom. Wielkości dostaw przedstawiono w zestawieniu tabelarycznym. I. Wielkości te są wielkościami maksymalnymi z wyłączeniem warunków pkt II/2. II. Delegacja powinna posiadać upoważnienia do: 1. stosownego wydłużenia okresu obowiązywania kontraktu, bez możliwości przekroczenia wielkości, o których mowa w pkt I. 2. zwiększenia maksymalnych wielkości odbioru gazu w przyszłych latach do 15% w przypadku zgłaszania przez stronę rosyjską możliwych do zaakceptowania przez stronę polską propozycji cenowych oraz możliwości wydłużenia okresu elastyczności odbioru na cały okres obowiązywania kontraktu, a także zmian wielkości dostaw w poszczególnych kwartałach. Taki zapis nie może być – w opinii NIK – uznany za wskazanie wiążących wytycznych oraz zaleceń dla negocjatorów. Nie określono bowiem, od których warunków nie można odstąpić bez zgody Prezesa Rady Ministrów, a tego wymagał §2 ww. *rozporządzenia*. Ponadto projekt *Protokołu dodatkowego* zawierał uzgodnione już w większości ze stroną rosyjską zapisy, poza treścią artykułu 1 zawierającego wielkości dostaw gazu do Polski w poszczególnych latach.

Wniosek o udzielenie zgody na podpisanie *Protokołu dodatkowego*, przedłożony przez Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola 3 lutego 2003 r. Radzie Ministrów, nie spełniał wymogów art. 6 ust. 1 i 2 *ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych* oraz niektórych wymogów § 5 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych*.

Z treści wniosku z 3 lutego 2003 r. wynika, że wraz z nim nie zostały przekazane Radzie Ministrów następujące dokumenty:

- wyjaśnienie wyboru trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową, określające: podmioty prawa krajowego, których dotyczy ta umowa, w tym zakres, w jakim umowa dotyczy osób fizycznych i prawnych; sposób, w jaki umowa dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym; środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w celu wykonania umowy międzynarodowej (wymóg art. 6 ust. 2 *ustawy* i § 5 ust. 1 pkt 6 *rozporządzenia*),
- opinia o zgodności umowy międzynarodowej z prawem Unii Europejskiej (wymóg § 5 ust. 1 pkt 7 *rozporządzenia*); opinia taka została przekazana sekretarzowi Rady Ministrów w dniu 21 sierpnia 2003 r., czyli już po podpisaniu *Protokołu dodatkowego*, jak również po zakończeniu kontroli NIK.

Wniosek nie zawierał ponadto informacji o uzgodnieniach treści *Protokołu dodatkowego* z odpowiednimi ministrami (art. 6 ust. 1 *ustawy* w związku z wzorem wniosku określonym w załączniku nr 2 *rozporządzenia*).

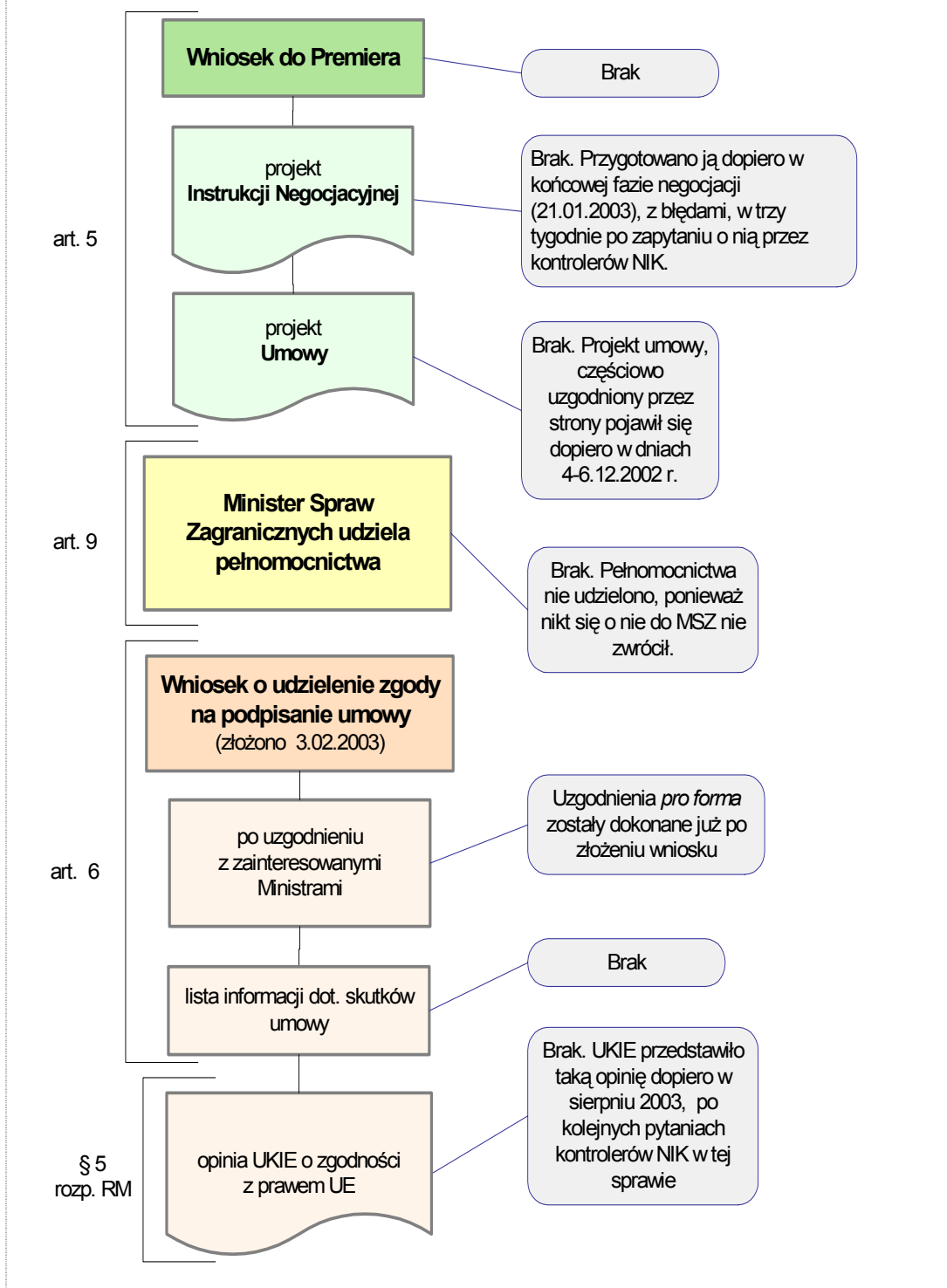
Wiceprezes Rady Ministrów Minister Infrastruktury Marek Pol stwierdził w wyjaśnieniach złożonych w związku z kontrolą w Ministerstwie Infrastruktury: „wniosek z dnia 3 lutego 2003 roku o udzielenie zgody na

podpisanie Protokołu Dodatkowego został uzgodniony ze wszystkimi właściwymi ministrami na spotkaniu w dniu 3 lutego 2003 roku (...) Żaden z resortów nie zgłosił na tym spotkaniu jakiegokolwiek zastrzeżenia do projektu Protokołu Dodatkowego. Zastrzeżenia nie wniosła również Pani Danuta Huebner Sekretarz KIE (...) Uzgodnienie projektu z właściwymi ministrami umożliwiło złożenie formalnego wniosku o udzielenie zgody na podpisanie Protokołu Dodatkowego, do którego zostało załączone stosowne uzasadnienie⁹⁰.

Z ustaleń NIK w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika jednak, że brak w ww. wniosku informacji o uzgodnieniach międzyresortowych nie był przeoczeniem ale wynikał z faktu przedłożenia wniosku bez takich uzgodnień. Sekretarz Rady Ministrów Aleksander Proksa 3 lutego 2003 r. sporządził notatkę dla Prezesa Rady Ministrów, informującą o wniosku Wicepremiera. Sekretarz RM stwierdził: „Projekt uchwały wraz z umową członkowie Rady Ministrów otrzymali, w trybie niejawnym, w dniu 3 lutego br. Zgodnie z informacją wnioskodawcy dokument będzie przedmiotem uzgodnień międzyresortowych”. Uzgodnienia te nastąpiły w tym samym dniu ale jak wynika z ww. notatki, już po przedstawieniu przedmiotowego wniosku Sekretarzowi Rady Ministrów Aleksandrowi Proksie.

⁹⁰ Pismo MGP-3-37/03 z 2 lipca 2003 r.

**Negocjacje z Rosją ws. dostaw gazu ziemnego:
naruszenia ustawy o umowach międzynarodowych
i wydanego do niej rozporządzenia Rady Ministrów.**



Negatywna ocena Izby w zakresie przygotowania do negocjacji ze stroną rosyjską dotyczy także działań PGNiG SA.

W związku z tym, że nie rozpoczęto budowy 2. nitki gazociągu jamalskiego (miała być oddana do eksploatacji w 2001 r.), jak również nie określono nawet wstępnego terminu jej rozpoczęcia, Spółka zaproponowała w kwietniu 2002 r. stronie rosyjskiej zmniejszenie kontraktowych ilości gazu pozostających do

odebrania w latach 2003 – 2020 proporcjonalnie do zrealizowanych nakładów inwestycyjnych, tj. do około 55% ilości nominalnej, czyli z poziomu 245 mld m³ do około 135 mld m³ wg GOST. Ilości te objęte byłyby tzw. klauzulą „bierz lub płać” na warunkach ustalonych w kontrakcie. Izba uważa, że aczkolwiek propozycja ta zmierzała do ograniczenia ilości gazu objętego ww. klauzulą, to jednak nie w pełni uwzględniała okoliczność, że w świetle postanowień kontraktu, PGNiG SA nie miała obowiązku odbierać więcej, niż 2,88 mld m³ rocznie w formule „bierz lub płać”.

Zarząd Spółki nie podjął działań, określonych w uchwale NWZA Spółki Nr 3 z dnia 28 września 2001 r. NWZA zwróciło się do Zarządu PGNiG SA o pilne opracowanie szczegółowego zakresu koniecznej renegotiacji zapisów Porozumienia Międzyrządowego z dnia 25 sierpnia 1993 r. oraz Protokołu Międzyrządowego z dnia 18 lutego 1995 r., dokonanej z uwzględnieniem aktualnego stanu realizacji inwestycji SGT Jamał-Europa, w zakresie umożliwiającym Spółce renegotiację zapisów kontraktu kupna-sprzedaży rosyjskiego gazu ziemnego do Polski. Opracowanie to miało służyć Ministrowi Skarbu Państwa do przygotowania renegotiacji powołanych wyżej dokumentów. Opracowanie takie Zarząd Spółki mógłby ponadto wykorzystać do przygotowania się do rozmów ze stroną rosyjską w sprawie zmian do umowy kupna gazu.

W negocjacjach ze stroną rosyjską Spółka podkreślała, na podstawie opinii prawnych sporządzanych zarówno przez własną komórkę prawną (Biuro Spółki ds. Prawnych), jak również przez niezależne kancelarie prawne jak Weil, Gotshal & Manges czy White & Case, że:

- w świetle obowiązujących dokumentów oraz przy istniejącym stanie technicznym SGT (brak II nitki), Gazexport nie może dostarczyć w ramach kontraktu jamalskiego więcej niż 2,88 mld m³ rocznie (jedynym punktem zdawczo – odbiorczym dla gazu z kontraktu były Kondratki), a więc wywiązać się z postanowień kontraktu;
- w świetle postanowień kontraktu, PGNiG SA nie ma obowiązku odbierać więcej, niż 2,88 mld m³ w formule „bierz lub płać” („take or pay”), gdyż dostawy nie mogą być zrealizowane z winy Gazexportu i tyle powinny wynosić w obecnej sytuacji roczne ilości kontraktowe;
- większe ilości przekraczające 2,88 mld m³ rocznie i realizowane przez inne punkty zdawczo – odbiorcze (Wysokoje, Drozdowicze, Tietierowka) powinny być zatem dostarczane na podstawie odrębnych umów.

W związku z opóźnieniem terminu rozpoczęcia dostaw gazu w ramach kontraktu jamalskiego (miały rozpocząć się w 1997 r., a rozpoczęto dopiero w kwietniu 2000 r.) aneksami nr nr 1, 2 i 3 do kontraktu zdjęto ze strony rosyjskiej obowiązek dostawy, a ze strony polskiej obowiązek odbioru łącznie 9,36 mld m³ gazu. Natomiast w związku z brakiem 2. nitki gazociągu jamalskiego, strony aneksami nr 7 i 9 dokonały uzgodnień, na mocy których ilości przekraczające 2,88 mld m³ rocznie realizowane były przez inne punkty zdawczo – odbiorcze, tj. Wysokoje i Drozdowicze.

Rezultaty działań Zarządu Spółki w ramach renegotiacji kontraktu jamalskiego do chwili zakończenia kontroli nie stanowiły gwarancji dla bezpieczeństwa energetycznego kraju w długim okresie, a jedynie obliczone były na krótkotrwałe

zapewnienie ciągłości dostaw gazu. Pod koniec grudnia 2002 r. PGNiG SA podpisało dwa aneksy do kontraktu jamalskiego: na warunki płatności w 2003 roku oraz na dostawy w styczniu 2003 r. Do zakończenia kontroli uzgodniono ze stroną rosyjską:

- założenia biznes planu dokończenia budowy I nitki SGT, spełniającego kryteria efektywności ekonomicznej inwestycji oraz zapewniający Spółce **EuRoPol GAZ SA** płynność finansową w całym okresie trwania projektu,
- źródła finansowania dokończenia budowy 1. nitki – restrukturyzacja udzielonych przez PGNiG SA i Gazprom pożyczek w łącznej kwocie ok. 200 mln USD;
- przyjęcie w okresie od 1 września 2002 r. do 31 sierpnia 2003 r. w biznes planie nowej taryfy przesyłowej - 2,74 USD, zgodnie z decyzją Prezesa URE. Należności za przesył miały być uregulowane w styczniu 2003 r. Dla kolejnych okresów określono wysokość taryfy przesyłowej zapewniającą Spółce EuRoPol GAZ SA płynność finansową.

Aneks nr 20 do *Kontraktu z 25 września 1996 r.*, będący efektem ustaleń zawartych w *Protokole dodatkowym*, został podpisany przez Spółkę w dniu 23 czerwca 2003 r.

Protokół dodatkowy

W dniu 12 lutego 2003 r. podpisany został *Protokół dodatkowy do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu rosyjskiego gazu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 1993 r.* Ze strony polskiej podpisał go Wiceprezes Rady Ministrów Minister Infrastruktury Marek Pol. Według postanowień *Protokołu* dostawy rosyjskiego gazu ziemnego do Rzeczypospolitej Polskiej miały być realizowane w następujących wielkościach (wg GOST) i w następujących terminach:

| | |
|--------------------------|--------------------------|
| 2003 r. | 6 600 mln m ³ |
| 2004-2005 r. (corocznie) | 7 000 mln m ³ |
| 2006-2007 r. (corocznie) | 7 100 mln m ³ |
| 2008-2009 r. (corocznie) | 7 300 mln m ³ |
| 2010-2014 r. (corocznie) | 8 000 mln m ³ |
| 2015-2022 r. (corocznie) | 9 000 mln m ³ |

Ponadto – według postanowień *Protokołu dodatkowego* – finansowanie ukończenia budowy pierwszej nitki polskiego odcinka systemu gazociągów tranzytowych Jamał-Europa „dokonuje się z przychodów EuRoPol GAZ SA za transport gazu ziemnego poprzez restrukturyzację pożyczek, udzielonych EuRoPol GAZ SA przez jego głównych akcjonariuszy – OAO Gazprom i PGNiG SA”. Zasady restrukturyzacji zostały określone w pkt 4 Załącznika 2 do *Protokołu dodatkowego*. EuRoPol GAZ SA miał zapewnić budowę i uruchomienie tłoczni pierwszej nitki polskiego odcinka systemu gazociągów tranzytowych Jamał-Europa w następujących terminach:

| | |
|---------------------|-----------------|
| III kwartał 2004 r. | dwie tłocznie |
| IV kwartał 2005 r. | jedna tłocznia. |

Załącznik 1 do Protokołu Dodatkowego określał, że dostawy rosyjskiego gazu ziemnego do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wieloletniego kontraktu z 25 września 1996 r. są realizowane zgodnie z art. 1 *Protokołu Dodatkowego* w podziale na istniejące punkty zdawczo-odbiorcze:

| | 2003 | 2004- 2005 corocznie | 2006- 2007 corocznie | 2008- 2009 corocznie | 2010- 2014 corocznie | 2015- 2022 corocznie |
|---|-------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Kondratki | 2 880 | 2 880 | 2 880 | 2 880 | 2 880 | 2 880 |
| Drozdowicze, Wysokoje, Tietierowka | 3 720 | 4 120 | 4 220 | 4 420 | 5 120 | 6 120 |

Podpisany w związku z postanowieniami *Protokołu dodatkowego* aneks nr 20 do kontraktu 25 września 1996 r. wprowadził następujące postanowienia:

- ograniczono wielkość dostaw gazu pozostających do realizacji z przewidzianych w kontrakcie 218,9 mld m³ do 161,4 mld m³; dodatkowo wydłużono czas realizacji dostaw o dwa lata poza czas określony w kontrakcie, tj. z 2020 roku do 2022 roku; stanowiło to redukcję zobowiązań zakupowych PGNiG SA wynikających z kontraktu o 26,3%.
- określono cztery punkty zdawczo-odbiorcze, przez które realizowane będą dostawy gazu (Kondratki, Wysokoje, Drozdowicze i Tietierowka).

Strona polska nie dochowała niezbędnej staranności w przygotowaniu strategii negocjacji oraz przedmiotowego ich zakresu. Zdaniem NIK, zaniedbania te przyczyniły się do zawarcia w podpisanym ostatecznie *Protokole dodatkowym* rozwiązań niekorzystnych dla interesów gospodarczych Polski. Analiza poszczególnych rozwiązań zawartych w *Protokole dodatkowym* wskazuje na zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz na niedostateczną ochronę interesów strony polskiej.

Pozytywnym efektem podpisania *Protokołu dodatkowego* jest rozstrzygnięcie kwestii dokończenia budowy 1. nitki. W wyniku negocjacji ustalono także zmniejszenie w poszczególnych latach wielkości gazu, importowanego w ramach tzw. kontraktu jamalskiego. Należy jednak zauważyć, że wynegocjowane ilości przypadające na lata 2004-2010 są większe, niż maksymalne potrzeby z kierunku rosyjskiego, określone w styczniu 2003 r. przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w *Informacji dla Rady Ministrów* dotyczącej stanowiska strony polskiej w rozmowach ze stroną rosyjską w sprawie podpisania protokołu dodatkowego do porozumień międzyrządowych z 1993 r. i 1995 r. określających wielkość importu gazu ziemnego do Polski. Ustalone w *Protokole dodatkowym* wielkości importowanego z Rosji gazu (wg GOST) wynosiły od 7 mld m³ (6,5 mld m³ wg PN) w 2004 r. do 8 mld m³ (7,5 mld m³ wg PN) w 2010 r. Tymczasem w ocenie, zawartej w ww. *Informacji*, maksymalne potrzeby importu z tego kierunku wyniosą od 6,3 mld m³ w 2004 r. do 6,8 mld m³ w 2010 r.

Izba ocenia jako niekorzystne dla strony polskiej ustalenie zawarte w załączniku 1 do *Protokołu dodatkowego* w zakresie objęcia kontraktem jamalskim punktów

zdawczo-odbiorczych w Drozdowiczach, Wysokoje i Tietierowce, przy jednoczesnym braku ustaleń gwarantujących realizację budowy 2. nitki gazociągu jamalskiego. Zaakceptowanie jako zapisu umownego zasady, że zakontraktowane ilości gazu importowanego z Rosji będą dostarczane, poza 1. nitką gazociągu jamalskiego, także gazociągami przechodzącymi przez ww. punkty, pozbawiło stronę polską narzędzi do wyegzekwowania od strony rosyjskiej realizacji budowy 2. nitki gazociągu. Niebezpieczeństwo takie jest tym większe, że *Protokół dodatkowy* nie przesądził decyzji o budowie 2. nitki. Obecnie strona rosyjska ma zagwarantowaną do 2022 r. sprzedaż gazu do Polski bez obowiązku realizacji budowy 2. nitki gazociągu jamalskiego.

Ponadto objęcie *kontraktem jamalskim* wszystkich punktów zdawczo-odbiorczych na granicy wschodniej Polski zmniejsza możliwość dywersyfikacji dostaw gazu do Polski. Wzrastający poziom wykorzystania ww. punktów do odbioru dostaw realizowanych w ramach *kontraktu jamalskiego* (łącznie od 3 720 mln m³ w 2003 r. do 6 120 mln m³ w latach 2015-2022) równocześnie zmniejsza zdolności przesyłowe dla gazu importowanego przez te punkty z innych krajów według parytetów, określonych w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy*, w związku z art. 32 ust. 3 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*.

Należy również zauważyć, że wspomniane wyżej przekroczenie maksymalnych zapotrzebowań na importowany gaz ziemny z kierunku rosyjskiego może zmniejszać opłacalność importu gazu od producentów z innych kierunków. Tym samym, zawarte porozumienie ogranicza również w tej sprawie możliwość dywersyfikacji kierunków importu gazu.

Uzgodniony w *załączniku 2 do Protokołu dodatkowego* poziom stawek przesyłowych za transport gazu gazociągiem jamalskim również – w ocenie Izby – nie zabezpiecza w należyty sposób interesu strony polskiej. Stawkę tę określono bowiem na poziomie opłacalności dla operatora systemu przesyłowego – EuRoPol GAZ SA – przy realizacji jedynie 1. nitki gazociągu jamalskiego. Według zapisów ww. załącznika „dla kalkulacji na okres do 2019 r. przyjmuje się następującą strukturę taryfy”: w okresie od września 2003 r. do końca 2003 r. – 2,74 USD/1000 m³/100 km, na lata 2004-2005 – 2,50 USD/1000 m³/100 km, na lata 2006-2013 – 1,55 USD/1000 m³/100 km, na lata 2014-2019 – 1,00 USD/1000 m³/100 km. Tak ustalony poziom stawek nie zapewni spółce EuRoPol GAZ SA środków na sfinansowanie przygotowania i realizacji budowy 2. nitki gazociągu jamalskiego. Należy także zauważyć, że docelowy poziom stawki przesyłowej nie znajduje uzasadnienia w stosowanej na rynku europejskim średniej wartości, wynoszącej ok. 2,00 USD/1000 m³/100 km.

Należy dodatkowo zauważyć, że obowiązująca od 1 stycznia 2004 r. nowa taryfa EuRoPol GAZ SA określiła stawkę na poziomie ok. 2,35 USD, czyli poniżej poziomu przewidzianego na 2004 r.

Ponadto w *Protokole dodatkowym* nie zostały uregulowane, poza kwestią budowy 2. nitki gazociągu jamalskiego, także następujące kwestie:

- uelastycznienie warunków realizacji *kontraktu z 26 września 1996 r. o sprzedaży rosyjskiego gazu ziemnego do Rzeczypospolitej Polskiej*, w tym zniesienia zakazu reeksportu zakupionego gazu czy zmniejszenia ilości gazu, podlegających formule *bierz lub płac (take or pay)*,
- obniżenie ceny gazu importowanego z Rosji,
- przywrócenie struktury udziałów w EuRoPol GAZ SA, określonej w art. 2 *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP z 25 sierpnia 1993 r.*

NIK krytycznie ocenia – pod względem celowości – fakt niepodjęcia w rozmowach ze stroną rosyjską, prowadzonych z udziałem Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola jako przewodniczącego polskiej delegacji, w rozmowach handlowych w dniach 12-13 grudnia 2001 r. oraz w negocjacjach prowadzonych w okresie od listopada 2002 r. do lutego 2003 r., ww. kwestii oraz nieuwzględnienia ich przez stronę polską w oficjalnych stanowiskach negocjacyjnych (np. w przedłożonym stronie rosyjskiej polskim projekcie *Protokołu dodatkowego*). W sprawie przywrócenia pierwotnie przewidzianej struktury udziałów w EuRoPol GAZ SA zaniechanie działań jest tym bardziej niezrozumiałe w świetle wyjaśnień Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola, według których „pod tym względem nie ma (...) różnic poglądów między Rządem FR a Rządem RP”⁹¹.

W odniesieniu do pozostałych dwóch kwestii Wicepremier Minister Infrastruktury Marek Pol stwierdził w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli w Ministerstwie Infrastruktury, że nie były negocjowane na szczeblu rządowym ponieważ „nie były przedmiotem uzgodnień w Porozumieniu z 25 sierpnia 1993 r. Jest ona częścią warunków kontraktowych”⁹². Zgadzając się z twierdzeniem o nieuregulowaniu tych spraw w porozumieniach rządowych, należy jednak podkreślić, że renegecje na szczeblu rządowym warunków importu gazu z Rosji zostały podjęte w związku z brakiem porozumienia na poziomie podmiotów handlowych. Miały więc w swym założeniu być rozstrzygnięte właśnie na szczeblu rządowym. Należy przy tym podkreślić, że większa elastyczność warunków zakupu gazu oraz poziom cen jego zakupu, przekładający się na koszty ponoszone przy zaopatrywaniu się w ten surowiec przez polskie przedsiębiorstwa, są fundamentalnymi elementami wpływającymi na stan bezpieczeństwa energetycznego Polski. Są to więc obszary, za które odpowiedzialność spoczywa na Radzie Ministrów oraz organach administracji rządowej.

3.2.6. RESTRUKTURYZACJA I PRYWATYZACJA SEKTORA GAZOWEGO

Izba ocenia jako zjawisko niekorzystne dla rynku gazu w Polsce niezrealizowanie, prowadzonego od 1996 r., procesu restrukturyzacji PGNiG SA. Wobec

⁹¹ Pismo MGP-3-37/03 z 2 lipca 2003 r.

⁹² Pisma MGP-3-37/03 z 2 lipca 2003 r. oraz MGP-3-35/03 z 25 czerwca 2003 r.

zmieniających się trzykrotnie koncepcji restrukturyzacji Spółki dotychczas nie została całościowo zrealizowana żadna wersja programu przekształceń strukturalnych i własnościowych Spółki.

W ciągu czterech lat objętych kontrolą obowiązywały trzy koncepcje restrukturyzacji **PGNiG SA**, przyjęte przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Skarbu Państwa:

- *Program restrukturyzacji organizacyjnej państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo z 2 kwietnia 1996 r.,*
- nowelizacja ww. Programu wprowadzona z dniem 23 maja 2000 r.,
- *Program restrukturyzacji i prywatyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA z 13 sierpnia 2002 r.*

Wobec niezrealizowania całościowo żadnej koncepcji zmian organizacyjnych, strukturalnych i własnościowych Spółki nie została przygotowana do skutecznej konkurencji na rynku gazu w Polsce. Zmiany struktury grupy kapitałowej PGNiG S.A. ograniczyły się, do czasu zakończenia kontroli, jedynie do wydzielenia ze struktury PGNiG SA spółek dystrybucyjnych. Nie dokonano zmian w strukturze organizacyjnej pozostałych segmentów działalności PGNiG S.A. (wydobycie gazu, obrót i przesył). Nie nastąpiła także prywatyzacja żadnej ze sfer działalności. Ponadto nie doprowadzono do kapitałowego zasilenia Spółki oraz osiągnięcia samofinansującej się działalności w poszczególnych segmentach działalności w obszarze gazu ziemnego. Ogranicza to możliwości Spółki m.in. w zakresie pozyskiwania nowych odbiorców i rozwijania infrastruktury transportowej (przesyłowej i dystrybucyjnej), a także istotnego wzrostu krajowego wydobycia gazu.

**Program
restrukturyzacji
z 1996 r.**

Po czterech latach obowiązywania pierwotnego programu z 1996 r. i zrealizowaniu dwóch jego etapów zakładających komercjalizację oraz wyodrębnienie zakładów zaplecza technicznego i serwisowego został on zmieniony w dniu 23 maja 2000 r. W wyniku tej zmiany odstąpiono od dotychczasowej koncepcji zakładającej w trzecim – ostatnim – etapie utworzenie dwóch podstawowych spółek: Polskie Gazownictwo SA i Polskie Górnictwo Naftowe SA oraz przyjęcie przez PGNiG SA formy grupy kapitałowej, w której PGNiG SA miałyby wykonywać funkcje właścicielskie w stosunku do ww. dwóch spółek. Program po aktualizacji przewidywał natomiast wyodrębnienie z PGNiG SA spółek funkcjonalnych (jednej poszukiwawczo-produkcyjnej oraz czterech dystrybucyjnych). Uzupełnieniem tego programu były przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 29 maja 2001 r. *Założenia prywatyzacji sektora gazowego w Polsce*, przewidujące m.in. prywatyzację spółek funkcjonalnych.

Realizacja programu została wstrzymana przez Ministra Skarbu Państwa Wiesława Kaczmarska skierowanym do Prezesa Zarządu PGNiG SA Andrzeja Lipki pismem (znak MSP/DNiP/8952/ANW/01 z 22 października 2001 r.), w którym Minister SP wniósł o czasowe wstrzymanie podejmowania i realizowania decyzji w tym przedmiocie. Nastąpiło to w sytuacji, gdy aktualny stan realizacji działań restrukturyzacyjnych zmierzał do sfinalizowania etapu

wydzielenia spółek funkcjonalnych i rozpoczęcia przez nie działalności gospodarczej. W ciągu półtorarocznego funkcjonowania Programu w wersji z maja 2000 r. nastąpiła bowiem rejestracja spółek funkcjonalnych, sporządzono Plan Podziału PGNiG SA, przeprowadzono z bankami-wierzycielami stosowne uzgodnienia zakresu restrukturyzacji, wyrażone zostały przez Skarb Państwa jako akcjonariusza **PGNiG SA** zgody na wniesienie majątku do spółek funkcjonalnych, Rada Ministrów przyjęła *Założenia prywatyzacji sektora gazowego w Polsce*, WZA PGNiG SA w dniu 18 października 2001 r. uchwaliło szczegółowe zasady i warunki udostępniania przez PGNiG SA udziałów/akcji spółek funkcjonalnych, MSP podjęło działania zmierzające do rozwiązania kwestii prawno-podatkowych związanych z wniesieniem do spółek funkcjonalnych środków trwałych nabytych wcześniej przez PGNiG SA w drodze darowizny.

Należy podkreślić, że opóźnienia we wniesieniu aportów do spółek funkcjonalnych było spowodowane m.in. koniecznością pozyskania od wierzycieli, w szczególności banków, zgody na wydzielenie wspomnianych spółek. Pozytywne stanowiska w ww. zakresie zostały uzyskane w III kwartale 2001 r.

W opinii Izby podjęte przez Ministra Skarbu Państwa działania wstrzymujące realizację przez PGNiG SA programu restrukturyzacji Spółki nie nastąpiły we właściwym trybie. Według §25 ust. 1 Statutu PGNiG SA do spraw wymagających uchwał Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy należą m.in. kwestie połączenia Spółki i przekształcenia Spółki oraz wyrażenia zgody na zawiązanie przez Spółkę innej spółki i objęcie albo nabycie akcji lub udziałów w innych spółkach. Działania związane z realizacją programu restrukturyzacji PGNiG SA, takie jak zawiązanie spółek funkcjonalnych czy podwyższenie w nich kapitału zakładowego oraz pokrycie wkładem niepieniężnym, były akceptowane w formie uchwał Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy, które zobowiązywały Zarząd PGNiG SA do niezwłocznego ich wykonania. W tej sytuacji, zdaniem Izby, decyzje wstrzymujące realizację wcześniej podjętych uchwał winny być podjęte analogicznie w takim samym trybie.

Według wyjaśnień Ministra Skarbu Państwa Wiesława Kaczmarka decyzję o wstrzymaniu restrukturyzacji PGNiG SA podjął on w celu zapobieżenia nieodwracalnym działaniom doprowadzającym do głębokiej zmiany struktury sektora gazowego, uniemożliwiającej nowo powołanemu wówczas Rządowi RP wprowadzenie przygotowywanej zmiany dotychczasowej polityki gospodarczej m.in. w ww. zakresie.

Izba negatywnie ocenia zaniechanie, z chwilą wstrzymania realizacji programu z maja 2000 r. przez Ministra Skarbu Państwa W. Kaczmarka, działań MSP w zakresie rozwiązania kwestii prawno-podatkowych związanych z przeniesieniem uzyskanych nieodpłatnie środków trwałych, stanowiących gazową infrastrukturę, z PGNiG SA do spółek zależnych.

Z inicjatywy Minister Skarbu Państwa Aldony Kameli-Sowińskiej w dniu 3 października 2001 r. Rada Ministrów wprowadziła do programu z 2000 r. postanowienie, zobowiązujące Ministra Finansów do wydania rozporządzenia w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób prawnych

należnego od dochodu z tytułu nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych zaliczanych do infrastruktury technicznej w zakresie urządzeń, obiektów i sieci gazowych. W związku z tym Podsekretarz Stanu w MSP Barbara Litak-Zarębska zwróciła się w dniu 19 października 2001 r. do Ministra Finansów o niezwłoczną realizację ww. postanowienia. W nawiązaniu do ww. pisma Minister Finansów zwrócił się w dniu 7 listopada 2001 r. o wskazanie aktualnych założeń w zakresie restrukturyzacji organizacyjnej **PGNiG SA** i udzielenie informacji, czy dotychczas podjęte w tym zakresie decyzje będą kontynuowane. Na wystąpienie to Minister Skarbu Państwa nie udzielił odpowiedzi. Nie opracował również żadnych alternatywnych wariantów zmierzających do sfinalizowania procesu wnoszenia aportów do spółek funkcjonalnych.

Od września 2002 r. sprawy te były przedmiotem analiz **Komitetu Sterującego do spraw restrukturyzacji i prywatyzacji PGNiG SA**, powołanego przez NWZA PGNiG SA. Komitet zobowiązał zarząd Spółki do podjęcia w ww. kwestii rozmów z Ministerstwem Finansów.

**Program
restrukturyzacji
z 2002 r.**

Ostatecznie odstępianie od koncepcji restrukturyzacji PGNiG SA, określonej w programie z maja 2000 r., nastąpiło w dniu 13 sierpnia 2002 r. po przyjęciu przez Radę Ministrów *Programu restrukturyzacji i prywatyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA*. Według założeń rządowego programu jego celem było m.in. stworzenie warunków do samofinansowania każdej ze sfer sektora gazowego: poszukiwań i wydobywania, przesyłu i magazynowania oraz dystrybucji i obrotu gazem. Jednocześnie realizacja Programu miała pozwolić na stworzenie efektywnej struktury sektora, umożliwiającej sprawne przeprowadzenie procesu restrukturyzacji oraz optymalnych warunków do rozwoju branży, jak również wykreowanie w ramach tej struktury silnych ekonomicznie podmiotów.

W zasadniczych elementach, takich jak wyodrębnienie spółek funkcjonalnych oraz zachowanie decydującego wpływu Skarbu Państwa na PGNiG SA jako spółkę zajmującą się przesyłem i magazynowaniem gazu, program nie uległ istotnym zmianom. *Program z 2002 r.*, dopuszczając możliwość prywatyzacji PGNiG SA oraz wyodrębnionych z tej spółki spółek funkcjonalnych, nie określał jej terminu, a w przypadku spółek funkcjonalnych także trybu. Program ten zakładał m.in. zwiększenie liczby spółek dystrybucyjnych z 4 do 6 oraz przygotowanie i przeprowadzenie emisji publicznej akcji PGNiG SA na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych i giełdach zagranicznych, przy zachowaniu przez Skarb Państwa pakietu kontrolnego akcji PGNiG SA (co najmniej 51%).

Różnice w koncepcjach, zawartych w programach rządowych z 2000 r. i 2002 r., zostały przedstawione w schematach stanowiących załącznik nr 2 do niniejszej informacji.

Wskazać należy na niespójność dokumentów rządowych w kwestii koncepcji restrukturyzacji PGNiG SA. Koncepcja restrukturyzacji przyjęta w *Programie z 13 sierpnia 2002 r.* istotnie różniła się od koncepcji, zawartej w dokumencie *Obywatel, rynek, konkurencja. Przekształcenia organizacyjne, strukturalne i własnościowe sektora paliwowo-energetycznego*, stanowiącym załącznik nr 3 do przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 2 kwietnia 2002 r. *Oceny realizacji i korekty Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.* W dokumencie rządowym z kwietnia 2002 r. przyjęto rozdzielenie obrotu gazem

od dystrybucji poprzez utworzenie spółek dystrybucyjnych oraz spółek obrotu (na bazie 23 istniejących zakładów gazowniczych). W wyniku rekomendacji Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania programu przekształceń spółki PGNiG SA, zawartej w dokumencie *Proponowane kierunki przekształceń organizacyjnych i własnościowych spółki PGNiG SA* (z czerwca 2002 r.), wskazującej że spółki obrotu nie byłyby rentowne, a części z nich groziłaby nawet upadłość, przyjęto wariant łączący dystrybucję z obrotem.

Do końca 2002 r. 6 spółek dystrybucyjnych (**Dolnośląska Spółka Gazownictwa Sp. z oo.**, **Górnośląska Spółka Gazownictwa Sp. z oo.**, **Karpacka Spółka Gazownictwa Sp. z oo.**, **Mazowiecka Spółka Gazownictwa Sp. z oo.**, **Pomorska Spółka Gazownictwa Sp. z oo.** oraz **Wielkopolska Spółka Gazownictwa Sp. z oo.**) zostało przygotowanych do rozpoczęcia działalności gospodarczej.

Ocena efektów aktualnie obowiązującego *Programu restrukturyzacji i prywatyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA* nie jest jeszcze możliwa ze względu na wstępny etap jego zaawansowania. Należy jednak zauważyć, że nie są dochowane niektóre założenia programu, np. nie została utworzona z dniem 1 stycznia 2004 r. spółka poszukiwawczo-wydobywczą. Ponadto rozważane są koncepcje zmian tego programu.

3.2.7. IMPLEMENTACJA PRZEZ POLSKĘ PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Izba pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Ministra Gospodarki, zmierzające do wypełnienia zobowiązań określonych w stanowisku negocjacyjnym Polski w obszarze *Energia*, związanych z dostosowaniem prawa do wymogów Unii Europejskiej.

W ocenie zmian *Prawa energetycznego* w kontekście dostosowywania jego postanowień do warunków obowiązujących w Unii Europejskiej, wątpliwości budzi jedynie zapis dotyczący tzw. *klauzuli negatywnej wzajemności*, powodującej od momentu członkostwa Polski w Unii Europejskiej dyskryminację niektórych podmiotów starających się o dostęp do sieci. Może ona polegać na tym, że przedsiębiorstwa nie wydobywające paliw gazowych na terenie UE, nie będą mogły zawierać umów na dostawę energii, na zasadach przewidzianych w *ustawie*, tj. zapewniających równe traktowanie.

Należy przy tym także zauważyć, że w opracowanym przez **Komisję Europejską Okresowym Raporcie 2002** stwierdzono, że „Polska musi znacząco wzmocnić wysiłki na rzecz restrukturyzacji gazownictwa, tymczasem plany restrukturyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa kilkakrotnie odkładano”. Ponadto *Raport* stwierdza, że Ministerstwo Gospodarki „wymaga wzmocnienia w zakresie liczebności i wyszkolenia kadry w celu zapewnienia odpowiedniego wykonywania zadań z zakresu przygotowań do akcesji”.

Nowym wyzwaniem dla PGNiG SA są rygory *Dyrektywy 2003/55/WE* (tzw. *Nowej Dyrektywy Gazowej*), w tym w szczególności obowiązek prawnego wydzielenia z dniem 1 lipca 2004 r. Operatora Systemu Przesyłowego oraz wprowadzenia prawa dostępu do sieci dla odbiorców przemysłowych i komercyjnych (dla gospodarstw domowych prawo to przysługiwałoby według dyrektywy od stycznia 2007 r.).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W tematyce kontroli przewidziano objęcie badaniami dwa dominujące na polskim rynku gazu podmioty gospodarcze oraz organy administracji rządowej, wykonujące zadania dotyczące tego sektora.

Kwestie związane z funkcjonowaniem rynku gazu ziemnego były uprzednio wielokrotnie przedmiotem kontroli NIK. Były to m.in. kontrole:

- *Realizacja ustawy Prawo energetyczne* (P/99/029), przeprowadzona na przełomie lat 1999/2000⁹³,
- *Realizacja zadań w zakresie zaopatrzenia Polski w gaz ziemny* (P/99/026), przeprowadzona w II i III kw. 1999 r.⁹⁴,
- *Kierunki organizacji importu gazu do Polski* (S/01/002), przeprowadzona w II i III kw. 2001 r.⁹⁵.

Wyniki wcześniejszych kontroli NIK wykazały, że nie wszystkie zadania w zakresie zaopatrzenia naszego kraju w gaz ziemny, ujęte w dokumencie *Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r.* zostały zrealizowane. NIK szczególnie krytycznie oceniła: brak wiarygodności prognoz dotyczących krajowego zapotrzebowania na gaz ziemny, niezapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu z importu poprzez dywersyfikację źródeł zakupu, niedostateczne tempo rozbudowy podziemnych zbiorników gazu uniemożliwiający gromadzenie rezerw gazu na poziomie standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, a także wzrastający import gazu z jednego kierunku (zawarcie długoletniego kontraktu z dostawcą rosyjskim) stwarzający potencjalne przesłanki pogłębiania się uzależnienia Polski od jednego dostawcy, co stoi w sprzeczności z zasadami przyjętymi w Unii Europejskiej. Ustalenia poprzednich kontroli, wskazywały na kluczowy problem dywersyfikacji dostaw gazu z importu.

Podjęcie dodatkowej kontroli doraźnej (I/03/004) było spowodowane tym, że sfinalizowanie polsko-rosyjskich renegocjacji porozumień rządowych w sprawie importu gazu z Rosji oraz podpisanie *Protokołu dodatkowego* odsuwało się w czasie i ostatecznie nastąpiło już po zakończeniu kontroli obrotu gazem ziemnym.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku kontroli działań w ramach renegocjacji polsko-rosyjskich porozumień w sprawie importu gazu ziemnego nastąpił jeden przypadek odmowy podpisania

⁹³ Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy *Prawo energetyczne*, lipiec 2000 r. (DG/41003/99).

⁹⁴ Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie zaopatrzenia Polski w gaz ziemny, luty 2000 r. (7/2000/P99026/DGO).

⁹⁵ Informacja o wynikach kontroli kierunków organizacji importu gazu do Polski, luty 2002 r. (KGP/DG/41100/01).

protokołu kontroli. W dniu 6 stycznia 2004 r. Wiceprezes Rady Ministrów Minister Infrastruktury Marek Pol skorzystał z prawa odmowy podpisania protokołu kontroli Ministerstwa Infrastruktury, po uprzednim wyczerpaniu procedury zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli, częściowo uwzględnionych.

Spośród 5 wystąpień pokontrolnych, skierowanych w związku z kontrolą obrotu gazem ziemnym, zostały zgłoszone zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w trzech (MSP, URE oraz PGNiG SA). W toku kontroli działań w ramach renegotjacji polsko-rosyjskich porozumień w sprawie importu gazu ziemnego z dwóch wystąpień (MI oraz KPRM) zastrzeżenia zgłoszono do jednego (Ministerstwo Infrastruktury). Wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola z dnia 26 lutego 2004 r. było jednocześnie wystąpieniem do kierownika jednostki kontrolowanej po kontroli Ministerstwa Infrastruktury oraz do właściwego organu państwowego (Wiceprezesa Rady Ministrów) – odnosiło się również do wyników kontroli przeprowadzonej w takim samym zakresie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz kontroli obrotu gazem ziemnym przeprowadzonej w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Zgłoszone zastrzeżenia zostały w następujący sposób rozpatrzone:

- uwzględniono w całości zastrzeżenia zarządu PGNiG SA odnośnie zmiany sformułowania dotyczącego złożenia rezygnacji z funkcji prezesa Zarządu przez p. Kazimierza Adamczyka oraz w części odnośnie pkt 10.6. wystąpienia w zakresie uściślenia okresu obowiązywania zakładowego planu kont z 20 czerwca 2000 r., pozostałe zastrzeżenia oddalono natomiast w całości,
- uwzględniono w całości zastrzeżenia Ministra Skarbu Państwa dotyczące sformułowania o braku konkretnych wyjaśnień ze strony Ministra Skarbu Państwa związanych z nieudzieleniem absolutorium członkom Zarządu PGNiG SA przez WZA PGNiG SA i niezgodnej z prawdą odpowiedzi MSP, że wyjaśnienia w powyższej kwestii zostały już udzielone, natomiast w pozostałym zakresie oddalono,
- w całości oddalono zastrzeżenia Prezesa URE,
- uwzględniono zastrzeżenia Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola w części dotyczącej jednostek, w jakich przedstawiono dane o ilości zakontraktowanego gazu.

W wyniku przeprowadzonych kontroli, NIK wnioskowała o podjęcie następujących działań w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do:

Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

1. Sporządzenie długoterminowej prognozy zapotrzebowania na gaz, przy decydującym udziale Ministerstwa (lub na jego zlecenie).
2. Stworzenie całościowej koncepcji dywersyfikacji importu gazu, zgodnie z obowiązującymi założeniami polityki energetycznej Polski.
3. Podjęcie działań w celu doprecyzowania zadań i ich sposobu realizacji (w tym finansowania), określonych w *Założeniach polityki energetycznej Polski do*

2020 r. oraz *Ocenie realizacji i korekcie Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*

4. Przygotowanie w porozumieniu z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej odpowiedniego projektu nowelizacji art. 4 ust. 4 *Prawa energetycznego*, dotyczącego tzw. klauzuli negatywnej wzajemności, mającej na celu stworzenie równych warunków traktowania wszystkich podmiotów świadczących usługi w zakresie przesyłu paliw gazowych.
5. Stworzenie mechanizmów gromadzenia i przesyłania wymaganych przez Unię Europejską informacji w zakresie funkcjonowania sektora gazu ziemnego.
6. Podjęcie realizacji obowiązku współdziałania z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię.

Ministra Skarbu Państwa

1. Prowadzenie transparentnej polityki kadrowej wobec organów PGNiG SA, opierającej się na merytorycznych przesłankach i umożliwiającej zachowanie ciągłości polityki właścicielskiej Skarbu Państwa.
2. Egzekwowanie od PGNiG SA, określonych w §12 ust. 5 Statutu, sprawozdań z realizacji przez Spółkę zadań określonych przez Radę Ministrów w *Założeniach polityki energetycznej do 2020 roku*.

Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

1. Prowadzenie efektywnych działań w zakresie regulacji działalności przedsiębiorstw energetycznych z wykorzystaniem szerszej grupy narzędzi, w tym w szczególności:
 - dokonywanie kontroli przestrzegania warunków koncesji dotyczących paliw gazowych i obowiązujących taryf gazowych (także zaliczania odbiorców do odpowiednich grup taryfowych) przez przedsiębiorstwa energetyczne, w tym przede wszystkim przez PGNiG SA,
 - kontrolowanie przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesje na przesyłanie i dystrybucję oraz na obrót paliwami gazowymi w zakresie sprawdzenia, czy czynności związane z eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji gazowych wykonują osoby posiadające kwalifikacje wymagane przez art. 54 *Prawa energetycznego*,
 - dokonywanie kontroli parametrów jakościowych paliw gazowych i obsługi odbiorców przez wszystkie oddziały URE.
2. W razie stwierdzenia potrzeby nowelizacji przepisów prawa dotyczących funkcjonowania rynku gazu ziemnego, zgłaszanie takich wniosków ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, jako naczelnemu organowi administracji rządowej posiadającemu inicjatywę legislacyjną (w ramach Rady Ministrów) w sprawach polityki energetycznej.
3. Podjęcie niezbędnych działań w celu zapewnienia respektowania wszystkich wymogów *Prawa energetycznego*, przy wydawaniu decyzji w sprawach

koncesji dotyczących paliw gazowych oraz zatwierdzaniu taryf na paliwa gazowe.

4. Wyegzekwowanie projektów planu rozwoju od wszystkich przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się paliwami gazowymi, które nie dopełniły wymogu przedstawienia takiego projektu, wynikającego zarówno z art. 35 ust. 1 pkt 2, jak i art. 16 *Prawa energetycznego*.
5. Niezwłoczne podjęcie działań, mających na celu zmianę taryfy na paliwa gazowe dla PGNiG SA, polegającą na umieszczeniu w niej stawek opłat za przyłączenie do sieci w myśl art. 7 ust. 4 *Prawa energetycznego*.
6. Dokonanie kontroli przedsiębiorstw energetycznych – przede wszystkim spółek PGNiG SA i EuRoPol GAZ SA – pod względem zgodności prowadzonej księgowości z wymogami zawartymi w art. 44 *Prawa energetycznego*.

Zarządu PGNiG SA

1. Podjęcie działań zmierzających do dywersyfikacji źródeł importu gazu, w wymiarze zgodnym z *Założeniami polityki energetycznej Polski do 2020 roku* z 22 lutego 2000 r., *ustawą Prawo energetyczne* oraz *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy*.
2. Niezwłoczne skorygowanie aktualnej taryfy (nr 1/2003) w części dotyczącej stawek opłat za przyłączenie do sieci przesyłowej, poprzez wprowadzenie konkretnych, wymiernych stawek.
3. Kontynuowanie współpracy z samorządami lokalnymi w zakresie planowania przedsięwzięć inwestycyjnych, usprawniających korzystanie z gazu ziemnego oraz poprawa współpracy w tym zakresie z władzami samorządowymi na obszarach, których władze lokalne wyrażają negatywną ocenę aktualnej współpracy.
4. Bieżące wprowadzanie do dokumentacji opisującej obowiązujące w Spółce zasady rachunkowości wszelkich dokonanych w tym zakresie zmian.
5. Wyegzekwowanie od EuRoPol GAZ SA zabezpieczenia wierzytelności, wynikających z *umowy pożyczki nr DF/33/95 z dnia 25 września 1995 r.*, a także zabezpieczenia na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania przez Spółkę obowiązków poręczyciela na podstawie umowy kredytowej nr 333/98 z dnia 27 lipca 1998 r.

Zarządu EuRoPol GAZ SA

1. Podjęcie działań w celu uregulowania spłaty zobowiązań wynikających z umowy pożyczki DF/33/95 oraz ustanowienia dla PGNiG SA zabezpieczenia spłaty tej pożyczki.
2. Ujmowanie w zestawieniach wydatków związanych z działalnością inwestycyjną i spłatą zobowiązań dotyczących budowy systemu gazociągów tranzytowych, przekazywanych Urzędowi Skarbowemu w celu uzyskania

zaniechania poboru podatku dochodowego, wyłącznie wydatków związanych z budową gazociągów lub spłatą zobowiązań związanych z tą budową, zgodnie z warunkami decyzji Izby Skarbowej w Warszawie IS.PD-732/178/97 z dnia 8 września 1997 r.

Ponadto w związku z kontrolą działań w ramach renegotjacji polsko-rosyjskich porozumień w sprawie importu gazu ziemnego NIK wniosowała do:

Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury o podjęcie działań na rzecz skompletowania i uporządkowania dokumentacji związanej z działaniami Międzyresortowego Zespołu Negocjacyjnego.

W związku z wystosowanymi wystąpieniami pokontrolnymi Najwyższa Izba Kontroli otrzymała od właściwych kierowników jednostek kontrolowanych informacje o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz o podjętych w tym celu działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Do czasu opracowania niniejszej informacji nie wpłynęła do Izby odpowiedź Ministra Infrastruktury na wystąpienie pokontrolne. Według ww. informacji, większość wniosków NIK została przyjęta do realizacji. Spośród nich zrealizowano dotychczas następujące działania:

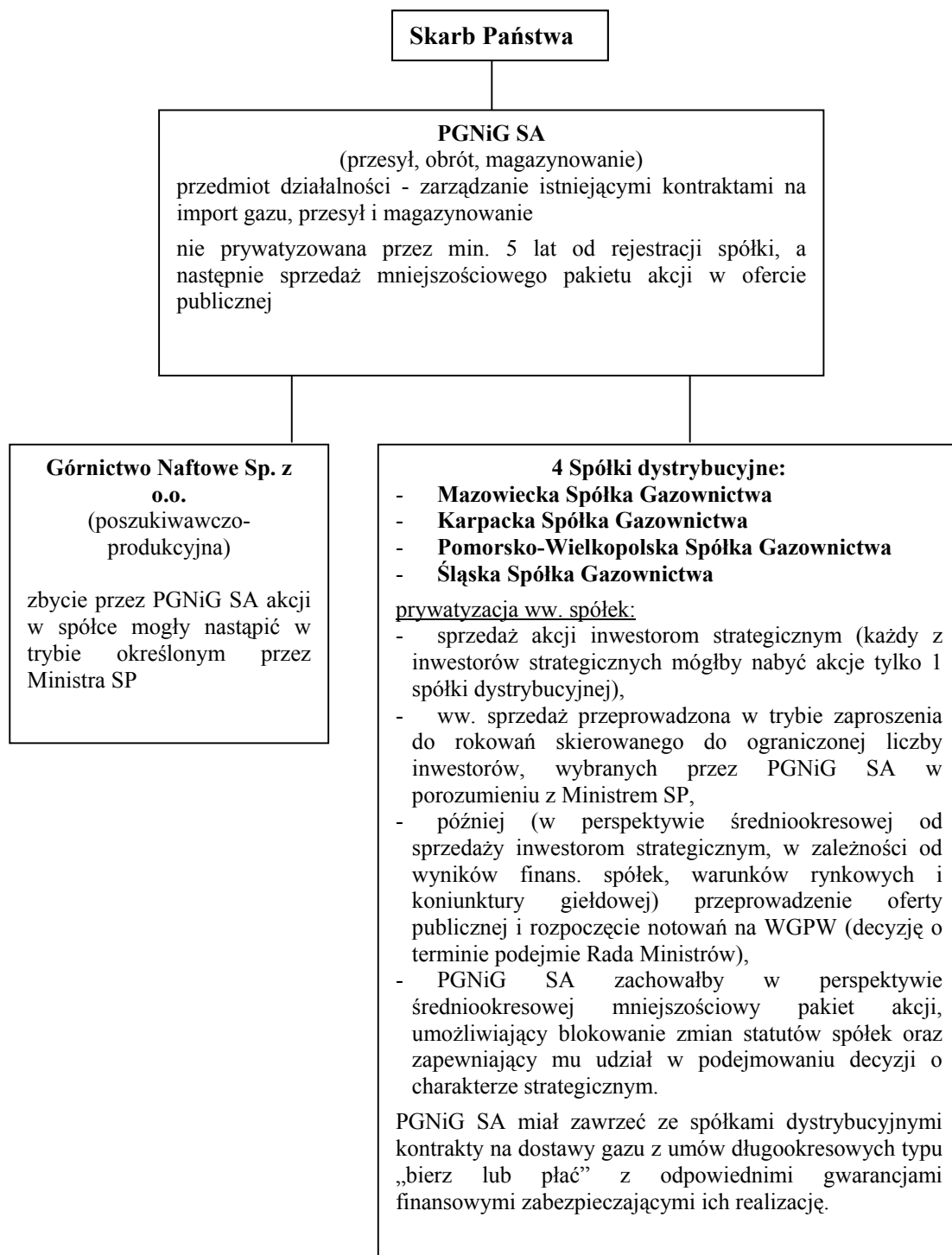
- Zarząd EuRoPol GAZ SA spłacił całość zadłużenia wobec PGNiG SA oraz OAO Gazprom przypadającego do spłaty w roku 2003, w ramach planowanej restrukturyzacji zadłużenia względem ww. podmiotów,
- w celu określenia warunków współpracy PGNiG SA z samorządami terytorialnymi w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych, zarząd Spółki przyjął w dniu 30 września 2003 r. *Program zagospodarowania obszarów niezgazyfikowanych w Polsce.*

Informacja Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej nie wskazuje jakichkolwiek, podjętych lub planowanych, działań w zakresie koncepcji dywersyfikacji importu gazu, zgodnie z obowiązującymi *założeniami polityki energetycznej Polski*. Ponadto Prezes URE uznał, że nie może podjąć działań w zakresie regulacji działalności przedsiębiorstw energetycznych poprzez kontrolę w siedzibach przedsiębiorstw, wskazując na przeszkody wynikające z obowiązujących przepisów. W kwestii wniosku o podjęcie działań, mających na celu zmianę taryfy na paliwa gazowe dla PGNiG SA, polegającą na umieszczeniu w niej stawek opłat za przyłączenie do sieci w myśl art. 7 ust. 4 *Prawa energetycznego*, Prezes URE poinformował o planowanej nowelizacji *Prawa energetycznego* mającej wejść w życie z dniem 1 lipca 2004 r., która spowoduje, że wniosek ten stanie się bezprzedmiotowy.

Załączniki

1. Schematy struktury organizacyjnej Grupy Kapitałowej PGNiG S.A. wg rządowych programów restrukturyzacji z 2000 r. i 2002 r.
2. Wykaz skontrolowanych jednostek
3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność
4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

Struktura organizacyjna Grupy Kapitałowej PGNiG SA wg Programu restrukturyzacji z 23 maja 2000 r., z uwzględnieniem Założeń prywatyzacji sektora gazowego z 29 maja 2001 r.



Struktura organizacyjna Grupy Kapitałowej PGNiG SA wg Programu restrukturyzacji z 13 sierpnia 2002 r.

Skarb Państwa

PGNiG SA

(przesył, obrót, magazynowanie)

przedmiot działalności - przesył, magazynowanie i hurtowy obrót gazem, obsługa kontraktów długoterminowych na import gazu; w ramach PGNiG SA nastąpi funkcjonalne wydzielenie poszczególnych rodzajów działalności.

W celu poprawy pozycji konkurencyjnej spółki w kontekście wejścia do Unii Europejskiej przeprowadzone zostaną następujące działania:

- przeznaczenie wpływów z planowanego podwyższenia kapitału PGNiG SA i/lub prywatyzacji spółek zależnych funkcjonujących w obszarze poszukiwania i wydobywania gazu na częściową spłatę i restrukturyzację zadłużenia oraz działania prorozwojowe,
- przeniesienie części zobowiązań dotyczących sfery poszukiwań i wydobywania na spółkę poszukiwawczo-wydobywczą,
- przekazanie części majątku przesyłowego (gazociągi o charakterze sieci lokalnych) do spółek dystrybucyjnych na etapie ich wydzielenia

prywatyzacja:

mniejszościowy pakiet akcji PGNiG SA zostanie udostępniony w drodze oferty publicznej inwestorom indywidualnym oraz długoterminowym inwestorom finansowym na WGPW i/lub zagranicznych rynkach kapitałowych przez zaoferowanie akcji spółki i/lub podwyższenie kapitału; nastąpi to po wydzieleniu spółki poszukiwawczo-wydobywczej (jeśli wymagał będzie tego strategiczny interes PGNiG SA dopuszcza się udostępnienie mniejszościowego pakietu akcji branżowemu inwestorowi, przy założeniu, że Skarb Państwa zachowa co najmniej 15 % akcji).

Spółka poszukiwawczo-wydobywczą

Na bazie jednostek wchodzących w skład Oddziału Górnictwa Naftowego utworzona zostanie jedna spółka poszukiwawczo-wydobywczą. Ze względu na konsekwencje dla PGNiG, w szczególności zobowiązania wynikające z kontraktów długoterminowych, w celu umożliwienia przeprowadzenia restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej PGNiG Spółka poszukiwawczo-wydobywczą zostanie utworzona i podejmie działalność najpóźniej z dniem 01.01.2004 r.

prywatyzacja:

jeśli wymagał będzie tego strategiczny interes Państwa dopuszcza się prywatyzację spółki za zgodą Rady Ministrów.

Zarząd PGNiG SA podejmie działania w kierunku prywatyzacji spółek geofizycznych, spółek poszukiwania ropy i gazu oraz pozostałych spółek zależnych z obszaru zaplecza technicznego.

6 Spółek dystrybucyjnych:

- **Dolnośląska Spółka Gazownictwa**
- **Górnośląska Spółka Gazownictwa**
- **Mazowiecka Spółka Gazownictwa**
- **Karpacka Spółka Gazownictwa**
- **Pomorska Spółka Gazownictwa**
- **Wielkopolska Spółka Gazownictwa**

przedmiot działania - eksploatacja, remonty, rozbudowa sieci dystrybucyjnej oraz obrót gazem i obsługa handlowa małych i średnich odbiorców (funkcjonalne rozdzielanie obrotu od działalności sieciowej)

prywatyzacja ww. spółek:

Decyzja w sprawie ewentualnej prywatyzacji ww. spółek Rada Ministrów podejmie w terminie późniejszym.

Wydzielane z PGNiG SA – na podstawie Programu – spółki zależne, przejmą zobowiązania z tytułu gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa na kredyty bankowe zaciągnięte przez PGNiG SA w częściach wynikających z wykorzystania środków pochodzących z tych kredytów na inwestycje w poszczególne obszary działalności (nastąpi to pod warunkiem wyrażenia na to zgodę przez kredytodawców oraz Ministra Finansów, który dokona analizy czy ryzyko Skarbu Państwa jako gwaranta nie ulega zwiększeniu w następstwie proponowanej zmiany podmiotu odpowiedzialnego za spłatę kredytów).

Wykaz skontrolowanych jednostek

Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

Ministerstwo Skarbu Państwa

Urząd Regulacji Energetyki

Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA w Warszawie

SGT EuRoPol GAZ SA w Warszawie

Ministerstwo Infrastruktury

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Załącznik nr 3**Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska i organów, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność****Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej:**

- od 7 stycznia 2003 r. Ministrem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej jest Pan Jerzy Hausner,
- od 19 października 2001 r. do 6 stycznia 2003 r. Ministrem Gospodarki był Pan Jacek Piechota,
- od 31 października 1997 r. do 18 października 2001 r. Ministrem Gospodarki był Pan Janusz Steinhoff,
- Podsekretarzem Stanu, odpowiedzialnym za kształtowanie polityki energetycznej państwa i nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych od 7 listopada 2001 r. do 2 czerwca 2003 r. w MGPIPS był Pan Marek Kossowski, w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 16 maja 2000 r. stanowisko to zajmował Pan Jan Szlązak, a w okresie od 15 czerwca 2000 r. do 23 października 2001 r. Pan Andrzej Karbownik.

Minister Skarbu Państwa:

- Wiesław Kaczmarek od 19 października 2001 r. do 7 stycznia 2003 r.,
- Aldona Kamela-Sowińska od 28 lutego 2001 r. do 19 października 2001 r.,
- Andrzej Chronowski od 16 sierpnia 2000 r. do 28 lutego 2001 r.,
- Emil Wąsacz od 31 października 1997 r. do 16 sierpnia 2000 r.,

Wiceprezes Rady Ministrów Minister Infrastruktury Marek Pol

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Marek Wagner

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki Leszek Juchniewicz

Zarząd Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA w Warszawie:

Zarząd SGT EuRoPol GAZ SA w Warszawie

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Pan Aleksander Kwaśniewski
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Pan Józef Oleksy
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Pan Longin Pastusiak
4. Prezes Rady Ministrów Pan Marek Belka
5. Minister Infrastruktury Pan Krzysztof Opawski
6. Wiceprezes Rady Ministrów Minister Gospodarki i Pracy Pan Jerzy Hausner
7. Minister Skarbu Państwa Pan Jacek Socha
8. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki Pan Leszek Juchniewicz
9. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Pan Sławomir Cytrycki
10. Prezes Trybunału Konstytucyjnego Pan Marek Safjan
11. Prezes Narodowego Banku Polskiego Pan Leszek Balcerowicz
12. Rzecznik Praw Obywatelskich Pan Andrzej Zoll