



KGP-4101-06-00/2012
Nr ewid. 155/2013/P12/056/KGP

Informacja o wynikach kontroli

ROZWÓJ GAZOWEJ SIECI PRZESYŁOWEJ

MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:
Andrzej Otrębski



Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 31 lipca 2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi i wnioski.....	7
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	9
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	9
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	9
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli	11
3.2.1. Realizacja <i>Polityki energetycznej Polski do 2030 r.</i> oraz innych programów rządowych w obszarze rozwoju gazowej sieci przesyłowej.....	11
3.2.1.1. Wypełnienie zadań określonych w <i>Polityce z 2007 r.</i>	12
3.2.1.2. Realizacja zadań dotyczących rozwoju gazowej sieci przesyłowej, określonych w <i>Polityce energetycznej do 2030 r.</i>	14
3.2.1.3. Efekty działań w zakresie rozwoju gazowej sieci przesyłowej	18
3.2.2. Realizacja przez GAZ-SYSTEM SA zadań w zakresie rozwoju gazowej sieci przesyłowej	19
3.2.2.1. Realizacja inwestycji w zakresie połączeń międzysystemowych	22
3.2.2.2. Realizacja inwestycji w krajowej sieci przesyłowej.....	23
3.2.3. Nadzór właścicielski nad GAZ-SYSTEM SA oraz realizowanymi przez nią inwestycjami.....	29
4. INFORMACJE DODATKOWE	34
4.1. Przygotowanie kontroli	34
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	34
5. ZAŁĄCZNIKI	36

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Polityka z 2007 r.

Polityka dla przemysłu gazu ziemnego, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 20 marca 2007 r.

Polityka energetyczna do 2030 r.

Polityka energetyczna Polski do 2030 r., przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r.

Program działań wykonawczych Polityki do 2030 r.

Program działań wykonawczych na lata 2009–2012, stanowiący załącznik nr 3 do Polityki energetycznej do 2030 r.

LNG (ang. Liquefied Natural Gas)

gaz ziemny w postaci ciekłej o temperaturze poniżej -162°C (temperatura wrzenia metanu, głównego składnika LNG)

PGNiG SA

Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA w Warszawie

GAZ-SYSTEM SA

Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA w Warszawie

Operator gazowego systemu przesyłowego (OSP)

przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem paliw gazowych, odpowiedzialne za ruch sieciowy w systemie przesyłowym gazowym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci przesyłowej, w tym połączeń z innymi systemami gazowymi (rolę operatora gazowego systemu przesyłowego pełni GAZ-SYSTEM SA)

Zdjęcie nr 1

Budowa gazociągu Rembelszczyna–Gustorzyn



Źródło: archiwum GAZ-SYSTEM SA

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę rozwoju gazowej sieci przesyłowej (P/12/056). Przesłanką jej podjęcia była waga problemu dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego do Polski oraz wiążąca się z tym potrzeba takiej rozbudowy krajowej sieci przesyłowej, by mogła ona zabezpieczyć dostarczanie gazu.

Rozbudowa sieci przesyłowej jest niezbędna dla odbioru i transportu paliwa gazowego z nowego terminalu LNG. Jest także pożądana, by umożliwić dostawy gazu ziemnego na obszary dotąd niezgazyfikowane.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania zadań dotyczących realizacji inwestycji w zakresie rozwoju sieci przesyłowej gazu ziemnego, w tym połączeń z europejskim systemem przesyłowym. Cele szczegółowe kontroli obejmowały głównie ocenę:

- realizacji przez Ministra Gospodarki i Ministra Skarbu Państwa zadań określonych w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.* oraz innych programach rządowych w obszarze rozwoju gazowej sieci przesyłowej;
- nadzoru właścicielskiego nad GAZ-SYSTEM SA oraz realizowanymi przez nią inwestycjami;
- realizacji przez GAZ-SYSTEM SA zadań w zakresie rozwoju gazowej sieci przesyłowej.

Główne zagadnienia, objęte kontrolą:

- działania Ministra Gospodarki oraz Ministra Skarbu Państwa związane z realizacją zadań dotyczących gazowej sieci przesyłowej, określonych w *Polityce dla przemysłu gazu ziemnego* oraz *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.*,
- wykonywanie przez Ministra Skarbu Państwa uprawnień właścicielskich wobec GAZ-SYSTEM SA w zakresie zatwierdzania planów inwestycyjnych oraz sprawowanie nadzoru nad ich realizacją,
- realizacja przez GAZ-SYSTEM SA inwestycji dotyczących sieci przesyłowej.

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2006–2012. Skontrolowano Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Skarbu Państwa oraz spółkę GAZ-SYSTEM SA.

Fotografie wykorzystane w niniejszej *Informacji* pochodzą z archiwum GAZ-SYSTEM SA.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie zadań dotyczących realizacji inwestycji w zakresie rozwoju sieci przesyłowej gazu ziemnego.

Minister Gospodarki oraz Minister Skarbu Państwa wykonali większość zadań określonych w programach rządowych w obszarze rozwoju gazowej sieci przesyłowej. NIK stwierdziła jednak opóźnienia w przygotowaniu przez Ministra Gospodarki niektórych niezbędnych regulacji prawnych, które mają służyć usprawnieniu procesów inwestycyjnych dotyczących budowy infrastruktury energetycznej (w tym gazowej).

W kontrolowanym okresie pełniący funkcję operatora gazowego systemu przesyłowego GAZ-SYSTEM SA podjął przedsięwzięcia inwestycyjne dotyczące zarówno krajowej sieci przesyłowej, jak i połączeń międzynarodowych (międzysystemowych). Realizowana rozbudowa sieci gazociągów w kilkuletniej perspektywie zwiększy możliwości dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego z importu oraz dostarczania gazu odbiorcom zgodnie z zapotrzebowaniem. W realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych wystąpiły opóźnienia. Nie miały one negatywnych skutków poza przypadkiem budowy gazociągu Świnoujście-Szczecin. Termin oddania do użytku tego gazociągu, będącego elementem infrastruktury niezbędnej dla funkcjonowania terminalu LNG w Świnoujściu, jest bowiem związany z terminem uruchomienia terminalu LNG i zwłoka w realizacji gazociągu stwarzała zagrożenie dla terminowego oddania do użytku terminalu LNG.

Nad ww. działaniami spółki GAZ-SYSTEM SA sprawowany był nadzór właścicielski Ministra Skarbu Państwa. W związku z tym Minister SP nakładał na organy spółki obowiązki z zakresu kontroli, nadzoru i sprawozdawczości. Zastrzeżenia NIK wzbudził brak aktywności Ministra SP w egzekwowaniu wykonania niektórych z tych obowiązków.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Zadania związane z rozwojem gazowej sieci przesyłowej, określone w strategicznych dokumentach rządowych, były realizowane w kontrolowanym okresie przez Ministra Gospodarki i Ministra Skarbu Państwa. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w wykonywaniu tych zadań przez Ministra SP, do których należało przede wszystkim przekazanie gazowej infrastruktury przesyłowej z PGNiG SA do GAZ-SYSTEM SA. Działania Ministra Gospodarki NIK oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Dotyczyły one nieopracowania mechanizmu pozwalającego na informowanie operatora systemu przesyłowego (OSP) o kierunkach rozwoju rynku gazu ziemnego w perspektywie 10 lat w celu przygotowania odpowiednich planów rozbudowy sieci przesyłowej (zakładała to *Polityka z 2007 r.*), a także niewykonania 4 zadań określonych w *Programie działań wykonawczych na lata 2009–2012*, stanowiącym załącznik nr 3 do *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*², w szczególności dotyczących koniecznych zmian prawnych usprawniających procesy inwestycyjne dotyczące gazowych sieci przesyłowych (str. 11 *Informacji*).

2. GAZ-SYSTEM SA realizował w latach 2006–2012 inwestycje w systemie przesyłowym, zwiększając zarówno kwoty nakładów inwestycyjnych, jak i długość oddanych do eksploatacji gazociągów przesyłowych gazu ziemnego. Realizowane i podejmowane inwestycje były zgodne z zadaniami,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11.

nałożonymi na spółkę przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu³, a także rekomendowanymi w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.* Finansowanie inwestycji GAZ-SYSTEM SA zapewnił m.in. poprzez pozyskanie środków z funduszy UE. NIK stwierdziła w realizacji większości zadań inwestycyjnych kilkumiesięczne opóźnienia, występujące zarówno na etapie projektowania, jak i wykonania poszczególnych inwestycji. Przyczynami tego było przede wszystkim zastosowanie technologii nieuwzględnionych na etapie planowania inwestycji (głównie technologia spawania), przedłużające się z tego powodu procedury uzgadniania projektów technicznych oraz uzyskiwania niezbędnych decyzji administracyjnych, a także nadmiar prowadzonych równocześnie postępowań przetargowych i nieracjonalne planowanie czasochłonności poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego. W przypadku budowy gazociągu Świnouście-Szczecin narastające opóźnienia stwarzały ryzyko opóźnienia terminu oddania do użytku terminalu LNG (str. 19 *Informacji*).

3. Minister Skarbu Państwa, w ramach wykonywania uprawnień właścicielskich wobec GAZ-SYSTEM SA, sprawował nadzór nad inwestycjami tej spółki dotyczącymi rozwoju gazowej sieci przesyłowej m.in. poprzez nałożenie na radę nadzorczą spółki obowiązku sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją uchwał, a na zarząd spółki – składania sprawozdań z realizacji poszczególnych inwestycji radzie nadzorczej spółki i Ministrowi SP. NIK oceniła działania Ministra SP w tym zakresie pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Minister SP stworzył mechanizmy kontroli i nadzoru działań zarządu GAZ-SYSTEM SA, nie podejmował jednak działań w celu wyegzekwowania od zarządu ww. sprawozdań, a od rady nadzorczej informacji o sposobie wykonania powierzonego nadzoru i kontroli. Ponadto, Minister SP nie wyegzekwował od GAZ-SYSTEM SA zaktualizowanego *Harmonogramu skonsolidowanego – budowa terminalu LNG* (obejmującego m.in. budowę gazociągu Świnouście-Szczecin), który uwzględniałby opóźnienia w budowie ww. gazociągu (str. 29 *Informacji*).

2.3 Uwagi i wnioski

NIK ocenia jako istotną barierę w rozwoju gazowej sieci przesyłowej brak niektórych zmian legislacyjnych, w tym dotyczących przyspieszenia i uproszczenia procesu inwestycyjnego. Kontrola NIK wykazała zaniechania w pracach przygotowujących takie zmiany, w szczególności w odniesieniu do projektu ustawy o korytarzach przesyłowych. Brak tych przepisów utrudnia sprawną realizację koniecznych inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazowym, ze szczególnym uwzględnieniem rozbudowy i modernizacji gazociągów przesyłowych.

NIK wnioskowała w wystąpieniach pokontrolnych o podjęcie następujących działań:

do Ministra Gospodarki:

1. Zrealizowanie niewykonanych dotychczas zadań dotyczących zmian legislacyjnych w zakresie usuwania barier w realizacji inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazowym.
2. Uzgodnienie z Ministrem Skarbu Państwa i wykonanie obowiązku sporządzania okresowych raportów z postępów rozwoju infrastruktury liniowej, wyznaczonego jako Działanie 2.16 zadanie 3 *Programu działań wykonawczych na lata 2009–2012*, stanowiącego załącznik nr 3 do *Polityki do 2030 r.*

³ Dz. U. Nr 84, poz. 700 ze zm., dalej: ustawa o terminalu LNG.

do Ministra Skarbu Państwa:

1. Podjęcie działań w celu zaktualizowania *Harmonogramu skonsolidowanego – budowa terminalu LNG* w części realizacji projektu składowego „Budowa gazociągu Świnoujście-Szczecin” i zapewnienia terminowej realizacji tego zadania.
2. Egzekwowanie od zarządu i rady nadzorczej GAZ-SYSTEM SA sprawozdań i informacji, o których mowa w uchwałach WZA i zasadach nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa.

do Prezesa GAZ-SYSTEM SA:

1. Przekazywanie do zatwierdzenia Ministrowi Skarbu Państwa zaktualizowanego *Harmonogramu skonsolidowanego – budowa terminalu LNG* w przypadku zmian terminów kluczowych etapów inwestycji (tzw. kamieni milowych).
2. Uwzględnianie na etapie przygotowywania projektów inwestycyjnych wszystkich istotnych elementów, w tym analizy możliwych do zastosowania technologii oraz planowanie harmonogramów prac w odniesieniu do tych analiz.
3. Rozważenie formułowania specyfikacji istotnych warunków zamówień w sposób, który uwzględniałby wymaganą czasochłonność poszczególnych faz realizacji, bez wskazywania konkretnych dat.

Zdjęcie nr 2

Budowa gazociągu Świnoujście–Szczecin



Źródło: archiwum GAZ-SYSTEM SA

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

W dziedzinie rozwoju gazowej sieci przesyłowej do zadań administracji rządowej należy przygotowanie i wdrażanie polityki państwa w tym zakresie (Minister Gospodarki) oraz nadzór właścicielski nad GAZ-SYSTEM SA – jednoosobową spółką Skarbu Państwa, odpowiedzialną za funkcjonowanie gazowego systemu przesyłowego (Minister Skarbu Państwa). Spółka GAZ-SYSTEM SA, w ramach swych zadań jako OSP, odpowiada za ruch sieciowy w gazowym systemie przesyłowym.

Minister Gospodarki zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*⁴ sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych. Na podstawie art. 12 ust. 1 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne*⁵ jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej, a do jego zadań należy m.in. koordynowanie realizacji polityki energetycznej państwa (art. 12 ust. 2 pkt 1) oraz nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w paliwa gazowe i nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych (art. 12 ust. 2 pkt 3).

W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie rozwoju gazowej sieci przesyłowej zostały określone w *Polityce z 2007 r.*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 20 marca 2007 r., oraz w *Polityce energetycznej do 2030 r.*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. W latach 2005–2009 obowiązywała *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*⁶, jednak nie wskazano w niej szczegółowych zadań z zakresu rozwoju gazowej sieci przesyłowej.

Głównym celem *Polityki z 2007 r.* było określenie działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz rozwój rynku gazu ziemnego w kraju. Kluczowymi zamierzeniami ze względu na poprawę bezpieczeństwa energetycznego Polski w zakresie gazu ziemnego, wskazanymi w ww. dokumencie, była m.in. rozbudowa systemu przesyłowego gazu ziemnego i uwzględnienie w działaniach spółek o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego zadań związanych z dywersyfikacją dostaw gazu ziemnego. W *Polityce z 2007 r.* określono także dla Ministra Gospodarki obowiązek przedstawiania Radzie Ministrów, co 2 lata, do 2015 r., sprawozdania z jej realizacji. Rada Ministrów w trybie obiegowym w dniu 8 lipca 2010 r. przyjęła *Sprawozdanie z realizacji Polityki dla przemysłu gazu ziemnego*⁷ i na wniosek Ministra Gospodarki uznała ją za nieobowiązującą w związku z przyjęciem w dniu 10 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*, gdzie zawarto szczegółowy harmonogram działań przewidzianych do realizacji w zakresie gazu ziemnego.

Zadania Ministra Skarbu Państwa w zakresie rozwoju gazowej sieci przesyłowej wynikają z wykonywania nadzoru właścicielskiego nad GAZ-SYSTEM SA, spółką należącą do Skarbu Państwa (100% udziału), a także z przepisów art. 3 *ustawy o terminalu LNG*. Szczegółowe zasady nadzoru właścicielskiego Ministra SP określały w kontrolowanym okresie *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi – kwiecień*

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1059, dalej: *Prawo energetyczne*.

⁶ M.P. z 2005 r. Nr 42, poz. 562.

⁷ Opublikowane na internetowej stronie Ministerstwa Gospodarki.

2004 r. (zmienione w październiku 2005 r.)⁸, a następnie *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*⁹, stanowiące załącznik do zarządzenia nr 19 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 marca 2010 r.

Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA jest spółką wpisaną na listę przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa¹⁰. Kluczowym zadaniem spółki jest zapewnienie transportu paliw gazowych siecią przesyłową na terenie całego kraju, w celu ich dostarczenia do sieci dystrybucyjnych oraz do odbiorców końcowych podłączonych do systemu przesyłowego. Spółka odpowiedzialna jest również za zapewnienie odpowiedniego stanu technicznego systemu przesyłowego oraz jego rozbudowę.

GAZ-SYSTEM SA powstał w dniu 16 kwietnia 2004 r. jako PGNiG – Przesył Sp. z o.o., jednoosobowa spółka PGNiG SA. Następnie, w ramach realizacji *Programu restrukturyzacji i prywatyzacji PGNiG SA* przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 5 października 2004 r., spółka stała się jednoosobową spółką Skarbu Państwa i zmieniła nazwę na GAZ-SYSTEM SA. Od 2004 r. spółka posiada koncesję na przesyłanie i dystrybucję paliw gazowych (obecna koncesja obowiązuje do końca 2030 r.). Na mocy decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki GAZ-SYSTEM SA pełni funkcję Operatora Systemu Przesyłowego¹¹ (do końca 2030 r.).

W *ustawie o terminalu LNG* określono zasady przygotowania, realizacji i finansowania inwestycji w zakresie terminalu, wymaganych ze względu na istotny interes bezpieczeństwa państwa oraz tzw. inwestycji towarzyszących. Zgodnie z art. 2 ust 2 pkt 3 tej ustawy, GAZ-SYSTEM SA został zobowiązany do wybudowania gazociągu Świnoujście-Szczecin, łączącego terminal z systemem przesyłowym, wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi na terenie województwa zachodniopomorskiego. Natomiast w art. 38 pkt 2 *ustawy o terminalu LNG* wymieniono 10 inwestycji towarzyszących (budowa gazociągów przesyłowych), realizowanych przez GAZ-SYSTEM SA.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Usługi przesyłu gazu w Polsce są realizowane przez GAZ-SYSTEM SA. Przy założeniu wzrostu zapotrzebowania na gaz ziemny niezbędne jest wybudowanie odpowiedniej do tego infrastruktury przesyłowej, magazynowej oraz dystrybucyjnej, a ponadto muszą istnieć w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej przepustowości punkty wejścia do przesyłowego systemu gazowniczego. Rozbudowa gazowej sieci przesyłowej jest też konieczna dla realizacji zadań w zakresie dywersyfikacji kierunków importu gazu do Polski, w tym dla rozprowadzenia gazu dostarczanego do budowanego terminalu LNG w Świnoujściu.

⁸ Zarządzenia Ministra Skarbu Państwa nr 10 z 19 kwietnia 2004 r. i nr 41 z 19 października 2005 r. (http://www.msp.gov.pl/index_msp.php?dzial=41&id=1448)

⁹ Opublikowane w dniu 15 marca 2010 r.

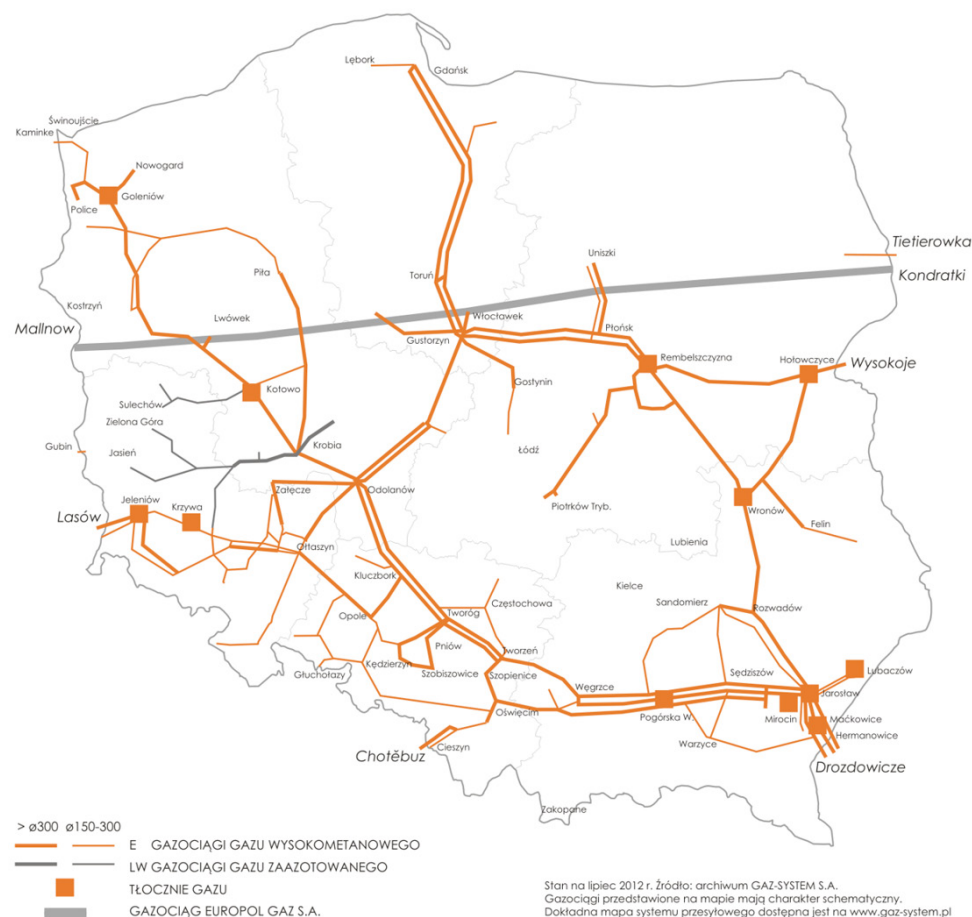
¹⁰ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 października 2010 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa* (Dz. U. Nr 212, poz. 1387). Poprzednio: *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa* (Dz. U. z 2005 r. Nr 15, poz. 123 oraz z 2007 r. Nr 212, poz. 1558).

¹¹ Decyzja Prezesa URE z dnia 1 lipca 2005 r. Nr DPE/OSPG/1/6154/W/2/2005/II.

Ilustracja nr 1
System gazociągów przesyłowych



System gazociągów przesyłowych



Źródło: GAZ-SYSTEM SA

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Realizacja Polityki energetycznej Polski do 2030 r. oraz innych programów rządowych w obszarze rozwoju gazowej sieci przesyłowej

Minister Gospodarki wykonał 10 spośród 14 zadań określonych w *Programie działań wykonawczych na lata 2009–2012*, stanowiącym załącznik nr 3 do *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.* Sposób realizacji celów szczegółowych związanych z rozwojem sieci przesyłowych był zgodny z celem głównym polityki energetycznej, jakim było zapewnienie alternatywnych źródeł i kierunków dostaw gazu do Polski oraz rozbudowa systemu przesyłowego i dystrybucyjnego gazu ziemnego. Minister Gospodarki monitorował też działania dotyczące polityki energetycznej na forum Unii Europejskiej¹², co było zadaniem powierzonym przez *Politykę dla przemysłu gazu ziemnego*.

Minister Gospodarki nie wykonał jednego zadania, powierzonego mu w *Polityce z 2007 r.* (dotyczącego mechanizmu informowania OSP o kierunkach rozwoju rynku gazu ziemnego),

¹² Dalej: UE.

a także 4 zadań określonych w *Programie działań wykonawczych na lata 2009–2012*, stanowiącym załącznik nr 3 do *Polityki energetycznej do 2030 r.*, w szczególności dotyczących koniecznych zmian prawnych usprawniających procesy inwestycyjne dotyczące gazowych sieci przesyłowych.

Minister SP wykonał określone w *Polityce z 2007 r.* zadanie pobrania dywidendy rzeczowej z zysku PGNiG SA w postaci aktywów przesyłowych objętych umową leasingową z GAZ-SYSTEM SA i wniesienia tego majątku do GAZ-SYSTEM SA. Nie wywiązał się natomiast z obowiązku sporządzania okresowych raportów z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej, stanowiącego zadanie określone w *Programie działań wykonawczych Polityki energetycznej do 2030 r.*

3.2.1.1. Wypełnienie zadań określonych w *Polityce z 2007 r.*

Polityka z 2007 r., obowiązująca od marca 2007 r. do lipca 2010 r., wyznaczyła Ministrowi Gospodarki następujące zadania dotyczące rozwoju gazowej sieci przesyłowej:

- monitorowanie działań na forum UE dotyczące polityki energetycznej,
- opracowanie, we współpracy ze spółkami z sektora gazowego, mechanizmu pozwalającego na informowanie OSP o kierunkach rozwoju rynku gazu ziemnego w perspektywie 10 lat celem przygotowania odpowiednich planów rozbudowy sieci przesyłowej (informacje w tym zakresie miały być przygotowane do końca 2007 r. i aktualizowane co 2 lata),
- określenie, we współpracy z odpowiednimi organami administracji rządowej, zakresu prac legislacyjnych niezbędnych do usunięcia barier zidentyfikowanych przez Ministra Gospodarki w celu ułatwienia szybkiej realizacji koniecznych inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazowym, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury gazociągów przesyłowych.

Z ww. zadań Minister Gospodarki nie opracował mechanizmu pozwalającego na informowanie operatora systemu przesyłowego o kierunkach rozwoju rynku gazu ziemnego w perspektywie 10 lat celem przygotowania odpowiednich planów rozbudowy sieci przesyłowej (pkt 3.III.6 *Polityki z 2007 r.*).

- Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w MG Tomasza Tomczykiewicza wynikało, że w wyniku reorganizacji i zmian zakresu kompetencji poszczególnych jednostek organizacyjnych MG nieznane są przyczyny niewykonania tego zadania.

Pozostałe zadania przypisane w *Polityce z 2007 r.* Ministrowi Gospodarki zostały podjęte.

- Minister Gospodarki pismem z dnia 4 stycznia 2007 r., czyli jeszcze przed przyjęciem *Polityki z 2007 r.*, przekazał Szeffowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) listę barier w realizacji inwestycji infrastrukturalnych, obejmującą 20 ustaw zawierających przepisy ograniczające skuteczność przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych, w tym m.in. inwestycji dotyczących gazowych sieci przesyłowych. W tym dokumencie wyróżniono bariery w postaci braku możliwości stosowania rozwiązań cywilnoprawnych lub administracyjnych pozwalających na realizację inwestycji z wykorzystaniem instytucji ograniczonego prawa rzeczowego, braku prawidłowych rozwiązań w przepisach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także bariery podatkowe oraz wynikające z przepisów Prawa zamówień publicznych.

W okresie obowiązywania *Polityki z 2007 r.* do najważniejszych zmian legislacyjnych usuwających bariery prawne w rozwoju infrastruktury przesyłowej (w tym gazowej) należały:

- nowelizacja Kodeksu cywilnego¹³, która wprowadziła instytucję „służebności przesyłu”, ułatwiającą prowadzenie inwestycji (w tym budowę gazociągów) i uregulowanie sytuacji prawnej gazociągów wybudowanych na gruntach nienależących do przedsiębiorstwa energetycznego,
- wprowadzenie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji¹⁴ przepisu umożliwiającego sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą

¹³ Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731).

¹⁴ Dz. U. Nr 27, poz. 177.

w wyniku komercjalizacji, w której ponad połowa ogólnej liczby akcji bądź udziałów należy do Skarbu Państwa, bez przeprowadzenia przetargu, w przypadku gdy kupującym jest jednoosobowa spółka Skarbu Państwa o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego¹⁵,

- wprowadzenie ustawy umożliwiającej uproszczenie i skrócenie procedur administracyjnych związanych z przygotowaniem oraz realizacją inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (LNG) i inwestycji towarzyszących¹⁶,
- nowelizacja art. 9h ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (dalej: Prawo energetyczne), przyznająca Prezesowi URE uprawnienie do wyznaczenia operatora sieci z urzędu w sytuacji, gdy właściciel sieci lub instalacji w terminie 30 dni od dnia otrzymania koncesji nie dopełni obowiązku wystąpienia z wnioskiem o wyznaczenie operatora¹⁷.

Prace nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych były prowadzone w sposób nierzetelny, co spowodowało przewlekłość działań i niesfinalizowanie prac nad projektem tej ustawy mimo 4 lat pracy nad nim.

- Prace nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych celu publicznego, mającej stworzyć warunki dla sprawnej realizacji budowy, utrzymania i modernizowania infrastruktury technicznej niezbędnej do zapewnienia m.in. dostaw gazu, rozpoczęto w MG w 2009 r. Projekt założeń ustawy opracowano w 2010 r., a w maju 2011 r. przesłano do Stałego Komitetu RM projekt ustawy¹⁸. Prace nad nim wstrzymał w dniu 7 czerwca 2011 r. Zespół ds. Programowania Prac Rządu, negatywnie opiniując dalsze jego procedowanie. Z wyjaśnień Tomasza Tomczykiewicza, Sekretarza Stanu w MG wynika, że urzędnicy MG nie mieli wiedzy, co było przedmiotem negatywnej oceny dotychczasowego projektu.
- Nową wersję projektu ustawy o korytarzach przesyłowych MG przygotowało w styczniu 2012 r. Wersja ta niczym nie różniła się od poprzedniej, zaktualizowano jedynie dane promulgacyjne przywołanych w projekcie aktów prawnych – wystąpiły nawet te same błędy literowe (np. w art. 12 „maksymalne szerokość korytarza”, art. 35 ust. 6 „karę pieniężną, o której mowa w art. 22 ust. 1, wymierzana wymierza się”) – co może wskazywać, że nie prowadzono żadnych prac. W dniu 19 stycznia 2012 r. projekt ustawy został upubliczniony na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (RCL) oraz przesłany do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych, w czerwcu 2012 r. poprawiony projekt został ponownie przesłany do konsultacji międzyresortowych, a 7 grudnia 2012 r. pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów. Ze względu na dużą liczbę uwag, co do których nadal występowały rozbieżności, do końca kontroli (marzec 2013 r.) projekt ustawy nie był uzgodniony i nie był przedmiotem prac Komitetu Stałego Rady Ministrów.

Departament Energetyki MG, odpowiedzialny za opracowanie projektu, jako przyczynę tak długich prac wskazał¹⁹ skomplikowaną materię związaną z normalizacją prawa własności pod energetycznymi urządzeniami liniowymi. W ocenie NIK, poza złożonością materii projektowanej ustawy, długotrwałość tych prac wynikała z braku należytej staranności działań urzędników MG. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że po negatywnym zaopiniowaniu przygotowanego w MG projektu ustawy przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu, kolejny projekt został przedstawiony do konsultacji pół roku później w niezmienionej treści. Brak było także działań ze strony Ministra Gospodarki mających na celu wyjaśnienie przyczyn negatywnej oceny projektu z maja 2011 r. dokonanej przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu. Uniemożliwiło to wyeliminowanie na tym etapie przynajmniej części rozbieżności dotyczących projektu ustawy. To z kolei wpłynęło na

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 listopada 2007 r. zmieniającego rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji (Dz. U. Nr 214, poz. 1572).

¹⁶ Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. nr 84, poz. 700 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 104).

¹⁸ W 2010 r. zaczęto używać nazwy – projekt ustawy o korytarzach przesyłowych.

¹⁹ Pismem z 8 lutego 2013 nr DE-VIII-079-3/12.

dłuższy okres konsultowania projektu, przedstawionego innym resortom i partnerom społecznym w styczniu 2012 r.

- Przykładowo w piśmie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z czerwca 2012 r. stwierdza się: „Informuję, iż podtrzymuję uwagi zgłoszone w piśmie Ministra Infrastruktury z dnia 10 listopada 2010 r. (znak: ML3mr-0260-1200/10) w zakresie pkt 1, 54, 57, w piśmie Ministra Infrastruktury z dnia 6 kwietnia 2011 r. (znak: ML3mr-0260-1200/10) w zakresie pkt 6 i 37 oraz w piśmie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 3 lutego 2012 r. (znak: DP3-0260-1200/10) w zakresie pkt 45, 47, 48, 54, 60”. Również RCL w piśmie z dnia 6 czerwca 2012 r. wskazał, że „po raz kolejny pragnie podtrzymać swoje zastrzeżenia o charakterze konstytucyjnym”, a także kilkakrotnie pokreślił podtrzymanie swego poprzedniego stanowiska, przedstawionego w toku wcześniejszych prac legislacyjnych nad projektem²⁰.

Przedstawione powyżej okoliczności wskazują, że negatywna ocena dalszego procedowania nie została wykorzystana przez MG do rzetelnego przanalizowania dotychczasowego przebiegu prac nad projektem ustawy i dokonania zmian projektu w porozumieniu z innymi opiniującymi podmiotami. Liczne uwagi do projektu ustawy ze stycznia 2012 r. i trwające w związku z tym ponad rok uzgodnienia jego treści spowodowały, że dotychczas nie był on przedmiotem prac Rady Ministrów. MG w toku kontroli poinformowało, że przyjęcie ustawy przez Sejm i Senat zaplanowane jest pod koniec czerwca 2013 r. Z informacji publicznie dostępnych (strony BIP Ministerstwa Gospodarki oraz RCL) wynika, że również ten termin nie został dochowany.

Działania w zakresie monitorowania na forum UE działań dotyczących polityki energetycznej Minister Gospodarki prowadził m.in. poprzez udział swoich przedstawicieli w negocjacjach tzw. III pakietu energetycznego²¹, który wprowadził obowiązek współpracy pomiędzy operatorami systemów przesyłowych w całej UE m.in. poprzez opracowywanie 10-letnich planów oraz planów regionalnych rozbudowy sieci. Uczestniczyli też w pracach legislacyjnych UE.

Minister SP zrealizował wyznaczone mu w *Polityce z 2007 r.* zadanie przeniesienia infrastruktury przesyłowej z PGNiG SA do GAZ-SYSTEM SA.

- W części 3 *Polityki z 2007 r.* („Program działań dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego”) zobowiązano Ministra SP do pobrania dywidendy rzeczowej z zysku PGNiG SA za lata 2006–2007²² w postaci części aktywów przesyłowych objętych umową leasingową z GAZ-SYSTEM SA i jednocześnie podwyższenie kapitału zakładowego GAZ-SYSTEM SA poprzez wniesienie do spółki aktywów otrzymanych w drodze dywidendy rzeczowej. Ponieważ do końca obowiązywania *Polityki z 2007 r.* proces przeniesienia ww. majątku nie zakończył się, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* nałożyła na Ministra SP obowiązek zrealizowania tego zadania do 2011 r.
- W latach 2006–2011 Skarb Państwa otrzymał od PGNiG SA dywidendę w wysokości 3 793 mln zł, w tym dywidendę rzeczową w postaci składników systemu przesyłowego o wartości 3 234 mln zł. Pobranie przez Skarb Państwa dywidendy rzeczowej następowało, w każdym roku, na podstawie umowy przekazu. Zgodnie z postanowieniami tych umów pobrany od PGNiG SA majątek przejęty został następnie przez spółkę GAZ-SYSTEM SA.
- Wniesiony do GAZ-SYSTEM SA przez Ministra SP ww. majątek stanowił pokrycie dla wszystkich akcji nowych emisji objętych przez Skarb Państwa.

3.2.1.2. Realizacja zadań dotyczących rozwoju gazowej sieci przesyłowej, określonych w *Polityce energetycznej do 2030 r.*

Głównym celem polityki energetycznej w obszarze gazu ziemnego, wskazanym w punkcie 3.1.1.2 *Polityki energetycznej do 2030 r.*, jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Polski poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego. Wśród szczegółowych celów w tym obszarze wskazano m.in. zapewnienie alternatywnych źródeł i kierunków dostaw gazu do

²⁰ Oba ww. dokumenty: <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/23511/katalog/47538>

²¹ Przyjęty w 2009 r. przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, obejmujący 2 dyrektywy.

²² Po aktualizacji ww. *Polityki* uwzględniono także dywidendę za 2008 r.

Polski oraz rozbudowę systemu przesyłowego i dystrybucyjnego gazu ziemnego. W pkt. 8 *Polityki energetycznej do 2030 r.* wymieniono także działania wspomagające, w tym zwłaszcza:

- inicjowanie działań na poziomie UE lub wspieranie dążenia jej organów na rzecz wprowadzenia przez państwa produkujące gaz ziemny zasad korzystania z infrastruktury przesyłowej oraz budowy infrastruktury umożliwiającej dywersyfikację dostaw gazu ziemnego do Polski (terminal LNG na polskim wybrzeżu, połączenie gazociągowe z Norweskim Szelfem Kontynentalnym),
- udzielanie przez Rząd RP pełnego wsparcia OSP i regulatorowi w ich staraniach o zbudowanie liczącej się pozycji polskich podmiotów w strukturach odpowiedzialnych za ujednolicanie standardów zarządzania europejską siecią gazową.

W ramach realizacji celów dotyczących rozwoju gazowych sieci przesyłowych, określonych w pkt 3.1.1.2. *Polityki energetycznej do 2030 r.*, podjęto w kontrolowanym okresie następujące projekty priorytetowe:

1. Budowa terminalu LNG. Rozpoczęcie jego eksploatacji planowane jest na II połowę 2014 r. Początkowa zdolność regazyfikacyjna wyniesie 5 mld m³/rok, z możliwością zwiększenia do 7,5 mld m³/rok. Projekt budowy uzyskał dofinansowanie w wysokości 456 mln zł z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko („POLiŚ”) oraz w kwocie 340 mln zł z EEPR²³.
2. Rozbudowa połączenia z Niemcami w rejonie Lasowa. Obejmowała ona budowę na Dolnym Śląsku 103,5 km nowych gazociągów (gazociągi Taczalin-Radakowice-Gałów i Jeleniów-Dziwiszów) oraz modernizację gazociągu Dziwiszów-Taczalin (54 km) i węzła pomiarowego na granicy w Lasowie. Po zakończeniu prac przepustowość łącznika zwiększyła się z 1,0 do 1,5 mld m³ rocznie.
3. Budowa połączenia z Czechami w Cieszynie (łącznik w Cieszynie, 22 km gazociągu po stronie polskiej i 10 km po stronie czeskiej wraz ze stacją pomiarową w Cieszynie). Jego przepustowość wynosi około 0,5 mld m³ rocznie z możliwością awaryjnego przesyłu rewersyjnego. Połączenie z Czechami jest drugim połączeniem międzysystemowym z krajami UE, mającym wpłynąć na zwiększenie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Polski i zapewnić techniczny dostęp do systemu przesyłowego Czech, a za pośrednictwem systemu przesyłowego Słowacji możliwość dostępu do hubu w austriackim Baumgarten.
4. Realizacja od listopada 2011 r. usługi tzw. rewersu²⁴ na polskim odcinku gazociągu jamalskiego. Nastąpiło to po wyznaczeniu spółki GAZ-SYSTEM SA w 2010 r. na operatora polskiego odcinka gazociągu jamalskiego, a następnie zatwierdzeniu w dniu 31 sierpnia 2011 r. przez Prezesa URE *Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej*. Usługa ta pozwala na sprowadzanie do Polski poprzez gazociąg jamalski dodatkowych ilości gazu – do około 2,3 mld m³ gazu rocznie. Realizacja dostaw gazu poprzez rewers wirtualny umożliwia pozyskanie gazu z rynku europejskiego w ramach kontraktów *spot* i włączenie w ten sposób krajowego rynku gazu w rynek europejski. W dniu 21 listopada 2012 r. GAZ-SYSTEM SA podpisał z niemieckim operatorem GASCADE Gastransport GmbH *Porozumienie o współpracy w zakresie rozbudowy Punktu Mallnow* w celu umożliwienia świadczenia usługi fizycznego rewersu na tym gazociągu.

²³ European Energy Programme for Recovery.

²⁴ Możliwość odbioru gazu z kierunku przeciwnego niż jego faktyczny przepływ (rewers fizyczny oznacza zmianę kierunku tłoczenia gazu w danym gazociągu, co umożliwia odbiór gazu np. od innego kontrahenta; rewers wirtualny oznacza możliwość odbioru gazu od takiego kontrahenta bez zmiany kierunku fizycznego przepływu gazu).

5. Prace przygotowawcze lub analityczne dotyczące planowanych połączeń Polska-Litwa, Polska-Słowacja oraz połączenia gazowego ze złożami skandynawskimi (Baltic Pipe).

Ww. działania były realizowane głównie przez GAZ-SYSTEM SA, natomiast Minister Gospodarki wyrażał zgodę na każdy projekt i udzielał poparcia dla inwestorów ubiegających się o środki unijne. Realizował również zadania wynikające z przepisów *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE*²⁵. W oparciu o te przepisy m.in. w 2011 r. opracowano „Ocenę ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu ziemnego do Polski”, w której zidentyfikowano możliwe scenariusze zakłóceń w dostawach gazu ziemnego. Na jej podstawie opracowywano *Plan działań zapobiegawczych*, obejmujący działania i środki podejmowane w celu usunięcia lub ograniczenia skutków analizowanych scenariuszy zakłóceń dostaw gazu ziemnego. W planie tym przewidziano inwestycje niezbędne do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego oraz eliminacji ograniczeń systemu przesyłowego. Ponadto Minister Gospodarki wydał decyzję w zakresie umożliwienia fizycznego, dwukierunkowego przesyłu gazu ziemnego na połączeniach pomiędzy RP a krajami UE. W wyniku działań podjętych z Prezesem URE i po rozmowach z prezesem Bundesnetzagentur²⁶ OSP zawarł porozumienie o budowie infrastruktury umożliwiającej przesył gazu ziemnego przez gazociąg jamalski do Polski.

Minister Gospodarki przedstawiał stan realizacji celów szczegółowych *Polityki energetycznej do 2030 r.* m.in. w corocznych sprawozdaniach z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych. W ramach prowadzonego monitoringu rozwoju krajowej sieci przesyłowej, Minister Gospodarki otrzymywał corocznie, opracowane przez OSP na podstawie art. 9c ust. 9 *Prawa energetycznego*, informacje o realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu gazowego, w szczególności dotyczące: zdolności przesyłowej sieci oraz mocy źródeł przyłączonych do tej sieci, jakości i poziomu utrzymania sieci, podejmowanych działań w celu pokrywania szczytowego zapotrzebowania na paliwa gazowe, sporządzanych planów w zakresie modernizacji, remontów i wprowadzania ograniczeń oraz stanu realizacji inwestycji.

Urzednicy MG brali też udział w pracach programu EEPR, zainicjowanego na podstawie *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 663/2009 z 13 lipca 2009 r. ustanawiającego program wspomagania naprawy gospodarczej poprzez przyznanie pomocy finansowej Wspólnoty na projekty w dziedzinie energetyki*²⁷. W załączniku do rozporządzenia jako projekty zakwalifikowane do uzyskania wsparcia finansowego UE znalazły się: budowa terminala LNG, gazociąg bałtycki (Skanled) oraz połączenie Polska-Słowacja.

W ramach programu TEN-E w latach 2003–2012 wsparcie na prace badawcze lub roboty otrzymało 5 polskich projektów (połączenia z Litwą, Słowacją, Czechami, Danią i Niemcami).

MG było też zaangażowane m.in. w następujące działania:

- *Memorandum of Understanding* państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej, podpisane 28 listopada 2011 r. przez ministrów Polski, Słowacji, Czech, Węgier, Rumunii, Bułgarii, Niemiec, Chorwacji i Austrii, w którym wyrażono poparcie dla budowy

²⁵ Dz. U. L 295 z 12.11.2010 r., s. 1.

²⁶ Urząd państwowy w Republice Federalnej Niemiec, regulujący niemiecki rynek energii.

²⁷ Dz. U. L 200 z 31.07.2009 r., s. 31 ze zm.

najważniejszych dla regionu projektów (m.in. połączenia gazowe Polska-Słowacja, terminal LNG w Świnoujściu, Baltic Pipe Polska-Dania),

- List intencyjny przedstawicieli rządów Polski i Słowacji popierający pomysł budowy połączenia gazowego Polska-Słowacja, podpisany w dniu 31 października 2012 r. i przekazany do Komisarza ds. Energii,
- Wspólne stanowisko państw V4²⁸ z grudnia 2012 r. popierające projekty z regionu Europy Środkowo-Wschodniej w procesie ubiegania się o status projektów priorytetowych (PCI),
- *Memorandum of Understanding* wspierające współpracę spółek z Polski i Łotwy w przygotowywaniu inwestycji w podziemne magazyny gazu na Łotwie; po jego podpisaniu w listopadzie 2012 r. powołano polsko-łotewską grupę ekspercką mającą wypracować plan działań zmierzających do realizacji inwestycji.

Szczegółowe zadania wynikające z *Polityki energetycznej do 2030 r.* zostały wymienione w *Programie działań wykonawczych Polityki do 2030 r.* Minister Gospodarki był odpowiedzialny za wykonanie 14 zadań dotyczących kwestii rozwoju gazowych sieci przesyłowych. Spośród tych zadań Minister Gospodarki nie zrealizował 5 zadań, przy czym NIK uznała jako nieprawidłowość niewykonanie następujących czterech:

- zadanie 1. działania 2.11. *Opracowanie metodologii przenoszenia kosztów użytkowania nowych elementów infrastruktury o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego państwa i dywersyfikacji dostaw, a także bezpieczeństwa systemu gazowego kraju, na wszystkich użytkowników systemu gazowego (np. poprzez przeniesienie części kosztów w opłatach przesyłowych),*
- zadanie 4. działania 2.22. o brzmieniu: *Wdrożenie nowych regulacji prawnych mających na celu likwidację barier inwestycyjnych,*
- zadanie 7. działania 2.22., tj. nie wprowadzono obowiązku stosowania procedury udostępniania przed przystąpieniem do realizacji znaczących inwestycji infrastrukturalnych w gazownictwie,
- zadanie 3. działania 2.16. w zakresie sporządzania *okresowych raportów z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej.* Wskazane w wyjaśnieniach MG dokumenty nie mogą być uznane jako spełniające ww. wymóg. Nie obejmowały bowiem pełnego zakresu działań związanych z rozwojem infrastruktury liniowej i były sporządzane dla innych celów.

Niezrealizowanie trzech pierwszych z ww. zadań było spowodowane przedłużającymi się pracami legislacyjnymi.

W opinii NIK, niewykonanie piątego z wyżej wspomnianych zadań, tj. zadania 3. działania 2.18. *Zmiana Systemu TEN-E na umożliwiający finansowanie kluczowych dla UE projektów infrastruktury gazowej* było spowodowane czynnikami niezależnymi od Ministra Gospodarki, ponieważ było związane z ustaleniami z partnerami z innych krajów UE.

Według *Programu działań wykonawczych na lata 2009–2012*, Minister SP był odpowiedzialny za realizację:

- zadania nr 5: Budowa terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z siecią przyłączeniową²⁹ – 2010–2014 r. – w ramach Działania 2.12: Budowa terminalu do odbioru gazu skroplonego (LNG),

²⁸ Polska, Czechy, Słowacja i Węgry.

²⁹ W ramach sieci przyłączeniowej budowany jest gazociąg Świnouście-Szczecin.

- zadania nr 3: Monitorowanie tempa realizacji inwestycji oraz okresowe raporty z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej – w ramach Działania 2.16: Dywersyfikacja dostaw poprzez budowę systemu przesyłowego umożliwiającego dostawy gazu ziemnego z kierunków północnego, zachodniego i południowego oraz budowa połączeń realizujących w pierwszej kolejności postulat dywersyfikacji źródeł dostaw.

Elementem składowym inwestycji dotyczącej terminalu LNG była budowa gazociągu przyłączeniowego Świnoujście-Szczecin, którego inwestorem był GAZ-SYSTEM SA.

Minister SP nie wykonał obowiązku sporządzania okresowych raportów z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej, o których mowa w *Programie działań wykonawczych na lata 2009–2012* (Działanie 2.16, zadanie nr 3). Minister SP nie uzgadniał także sposobu wykonania tego zadania z Ministrem Gospodarki, który w ww. dokumencie również został wskazany jako organ odpowiedzialny za jego realizację. Według wyjaśnień MSP³⁰, intencja Rady Ministrów wyrażona w ww. Działaniu 2.16 precyzyjnie została przedstawiona w zapisie art. 2 ust. 7 *ustawy o terminalu LNG* wskazując, że raporty przygotowuje GAZ-SYSTEM SA i przekazuje je Ministrowi SP. Według wyjaśnień, z powyższych powodów Minister SP nie uzgadniał z Ministrem Gospodarki wykonania zadania sporządzania okresowych raportów, a obowiązek takiego uzgadniania nie wynikał wprost z Działania 2.16. W ocenie NIK, przedstawiona w wyjaśnieniach interpretacja jest błędna. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* została przyjęta przez Radę Ministrów już po uchwaleniu *ustawy o terminalu LNG*³¹, więc ustawa ta nie mogła precyzować intencji zawartych w ww. *Polityce energetycznej*. Wskazanie w *Polityce energetycznej* Ministra SP jako odpowiedzialnego za sporządzanie okresowych raportów z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej w sytuacji obowiązywania już *ustawy o terminalu LNG* wskazuje, że dwa ww. obowiązki sprawozdawcze nie są tożsame. Potwierdza to też wymagany zakres tych sprawozdań. Art. 2 ust. 7 *ustawy o terminalu LNG* mówi jedynie o raportowaniu przez GAZ-SYSTEM SA o realizacji inwestycji w zakresie terminalu LNG (w ramach którego uwzględniono budowę tylko jednego gazociągu: Świnoujście-Szczecin), a obowiązek wynikający z Działania 2.16 ujętego w *Programie działań wykonawczych na lata 2009–2012* miał dotyczyć raportów z postępów w rozwoju infrastruktury obejmującej cały system przesyłowy w Polsce. Tak więc nie można uznać comiesięcznych raportów GAZ-SYSTEMU SA z realizacji projektu budowy terminalu LNG w Świnoujściu jako wypełnienie przez Ministra SP obowiązku wynikającego z ww. Działania 2.16, zadanie nr 3.

3.2.1.3 Efekty działań w zakresie rozwoju gazowej sieci przesyłowej

Po rozbudowie połączenia w Lasowie, uruchomieniu połączenia w Cieszyńcu i usługi wirtualnego rewersu na gazociągu jamalskim, techniczne możliwości transportu gazu ziemnego do Polski z nowych kierunków, alternatywnych wobec wschodniego, zwiększyły się w 2011 r. o ok. 3,3 mld m³/rok, czyli o 30% realizowanego importu gazu do Polski. Przed 2011 r. alternatywne wobec wschodniego kierunku możliwości dostaw wynosiły 1 mld m³ gazu rocznie, tj. 10% importu gazu do Polski.

³⁰ Pismo znak MSP/DPS/191/13 z dnia 8 lutego 2013 r.

³¹ Ustawa o terminalu LNG została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 4 czerwca 2009 r., a *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* została uchwalona przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r.

Wg sprawozdania Ministra Gospodarki z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za 2011 r. system przesyłowy zarządzany przez GAZ-SYSTEM SA na 31 grudnia 2011 r. obejmował gazociągi przesyłowe o łącznej długości 9 853 km, 869 stacji gazowych i 14 tłoczni.

Według zestawienia, sporządzonego w MG na podstawie danych GAZ-SYSTEM SA, długość sieci przesyłowych w latach 2006–2011 oraz długość sieci oddanej do użytku wynosiły (w km):

Tabela nr 1

31 grudnia roku	Długość całkowita sieci przesyłowej	Sieć własna	Sieć leasingowana	Sieć oddana do użytku w danym roku
2006	13 857,96	1 759,98	12 097,98	50,80
2007	9 644,60	3 810,10	5 834,50	20,90
2008	9 675,10	6 768,20	2 906,90	Brak danych
2009	9 709,00	8 637,00	1 072,00	Brak danych
2010	9 768,00	9 725,00	43,00	60,60
2011	9 853,00	-	-	114,40

Źródło: dane na podstawie raportu Gaz-System i badań statystycznych MG.

Zmniejszenie długości gazowej sieci przesyłowej pomiędzy 2006 a 2007 r. o 4 213,36 km było efektem realizacji zapisu w *Polityce z 2007 r.*, zobowiązującego PGNiG SA do wniesienia aktywów do spółek gazowniczych aktywów właściwych dla systemu dystrybucyjnego. W wyniku zawartego w dniu 2 lipca 2007 r. porozumienia pomiędzy GAZ-SYSTEM SA, PGNiG SA i operatorami systemów dystrybucyjnych przekazano operatorom sieci gazowe i przyłączone do nich urządzenia i instalacje o charakterze dystrybucyjnym.

W sprawozdaniach z monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych obejmujących lata 2006–2011, brak było danych o przepustowości gazowej sieci przesyłowej. Urzędnicy MG uzasadniali to tym, że OSP nie prezentuje tych danych³².

3.2.2. Realizacja przez GAZ-SYSTEM SA zadań w zakresie rozwoju gazowej sieci przesyłowej

GAZ-SYSTEM SA do 2011 r. był sukcesywnie wyposażany w infrastrukturę przesyłową, która wcześniej była własnością PGNiG SA. Do 2010 r. włącznie inwestycje na majątku przesyłowym były realizowane na podstawie dwóch planów: *Planu inwestycyjnego dla majątku leasingowanego od PGNiG SA* oraz *Planu inwestycyjnego dla majątku GAZ-SYSTEM SA*. Wynikało to z etapowego wyposażania GAZ-SYSTEM SA w majątek przesyłowy, przekazywany w formie aportu rzeczowego przez Skarb Państwa w latach 2006–2011. *Plan inwestycyjny dla majątku leasingowanego od PGNiG SA* był sporządzany wspólnie przez PGNiG SA i GAZ-SYSTEM SA, na podstawie *Umowy w sprawie przygotowania technicznego i realizacji inwestycji dla potrzeb systemu przesyłowego*, zawartej między spółkami w dniu 28 czerwca 2005 r. Przygotowanie i realizacja planów inwestycyjnych dotyczących majątku przesyłowego przez PGNiG SA (w okresie, gdy ta spółka była jeszcze właścicielem sieci przesyłowej) naruszało zalecenia dyrektywy 2003/55/WE³³ mówiące o pełnej samodzielności operatora systemu przesyłowego w przygotowaniu planów rozwoju tego systemu. W związku

³² Pismo nr DRO-III-0911-1/1/12 DRO/182/13 z dnia 23 stycznia 2013 r.

³³ Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz. U. L. 176 z 15.07.2003, s. 57).

z tym skrócenie okresu obowiązywania *Umowy leasingu operacyjnego*³⁴ z 17 do 6 lat NIK oceniła pozytywnie. W dniu 7 października 2011 r. zawarto *Porozumienie w sprawie rozwiązania Umowy Leasingu Operacyjnego*.

W latach 2006–2012 spółka realizowała inwestycje zgodne z zadaniami, nałożonymi na nią przez *ustawę o terminalu LNG*, a także rekomendowanymi w *Polityce energetycznej do 2030 r.* Finansowanie inwestycji GAZ-SYSTEM SA zapewnił m.in. poprzez pozyskanie środków z funduszy UE.

W okresie objętym kontrolą Spółka zrealizowała zadania dotyczące połączeń międzynarodowych (międzysystemowych). Sześć zbadanych podczas kontroli inwestycji w tym zakresie wykonano z przekroczeniem założonych terminów, jednak opóźnienia te były spowodowane przyczynami niezależnymi od Spółki. Niewybudowanie międzysystemowego Gazociągu Bałtyckiego (Baltic Pipe), zadania nałożonego *ustawą o terminalu LNG*, wynikało z uwarunkowań międzynarodowych.

Po wyznaczeniu GAZ-SYSTEM SA w 2011 r. na operatora polskiego odcinka gazociągu jamalskiego, podjął on działania zmierzające do umożliwienia usługi wirtualnego rewersu w celu sprowadzenia do Polski gazu z kierunku zachodniego w punkcie Mallnow na gazociąg jamalskim.

W krajowym systemie przesyłowym Spółka realizowała inwestycje strategiczne, m.in. budowę gazociągów: Świnoujście-Szczecin, Szczecin-Gdańsk, Szczecin-Lwówek, Włocławek-Gdynia, Rembelszczyna-Gustorzyn, Gustorzyn-Odolanów oraz Lwówek-Odolanów³⁵.

NIK stwierdziła opóźnienia w realizacji większości zadań inwestycyjnych.

- *Gazociąg Włocławek-Gdynia oddano do użytku z ponad 6-miesięcznym opóźnieniem. Pozostałe 6 inwestycji znajdowało się w trakcie kontroli w fazie realizacji, a opóźnienia wynosiły po kilka miesięcy. Istotnych opóźnień nie było jedynie w pracach dotyczących gazociągów Rembelszczyna-Gustorzyn oraz Lwówek-Odolanów (realizację projektu inwestycyjnego rozpoczęto w 2012 r.).*

Opóźnienia występowały zarówno na etapie projektowania, jak i wykonania poszczególnych inwestycji. Przyczynami tego były przede wszystkim nieodpowiednie przygotowanie założeń technicznych (jakość i parametry rur, technologia spawania) na etapie planowania inwestycji, a w konsekwencji przedłużające się procedury uzgadniania projektów technicznych oraz uzyskiwania decyzji administracyjnych dotyczących odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych, równoczesne prowadzenie postępowań przez komisje przetargowe złożone z tych samych pracowników spółki, planowanie czasochłonności poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego bez uwzględnienia niektórych elementów procedowania. Na przedłużanie prac wpłynęły też czynniki zewnętrzne, takie jak odkrycie nowych stanowisk archeologicznych lub obszarów chronionej przyrody, problemy techniczne, które istotnie wpłynęły na długość prowadzonych robót budowlanych, a także problemy finansowe wykonawców i podwykonawców. Należy też wskazać, że opóźnienia w stosunku do harmonogramów w niektórych przypadkach wynikały z tego, że już w momencie podpisywania umów z wykonawcami terminy były nierealne, bo harmonogramy odnosiły się do terminów wskazanych w specyfikacji istotnych warunków zamówień (SIWZ), które ze względu na przedłużenie się procedur przetargowych w momencie podpisania umów były niemożliwe do dochowania.

NIK pozytywnie oceniła działania spółki, podejmowane w celu skrócenia opóźnień w terminach prowadzonych inwestycji strategicznych, które polegały na rozpoczęciu procedury przetargowej przed ostatecznym otrzymaniem dokumentacji technicznej, zwiększeniu płynności finansowej

³⁴ Umowa leasingu operacyjnego zawarta w dniu 16 maja 2005 r. w Warszawie pomiędzy PGNiG SA a PGNiG – Przesył Sp. z o.o.

³⁵ Realizację podjęto w 2012 r.

wykonawców robót budowlanych oraz bieżącym nadzorowaniu inwestycji, umożliwiającym niezwłoczne podejmowanie działań zaradczych.

Zarząd GAZ-SYSTEM SA przyjął *Założenia strategii działania Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA z 2007 r.*³⁶ oraz *Strategię GAZ-SYSTEM SA w perspektywie do 2014 roku i do 2020 roku z 2011 r.*³⁷ W obu dokumentach głównymi założeniami inwestycji rozwijających sieć przesyłową były: likwidacja tzw. *wąskich gardeł* w systemie oraz zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego poprzez przygotowanie systemu do odbioru gazu z nowych kierunków importu. W tym celu zaplanowano projekty inwestycyjne w północno-zachodniej Polsce, a w ramach połączeń międzysystemowych zaplanowano do końca 2014 r. budowę terminalu LNG (o przepustowości 5 mld m³/rok), budowę interkonektora łączącego polski i czeski system przesyłowy, umożliwienie fizycznego rewersu na gazociągu jamalskim, rozbudowę polsko-niemieckiego połączenia systemów przesyłowych w Lasowie. Ponadto, w związku z długofalową koncepcją rozwoju systemu przesyłowego, po 2014 r. zaplanowano m.in. rozbudowę terminalu LNG do 7,5 mld m³/rok, dalszą rozbudowę połączenia polskiego i czeskiego systemu przesyłowego do 2 mld m³/rok, budowę interkonektora pomiędzy Polską i Danią (projekt Baltic Pipe), połączenia polskiego systemu przesyłowego z systemem słowackim oraz litewskim, budowę nowych interkonektorów na granicy polsko-niemieckiej. W celu eliminacji *wąskich gardeł* do końca 2014 r. zaplanowano budowę następujących gazociągów: Rembelszczyzna-Gustorzyn (176 km), Gustorzyn-Odolanów (168 km), Świnoujście-Szczecin (80 km), Szczecin-Lwówek (186 km), Szczecin-Gdańsk (265 km), Włocławek-Gdynia (64 km), Taczalin-Radakowice (32 km), Radakowice-Gałów (7 km), Jeleniów-Dziwiszów (65 km), Polkowice-Żary (66 km), rejon Podbeskidzia (21 km).

Nakłady inwestycyjne poniesione przez spółkę w latach 2006–2012 na inwestycje kształtowały się na poziomie od 70,6 mln zł w roku obrachunkowym 2006/2007 do 1 358,5 mln zł w 2012 r.³⁸ W kolejnych latach wartość zaplanowanych i zrealizowanych zadań inwestycyjnych wykazywała tendencję wzrostową. Wartość niezrealizowanych zadań od roku obrotowego 2008/2009 nie przekroczyła 10% zaplanowanych przedsięwzięć.

Od 2009 r. zwiększała się w każdym roku liczba zadań niezrealizowanych

- W roku obrotowym były to 34 zadania, stanowiące 6% zaplanowanych zadań, a w 2011 r. – 248 zadań, stanowiących 39% zaplanowanych.

Według spółki głównymi przyczynami niepełnej realizacji planów były: brak dostępu do gruntów (opóźnienia w pozyskiwaniu zgód właścicieli nieruchomości dla realizacji inwestycji), przedłużający się czas trwania postępowań o zamówienia, opóźnienia urzędów w wydawaniu decyzji administracyjnych, zmiany terminów umów przyłączeniowych, zmiany związane z przekazaniem majątku do dystrybucji, problemy z realizacją przyłączy energetycznych, uzgodnień z PKP SA oraz odpowiednimi urzędami zarządzającymi drogami, zmiana warunków technicznych oraz zakresu inwestycji. W ocenie NIK, poza wskazanymi przez spółkę przyczynami, powodami niepełnej realizacji planów inwestycyjnych były opóźnienia wynikające ze złej organizacji zadań inwestycyjnych przez spółkę.

³⁶ Przyjęta przez Zarząd Spółki uchwałą nr 286/Z/2007 z dnia 24 września 2007 r. i pozytywnie zaopiniowana przez Radę Nadzorczą uchwałą nr 68/R/2007 z dnia 26 września 2007 r.

³⁷ Przyjęta przez Zarząd Spółki uchwałą nr 200/Z/2011 r. z dnia 8 czerwca 2011 r. i pozytywnie zaopiniowana przez Radę Nadzorczą uchwałą nr 55/R/2011 z dnia 1 lipca 2011 r.

³⁸ Poniesione nakłady za miesiąc grudzień na podstawie zaksięgowanych faktur, przed dokonaniem rozliczeń.

W wyniku realizacji inwestycji spółka w latach 2006–2012³⁹ wybudowała łącznie 396,5 km sieci przesyłowych i zwiększyła ich łączną wydajność o 1 181 585 m³/h. Najwięcej linii przesyłowych w związku z realizowanymi inwestycjami wybudowano w latach 2010–2012.

W latach 2006–2011 spółka nie korzystała z kredytów. W latach obrachunkowych 2009/2010–2012 uzyskała natomiast dofinansowanie z funduszy UE. W celu zapewnienia na kolejne lata finansowania zewnętrznego Spółka zawarła 2 umowy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (każda na 600 mln złotych), umowę z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (na 300 mln złotych) oraz umowę z pięcioma bankami w sprawie Programu Emisji Obligacji na łączną kwotę 1,7 mld zł. W dniu 3 grudnia 2012 r. GAZ-SYSTEM SA otrzymał pierwsze środki z kredytu (300 mln zł z Europejskiego Banku Inwestycyjnego).

3.2.2.1. Realizacja inwestycji w zakresie połączeń międzysystemowych

Inwestycje w zakresie połączeń międzysystemowych, zrealizowane przez Spółkę w latach 2006–2012, uwzględniały założenia planów inwestycyjnych oraz planów rozwojowych uzgodnionych z Prezesem URE, a także innych strategicznych dokumentów spółki. W obszarze międzysystemowych gazociągów GAZ-SYSTEM SA realizował 6 projektów, z których 2 zostały zakończone:

- połączenie systemów przesyłowych Polski i Czech; w 2011 r. oddano do użytku pierwszy gazociąg Skoczów-Cieszyn-Tranovice (32 km), a obecnie trwają prace nad analizą możliwości rozbudowy tego połączenia,
- połączenie systemów przesyłowych Polski i Niemiec w miejscowości Lasów; w 2011 r. GAZ-SYSTEM SA i ONTRAS-VNG Gastransport GmbH zawarły porozumienie określające zasady współpracy przy udostępnianiu dodatkowej przepustowości w punkcie Lasów z kierunku Niemiec do Polski.

GAZ-SYSTEM SA zaangażował się w projekt budowy Korytarza Północ-Południe, który miałby stanowić element jednolitego rynku gazu w regionie Europy Środkowej. Korytarz umożliwi połączenie sieci przesyłowych Polski, Słowacji, Węgier oraz Czech, a poprzez to dostawy gazu z rejonu Morza Kaspijskiego oraz import i eksport gazu LNG, eksport polskiego gazu łupkowego oraz przesył surowca z gazociągów norweskich.

- W koncepcję Korytarza wpisują się:
 - budowa Terminalu LNG w Świnoujściu,
 - budowa połączenia Polska-Czechy, zakończona we wrześniu 2011 roku,
 - prowadzenie działań przedinwestycyjnych w ramach projektu Baltic Pipe,
 - pozostałe elementy infrastruktury przesyłowej, w tym: gazociągi, stacje rozdzielczo-przesyłowe, tłocznie gazu, węzły, przyłącza na linii Świnoujście-Cieszyn,
 - planowane połączenie Polska-Słowacja,
 - rozbudowa wewnętrznego systemu przesyłowego oraz współpraca w ramach inicjatyw regionalnych i europejskich mających na celu wdrożenie koncepcji Korytarza Północ-Południe.

Poza interkonektorem Polska-Czechy oraz terminalem LNG, pozostałe projekty inwestycji znajdowały się w kontrolowanym okresie na etapie działań analitycznych i przygotowawczych.

W sprawie planowanych połączeń systemów przesyłowych Polski i Litwy oraz Polski i Słowacji uzgodniono zasady współpracy nad tymi projektami, a także podjęto działania związane z opracowaniem studiów wykonalności dla planowanych zamierzeń.

³⁹ Dane za 2012 r.: zrealizowane na dzień 30 września 2012 oraz planowane do ukończenia w 2012 r.

- Projekt pod nazwą Gas Interconnector Poland-Lithuania, zakładający połączenie systemów przesyłowych Polski i Litwy, został podjęty przez GAZ-SYSTEM SA i Lietuvos Dujos. Planowana przepustowość do Polski to ok. 1 mld m³ gazu rocznie, a w kierunku Litwy – ok. 2,3 mld m³ gazu rocznie z możliwością zwiększenia do 4,5 mld m³. Współpraca w sprawie projektu rozpoczęła się w 2008 r. przeprowadzeniem procedury badania rynku. Zarządy obu spółek podjęły decyzję o rozpoczęciu prac związanych z wykonaniem studium wykonalności, które planowano ukończyć w I kwartale 2013 r. Po akceptacji jego wyników spółki podejmą decyzję co do dalszych działań związanych z realizacją projektu. Planowana data ukończenia gazociągu to przełom lat 2019/2020.
- Połączenie Polska-Słowacja wraz z połączeniem Słowacja-Węgry (planowane na 2015 r.) ma kluczowe znaczenie dla realizacji Korytarza Północ-Południe jako uzupełnienie połączenia Polska-Czechy, dające bezpośrednie połączenie z hubem gazowym w Baumgarten w Austrii⁴⁰. Planowana przepustowość do Polski to ok. 5,7 mld m³ gazu rocznie z możliwością zwiększenia do 9,5 mld m³. W kierunku Słowacji planowana przepustowość to ok. 4,3 mld m³ gazu rocznie. W 2011 r. został podpisany list intencyjny ze słowacką spółką Eustream w sprawie wspólnych analiz i obie firmy złożyły wspólny wniosek o dofinansowanie planowanych analiz dotyczących możliwości realizacji tego połączenia. Prace nad analizą biznesową uwarunkowań budowy połączenia gazowego Polska-Słowacja zostały odebrane w październiku 2012 r. Studium wykonalności ma być opracowane do końca I kwartału 2013 roku. Planowana data ukończenia gazociągu to przełom lat 2018/2019.

Ponadto, GAZ-SYSTEM SA prowadził działania dotyczące budowy gazociągu podmorskiego łączącego systemy przesyłowe gazu ziemnego Polski i Danii.

- Budowa gazociągu łączącego polski i duński systemy przesyłowe i w dalszej perspektywie umożliwienie dostaw gazu do Polski ze złóż Morza Północnego o planowanej przepustowości 3 mld m³ gazu rocznie miała być zrealizowana w latach 2009–2013. GAZ-SYSTEM SA przejął realizację projektu od PGNiG SA na podstawie Porozumienia w sprawie nabycia dokumentacji i rozwiązania Umowy o współpracy w zakresie inwestycji pod nazwą „Gazociąg Bałtycki” z dnia 16 grudnia 2008 r. Gazociąg był pośrednio powiązany z projektem podmorskiego gazociągu Skanled, który miał umożliwić dostawy gazu ziemnego z Norweskiego Szelfu Kontynentalnego poprzez duński system przesyłowy do Polski. W dniu 29 kwietnia 2009 r. konsorcjum Skanled zawiesiło realizację tego projektu. W efekcie żadna firma nie wyraziła zainteresowania przesyłem gazu przez Baltic Pipe. W dniu 13 sierpnia 2009 r. Zarząd GAZ-SYSTEM SA zdecydował o kontynuowaniu projektu, pod warunkiem uzyskania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej. Spółka otrzymała w dniu 19 czerwca 2009 r. decyzję o dofinansowaniu z funduszy unijnych TEN-E⁴¹ badań przedinwestycyjnych oraz na postępowanie administracyjne w ramach projektu inwestycyjnego w kwocie 3,19 mln euro, a w dniu 26 maja 2010 r. Spółce przyznano dofinansowanie z programu TEN-E 2009 na przeprowadzenie badań geotechnicznych dna morskiego, program monitorowania środowiska, studium jakości gazu oraz analizę funkcjonalną terminalu odbiorczego w Polsce (na kwotę 1,12 mln euro). Maksymalne dofinansowanie wynosiło 50% wartości przedsięwzięcia.
- Na początku 2012 r. zakończono prace związane z wykonaniem badań geofizycznych dna morskiego. Ewentualna decyzja inwestycyjna zostanie podjęta w przypadku potwierdzonego zainteresowania rynku. W dniu 23 maja 2012 r. podpisano umowę o współpracy pomiędzy GAZ-SYSTEM SA a Energinet.dk, regulującą kwestie współpracy między spółkami, w szczególności w zakresie projektu Baltic Pipe.

Podjęto też współpracę z kontrahentem niemieckim (firma GASCADE) w celu umożliwienia odwrócenia w punkcie Mallnow (Niemcy) przepływu gazu na polskim odcinku gazociągu jamalskiego. Rozbudowa układu pomiarowego w Mallnow pozwoliłaby na osiągnięcie rewersu fizycznego na poziomie nie mniejszym niż 620 tys. m³/h. We wrześniu 2012 r. zakończona została, z wynikiem pozytywnym, procedura badania rynku obejmująca rewers fizyczny gazu w Mallnow.

3.2.2.2. Realizacja inwestycji w krajowej sieci przesyłowej

Projekty inwestycyjne gazociągów Włocławek-Gdynia, Świnoujście-Szczecin, Szczecin-Gdańsk, Szczecin-Lwówek, Gustorzyn-Odolanów, Rembelszczyzna-Gustorzyn zostały ujęte w *Strategiach Spółki*. Zgodnie ze *Strategią Spółki* z 2011 r. ich realizacja została zaplanowana w perspektywie

⁴⁰ Hub gazowy to system magazynów gazowych, odbierających surowiec od różnych dostawców i rozsyłających gaz do wielu klientów różnymi szlakami transportowymi. Hub w Baumgarten jest jednym z trzech największych europejskich magazynów gazowych.

⁴¹ Trans-European Energy Networks.

do 2014 r. i wpisywała się w realizację Kierunku Strategicznego nr 1 tej strategii – *zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu przesyłowego, jako elementu europejskiej sieci gazociągów* – Cel operacyjny nr 1.2 – *likwidacja wąskich gardeł krajowej sieci przesyłowej gazu ziemnego oraz identyfikacja i realizacja nowych projektów wpływających na poprawę funkcjonowania krajowego systemu przesyłowego w sposób odpowiedzialny z poszanowaniem środowiska naturalnego, społeczności lokalnych i bezpieczeństwa pracy.*

Według planu rozwoju Spółki na lata 2009–2014 inwestycjami priorytetowymi były gazociągi: Świnoujście-Szczecin (inwestycja przyłączeniowa), Szczecin-Lwówek, Korbia-Załęcze, gazociąg wysokiego ciśnienia w rejonie Podbeskidzia (Cieszyn), Szczecin-Gdańsk, Włocławek-Gdynia (dokończenie inwestycji), Wiczlino-Kosakowo (inwestycja przyłączeniowa), Gustorzyn-Odolanów, Rembelszczyzna-Gustorzyn, Lubliniec-Częstochowa, Mory-Piotrków Trybunalski na odcinku Wolibórz-Piotrków Trybunalski, Polkowice-Żary, Jeleniów-Dziwiszów, Dziwiszów-Taczalin, Taczalin-Radakowice-Gałów.

Kontrola NIK objęła przygotowanie i realizację 7 gazociągów:

- Włocławek-Gdynia (DN 500, L=64 km , 8,4 MPa), którego budowa została podzielona na 6 odcinków,
- Świnoujście-Szczecin (przyłącze o długości 5,45 km oraz gazociąg systemowy o długości 74,59 km),
- Szczecin-Gdańsk, realizowany w 4 etapach: Płoty-Karlino (o długości 63 km), Karlino-Koszalin (23 km), Koszalin-Słupsk (68 km), Słupsk-Wiczlino (111 km),
- Szczecin-Lwówek, realizowany w 2 etapach: Tłocznia Goleniów-Gorzów Wielkopolski (117,95 km), Gorzów Wielkopolski-Lwówek (70,65 km),
- Gustorzyn-Odolanów, realizowany w 2 etapach: Gustorzyn-Turek (83 km) oraz Odolanów-Turek (85 km),
- Rembelszczyzna-Gustorzyn, realizowany w 3 etapach: Gustorzyn-Płońsk (63 km), Rembelszczyzna-Płońsk (63 km), Płońsk-Płock (50 km),
- Lwówek-Odolanów.

Zgodnie z § 40 pkt 12 ppkt b i pkt 13 statutu spółki nabycie składników aktywów trwałych, w tym nieruchomości lub udziałów w nieruchomości oraz prawa wieczystego użytkowania gruntów, o wartości równej lub przekraczającej równowartość w złotych 1 mln euro oraz rozporządzenie prawem lub zaciągnięcie zobowiązania do świadczenia o wartości przewyższającej równowartość w złotych 20 mln euro wymagały uchwały Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy Spółki (WZA).

We wszystkich skontrolowanych projektach inwestycyjnych, Zarząd Spółki podejmował prawidłowe działania w celu uzyskania niezbędnych zgód korporacyjnych na wszczęcie inwestycji budowlanych zgodnie ze statutem.

- *Przedsięwzięcia dotyczące gazociągów: Włocławek-Gdynia, Świnoujście-Szczecin, Szczecin-Gdańsk, Szczecin-Lwówek, KPMG Mogilno-Odolanów (Gustorzyn-Odolanów), Gostynin-Płońsk (Rembelszczyzna-Gustorzyn) zostały zainicjowane przez zarząd GAZ-SYSTEM SA w 2007 r., natomiast decyzja o wszczęcie zadania inwestycyjnego obejmującego budowę gazociągu Lwówek-Odolanów została podjęta w październiku 2012 r.*

Harmonogramy dotyczące budowy gazociągów Szczecin-Lwówek, Szczecin-Gdańsk, Świnoujście-Szczecin, Rembelszczyzna-Gustorzyn, Odolanów-Gustorzyn zostały przekazane do Ministerstwa Skarbu Państwa na spotkaniu w dniu 8 kwietnia 2010 r. i według wyjaśnień Zarządu Spółki, zostały przez Zarząd potraktowane jako harmonogramy bazowe.

Zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o terminalu LNG GAZ-SYSTEM SA był zobowiązany do opracowania harmonogramu inwestycji związanych z budową terminalu LNG, które obejmowały m.in. gazociąg Świnoujście–Szczecin, łączący terminal z systemem przesyłowym. Harmonogram był wiążący dla podmiotów realizujących inwestycję, po zatwierdzeniu przez Ministra Skarbu Państwa. GAZ-SYSTEM SA przedstawił Ministrowi Skarbu Państwa *Harmonogram skonsolidowany - budowa terminalu LNG* w dniu 15 stycznia 2010 r. Harmonogram zawierał 4 harmonogramy projektów składowych, w tym *Harmonogram Projektu Składowego Gazociąg*, dotyczący budowy gazociągu Świnoujście–Szczecin, przewidujący m.in. następujące kluczowe terminy budowy gazociągu Świnoujście–Szczecin:

- wykonanie projektów gazociągu (w tym uzyskanie pozwolenia na budowę) do dnia 19 maja 2011 r.,
- przeprowadzenie przetargów wykonawczych na budowę gazociągu do 11 października 2011 r.,
- realizacja (dostarczenie materiałów, wybudowanie gazociągu, wypłacenie odszkodowań) do 31 stycznia 2013 r.,
- przeprowadzenie odbioru końcowego do dnia 4 lutego 2013 r.,
- uzyskanie pozwolenia na użytkowanie i przekazanie do eksploatacji do 21 marca 2013 r.

W piśmie przewodnim z dnia 15 stycznia 2010 r. Zarząd Spółki stwierdził, że harmonogram „będzie uszczegóławiany wraz z wyborem wykonawców dla poszczególnych projektów składowych”, a w *Harmonogramie skonsolidowanym – budowa terminalu LNG* zawarto uwagę: „Harmonogram zostanie zaktualizowany przez realizatorów inwestycji po opracowaniu przez nich harmonogramów operacyjnych realizacji robót, zgodnie z zawartymi umowami”. Minister Skarbu Państwa zatwierdził harmonogram w dniu 24 lutego 2010 r.

GAZ-SYSTEM SA, mimo występujących opóźnień w realizacji inwestycji dot. gazociągu Szczecin–Świnoujście i uzgodnień na szczelu spółek zaangażowanych w projekt zmiany terminów poszczególnych etapów prac, nie przedłożył Ministrowi SP wniosku o zatwierdzenie zaktualizowanego *Harmonogramu skonsolidowanego – budowa terminalu LNG*.

- Komitet Wykonawczy⁴² zaopiniował pozytywnie w dniu 17 kwietnia 2012 r. zmianę *Harmonogramu Projektu Składowego Gazociąg* polegającą na przesunięciu terminów realizacji poszczególnych faz inwestycji, m.in. fazy realizacyjnej (zakończenie robót budowlanych) z 15 listopada 2012 r. na 31 marca 2013 r. oraz fazy zamykającej (kończącej się przekazaniem gazociągu do eksploatacji) z 21 marca 2013 r. na 7 kwietnia 2013 r. Według wyjaśnień zarządu GAZ-SYSTEM SA⁴³ każda zmiana harmonogramu Projektów Składowych jest wcześniej uzgadniana w ramach funkcjonującego systemu koordynacji, a następnie zmiany są opiniowane przez Komitet Wykonawczy. Każdorazowo informacja na temat zmian była zawarta w dokumentach z posiedzeń Komitetu Wykonawczego przekazywanych do Ministra SP oraz w miesięcznych raportach. Według wyjaśnień, Minister SP nie wnosząc zastrzeżeń w związku z otrzymanymi informacjami o zmianie *Harmonogramu skonsolidowanego*, akceptuje zmiany terminów traktując je jako terminy operacyjne, dopóki nie naruszają one terminu końcowego przekazania terminalu do eksploatacji. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił⁴⁴, że ze względu na ogromną liczbę zadań formalne zmiany harmonogramu są wprowadzane wówczas, gdy dotyczą zadań na poziomie strategicznym.
- NIK podzielił zawartą w ww. wyjaśnieniach argumentację, że nie byłoby zasadne aktualizowanie harmonogramu z powodu opóźnienia pojedynczych zadań. Jednak w przypadkach opóźnień terminów tzw. kamieni milowych i związanych z tym zmian harmonogramów, spółka powinna przedstawić Ministrowi SP do zatwierdzenia zaktualizowany harmonogram. Nie można uznać za wypełnienie obowiązku opracowania harmonogramu (aktualnego), wynikającego z art. 2 ust. 4 ustawy o terminalu LNG, przedstawienia Ministrowi SP dokumentów,

⁴² Komitet Wykonawczy jest głównym forum uzgodnieniowym, harmonizującym interesy wszystkich interesariuszy przedsięwzięcia.

⁴³ Pismo znak PW.WI.4122.15.2013 z dnia 18 stycznia 2013 r.

⁴⁴ Pismo znak PW.WI.4122.42.2013 z dnia 7 lutego 2013 r.

o których mowa w wyjaśnieniach spółki (uchwały Komitetu Wykonawczego czy miesięczne raporty). Do uchwał Komitetu Wykonawczego nie załączano bowiem zaktualizowanych harmonogramów, a w przypadku zmian terminów realizacji Projektu Składowego Gazociąg uchwała stwierdzała jedynie, że „Komitet Wykonawczy opiniuje pozytywnie zmianę Harmonogramu Projektu Składowego Gazociąg zgodnie z projektem harmonogramu załączonym do wniosku”. W miesięcznych raportach z realizacji projektu budowy terminalu LNG przedstawiono informacje o ustaleniach Komitetu Wykonawczego i zmianach terminów kluczowych etapów. Należy jednak zauważyć, że według art. 2 ust. 4 ustawy o terminalu LNG harmonogram (a więc i jego zmiany) staje się wiążący dla podmiotów realizujących inwestycję, po zatwierdzeniu przez Ministra SP. Tymczasem po uzgodnieniu zmian harmonogramu na poziomie podmiotów realizujących budowę terminalu LNG nie przedstawiono odpowiedniego wniosku Ministrowi SP o zatwierdzenie uzgodnionych zmian. Praktyka, że Minister SP zatwierdza Harmonogram skonsolidowany tylko w przypadku zmiany terminu realizacji Projektu Głównego – terminal LNG, była – w ocenie NIK – niewłaściwa i nie wynikała z jakichkolwiek decyzji Ministra SP w tym względzie.

Minister SP nie podjął działań w celu wyegzekwowania od GAZ-SYSTEM SA przedstawienia zaktualizowanego Harmonogramu skonsolidowanego – budowa terminalu LNG, mimo wiedzy o rozbieżnościach między harmonogramem zatwierdzonym przez Ministra SP w dniu 24 lutego 2010 r. a terminami, wynikającymi z umowy między GAZ-SYSTEM SA a wykonawcą gazociągu Świnoujście-Szczecin, a także wiedzy o opóźnieniach uniemożliwiających dochowanie terminów, zatwierdzonych przez Ministra SP.

- Minister SP stwierdził⁴⁵, że obowiązującym harmonogramem przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie terminalu LNG jest harmonogram zatwierdzony przez Ministra SP w dniu 24 lutego 2010 r.
- Minister SP nie podejmował działań w celu ustalenia nowych terminów realizacji inwestycji w harmonogramie mimo świadomości, że zaakceptowany przez Ministra SP harmonogram nie jest możliwy do dochowania.

Z 7 zbadanych inwestycji w 4 przypadkach wystąpiło opóźnienie w stosunku do harmonogramów bazowych w przygotowaniu dokumentacji budowlanej niezbędnej do złożenia wniosku o pozwolenie na budowę.

- Dokumentacja techniczna dotycząca gazociągu Gustorzyn-Odolanów została odebrana w dniu 31 marca 2011 r. dla etapu I inwestycji, czyli ok. 2 miesiące po terminie określonym w harmonogramie, a 26 maja 2011 r. dla etapu II inwestycji, czyli ok. 3,5 miesiąca po terminie. Wykonana we wrześniu 2007 r. dokumentacja projektowa została odebrana w dniu 4 lutego 2008 r., ale ze względu na ubieganie się spółki o współfinansowanie tego projektu ze środków POIiŚ, opracowano zaktualizowane studium wykonalności (spółka odebrała je w dniu 30 lipca 2009 r.). W dniu 20 lipca 2009 r. zawarto umowę na wykonanie dokumentacji projektowej (projekt budowlany i projekt wykonawczy) oraz uzyskanie w imieniu zamawiającego wszelkich wymaganych przepisami prawa uzgodnień oraz zezwoleń dla inwestycji. W celu zmniejszenia opóźnienia w realizacji projektu spółka wszczęła postępowanie przetargowe na wybór wykonawcy robót budowlanych jeszcze przed otrzymaniem dokumentacji projektowej (komisja przetargowa została powołana w dniu 14 stycznia 2011 r.). Dyrektor Pionu Inwestycji wyjaśnił, że umowa na opracowanie dokumentacji projektowej dla gazociągu Gustorzyn-Odolanów była jedną z pierwszych umów zawartych dla gazociągów strategicznych i konieczne było przeanalizowanie wszelkich wymaganych przepisami prawa decyzji, uzgodnień, oświadczeń, pozwoleń, zezwoleń i zgód dla inwestycji.
- Dokumentację projektową dotyczącą etapu I gazociągu Szczecin-Gdańsk uzgodniono w dniu 24 grudnia 2010 r., czyli ok. 10 miesięcy po terminie wynikającym z harmonogramu bazowego. Dla etapów II-IV dokumentację uzgodniono w dniu 7 czerwca 2011 r., czyli ok. 9 miesięcy po terminie wynikającym z harmonogramu bazowego. W celu zmniejszenia opóźnienia w realizacji projektu Spółka wszczęła postępowania przetargowe na wybór wykonawcy robót budowlanych jeszcze przed otrzymaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (dotyczy etapu I) lub ostatecznym otrzymaniem dokumentacji projektowej (dotyczy etapów II-IV), jednak mimo tego rozpoczęcie procedury przetargowej nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu.
- Dokumentacja projektowa dotycząca gazociągu Szczecin-Lwówek została odebrana w dniu 5 lipca 2011 r. Opóźnienie w stosunku do harmonogramu (ok. 2 miesiące) nie miało istotnego wpływu na końcowy termin realizacji projektu inwestycyjnego.
- Dokumentacja projektowa i wykonawcza gazociągu Gustorzyn-Rembelszczyzna została zatwierdzona w dniu 30 czerwca 2011 r., czyli z ok. 4-miesięcznym opóźnieniem. Nie miało ono istotnego wpływu na końcowy termin

⁴⁵ Pismo znak MSP/DPS/25/13 z dnia 9 stycznia 2013 r.

realizacji inwestycji.

Pozwolenia na budowę dla gazociągów Świnoujście-Szczecin zostały wydane przed terminem określonym w harmonogramie z dnia 24 lutego 2010 r.

- *Wojewoda Zachodniopomorski wydał decyzję o pozwoleniu na budowę na odcinek od terminalu LNG w Świnoujściu do zespołu zaporowo-upustowego „Kaminke” w Świnoujściu (gazociąg przyłączyeniowy) w dniu 12 kwietnia 2011 r., a pozwolenie na budowę na odcinku od zespołu zaporowo-upustowego „Kaminke” do Tłoczni Gazu Goleniów w dniu 29 kwietnia 2011 r.*

Decyzje o pozwoleniu na budowę dla gazociągów Włocławek-Gdynia, Szczecin-Gdańsk, Gustorzyn-Odolanów, Szczecin-Lwówek oraz Rembelszczyna-Gustorzyn zostały wydane po terminie określonym w harmonogramach poszczególnych inwestycji. Opóźnienia te nie miały istotnego wpływu na końcowy termin realizacji projektów inwestycyjnych (z wyjątkiem gazociągów Gustorzyn-Odolanów), ponieważ spółka równocześnie prowadziła postępowania przetargowe na budowę tych gazociągów i decyzje o pozwoleniu na budowę zostały wydane przed terminem zawarcia umów na budowę gazociągów.

Istotny wpływ na wydłużenie procedury uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę miało występowanie właściwych miejscowo wojewodów do odpowiednich ministrów, a w szczególności do Ministra Gospodarki, w celu uzyskania upoważnienia do uznania odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych zawartych w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych jakimi powinny odpowiadać sieci gazowe*⁴⁶. Spółka zaplanowała okres ok. 2 miesięcy na procedurę uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Faktycznie procedura uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę trwała od 2 do 9 miesięcy.

- *Podstawą do złożenia wniosku o odstępstwa była chęć zastosowania dostępnych technologii nieuwzględnionych w obowiązujących przepisach, które zapewniłyby większą efektywność prowadzonych robót budowlanych, a w dalszej kolejności eksploatacji projektowanych sieci gazowych. W studiach wykonalności nie przewidywano zastosowania takich technologii czy norm, które mogły wymagać ubiegania się o odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych. GAZ-SYSTEM SA podjął działania w sprawie uzyskania odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych po uzgodnieniu z projektantem takich możliwości. Wnioski o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla gazociągów Szczecin-Gdańsk (dla wszystkich etapów) złożono w okresie lipiec-sierpień 2011 r., dla gazociągów Gustorzyn-Odolanów w czerwcu-lipcu 2011 r., dla gazociągów Szczecin-Lwówek w sierpniu 2011 r., a dla gazociągów Rembelszczyna-Odolanów w kwietniu 2011 r. W związku z występowaniem właściwych miejscowo wojewodów do Ministra Gospodarki, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Wodnej o upoważnienie do udzielenia odstępstwa, postępowania zostały zawieszone na czas wydania upoważnienia przez właściwych ministrów. Ostatecznie decyzje o pozwoleniu na budowę zostały wydane w dniach:*
 - *dla etapu I gazociągów Szczecin-Gdańsk decyzje uzyskano do 24 kwietnia 2012 r., dla etapu II w dniu 27 września 2011 r., dla etapu III do 3 lutego 2012 r., a dla etapu IV w dniu 30 grudnia 2011 r.,*
 - *dla etapu I gazociągów Gustorzyn-Odolanów do dnia 12 marca 2012 r., a dla etapu II w dniu 25 kwietnia 2012 r.,*
 - *dla etapu I gazociągów Szczecin-Lwówek do dnia 21 lutego 2012 r., dla etapu II do dnia 12 marca 2012 r.,*
 - *dla gazociągów Rembelszczyna-Gustorzyn do dnia 4 listopada 2011 r.*

W opinii NIK, opóźnienia w procedurach uzyskania pozwoleń na budowę wynikały z nieuwzględnienia na etapie przygotowania inwestycji potrzeby uzyskania upoważnienia do uznania odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych. NIK nie podziela argumentacji, zawartej w wyjaśnieniach spółki, że nie było możliwe uwzględnienie tego czynnika w studium wykonalności. Należy zgodzić się, że nie było obowiązku wskazania w takim studium ostatecznych parametrów, takich jak grubość ścianki czy materiał rury. Jednak analiza w studium wykonalności, w tym analiza techniczna, pozwoliłaby na uwzględnienie w planach działań takich sytuacji, jak zastosowanie

⁴⁶ Dz. U. Nr 97, poz. 1055.

technologii wymagającej uzyskania dodatkowych zgód. Studium wykonalności powinno bowiem zawierać analizę możliwych do zastosowania rozwiązań technicznych i wskazać wybrany wariant realizacji projektu jako najlepsze rozwiązanie ze wskazaniem niezbędnych do przeprowadzenia procedur. Na potrzebę uwzględnienia takich elementów w studium wykonalności wskazują liczne wytyczne, wydane przez organy administracji publicznej⁴⁷, jak i literatura przedmiotu.

Postępowania przetargowe na budowę gazociągu

Tryb przeprowadzonych przetargów wykonawczych na budowę gazociągu był zgodny z *ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁴⁸. W związku z przedłużającymi się pracami projektowymi dotyczącymi gazociągów Szczecin-Gdańsk, Gustorzyn-Odolanów, Rembelszczyzna-Gustorzyn, Świnoujście-Szczecin GAZ-SYSTEM SA wszczynał procedurę przetargową na wybór wykonawców jeszcze przed ostatecznym uzgodnieniem lub otrzymaniem dokumentacji projektowej. Jako kryterium oceny w postępowaniach przetargowych wybrano cenę oferty.

Spółka na przeprowadzenie procedury przetargowej zaplanowała 7-18 miesięcy, a faktycznie trwała ona 11-15 miesięcy. Na wydłużenie postępowań przetargowych w przypadku gazociągów Świnoujście-Szczecin, Gustorzyn-Odolanów oraz Rembelszczyzna-Gustorzyn miały wpływ: procedura odwoławcza oraz liczne zapytania oferentów, w związku z którymi przesunięto terminy składania ofert o ok. 2 miesiące.

- *Na długotrwałość postępowań przetargowych dotyczących budowy gazociągu Szczecin-Gdańsk (etap I) oraz Szczecin-Lwówek istotny wpływ miały przerwy w postępowaniu przetargowym. Dyrektor Pionu Inwestycji, będący równocześnie Przewodniczącym Komisji Przetargowych w tych postępowaniach, wyjaśnił, iż powodem takich przerw było równoczesne prowadzenie wielu postępowań przetargowych przez Komisję Przetargową, składająca się praktycznie z tych samych osób.*

Nadzór inwestorski nad budową gazociągu Świnoujście-Szczecin, Szczecin-Gdańsk, Szczecin-Lwówek, Gustorzyn-Odolanów, Rembelszczyzna-Gustorzyn oraz Włocławek-Gdynia odcinek Pszczółki-Wiczlino był prowadzony na podstawie umów zawieranych z podmiotami zewnętrznymi na wykonanie nadzoru inwestorskiego.

Umowy na wykonanie robót budowlanych gazociągów oraz ich realizacja

W 3 na 7 zbadanych inwestycji w momencie zawarcia umowy o wykonanie robót budowlanych były już przekroczone terminy rozpoczęcia robót budowlanych, przewidziane w harmonogramach oraz w ogłoszeniach o zamówieniu. Późniejsze rozpoczęcie robót bez zmiany terminu końcowego stwarzało zagrożenie dla ukończenia inwestycji w założonym terminie.

Na koniec 2012 r. ukończony był gazociąg Włocławek-Gdynia. Budowa gazociągów Rembelszczyzna-Gustorzyn, Szczecin-Lwówek, Świnoujście-Szczecin, Szczecin-Gdańsk, Gustorzyn-Odolanów była w trakcie realizacji, przy czym termin ukończenia prac pierwszego z tych gazociągów nie był zagrożony, a w pozostałych przypadkach występowało ryzyko niezrealizowania budowy w terminie przewidzianym w harmonogramach. Głównymi przyczynami były opóźnienia na wcześniejszych etapach inwestycji, w tym na etapie uzyskania pozwolenia na budowę oraz przetargów wykonawczych.

⁴⁷ Np. Wytyczne dotyczące przygotowywania Studium Wykonalności dla projektów infrastrukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości), Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód (zatwierdzone przez Minister Rozwoju Regionalnego w dniu 27 września 2011 r.).

⁴⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- Zgodnie z dokumentacją przetargową rozpoczęcie robót budowlanych gazociągu Gustorzyn-Odolanów miało rozpocząć się w dniu 31 sierpnia 2011 r., a umowę podpisano w dniu 11 stycznia 2012 r. Budowa etapu I gazociągu Szczecin-Gdańsk miała rozpocząć się w dniu 20 września 2011 r., lecz umowa z wykonawcą zawarta została w dniu 12 kwietnia 2012 r. Natomiast w przypadku etapów II-IV gazociągu Szczecin-Gdańsk budowa miała rozpocząć się w dniu 3 lutego 2012 r., a umowę podpisano w dniu 10 maja 2012 r. W przypadku gazociągu Świnoujście-Szczecin prace miały rozpocząć się w dniu 24 października 2011 r., a umowa została zawarta w dniu 29 grudnia 2011 r.

Opóźnienia w pracach budowlanych w skontrolowanych przedsięwzięciach inwestycyjnych, poza czynnikami niezależnymi od spółki, były konsekwencją działań lub zaniechań na wcześniejszych etapach. Przedłużanie się procedur przetargowych powodowało, że umowy zawierane były w większości przypadków po terminie, w którym miały rozpocząć się prace budowlane. Ustalenie w SIWZ konkretnych dat zakończenia prac budowlanych i odbioru końcowego uniemożliwiało z kolei ustalenie w umowach realnych terminów, uwzględniających opóźnienia na tym etapie. W opinii NIK, zasadne byłoby rozważenie przedstawiania w SIWZ warunków, wskazujących wymagany czas realizacji poszczególnych zadań, zamiast konkretnych dat kalendarzowych lub wprowadzenie innych zasad uelastyczniających harmonogramy działań. Pozwoliłoby to na dostosowanie procedur do złożonych uwarunkowań postępowań przetargowych, które znacznie utrudniają precyzyjne określenie terminu zawarcia umowy z wykonawcą inwestycji.

NIK zauważyła też nieuwzględnianie przy zawieraniu umów czynników atmosferycznych, mających bezpośredni związek z terminami wykonania prac budowlanych.

- W przypadku budowy gazociągu Włocławek-Gdynia (odcinka Pszczółki-Wiczlino oraz Węzła Wiczlino) zawarcie w październiku 2011 r. i zobowiązanie wykonawcy do zrealizowania robót do lutego 2012 r. wiązało się z wysokim ryzykiem niedochowania przez wykonawcę terminu, ponieważ mrozy i opady śniegu w tym okresie nie należą do zjawisk nadzwyczajnych. W efekcie prace, zamiast 4 miesięcy, trwały 8 miesięcy, ponieważ w okresie zimy mroź i opady śniegu nie pozwalały na prowadzenie prac.

3.2.3. Nadzór właścicielski nad GAZ-SYSTEM SA oraz realizowanymi przez nią inwestycjami

Minister Skarbu Państwa, w ramach wykonywania uprawnień właścicielskich wobec GAZ-SYSTEM SA, sprawował nadzór nad inwestycjami tej spółki dotyczącymi rozwoju gazowej sieci przesyłowej m.in. poprzez nakładanie na spółkę obowiązków sprawozdawczych z realizowanych przedsięwzięć. W tym celu, podejmując jako reprezentant Skarbu Państwa na walnych zgromadzeniach akcjonariuszy GAZ-SYSTEM SA uchwały wyrażające zgody na nabycie środków trwałych, zobowiązywał radę nadzorczą spółki do sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją uchwał, a w niektórych przypadkach zobowiązał zarząd spółki do składania sprawozdań z realizacji poszczególnych inwestycji radzie nadzorczej spółki i Ministrowi SP. Minister SP nie podejmował jednak działań w celu wyegzekwowania od zarządu ww. sprawozdań, a od rady nadzorczej informacji o sposobie wykonania powierzonego nadzoru i kontroli, do których były zobowiązane przez WZA.

Podejmując w dniu 19 października 2007 r.⁴⁹ uchwałę nr 5 NWZA GAZ-SYSTEM SA wyraziło zgodę na realizację zadania inwestycyjnego pn.: „Gazociąg w/c Świnoujście-Szczecin”, zobowiązując jednocześnie radę nadzorczą do sprawowania nadzoru i kontroli realizacji tej uchwały.

Zgodnie z *ustawą o terminalu LNG* (art. 2 ust. 3) przebieg realizacji inwestycji w zakresie terminalu koordynuje GAZ-SYSTEM SA. Koordynator zobowiązany został do przekazywania Ministrowi SP raportów dotyczących realizacji inwestycji w zakresie terminalu (art. 2 ust. 7).

⁴⁹ Tj. 18 miesięcy przed ukazaniem się ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r.

GAZ-SYSTEM SA przedstawiał miesięczne raporty z realizacji inwestycji w zakresie terminalu LNG, w związku z poleceniem Podsekretarza Stanu w MSP, zawartym w piśmie do spółki z dnia 20 marca 2009 r.

- Według stanu na koniec listopada 2012 r. ułożono łącznie 38 km gazociągu, tj. 47% całości. Według GAZ-SYSTEM SA taki stan zaawansowania był mniejszy od wymaganego. Zaproponowana wcześniej przez wykonawcę robót data zakończenia projektu w dniu 30 czerwca 2013 r. (przesunięta z 7 kwietnia 2013 r.⁵⁰) stała się, w jego ocenie, nieaktualna. Wykonawca po kolejnej weryfikacji planu przedstawił zamawiającemu harmonogram z datą realizacji przypadającą na dzień 7 sierpnia 2013 r. Zamawiający nie wyraził na to zgody i wezwał wykonawcę do podjęcia czynności mających na celu skrócenie terminu budowy gazociągu.
- W raportach za wrzesień, październik i listopad 2012 r. odnotowane zostało ryzyko opóźnienia robót gazociągu Świnoujście-Szczecin, związane z trudną sytuacją finansową wykonawcy robót, co skutkuje brakiem podpisanych kontraktów z podwykonawcami.

Według wyjaśnień MSP⁵¹ występujące opóźnienie w budowie gazociągu Świnoujście-Szczecin nie powinno mieć wpływu na planowaną datę zakończenia i przekazania do użytku terminalu LNG w czerwcu 2014 r. Nie wskazano jednak, pomimo takiej prośby kontrolerów NIK, jakie działania podjęło MSP w celu wyeliminowania ryzyka opóźnienia budowy gazociągu Świnoujście-Szczecin. Wskazywanie przez wykonawcę robót (POL-AQUA) kolejnych terminów zakończenia budowy gazociągu Świnoujście-Szczecin świadczy o narastaniu opóźnień w realizacji tej inwestycji. Według raportu z listopada 2012 r. problem zawierania umów z podwykonawcami nie został definitywnie załatwiony, co może skutkować dalszym przesunięciem terminów, a w konsekwencji może nawet zagrozić realizacji inwestycji w czasie, który zapewniłby terminowe uruchomienie terminalu LNG. Według raportów GAZ-SYSTEM SA wykonawca proponował zakończenie prac w sierpniu 2013 r., a gazociąg powinien zostać udostępniony dla wykonawcy terminalu LNG do przyłączenia nie później niż we wrześniu 2013 r.

Minister SP wykonuje uprawnienia w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa na podstawie art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa⁵². W okresie od 19 października 2005 r. do 19 marca 2010 r. obowiązywało zarządzenie nr 41 Ministra SP w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi. W dniu 19 marca 2010 r. weszło w życie zarządzenie nr 19 Ministra Skarbu Państwa w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa⁵³, które uchyliło poprzednie zarządzenie. Wprowadzone ww. zarządzeniami Zasady⁵⁴ określały m.in. wytyczne dotyczące sposobu organizacji i oceny pracy rad nadzorczych i członków zarządu. Zasady określały również wytyczne dotyczące monitorowania podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, jak również zakres współpracy departamentów nadzoru MSP z radami nadzorczymi. W zakresie tym postanowiono nałożyć na osoby powołane przez Ministra SP do rady nadzorczej w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa obowiązek przekazywania kwartalnych informacji. Wzór *Kwartalnej Informacji o Spółce* w części D (po zmianach – w części R) przewidywał punkt 4, zatytułowany: „Realizacja w okresie sprawozdawczym szczególnych zadań zleconych radzie nadzorczej przez walne zgromadzenie akcjonariuszy”. Obowiązki sprawozdawcze rady nadzorczej wobec MSP zostały wskazane w załącznikach nr 7 i nr 2 do *Zasad*, wprowadzonych w życie odpowiednio zarządzeniami nr 41 i nr 19, w formie instrukcji.

⁵⁰ Termin wynikający z umowy pomiędzy GAZ-SYSTEM SA a wykonawcą robót (POL-AQUA).

⁵¹ Pisma: znak MSP/DPS/1332/12 z dnia 7 grudnia 2012 r. oraz MSP/DPS/1422/12 z dnia 18 grudnia 2012 r.

⁵² Dz. U. z 2012 poz. 1224.

⁵³ Zmienione zarządzeniem nr 13 Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 lutego 2012 r.

⁵⁴ Stanowiły załącznik do zarządzeń Ministra Skarbu Państwa.

W przypadku 8 uchwał WZA⁵⁵, wyrażających zgodę na zadania inwestycyjne dotyczące budowy gazociągów przesyłowych, zobowiązano radę nadzorczą GAZ-SYSTEM SA do sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją tych uchwał.

Minister SP nie egzekwował od rady nadzorczej GAZ-SYSTEM SA informacji o sposobie wypełnienia obowiązku nadzoru i kontroli nad realizacją ww. uchwał WZA.

- W *Kwartalnych Informacjach o Spółce* rada nadzorcza GAZ-SYSTEM SA nie przedstawiała informacji o sposobie realizacji tego obowiązku, w tym również nie zamieszczała informacji w tym zakresie w sekcji R pkt 4 *Kwartalnych Informacji*, zatytułowany: *Realizacja w okresie sprawozdawczym szczególnych zadań zleconych Radzie Nadzorczej przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy. Danych o sposobie wykonania ww. zadań przez radę nadzorczą GAZ-SYSTEM SA nie wprowadzano też do Zintegrowanego Systemu Informacji MSP (ZSI).*

Według wyjaśnień MSP⁵⁶, w ZSI znajduje się zakładka *Informacje okresowe*, w której umieszczane są informacje kwartalne. W sekcji R *Kwartalnej Informacji o Spółce* winny znaleźć się informacje dotyczące realizacji w okresie sprawozdawczym szczególnych zadań powierzonych radzie nadzorczej przez WZA. Według wyjaśnień, przez szczególne zadania należy rozumieć „zadania wyjątkowe, ponadstandardowe, wyrastające ponad poziom zwykłych obowiązków”, a takich zadań WZA nie zlecało radzie nadzorczej spółki. Według wyjaśnień, MSP nie dysponuje systemem rejestrującym szczególne, ponadstandardowe zadania zlecone przez WZA. Minister SP stwierdził w wyjaśnieniach⁵⁷, że właściwymi dokumentami do przekazywania informacji sprawozdawczych z monitorowania realizacji inwestycji są stosowne raporty, w przypadku realizacji inwestycji w zakresie terminalu LNG – raporty miesięczne. Stopień sformalizowania współpracy z zarządem i radą nadzorczą spółki, w której składzie były osoby reprezentujące Ministra SP, nie uzasadniał tworzenia dalszych mechanizmów egzekwowania od rady nadzorczej sprawozdań, które powielalyby informacje zawarte w raportach Zarządu.

NIK nie podzielił argumentacji MSP, że ww. zobowiązanie nie było szczególnym zadaniem zleconym radzie nadzorczej przez WZA. Były to bowiem zadania nieprzewidziane wprost w statucie spółki GAZ-SYSTEM SA, lecz wyszczególnione w poszczególnych uchwałach WZA i adresowane do rady nadzorczej. Wskazanie zadania nadzoru i kontroli nad realizacją poszczególnych inwestycji świadczy, że były to zadania wyrastające ponad poziom zwykłych obowiązków rady nadzorczej. Według określonych przez Ministra SP zasad nadzoru właścicielskiego, przedstawiciele Skarbu Państwa w radzie nadzorczej winni w *Kwartalnych Informacjach o Spółce* informować o realizacji w okresie sprawozdawczym szczególnych, dodatkowych zadań zleconych radzie nadzorczej przez walne zgromadzenie akcjonariuszy. Należy też zauważyć, że tylko niektóre uchwały WZA, wyrażające zgodę na podjęcie zadań inwestycyjnych, zawierały takie zobowiązanie, co podkreśla szczególny charakter takiego zobowiązania. Argumentacja Ministra SP, wskazująca iż informacje o wykonywaniu obowiązków przez radę nadzorczą zawierały roczne sprawozdania z działalności rad nadzorczych, zaś właściwymi dokumentami do przekazywania informacji sprawozdawczych z monitorowania realizacji inwestycji są w przypadku realizacji inwestycji w zakresie terminalu LNG stosowne miesięczne raporty, także nie znajduje potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym. Roczne sprawozdania z pracy rady nadzorczej nie zawierały szczegółowych danych o sposobie realizacji poszczególnych uchwał WZA, natomiast miesięczne raporty z realizacji inwestycji

⁵⁵ Uchwały nr 4 z dnia 8 czerwca 2007 r., uchwały nr 1, 2, 3, 4 i 6 z dnia 19 października 2007 r. oraz uchwały nr 1 i 2 z dnia 5 listopada 2007 r.

⁵⁶ Pismo znak MSP/DPS/191/13 z dnia 8 lutego 2013 r.

⁵⁷ Pismo znak MSP/DPS/1468/12 z dnia 31 grudnia 2012 r. oraz pismo znak MSP/DPS/25/13 z dnia 9 stycznia 2013 r.

w zakresie terminalu LNG były sporządzane przez zarząd GAZ-SYSTEM SA i stanowiły wypełnienie odrębnego obowiązku nałożonego na zarząd spółki (trudno nawet oczekiwać, by to zarząd raportował o sposobie wykonywania przez radę nadzorczą zadań kontrolnych nad działalnością zarządu). Ponadto raporty te dotyczyły jedynie budowy terminalu LNG, a więc uwzględniały tylko jeden budowany gazociąg (Świnoujście-Szczecin). Sposób wypełnienia obowiązku, nałożonego na radę nadzorczą z woli Ministra SP jako reprezentanta Skarbu Państwa na WZA, nie był więc w żadnej udokumentowanej formie przedstawiany Ministrowi SP a Minister SP nie wymagał, aby to zadanie było wykonywane.

Na podstawie § 18 ust. 1 statutu GAZ-SYSTEM SA obowiązkiem zarządu było przedkładanie opracowanych planów, o których mowa w § 17 ust. 1 pkt 6 statutu, radzie nadzorczej, przy czym do zmiany statutu przez WZA w dniu 10 października 2006 r. rada nadzorcza miała zadanie zatwierdzenia tych planów, a po tej zmianie – opiniowania.

Realizacja planów inwestycyjnych była prezentowana w sprawozdaniach zarządu z działalności spółki.

Pięć uchwał WZA⁵⁸ zobowiązywało zarząd GAZ-SYSTEM SA do złożenia radzie nadzorczej i Ministrowi SP „sprawozdania z wykonania zadania inwestycyjnego”. W kontrolowanym okresie zarząd GAZ-SYSTEM SA nie składał Ministrowi SP ww. sprawozdań z wykonania zadań inwestycyjnych. Zarząd Spółki – według wyjaśnień MSP⁵⁹ – przekazuje Ministrowi SP dane dotyczące wykonania inwestycji na jego życzenie. Informacja o zakończonych i uruchomionych inwestycjach w okresie od listopada 2011 r. do listopada 2012 r., w tym inwestycji objętych ww. uchwałami, skierowana została do Ministra Skarbu Państwa pocztą elektroniczną w dniu 22 października 2012 r. Minister SP wyjaśnił⁶⁰, że zrezygnowano z zamieszczania w uchwałach WZA zapisów o powierzeniu radzie nadzorczej nadzoru i kontroli nad realizacją inwestycji w związku z wejściem w życie ustawy o terminalu LNG. Brak tych zapisów nie umniejsza obowiązkowi rady nadzorczej do sprawowania nadzoru i nie wpływa na jego rzeczywisty zakres.

NIK zauważa, że konsekwencją nałożenia przez WZA na zarząd GAZ-SYSTEM SA obowiązków złożenia sprawozdania z wykonania zadania inwestycyjnego winno być egzekwowanie przez Ministra SP tego obowiązku. Z poddanych analizie 5 przypadków, gdy WZA przedmiotowy obowiązek wyznaczyło zarządowi spółki, jedynie jedna inwestycja została zakończona. Biorąc pod uwagę treść uchwał WZA, należy przyjąć, że chodziło o sprawozdanie końcowe po zrealizowaniu danego przedsięwzięcia. Tak więc na koniec 2012 r. obowiązek sprawozdawczy dotyczył zadania przyłączenia do sieci przesyłowej PMG Kosakowo (Uchwała nr 2 NWZA z dnia 10 listopada 2009 r.), ponieważ według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Projektów Strategicznych MSP⁶¹ budowa została zakończona w 2012 r. W ocenie NIK nie można uznać za wykonanie obowiązku sprawozdawczego dotyczącego tej inwestycji przekazania do MSP *Informacji o zakończonych i uruchomionych inwestycjach w okresie od listopada 2011 r. do listopada 2012 r.* Informacja ta była sporządzona przed zakończeniem inwestycji dotyczącej przyłączenia do sieci przesyłowej PMG

⁵⁸ Dotyczy: uchwały nr 2 z dn. 10.11.2009 r.; uchwał nr 2 z dn. 15 i 28.12.2010 r.; uchwały nr 8 z dn. 04.04.2011 r. oraz uchwały nr 1 z dn. 07.06.2011 r.

⁵⁹ Pismo znak MSP/DPS/1422/12 z dnia 18 grudnia 2012 r.

⁶⁰ Pisma: znak MSP/DPS/1468/12 z dnia 31 grudnia 2012 r. oraz znak MSP/DPS/25/13 z dnia 9 stycznia 2013 r.

⁶¹ Pismo znak MSP/DPS/25/13 z dnia 9 stycznia 2013 r.

Kosakowo i nie zawierała żadnych danych poza zaplanowaną wartością budżetu tego zadania oraz wskazaniem prawdopodobnego terminu zakończenia budowy.

W dniu 16 lipca 2009 r. rada nadzorcza GAZ-SYSTEM SA przyjęła *Plan pracy* na okres lipiec 2009 r. – grudzień 2010 r. Jedną z pozycji planu pracy był punkt *Informacja o realizacji Terminalu LNG i pozostałych inwestycji strategicznych*, zakładający przedstawianie takiej informacji co 2 miesiące. Pierwsza informacja została przedstawiona przez zarząd spółki na posiedzeniu rady nadzorczej w dniu 24 sierpnia 2009 r. Oczekiwana przez radę nadzorczą forma i zakres informacji zostały skonkretyzowane przez Radę Nadzorczą na posiedzeniu w dniu 31 marca 2010 r. Rada Nadzorcza nie przyjmowała formalnie planów pracy na lata 2011 i 2012, ale zasada regularnego raportowania realizacji inwestycji strategicznych została zachowana.

Zdjęcie nr 3

Budowa gazociągu Rembelszczyzna–Gustorzyn



Źródło: archiwum GAZ-SYSTEM SA

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola obejmowała Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Skarbu Państwa oraz spółkę GAZ-SYSTEM SA jako operatora systemu przesyłowego. Do kontroli wytypowano wszystkie podmioty wykonujące zadania związane z jej przedmiotem.

Dotychczasowe kontrole nie dotyczyły bezpośrednio zagadnień dotyczących budowy sieci przesyłowych, wskazywały natomiast na brak rozwoju sieci przesyłowej jako bariery w rozwoju rynku gazu w Polsce i w realizacji zadania dywersyfikacji źródeł importu gazu. W *Informacji o wynikach kontroli kierunków organizacji importu gazu do Polski* (Nr ewid.17/2002/S01002/KGP z lutego 2002 r.) NIK przedstawiła m.in. następujący wniosek: „Kontrola NIK wskazuje na potrzebę sfinalizowania działań, które umożliwią zdywersyfikowany import gazu według zasad określonych przez Radę Ministrów w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.* oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy. Dotyczy to w szczególności: (...) zabezpieczenia dostępu do drugiego źródła importu.”

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W związku z kontrolą NIK przekazała kierownikom jednostek kontrolowanych wystąpienia pokontrolne. Minister Gospodarki zgłosił zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, które częściowo zostały uwzględnione.

Wnioski skierowane do Ministra Gospodarki, Ministra Skarbu Państwa oraz spółki GAZ-SYSTEM SA zostały przedstawione w pkt. 2.3. *Informacji*.

W informacjach o sposobie wykorzystania uwag i wniosków kierownicy jednostek kontrolowanych przedstawili podjęte działania lub zamierzenia w tym zakresie.

Minister Gospodarki poinformował o aktualnym stanie prac nad aktami prawnymi, dotyczącymi kwestii rozwoju gazowej sieci przesyłowej. Wskazał przy tym, że terminowość realizacji zadań dotyczących zmian legislacyjnych nie zależy wyłącznie od działań Ministerstwa Gospodarki. Ponadto w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Gospodarki poinformował, że wspólnie z Ministrem Skarbu Państwa i spółką GAZ-SYSTEM SA uzgodniono sposób monitorowania tempa realizacji inwestycji w gazowej sieci przesyłowej, m.in. wprowadzając raportowanie w trybie comiesięcznym przez GAZ-SYSTEM SA oraz uwzględniając te kwestie w informacjach spółki dla Ministra Gospodarki o realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu gazowego, opracowywanych corocznie na podstawie art. 9c ust. 9 *Prawa energetycznego*.

Minister Skarbu Państwa poinformował w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, że na realizację inwestycji terminal LNG wraz z towarzyszącą infrastrukturą nie ma negatywnego wpływu brak aktualizacji Harmonogramu Skonsolidowanego. Niemniej jednak zostały podjęte działania prowadzące do jego zaktualizowania i w dniu 20 marca 2013 r. na posiedzeniu Komitetu Wykonawczego GAZ-SYSTEM SA jako koordynator poinformował uczestników realizujących poszczególne zadania o potrzebie takiej aktualizacji. W odniesieniu do wniosku pokontrolnego NIK o egzekwowanie od zarządu i rady nadzorczej GAZ-SYSTEM SA sprawozdań i informacji, o których mowa w uchwałach WZA i zasadach nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa, Minister SP poinformował, że MSP zwróciło się do zarządu i rady nadzorczej spółki o przekazanie odpowiednich sprawozdań oraz wskazano przewodniczącemu rady nadzorczej na konieczność przedstawiania wymaganych danych w informacjach kwartalnych i w rocznym sprawozdaniu rady nadzorczej.

Zarząd GAZ-SYSTEM SA w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował o podjęciu działań w celu zrealizowania wniosków pokontrolnych.

Zdjęcie nr 4

Budowa gazociągu Rembelszczyzna–Gustorzyn



Źródło: archiwum GAZ-SYSTEM SA

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK,
które przeprowadziły w nich kontrole

Nazwa skontrolowanej jednostki	Jednostka organizacyjna NIK
Ministerstwo Gospodarki	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Ministerstwo Skarbu Państwa	
Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA w Warszawie	

Zdjęcie nr 5

Budowa gazociągu w okolicach Włocławka



Źródło: archiwum GAZ-SYSTEM SA

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą kierownikami jednostek kontrolowanych byli:

Minister Gospodarki:

- od dnia 31 października 2005 r. do dnia 16 listopada 2007 r. Piotr Grzegorz Woźniak,
- od dnia 16 listopada 2007 r. Wiceprezes Rady Ministrów Waldemar Pawlak,
- od dnia 6 grudnia 2012 r. Wiceprezes Rady Ministrów Janusz Piechociński.

Minister Skarbu Państwa:

- od dnia 15 lutego 2006 r. do dnia 15 listopada 2007 r. Wojciech Jasiński,
- od dnia 15 listopada 2007 r. do dnia 18 listopada 2011 r. Aleksander Grad,
- od dnia 18 listopada 2011 r. Mikołaj Budzanowski.

Prezes zarządu GAZ-SYSTEM SA:

- od dnia 16 kwietnia 2004 r. do dnia 11 kwietnia 2006 r. Andrzej Osiadacz,
- od dnia 11 kwietnia do dnia 14 czerwca 2006 r. Paweł Stańczak (Członek zarządu pełniący obowiązki Prezesa zarządu spółki)
- od dnia 14 czerwca 2006 r. do dnia 30 czerwca 2009 r. Igor Wasilewski,
- od dnia 30 czerwca 2009 r. Jan Chadam.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Gospodarki
8. Minister Skarbu Państwa
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
11. Sejmowa Komisja Gospodarki
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej

Warszawa, 11 września 2013 r.

BDG-III-0911-40/27/12
BDG/2308/13

Pan
Marian Cichosz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli



W związku z przekazaniem *Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli rozwoju gazowej sieci przesyłowej*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.), poniżej przedstawiam stanowisko do przedmiotowej *Informacji*.

- 1) Odnosząc się do oceny NIK zawartej na str. 6 *Informacji* o nieprawidłowości polegającej na nieopracowaniu mechanizmu pozwalającego na informowanie operatora systemu przesyłowego (dalej: OSP) o kierunkach rozwoju rynku gazu ziemnego w perspektywie 10 lat w celu przygotowania odpowiednich planów rozbudowy sieci przesyłowej (zadanie z Polityki dla przemysłu gazu ziemnego z 2007 r.), należy podkreślić, iż *Polityka dla przemysłu gazu ziemnego* przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 20 marca 2007 r. nałożyła na ministra odpowiedzialnego za bezpieczeństwo energetyczne obowiązek przedstawiania Radzie Ministrów, co dwa lata do 2015 r., sprawozdania z jej realizacji. Realizując powyższe zobowiązanie w Ministerstwie Gospodarki zostało opracowane *Sprawozdanie z realizacji Polityki dla przemysłu gazu ziemnego za lata 2007-2009*. Minister Gospodarki przedkładając powyższe *Sprawozdanie* wystąpił z wnioskiem do Rady Ministrów o uznanie dokumentu *Polityka dla przemysłu gazu ziemnego* za nieobowiązujący. Rada Ministrów w dniu 8 lipca 2010 r. przyjęła *Sprawozdanie z realizacji Polityki dla przemysłu gazu ziemnego* i na wniosek Ministra Gospodarki

uznała dokument *Polityka dla przemysłu gazu ziemnego* za nieobowiązujący. Uznanie dokumentu *Polityka dla przemysłu gazu ziemnego* za nieobowiązujący związane było z przyjęciem w dniu 10 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*, w której zawarty jest szczegółowy harmonogram działań przewidzianych do realizacji w zakresie gazu ziemnego, ze wskazaniem sposobu realizacji i podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne działania i poddziałania. Za powyższym rozwiązaniem przemawiał również przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 listopada 2009 r. *Plan uporządkowania strategii rozwoju* mający na celu ograniczenie liczby obowiązujących i opracowywanych dokumentów o charakterze strategicznym.

Mechanizm informowania operatora systemu przesyłowego o kierunkach rozwoju rynku gazu ziemnego w perspektywie 10 lat był instrumentem przewidzianym w dokumencie *Polityka dla przemysłu gazu ziemnego* - uznanym w 2010 r. za nieobowiązujący. Obecnie zagadnienia związane z opracowywaniem planów rozwoju sieci gazowej regulowane są w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059). Zgodnie z art. 16 ust. 1 ww. ustawy przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych sporządzają dla obszaru swojego działania plany rozwoju. Plany te powinny uwzględniać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz zapewnić zaspokojenie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe. Przedsiębiorstwo energetyczne zobowiązane jest do sporządzenia planu na okres nie krótszy niż 3 lata oraz zapewnienia minimalizacji nakładów i kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo energetyczne, tak aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat dla paliw gazowych, przy zapewnieniu ciągłości, niezawodności i jakości dostaw. Przygotowane projekty planów podlegają uzgodnieniu z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki. Ponadto, do dnia 1 marca każdego roku przedsiębiorstwa energetyczne przedkładają Prezesowi URE sprawozdanie z realizacji przedmiotowych planów. Informacje zebrane przez Prezesa URE są zamieszczane w corocznym *Sprawozdaniu z działalności Prezesa URE*, przekazywanym Ministrowi Gospodarki.

Dodatkowo, operator systemu przesyłowego planując inwestycje infrastrukturalne w gazownictwie, przeprowadza procedurę badania rynku pod kątem zapotrzebowania na usługi przesyłowe (tzw. open season). W zależności od wyników badania rynku operator

systemu przesyłowego podejmuje decyzję inwestycyjną o kontynuacji bądź zawieszeniu inwestycji. Zgodnie z przepisami III pakietu energetycznego w 2009 r. została utworzona organizacja zrzeszająca operatorów gazowych z państw członkowskich UE ENTSO-G. W pracach ENTSO-G udział bierze OGP Gaz-System S.A. (od stycznia 2013 r. przedstawiciel Gaz-System zasiada w radzie zarządzającej ENTSO-G). Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. *w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie nr 1775/2005*, ENTSO-G jest zobowiązane do przyjęcia i publikowania dziesięcioletnich planów rozwoju sieci (TYNDP), które biorą pod uwagę wszystkie zrealizowane i planowane projekty gazowe i ich wpływ na pracę systemu w UE. Pierwszy plan został opublikowany w 2011 r. (TYNDP 2011-2020), natomiast jego aktualizacja w lutym 2013 r. (zgodnie z ww. rozporządzeniem plan jest aktualizowany co dwa lata). Ponadto, operatorzy w ramach ENTSO-G zobowiązani są do publikowania raportów regionalnych na temat rozwoju sieci, tzw. GRIP'ów. Polska jest ujęta w dwóch takich planach – dla regionu Europy Środkowo-Wschodniej (CEE) oraz Morza Bałtyckiego (BEMIP). Koordynatorem drugiego z tych planów, opublikowanego wiosną 2012 r., był OGP Gaz-System S.A.

- 2) Odnosząc się do stwierdzenia zawartego na str. 13 *Informacji*, że „*Prace nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych były prowadzone w sposób nierzetelny, co spowodowało przewlekłość działań i niesfinalizowanie prac nad projektem tej ustawy mimo 4 lat prac nad nim.*”, należy zaznaczyć, iż jest ono niezgodne ze stanem faktycznym. Jako argument ww. tezy wskazano, że „*(...) po negatywnym zaopiniowaniu przygotowanego w MG projektu ustawy przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu, kolejny projekt został przedstawiony do konsultacji pół roku później w niezmienionej treści. Brak było także działań ze strony Ministra Gospodarki mających na celu wyjaśnienie przyczyn negatywnej oceny projektu z maja 2011 r. dokonanej przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu.*”.

Prace nad projektem ustawy trwają w Ministerstwie Gospodarki od 2010 r. Pierwszy projekt *ustawy o korytarzach przesyłowych* został skierowany do uzgodnień międzyresortowych w październiku 2010 r. W wyniku prowadzonych konsultacji powstała wersja projektu ustawy, która w maju 2011 r. została skierowana pod obrady stałego komitetu Rady Ministrów (dalej: KRM). W ciągu ośmiomiesięcznych prac nad

projektem ustawy Ministerstwo Gospodarki przeprowadziło szereg spotkań i uzgodnień z resortami oraz partnerami społecznymi, w wyniku których powstały nowe wersje przedmiotowej regulacji. W prace nad projektem ustawy zaangażowani byli nie tylko przedstawiciele administracji publicznej, ale także organizacje społeczne i przedsiębiorstwa, których przywołana wyżej ustawa dotyczyła. Jednakże, w czerwcu 2011 r., Zespół ds. Programowania Prac Rządu negatywnie zaopiniował dalsze prace nad projektem ustawy, w związku z czym nie został on wprowadzony pod obrady KRM. Niemniej jednak, nawet w przypadku przekazania projektu pod obrady KRM - co zgodnie z dotychczasową praktyką prac nad projektami aktów prawnych mogłoby nastąpić w czerwcu 2011 r., a następnie Rady Ministrów - około września 2011 r., to ze względu na jego specyfikę oraz liczne kontrowersje, istniało poważne ryzyko wydłużenia się prac w parlamencie, który w listopadzie 2011 r. zakończył kadencję. Projekt ustawy ponownie trafił do wykazu prac Rady Ministrów w lutym 2012 r., ale już 19 stycznia 2012 r. Ministerstwo Gospodarki przesłało projekt do ponownych uzgodnień międzyresortowych i społecznych.

Jednocześnie pragnę zwrócić uwagę na fakt, iż ocena NIK o niezetelności prac nad projektem *ustawy o korytarzach przesyłowych* została sformułowana bez pełnego ustalenia stanu faktycznego. Kontrolerzy NIK nie zwrócili się do Ministerstwa Gospodarki z prośbą o wyjaśnienie dlaczego wersja skierowana na KRM w maju 2011 r. nie różniła się od wersji skierowanej w styczniu 2012 r. do uzgodnień międzyresortowych i społecznych. W piśmie kontrolera NIK z dnia 15 marca br. padło jedynie pytanie: *jakie są najważniejsze zmiany w nowej wersji (nr 4) projektu ustawy o korytarzach przesyłowych ze stycznia 2012 r. w stosunku do poprzedniej wersji (nr 3) projektu.* W związku z powyższym, w *Informacji* nie podano przyczyn braku różnic, a jedynie sugestię o nieprzewodzeniu żadnych prac nad projektem. Informuję zatem, iż zgodnie z procedurą przyjmowania przez Radę Ministrów projektów aktów prawnych przed przyjęciem danego projektu przez Radę Ministrów musi on przejść m. in. procedurę uzgodnień międzyresortowych i społecznych oraz musi zostać przyjęty przez KRM. Po ukonstytuowaniu się nowego rządu pod koniec listopada 2011 r. Ministerstwo Gospodarki już na początku stycznia 2012 r. zaczęło czynić starania, aby projekt ten ponownie trafił

do wykazu prac Rady Ministrów¹. Licząc na to, iż projekt ten zostanie do tego wykazu wpisany już 19 stycznia 2012 r. właściwa komórka organizacyjna MG rozesała projekt do uzgodnień międzyresortowych i społecznych. Projekt ten został wysłany w wersji takiej samej jak na KRM w maju 2011 r. z uwagi na fakt, iż do poprzedniego projektu nie zostały zgłoszone żadne uwagi, a projekt zawierał tekst zredagowany po licznych konferencjach uzgodnieniowych przeprowadzonych pod koniec 2010 r. oraz w pierwszym kwartale 2011 r. Projekt ten oczywiście nie był całkowicie uzgodniony i zawierał kwestie sporne, które miały być rozstrzygnięte przez KRM, w tym także dotyczące konstytucyjności zaproponowanych rozwiązań.

Ponadto, należy zauważyć, że projekt ustawy reguluje interdyscyplinarne kwestie takie jak planowanie przestrzenne, procedury środowiskowe, wycena nieruchomości, a także dotyka zagadnień infrastruktury gazowej, telekomunikacyjnej, wodno-kanalizacyjnej itd., co istotnie wykracza poza zakres rzeczowy Ministerstwa Gospodarki i wymaga zasięgnięcia opinii oraz wiedzy fachowej innych podmiotów. Należy dodać, iż w trakcie prac nad projektem ustawy prowadzone były także prace analityczne wspierające proces legislacyjny i pomagające usunąć wątpliwości zgłoszone w toku prac, m. in. przeprowadzona była analiza konstytucyjności proponowanych rozwiązań.

Dodatkowo, w toku prac nad projektem przedmiotowej ustawy, przy Ministrze Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej powołana została Komisja Kodyfikacyjna do przygotowania projektu *ustawy Kodeks budowlany*. Zatem, z uwagi na możliwość pokrywania się działań podejmowanych przez powyższą Komisję i Ministerstwo Gospodarki, niezbędne było zweryfikowanie zakresu czynności jakie zamierza podjąć powyższa Komisja.

Jednocześnie należy podkreślić, iż projekt przedmiotowej ustawy został w dniu 7 grudnia 2012 r. skierowany pod obrady KRM. Ze względu na szereg uwag jakie zostały zgłoszone przez poszczególne resorty, nie został on rozpatrzony.

W świetle powyższego trudno mówić o nierzetelności prac nad projektem *ustawy o korytarzach przesyłowych*.

¹ pismo z dnia 12 stycznia 2012 r., znak: DAP-III-0723-2/1/12

- 3) Odnosząc się do stwierdzenia zawartego na str. 16 *Informacji*, iż „*Ww. działania były realizowane głównie przez GAZ-SYSTEM SA, natomiast Minister Gospodarki wyrażał zgodę na każdy projekt i udzielał poparcia dla inwestorów ubiegających się o środki unijne.*” należy zaznaczyć, iż jest ono niezgodne ze stanem faktycznym. Minister Gospodarki nie wyrażał zgody na projekty inwestycyjne realizowane przez OGP Gaz-System S.A., Minister Gospodarki akceptuje jedynie wniosek spółki o ubieganie się o dofinansowanie inwestycji z funduszy unijnych.
- 4) Odnosząc się do opinii NIK zawartej na str. 17 *Informacji* o niewykonaniu zadania 1 działania 2.11 *Opracowanie metodologii przenoszenia kosztów użytkowania nowych elementów infrastruktury o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego państwa i dywersyfikacji dostaw, a także bezpieczeństwa systemu gazowego kraju, na wszystkich użytkownikach systemu gazowego (np. poprzez przeniesienie części kosztów w opłatach przesyłowych)* należy zaznaczyć, że w dniu 25 lipca 2013 r. weszły w życie przepisy nowego rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, na podstawie których funkcjonuje mechanizm przenoszenia kosztów stanowiący przedmiotową metodologię. Wejście w życie ww. rozporządzenia, które w zakresie omawianego zadania podtrzymuje dotychczasowe rozwiązania, jest równoznaczne ze zrealizowaniem zadania 1 działania 2.11 *Programu działań wykonawczych na lata 2009-2012 do Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*
- 5) Odnosząc się do opinii NIK zawartej na str. 17 *Informacji* o niewykonaniu zadania 4 działania 2.22. *Wdrożenie nowych regulacji prawnych mających na celu likwidację barier inwestycyjnych* należy podkreślić, że *ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700, z późn. zm.)* przewiduje uproszczenie i skrócenie procedur administracyjnych związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji w zakresie budowy terminalu oraz inwestycji towarzyszących. Do inwestycji w zakresie terminalu LNG w Świnoujściu zaliczają się: budowa falochronu osłonowego w porcie zewnętrznym, stanowisko statkowe, terminal wraz z infrastrukturą oraz gazociąg przyłączeniowy Świnoujście – Szczecin, łączący terminal z krajową siecią przesyłową. Natomiast przez „inwestycje towarzyszące” rozumie się inwestycje realizowane przez spółkę PGNiG S.A.

w zakresie rozbudowy podziemnych magazynów gazu w Wierchowicach, Mogilnie, Kossakowie oraz Goleniowie, a także inwestycje realizowane przez spółkę OGP Gaz-System S.A. w zakresie budowy gazociągów i instalacji przyłączeniowych dla wyżej wymienionych podziemnych magazynów gazu, jak również budowy nowych gazociągów przesyłowych: Szczecin – Gdańsk, Szczecin – Lwówek, Lwówek – Odolanów, Gustorzyn – Odolanów, Włocławek – Gdynia i Rembelszczyzna – Gustorzyn. Ponadto, nowelizacja powyższej ustawy z dnia 19 lutego 2010 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 358) objęła regulacją następujące odcinki gazociągów: Jeleniów – Dziwiszów oraz Lasów – Taczali – Radakowice – Gałów – Wierchowice. Obecnie w Ministerstwie Skarbu Państwa prowadzone są prace nad kolejną nowelizacją *ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*, w których uczestniczy również Ministerstwo Gospodarki. Projekt przewiduje objęcie przepisami ustawy kolejnych 18 projektów inwestycyjnych. W świetle powyższego, kolejna nowelizacja *ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu* oraz wejście w życie projektu *ustawy o korytarzach przesyłowych* umożliwi realizację strategicznych inwestycji niezbędnych do poprawy funkcjonowania systemu przesyłowego gazu, a tym samym do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Będzie również skutkować realizacją zadań dotyczących zmian legislacyjnych w zakresie usuwania barier w realizacji inwestycji infrastrukturalnych z *Programu działań wykonawczych na lata 2009-2012 do Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*

- 6) Odnosząc się do opinii NIK zawartej na str. 17 *Informacji* o niewykonaniu zadania 7 działania 2.22., tj. niewprowadzenia obowiązku stosowania procedury udostępniania (ang. open season) przed przystąpieniem do realizacji znaczących inwestycji infrastrukturalnych w gazownictwie informuję, że obowiązek regularnego dokonywania przez operatorów systemów przesyłowych oceny zapotrzebowania rynku na nowe inwestycje, a także obowiązek oceny zapotrzebowania rynku w przypadku planowania nowej inwestycji wynika z art. 16 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w *sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1775/2005*, obowiązującego od 3 marca 2011 r. Stosowanie procedury udostępniania przed przystąpieniem do realizacji znaczących inwestycji infrastrukturalnych w gazownictwie

wynika wprost z prawa europejskiego i nie ma potrzeby powielania go w prawie krajowym. Jednocześnie nawiązując do uzasadnienia Uchwały Nr 40/2013 Kolegium NIK z dnia 29 maja 2013 r. dotyczącego realizacji ww. zadania należy stwierdzić, że przyjęcie rozporządzenia nr 715/2009 w 2009 r. nie oznaczało automatycznego stosowania jego przepisów w państwach członkowskich UE. Rozporządzenie stało się skuteczne dopiero w dniu 3 marca 2011 r., czyli w okresie kiedy *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.* była realizowana, a dokładnie w roku, w którym przewidziano wprowadzenie takiego obowiązku w *Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012 r.* Tym samym należy uznać, że rozpoczęcie obowiązywania przepisów rozporządzenia 715/2009 od 2011 r. w zakresie zobowiązania operatora systemu przesyłowego do oceny zapotrzebowania rynku na nowe inwestycje przy planowaniu nowych inwestycji, jak również zobowiązania operatorów do stosowania mechanizmów alokacji zdolności zarówno dla zdolności istniejących, jak również zdolności nowych w systemie gazowym, wypełnia realizację zadania 7. działania 2.22. *Inwestycje w infrastrukturę przesyłową* muszą uwzględniać zarówno aspekt badania rynku przed podjęciem inwestycji, jak również późniejszej alokacji zdolności przesyłowej. Plany ewentualnego doprecyzowania przepisów w prawie krajowym pozostają bez wpływu na fakt wypełnienia przedmiotowego zadania.

7) Odnosząc się do opinii NIK zawartej na str. 18 *Informacji o niewykonaniu zadania nr 3* działania 2.16. *Monitorowanie tempa realizacji inwestycji oraz okresowe raporty z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej* (w zakresie sporządzania okresowych raportów z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej) informuję, iż Minister Gospodarki na podstawie art. 15b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059) opracowuje coroczne sprawozdania z wyników monitorowania bezpieczeństwa paliw gazowych, w których przedstawione są szczegółowe informacje o:

- źródłach i kierunkach zaopatrzenia gospodarki krajowej w paliwa gazowe oraz możliwości dysponowania tymi źródłami;
- stanie infrastruktury technicznej sektora gazowego;
- działaniach podejmowanych dla pokrycia szczytowego zapotrzebowania na paliwa gazowe oraz postępowanie w przypadku niedoborów ich dostaw;
- przewidywanym zapotrzebowaniu na paliwa gazowe;
- planowanych lub będących w budowie zdolnościach przesyłowych paliw gazowych;

oraz wnioski wynikające z monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych.

Opracowanie przedmiotowego sprawozdania jest wypełnieniem art. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającą dyrektywę 2003/55/WE, oraz art. 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE zobowiązujących państwa członkowskie do monitorowania bezpieczeństwa dostaw. Sprawozdanie zawiera między innymi informację o ocenie rozwoju rynku gazu ziemnego, stanie infrastruktury gazowej oraz informację o zawansowaniu prac nad rozwojem sieci przesyłowej.

Ponadto, pragnę jeszcze raz podkreślić, że Minister Gospodarki prowadzi stały monitoring rozwoju krajowej sieci przesyłowej zarządzanej przez OGP Gaz-System S.A. Zgodnie z art. 9c ust. 9 *ustawy Prawo energetyczne* minister właściwy do spraw gospodarki otrzymuje od operatora systemu przesyłowego do dnia 31 marca każdego roku, informacje za poprzedni rok kalendarzowy o realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu gazowego. Minister Gospodarki prowadzi także monitoring rozwoju sieci przesyłowej w ramach prowadzonych badań statystycznych oraz monitoruje realizację projektów inwestycyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych.

Ponadto, odnośnie opinii NIK zawartej na str. 18 *Informacji* dotyczącej niezgodnienia z Ministrem Skarbu Państwa i niewykonania obowiązku sporządzania okresowych raportów z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej informuję, iż Minister Gospodarki wspólnie z Ministrem Skarbu Państwa uzgodnił sposób monitorowania tempa realizacji inwestycji oraz sporządzania okresowych raportów z postępów w rozwoju gazowej infrastruktury liniowej. Uzgodniony mechanizm obejmuje następujące działania:

- raz w miesiącu spółka OGP Gaz-System S.A. będzie przekazywała Ministrowi Skarbu Państwa i Ministrowi Gospodarki Raport na temat stanu realizacji strategicznych gazociągów, ujętych w *ustawie o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*;
- raz w roku do dnia 31 marca, spółka OGP Gaz-System S.A., zgodnie z art. 9 c ust. 9 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059)*,

będzie przedstawiać Ministrowi Gospodarki *Informację o realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu gazowego za poprzedni rok kalendarzowy* – informacja będzie zawierała także podsumowanie danego roku kalendarzowego w zakresie postępów w realizacji projektów infrastruktury liniowej w stosunku do roku poprzedniego;

- spółka OGP Gaz - System S.A. będzie przekazywała Ministrowi Gospodarki uzgodniony z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki Plan Rozwoju spółki w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe, opracowany na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy - *Prawo energetyczne* oraz raz w roku, do dnia 1 marca, sprawozdanie z realizacji Planu Rozwoju.

Wypełnieniem zadania 3 działania 2.16. będzie rozszerzenie corocznego Sprawozdania Ministra Gospodarki z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych, publikowanego na stronie internetowej urzędu (począwszy od sprawozdania za 2013 r.), o rozdział: *Raport z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej*. Zgodnie z uzgodnionym mechanizmem Minister Gospodarki otrzymał już od spółki OGP Gaz-system S.A. miesięczne raporty za okres od kwietnia do lipca br. na temat stanu realizacji projektów strategicznych ujętych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. *o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu* oraz uzgodniony z Prezesem URE *Plan Rozwoju OGP Gaz-System S.A. na okres od 1 maja 2009 do 30 kwietnia 2014 r.* wraz z aktualizacją jak również *Sprawozdanie z wykonania w 2012 r. Planu Rozwoju*.

- 8) Odnosząc się do stwierdzeń zawartych na str. 19 *Informacji*, iż „*W sprawozdaniach z monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych obejmujących lata 2006-2011, brak było danych o przepustowości gazowej sieci przesyłowej. Urzędnicy MG uzasadnili to tym, że OSP nie prezentuje tych danych.*” należy podkreślić, iż jest to przytoczenie części wypowiedzi z pisma DRO-III-0911-1/1/12 DRO/182/13 z dnia 23 stycznia 2013 r., w którym poinformowano kontrolera NIK że „*operator systemu przesyłowego nie prezentuje tego typu danych z przyczyn technicznych. Ze względu na ograniczenia niektórych elementów infrastruktury przesyłowej (tzw. wąskie gardła), zdolność techniczna pojedynczych elementów infrastruktury nie jest tożsama z parametrami funkcjonowania sieci przesyłowej w czasie bezawaryjnej pracy systemu.*” . Przepustowość

gazowej sieci przesyłowej nie jest podawana dla całego systemu, może być jedynie prezentowana dla konkretnych punktów wejścia lub wyjścia z systemu przesyłowego, dane te publikowane są na stronie operatora. Ponadto w piśmie z dnia 23 stycznia 2013 r. przekazane zostały również informacje że Departament Ropy i Gazu MG (DRO) w 2012 r. wspólnie z Krajową Dyspozycją Gazu OGP Gaz-System S.A. przygotował zestawienie zarówno maksymalnych technicznych parametrów pracy systemu przesyłowego dla gazu wysokometanowego, jak również funkcjonowania systemu w warunkach bezawaryjnych z uwzględnieniem odbioru gazu ziemnego z podziemnych magazynów gazu, krajowego wydobycia gazu ziemnego, pracy odazotowni oraz transgranicznych punktów wejścia do systemu². Ponadto od 2010 r., w DRO opracowywane jest zestawienie statystyczne dotyczące wykorzystania połączeń międzysystemowych na sieci przesyłowej. W zestawieniu tym uwzględniona została przepustowość połączeń międzysystemowych z państwami trzecimi obejmująca między innymi procentowy poziom wykorzystania wejść do systemu przesyłowego oraz tranzyt gazu ziemnego przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Z poważaniem

[Signature]

MINISTER
z up.
Tomasz Temczykiewicz
SEKRETARZ STANU

² przedmiotowe zestawienie zostało przekazane kontrolerowi NIK przy piśmie z dnia 21 marca 2013 r., znak: DRO-III-0911-1/12/12 DRO/650/13



Janusz Piechociński

Warszawa, 29 01, 2013 r.

BDG-117/PTT-3 / 13

UPOWAŻNIENIE

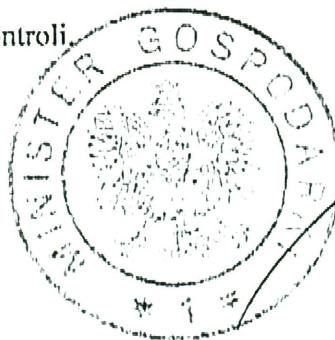
Na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392) w związku z art. 2a pkt 3 lit. b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82)

upoważniam

Pana TOMASZA TOMCZYKIEWICZA

Sekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki

do wykonywania czynności kierownika jednostki kontrolowanej, o których mowa w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli w zakresie *Rozwoju gazowej sieci przesyłowej*, stosownie do treści zawartych w upoważnieniach przedkładanych przez pracowników Najwyższej Izby Kontroli.




Janusz Piechociński



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP-4101-06-00/2012

Warszawa, 02 października 2013 r.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Gospodarki
do *Informacji o wynikach kontroli rozwoju gazowej sieci przesyłowej*

Minister Gospodarki w pkt. 1. stanowiska do *Informacji*, odnosząc się do oceny NIK zawartej na str. 6 *Informacji*, dotyczącej nieopracowania mechanizmu pozwalającego na informowanie operatora systemu przesyłowego o kierunkach rozwoju rynku gazu ziemnego w perspektywie 10 lat w celu przygotowania odpowiednich planów rozbudowy sieci przesyłowej, wskazał, że było to zadanie określone w *Polityce dla przemysłu gazu ziemnego*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 20 marca 2007 r., i stwierdził, że dokument ten został przez Radę Ministrów w dniu 8 lipca 2010 r. uznany za nieobowiązujący (w związku z przyjęciem w dniu 10 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*). Ponadto Minister Gospodarki stwierdził, że obecnie zagadnienia związane z opracowywaniem planów rozwoju sieci gazowej regulowane są w art. 16 ust. 1 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne*.

NIK w swej ocenie uwzględniła wszystkie ww. fakty, a stwierdzenie o nieprawidłowości polegającej na nieopracowaniu ww. mechanizmu odnosiło się do wskazanego wyrażnie w *Informacji* okresu, w którym *Polityka dla przemysłu gazu ziemnego* była dokumentem obowiązującym. Przez blisko 3 lata obowiązywania tej polityki Minister Gospodarki nie wykonał powyższego zadania i faktu tego nie neguje. Zaniechanie to stanowiło nieprawidłowość i podstawę do dokonanej oceny. Należy także dodać, że wspomniany art. 16 ust. 1 *Prawa energetycznego* obowiązywał już przed przyjęciem *Polityki dla przemysłu gazu ziemnego* i było to zadanie przedsięwzięcia energetycznych niezależne od zadania Ministra Gospodarki wynikającego z ww. polityki.

W pkt. 2. stanowiska do *Informacji* Minister Gospodarki nie zgodził się z oceną o nierzetelności działań dotyczących prac nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych. Stwierdzenie zawarte na str. 13 *Informacji*, że „Prace nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych były prowadzone w sposób nierzetelny, co spowodowało przewlekłość działań i niesfinalizowanie prac nad projektem tej ustawy mimo 4 lat prac nad nim” uznał za niezgodne ze stanem faktycznym. Zarzut tej niezgodności nie znajduje potwierdzenia. Wbrew twierdzeniu Ministra, prace nad projektem tej ustawy zapoczątkowano w Ministerstwie Gospodarki już w roku 2009 a nie w 2010. Dotychczas nie zostały one zakończone, a zatem są prowadzone od 4 lat. Przedstawione przez Ministra Gospodarki działania związane z projektem ww. ustawy były podczas kontroli przedmiotem analizy kontrolerów i zostały uwzględnione przy formułowaniu oceny. Przesłanką do uznania działań Ministra Gospodarki za nierzetelne były dwie kwestie. Po negatywnym zaopiniowaniu przygotowanego w MG projektu ustawy przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu, kolejny projekt został przedstawiony do konsultacji pół roku później w niezmienionej treści, mimo zawierania istotnych kwestii spornych. Jednocześnie brak było działań ze strony MG mających na celu wyjaśnienie przyczyn negatywnej oceny projektu z maja 2011 r., dokonanej przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu. Kwestia prac nad ww. ustawą była przedmiotem zastrzeżeń Ministra Gospodarki do wystąpienia pokontrolnego, które zostały w całości oddalone przez Kolegium NIK ze względu na wykazanie

w wystąpieniu pokontrolnym braku należytej reakcji Ministra Gospodarki w sprawie przedmiotowego projektu. Jak pisze w swym stanowisku Minister Gospodarki, projekt ustawy z maja 2011 r. „nie był całkowicie uzgodniony i zawierał kwestie sporne, [...] w tym także dotyczące konstytucyjności zaproponowanych rozwiązań”. Tej samej treści projekt został półtora roku później „w dniu 7 grudnia 2012 r. skierowany pod obrady KRM. Ze względu na szereg uwag jakie zostały zgłoszone przez poszczególne resorty, nie został on rozpatrzony”. Znaczna część tych uwag była tożsama ze zgłoszonymi już w 2011 r. NIK nie podziela opinii Ministra Gospodarki, że powyższa sytuacja dowodzi rzetelności prac nad projektem ww. ustawy.

W pkt. 3. stanowiska do *Informacji*, Minister Gospodarki odnosząc się do stwierdzenia na str. 16 *Informacji*: „ww. działania były realizowane głównie przez GAZ-SYSTEM SA, natomiast Minister Gospodarki wyrażał zgodę na każdy projekt i udzielał poparcia dla inwestorów ubiegających się o środki unijne” uznał je za niezgodne ze stanem faktycznym. Według tego stanowiska Minister Gospodarki nie wyrażał zgody na projekty inwestycyjne realizowane przez GAZ-SYSTEM SA, lecz akceptował jedynie wnioski spółki o ubieganie się o dofinansowanie inwestycji z funduszy unijnych. W sprawie tej rozbieżności należy wyjaśnić, że stwierdzenie w *Informacji* o wyrażaniu zgody przez Ministra Gospodarki w odniesieniu do inwestycji, wymienionych na str. 15-16 *Informacji* (pkt. 1-5), było sformułowane na podstawie dokumentacji przedstawionej w toku kontroli oraz wyjaśnień pracowników MG. M.in. należy wskazać stwierdzenie, zawarte w wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu Ropy i Gazu z dnia 25 lutego 2013 r., że „jednym z kryteriów ubiegania się o środki unijne jest wyrażenie zgody zainteresowanego rządu i poparcie administracji dla działań inwestora. W przypadku polskich projektów gazowych, zgodę i poparcie na każdy projekt wyrażał Minister Gospodarki”.

W pkt. 4-7 stanowiska do *Informacji*, odnosząc się do niewykonanych zadań wynikających z *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.* (wymienionych na str. 17 i 18 *Informacji*), Minister Gospodarki przedstawił okoliczności niezrealizowania tych zadań oraz działania podjęte po otrzymaniu wystąpienia pokontrolnego. NIK przyjmuje te informacje i wyjaśnienia jako uzupełnienie odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne. Jednocześnie pragnie zauważyć, że uwagi i zastrzeżenia Ministra Gospodarki dotyczące niezrealizowania zadania 1. w działaniu 2.11. oraz zadania 7. w działaniu 2.22., określonych w *Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012 do Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*, były przedmiotem jego zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Zostały one oddalone, ponieważ wskazane przez Ministra Gospodarki zdarzenia i działania nie stanowiły wypełnienia tych obowiązków i brak było podstaw do stwierdzenia, że zadania te zostały wykonane.

W pkt. 8. stanowiska do *Informacji* Minister Gospodarki odniósł się do zawartego na str. 19 *Informacji* stwierdzenia o braku w sprawozdaniach z monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych, obejmujących lata 2006-2011, danych o przepustowości gazowej sieci przesyłowej. Minister Gospodarki wskazał, że podana w *Informacji* przyczyna („urzędnicy MG uzasadnili to tym, że OSP nie prezentuje tych danych”) jest przytoczona jedynie częściowo. Minister Gospodarki przywołał obszernie wyjaśnienia udzielone w trakcie kontroli, w których stwierdzono m.in., że „operator systemu przesyłowego nie prezentuje tego typu danych z przyczyn technicznych” i dalej rozwinęło tę argumentację. NIK potwierdza stwierdzenia Ministra Gospodarki. Przy sporządzaniu *Informacji* skrócona forma opisu przyczyny nieprzedstawiania ww. danych Ministrowi Gospodarki przez spółkę GAZ-SYSTEM SA została uznana za wystarczającą. Sytuacji tej nie określono bowiem jako nieprawidłowości, ani nie formułowano z tego powodu negatywnej oceny, a jedynie zasygnalizowano przyczyny braku danych o przepustowości gazowej sieci przesyłowej.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Górnalski

