



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP – 4101-06-01/2012

P/12/056

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

TEKST JEDNOLITY¹

¹ Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/056 – Rozwój gazowej sieci przesyłowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82937 z dnia 30 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Rafał Pikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82942 z dnia 6 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Tadeusz Korszeń, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85008 z dnia 8 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki, Plac Trzech Krzyży 3/5, 07-507 Warszawa (dalej: MG).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Piechociński, Minister Gospodarki od dnia 6 grudnia 2012 r. W okresie od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 5 grudnia 2012 r. Ministrem Gospodarki był Waldemar Pawlak. (dowód: akta kontroli str. 100)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Minister Gospodarki, jako naczelny organ administracji rządowej właściwy w sprawach polityki energetycznej³, 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.*⁴ 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 Europejskiej⁵, co było zadaniem powierzonym przez *Politykę dla przemysłu gazowego*⁶.

Z wyznaczonych Ministrowi Gospodarki zadań nie opracowano mechanizmu pozwalającego na informowanie operatora systemu przesyłowego (OSP)

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059).

⁴ Dalej: *Polityka do 2030 r.*

⁵ Dalej: UE.

⁶ Dalej: *Polityka z 2007 r.*

o kierunkach rozwoju rynku gazu ziemnego w perspektywie 10 lat w celu przygotowania odpowiednich planów rozbudowy sieci przesyłowej (*Polityka z 2007 r.*), a także nie wykonano 4 zadań określonych w *Programie działań wykonawczych na lata 2009 – 2012*, stanowiącym załącznik nr 3 do *Polityki do 2030 r.*⁷, w szczególności dotyczących koniecznych zmian prawnych usprawniających procesy inwestycyjne dotyczące gazowych sieci przesyłowych.

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. Brak tych przepisów utrudnia sprawną realizację koniecznych inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazowym, ze szczególnym uwzględnieniem rozbudowy i modernizacji gazociągów przesyłowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Polityka z 2007 r. obowiązywała w okresie od marca 2007 r. do lipca 2010 r. jako rządowy program działań dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego, w tym w zakresie rozwoju sieci przesyłowej.

W ww. dokumencie wyznaczono Ministrowi Gospodarki następujące zadania dotyczące rozwoju gazowych sieci przesyłowych:

- 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.

W *Polityce z 2007 r.* za narzędzia kreowania polityki w zakresie bezpieczeństwa energetycznego sektora gazowego przyjęto działania legislacyjne oraz nadzór właścicielski nad strategicznymi spółkami energetycznymi. *Polityka z 2007 r.* zobowiązywała Ministra Gospodarki do sprawowania nadzoru nad jej realizacją oraz przedstawiania Radzie Ministrów co dwa lata, do 2015 r., sprawozdania z jego realizacji. Przedkładając w 2010 r. sprawozdanie za lata 2007-2009 Minister Gospodarki, w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów *Polityki do 2030 r.*, przewidującej kontynuację zadań z *Polityki z 2007 r.*, wystąpił z wnioskiem o uznanie ww. *Polityki* za dokument nieobowiązujący, co Rada Ministrów uczyniła w dniu 8 lipca 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 101-117)

⁷ Dalej: Program działań wykonawczych *Polityki do 2030 r.*

1.1. Działania Ministra Gospodarki na forum UE

Opis stanu
faktycznego

Urzednicy MG brali m.in. udział w negocjacjach tzw. III pakietu energetycznego⁸, który wprowadził obowiazek wspolpracy pomiedzy operatorami systemow przesylowych w calaj UE m.in. poprzez opracowywanie 10-letnich planow oraz planow regionalnych rozbudowy sieci. Przedstawiciele MG uczestniczyli tez w negocjacjach w zakresie rozporzadzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 994/2010 z 20 pazdziernika 2010 r. w sprawie srodkow zapewniajacych bezpieczenstwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE⁹ oraz uczestniczyli w pracach nad rozporzadzeniem Rady 617/2010 z 24 czerwca 2010 r. w sprawie zgłaszania Komisji projektow inwestycyjnych dotyczacych infrastruktury energetycznej UE¹⁰.

MG w ramach programu wspierania transeuropejskich sieci przesylowych (decyzja 1364/2006 ws. TEN-E¹¹) wspolpracowalo z GAZ-SYSTEM SA w procesie pozyskiwania srodkow finansowych dla polskich projektow (do 2010 r. pozyskano kwote 4,3 mln euro) oraz uczestniczylo w ksztaltowaniu i realizacji Europejskiego Programu Energetycznego na Rzecz Naprawy Gospodarczej (EEPR), z ktorego beneficjenci w Polsce (glownie GAZ-SYSTEM SA oraz Polskie LNG SA) otrzymali wsparcie finansowe na laczna kwote prawie 160 mln euro na budowe terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Swinoujsciu, rozbudowe polaczen Polska-Niemcy i Polska-Czechy oraz na budowe gazociagu Swinoujscie-Szczecin.

(dowod: akta kontroli str. 108-111, 119, 121)

Ustalone
nieprawidlowosci

W dzialalnosci kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyzej zakresie nie stwierdzono nieprawidlowosci.

1.2. Opracowanie mechanizmu pozwalajacego na informowanie OSP o kierunkach rozwoju rynku gazu ziemnego

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie pkt 3.III.6 *Polityki z 2007 r.* Minister Gospodarki byl obowiazany opracowac mechanizm pozwalajacy na informowanie OSP o kierunkach rozwoju rynku gazu ziemnego w perspektywie 10 lat celem przygotowania odpowiednich planow rozbudowy sieci przesylowej. Informacje w tym zakresie mialy byc przygotowane we wspolpracy ze spolkami z sektora gazowego do konca 2007 r. i aktualizowane co 2 lata. Wedlug wyjasnień Sekretarza Stanu w MG Tomasza Tomczykiewicza, rozwiązany w kwietniu 2009 r. Departament Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii w MG (DEE) nie przekazal dokumentacji z realizacji *Polityki z 2007 r.* departamentom przejmujacym jego kompetencje. Departament Ropy i Gazu w MG (DRO) nie posiadal informacji w sprawie wykonania tego zadania przez DEE.

Obowiazek opracowania ww. mechanizmu, zgodnie z zakresem zadaj okrelonych w regulaminach organizacyjnych MG i regulaminach wewnetrznych, nalezal do DRO, ktory od 2006 r. wchodzi w strukture organizacyjna MG.

(dowod: akta kontroli str. 154-156, 177-179, 199 i 207-216)

Ustalone
nieprawidlowosci

W dzialalnosci kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyzej zakresie stwierdzono nastepujaca nieprawidlowosc:

⁸ Przyjety w 2009 r. przez Parlament Europejski i Rade Unii Europejskiej, obejmujacy 2 dyrektywy.

⁹ Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 295, poz. 1.

¹⁰ Dz. U. UE. L. Nr 180, poz. 7.

¹¹ Trans-European energy networks.

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. Takie zadanie zostało Ministrowi wyznaczone w pkt 3.III.6 *Polityki z 2007 r.*

1.3. Prace nad zmianami legislacyjnymi w zakresie usuwania barier w realizacji inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazowym

Opis stanu faktycznego

Działania w zakresie zmiany prawa dotyczącego sektora gazu ziemnego zostały wskazane w pkt 3.III *Polityki z 2007 r.*

Minister Gospodarki pismem z dnia 4 stycznia 2007 r., czyli jeszcze przed przyjęciem *Polityki z 2007 r.*, przekazał Szefowi 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. Listę tę sporządził Departament Energetyki MG we współpracy z DRO. 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*. Sekretarz Stanu w MG Tomasz Tomczykiewicz wyjaśnił¹², że MG nie dysponuje listą barier prawnych w realizacji inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazu ziemnego w Polsce, opracowaną już po przyjęciu *Polityki z 2007 r.*

(dowód: akta kontroli str. 120, 125, 161 i 165)

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

- nowelizacja *Kodeksu cywilnego*¹³, która wprowadziła instytucję „służebności przesyłu”, ułatwiającą prowadzenie inwestycji (w tym budowę gazociągów) i uregulowanie sytuacji prawnej gazociągów wybudowanych na gruntach nienależących do przedsiębiorstwa energetycznego,
- wydanie rozporządzenia Rady Ministrów umożliwiającego sprzedaż składników aktywów trwałych np. obiektów technologicznych gazowego systemu przesyłowego bez przeprowadzania przetargu w przypadku, gdy kupującym jest jednoosobowa spółka Skarbu Państwa¹⁴,
- 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 towarzyszących¹⁵,

¹² Pismo znak: DRO/387/13 z 14 lutego 2013 r.

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

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 listopada 2007 r. zmieniające 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).

¹⁵ 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.).

- 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 operatora¹⁶.

W kwestii, jakie bariery prawne zidentyfikowane w 2007 r. są nadal istotne i pozostają do usunięcia, Sekretarz Stanu w MG Tomasz Tomczykiwicz stwierdził w wyjaśnieniach¹⁷, że w opinii DRO skuteczna nowelizacja Kodeksu cywilnego; prace nad ustawą o korytarzach przesyłowych celu publicznego i nad projektem rozporządzenia UE w sprawie wytycznych transeuropejskiej infrastruktury energetycznej zmieniającego decyzję nr 1364/2006; kolejne nowelizacje ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu LNG „są odpowiedzią na wszystkie zidentyfikowane bariery prawne w zakresie rozwoju gazowych sieci przesyłowych”.

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 rozpoczęło 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 Tomczykiwicza, 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 (wersja nr 4) 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. W przedłożonym 20 grudnia 2012 r. Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów piśmie Minister Gospodarki przedstawił stanowisko wobec uwag nadesłanych przez zainteresowane resorty. Ze względu na dużą liczbę uwag, co do których nadal występowały rozbieżności, do końca marca br. projekt ustawy nie był uzgodniony i nie był przedmiotem prac Komitetu Stałego Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 161-162, 165, 176, 201-203, 230, 410, 418 i 432-433)

Minister Gospodarki wprowadził, wskazane w pkt 3.III.1 *Polityki z 2007 r.*, zmiany w systemie taryfikacji cen gazu ziemnego, tak aby ekonomicznie uzasadnione były inwestycje związane z budową i rozbudową podziemnych magazynów oraz systemu przesyłowego gazu ziemnego, poprzez wydanie *rozporządzenia z 6 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi*¹⁹.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy *Prawo energetyczne* oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 104).

¹⁷ Pismo znak DRO/387/13 z dnia 14 lutego 2013 r.

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

¹⁹ Dz. U. Nr 28, poz. 165.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono poniższe nieprawidłowości.

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-letnich prac nad projektem ww. ustawy Minister Gospodarki nie przedłożył go Radzie Ministrów. Poza złożonością materii, będącej przedmiotem ustawy, długotrwałość tych prac wynikała z braku należytej staranności działań urzędników MG. Departament Energetyki MG, odpowiedzialny za opracowanie projektu, jako przyczynę tak długich prac wskazał²⁰ skomplikowaną materię związaną z normalizacją prawa własności pod energetycznymi urządzeniami liniowymi, w związku z czym konieczne jest zapewnienie zgodności przepisów przyszłej ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Z ustaleń kontroli NIK wynika jednak, 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 negatywnych uwag do projektu ustawy. Po przedstawieniu projektu w styczniu 2012 r. rozpoczął się etap uzgodnień i konsultacji.

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. W opinii NIK, aktualny stan prac nad projektem wskazuje na prawdopodobieństwo istotnego opóźnienia tego terminu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja zadań dotyczących rozwoju gazowych sieci przesyłowych określonych w *Polityce do 2030 r.*

Opis stanu
faktycznego

Głównym celem polityki energetycznej w obszarze gazu ziemnego, wskazanym w punkcie 3.1.1.2 *Polityki 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 Polski oraz rozbudowę systemu przesyłowego i dystrybucyjnego gazu ziemnego. W pkt. 8 *Polityki do 2030 r.* wymieniono także zadania wspierające, 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

²⁰ Pismem z 8 lutego 2013 nr DE-VIII-079-3/12.

odpowiedzialnych za ujednolicanie standardów zarządzania europejską siecią gazową.

Szczegółowe zadania zostały wymienione w *Programie działań wykonawczych Polityki do 2030 r.*

2.1. Zapewnienie alternatywnych źródeł i kierunków dostaw gazu oraz rozbudowa jego systemu przesyłowego i dystrybucyjnego

Opis stanu faktycznego

W ramach realizacji celów dotyczących rozwoju gazowych sieci przesyłowych, określonych w pkt 3.1.1.2 *Polityki 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 EEPR.
- 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. Jednocześnie przeprowadzono procedurę udostępniania dodatkowej przepustowości w punkcie wejścia Lasów, w wyniku której podpisano 27 umów przesyłowych z jej uczestnikami na całą zaoferowaną przepustowość.
- 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. W 2011 r. GAZ-SYSTEM SA zawarł umowy o świadczenie usługi przesyłowej z trzema firmami (w tym PGNiG SA).
- 4) Realizacja usługi tzw. rewersu na polskim odcinku gazociągu jamalskiego. 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*, od listopada 2011 r. były realizowane dostawy gazu do Polski w ramach usługi rewersu wirtualnego. 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.
- 5) Połączenie gazowe ze złożami skandynawskimi (Baltic Pipe), wpisujące się w unijną koncepcję Korytarza Północ-Południe. Prowadzone były badania podmorskie trasy przyszłego gazociągu.

- 6) Połączenie międzysystemowe Polska-Litwa. Projekt, jako element planowanego Korytarza Gazowego Północ-Południe, był przygotowywany przez GAZ-SYSTEM SA oraz Lietuvos Dujos. W ramach prac przygotowawczych do zakończenia kontroli opracowano studium wykonalności projektu oraz podjęto procedurę badania rynku.
- 7) Połączenie Polska-Słowacja jako element planowanego Korytarza Gazowego Północ-Południe. Do zakończenia kontroli projekt był na etapie analizy, m.in. w styczniu 2011 r. GAZ-SYSTEM SA podpisał ze słowackim OSP Eustream AS list intencyjny w zakresie współpracy w tym zakresie.

Po rozbudowie połączenia w Lasowie, uruchomieniu połączenia w Cieszynie 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.

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*. 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 Bundesnetzagentur²¹ OSP zawarł porozumienie o budowie infrastruktury umożliwiającej przesył gazu ziemnego przez gazociąg jamalski do Polski.

W latach 2006-2012 z unijnych programów wsparcia dla energetyki (TEN-E, EEPR) uzyskano środki w wysokości 168 mln zł. Nowe rozporządzenie w sprawie wytycznych do infrastruktury energetycznej zmieniające decyzję TEN-E z 2006 r. wprowadziło ograniczenie do ubiegania się o środki unijne tylko dla projektów, które wcześniej potwierdzą swoje znaczenie dla budowy zintegrowanego systemu gazowego na poziomie UE i otrzymają status PCI (projekt wspólnego zainteresowania). Maksymalna liczba takich projektów została ograniczona do 220, a w przypadku infrastruktury gazowej do 50.

(dowód: akta kontroli str. 7,11-19, 21-26, 80-84, 216 i 218-223)

Minister Gospodarki przedstawiał stan realizacji celów szczegółowych *Polityki 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

²¹ Urząd państwowy w Republice Federalnej Niemiec, regulujący niemiecki rynek energii.

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.

(dowód: akta kontroli str. 224-225)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2. Inicjowanie na poziomie UE działań dotyczących rozwoju gazowej sieci przesyłowej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą pracownicy DRO m.in. brali udział w posiedzeniach grupy roboczej ds. energii Rady UE oraz w pracach regionalnych grup gazowych²² powołanych w marcu i kwietniu 2012 r. do negocjacji projektu rozporządzenia PE i Rady UE zmieniającego decyzję nr 1364/2006/WE ws. wytycznych do transeuropejskiej infrastruktury energetycznej oraz uchylającego decyzję 96/391/WE²³. Projekt ten wprowadza zachęty, w tym finansowe, dla modernizacji oraz budowy nowej infrastruktury energetycznej w UE, wskazuje korytarze infrastruktury²⁴, które mają powstać, metody przyspieszenia ścieżki realizacji projektów, kryteria kwalifikowalności do finansowania z budżetu UE. Projekt do zakończenia kontroli nie został przyjęty ze względu na trwające negocjacje. Według wyjaśnień Sekretarza Stanu w MG Tomasza Tomczykiewicza, prace nad projektem rozporządzenia są w fazie końcowej.

MG brało też udział w pracach programu EEPR²⁵, zainicjowanego na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 663/2009 z 13 lipca 2009 r. 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 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 V4²⁶ z grudnia 2012 r. popierające projekty z regionu Europy Środkowo-Wschodniej w procesie ubiegania się o status

²² Grupy ds. połączeń gazowych w regionie Morza Bałtyckiego, ds. połączeń w osi Północ-Południe oraz ds. południowego korytarza gazowego.

²³ Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 262, poz. 1.

²⁴ Polska jest ujęta w dziewięciu korytarzach z dwunastu ogółem.

²⁵ European Energy Programme for Recovery.

²⁶ Polska, Czechy, Słowacja i Węgry.

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.

(dowód: akta kontroli str. 7, 11-17, 216 i 225-229)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Udzielanie wsparcia OSP i regulatorowi w ich działaniach w strukturach ujednolicających standardy zarządzania europejską siecią gazową

Opis stanu
faktycznego

Udział Ministra Gospodarki w kształtowaniu III pakietu energetycznego, przewidującego wzmocnienie integracji krajowych systemów gazowych w celu utworzenia zliberalizowanego, zintegrowanego i konkurencyjnego europejskiego rynku gazu ziemnego, obejmował m.in. następujące działania:

- powołanie przez Ministra Gospodarki grupy wsparcia procesu komitologii²⁷ z udziałem GAZ-SYSTEM SA, EuRoPol Gaz SA, PGNiG SA oraz URE – pozytywne zaopiniowanie przez państwa członkowskie w trybie komitologii przez tzw. komitet gazowy²⁸, w którym Polska jest reprezentowana przez Ministra Gospodarki, oraz brak sprzeciwu ze strony Rady i PE może nadać moc prawną kodeksowi sieci, opracowanemu przez stowarzyszenie operatorów sieci przesyłowych i Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki;
- udział przedstawicieli MG w pracach komitetu gazowego przy Komisji Europejskiej i angażowanie do nich podmiotów z sektora gazu ziemnego, w tym OSP i URE (m.in. w 2011 r. podjęto prace nad zmianą załącznika do rozporządzenia WE 715/2009²⁹ w zakresie zarządzania ograniczeniami w sieci przesyłowej).

Dyrektor DRO wyjaśniła, że wsparcie OSP i organu regulacyjnego odbywa się poprzez stworzenie stałego mechanizmu konsultacyjnego oraz stałe zaangażowanie ich przedstawicieli w proces prawotwórczy kodeksów sieci w celu zagwarantowania liczącej się pozycji polskich podmiotów w strukturach odpowiedzialnych za ujednolicanie standardów zarządzania europejską siecią gazową, w tym komitetu gazowego współodpowiedzialnego za przyjmowanie kodeksów sieci.

(dowód: akta kontroli str. 7, 16-19, 216 i 226-229)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.4. Wykonanie zadań związanych z rozwojem sieci przesyłowej gazu określonych w Programie działań wykonawczych Polityki do 2030 r.

Opis stanu
faktycznego

²⁷ W UE: mechanizm konsultacji Komisji Europejskiej ze specjalnymi komitetami przedstawicieli administracji narodowych, w zakresie przepisów wykonawczych do uchwalonych aktów prawnych

²⁸ Komitet ustanowiony na mocy art. 51 dyrektywy 2009/73/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 211, poz. 94).

²⁹ Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 211, poz. 36.

Minister Gospodarki był odpowiedzialny za wykonanie 14 zadań ww. *Programu*, w ramach 4 działań szczegółowych, dotyczących kwestii rozwoju gazowych sieci przesyłowych. Realizacja tych zadań przebiegała następująco:

1) zadanie 1. działania 2.11. – *Opracowanie w 2010 r. 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 nie zostało zrealizowane. W 2011 r. opracowano w MG, we współpracy z przedstawicielami URE, projekt nowego rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf dla paliw gazowych oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi. Przewidziano w nim rozwiązania umożliwiające przenoszenie kosztów nowych elementów infrastruktury o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego państwa i dywersyfikacji dostaw na użytkowników systemu gazowego. Uznano, że skoro koszty użytkowania elementów, w tym nowych, infrastruktury sieciowej stanowią koszt uzasadniony i winny być pokrywane poprzez stawki przesyłowe i dystrybucyjne, opracowywanie metodologii nie jest konieczne. Według stanu na dzień 14 lutego 2013 r. nadal obowiązywało rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, a nowy projekt z 2011 r. był w trakcie uzgodnień. RCL, powołując się na ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, nie wyrażał zgody na zapisy przedstawione w projekcie nowego rozporządzenia Ministra Gospodarki dotyczące określenia zasad ustalania przez Prezesa URE zwrotu z zaangażowanego kapitału.

Dyrektor DRO MG wyjaśniła³⁰, że w art. 3 pkt 21 *Prawa energetycznego*, koszty uzasadnione zdefiniowano jako koszty niezbędne do wykonania zobowiązań przedsiębiorstwa energetycznego (powstałych w wyniku magazynowania, przesyłania i dystrybucji oraz obrotu paliwami gazowymi), przyjmowane przez to przedsiębiorstwo do kalkulacji cen i stawek opłat ustalanych w taryfie w sposób ekonomicznie uzasadniony, z zachowaniem należytej staranności ochrony interesów odbiorców. Nie są one kosztami uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów podatkowych. Ponadto zgodnie z przepisem art. 23 *Prawa energetycznego* zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf dla paliw gazowych, w tym analizowanie i weryfikowanie kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach, ustalanie wysokości uzasadnionego zwrotu z kapitału dla przedsiębiorstw przedkładających taryfy do zatwierdzenia należy do zakresu działania Prezesa URE. Ww. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6 lutego 2008 r. określało szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf dla paliw gazowych oraz szczegółowe zasady rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi. Określenie zasad ustalania przez Prezesa URE zwrotu z zaangażowanego kapitału zmniejszało ryzyka działalności w sektorze gazowym.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 22-23, 41, 60-62 i 407)

2) zadanie 2. działania 2.11. – *Opracowanie i wdrożenie w 2011 r. modelu regulacji przedsiębiorstw infrastrukturalnych działających w ramach sektora gazowego, w tym wprowadzenie modelowych zasad wyznaczania kosztów operacyjnych*

³⁰ Pismo znak DRO-III-0911-1/4/12 z dnia 31 stycznia 2013 r.

prowadzenia działalności, zasad kalkulacji amortyzacji oraz wynagrodzenia kapitału w oparciu o rynkową wartość majątku zaangażowanego w prowadzenie działalności.

Zadanie to Minister Gospodarki wykonał terminowo. W 2009 r. powołano zespół złożony z przedstawicieli URE oraz Izby Gospodarczej Gazownictwa z zadaniem wypracowania długofalowego modelu regulacji działalności operatorów systemu dystrybucyjnego, w tym projektu spójnej koncepcji w zakresie uzasadnionego poziomu kosztów operacyjnych i wartości regulacyjnej aktywów. Harmonogram działań określono w 2010 r. i według niego finalna wersja modelu miała być gotowa w marcu 2011 r. Model funkcjonuje od 15 lipca 2011 r. i obowiązuje do 30 czerwca 2014 r. Najistotniejszymi przyjętymi zasadami są: ustalanie maksymalnego poziomu przychodu regulowanego, prognozowanie wolumenu dostaw gazu, ustalanie uzasadnionego poziomu kosztów, w tym kosztów operacyjnych zależnych, ustalanie uzasadnionego zwrotu z zaangażowanego kapitału. Model ten zastosowano po raz pierwszy przy zatwierdzaniu taryf spółek dystrybucyjnych PGNiG SA w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 24, 42, 62, 217 i 229)

3) zadanie 3. działania 2.11. – *poczynając od listopada 2009 r. wsparcie rozbudowy infrastruktury gazowej na obszarach o bardzo niskim stopniu gazyfikacji oraz na obszarach planowanego rozwoju energetyki wiatrowej lub rozproszonej kogeneracji, w szczególności w ramach POLiŚ.*

Według *Informacji na temat realizacji polityki energetycznej Polski do 2030 r. w 2009 roku*³¹ w ramach działania 10.2 POLiŚ *Budowa systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych i modernizacja istniejących sieci dystrybucji* miały być realizowane projekty z zakresu budowy lub modernizacji sieci dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych, przede wszystkim na terenach Polski północno-wschodniej. Zasady wsparcia w ramach tego działania POLiŚ zostały określone w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 15 października 2009 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w zakresie budowy i przebudowy sieci dystrybucyjnej gazowej oraz prawidłowego funkcjonowania systemu dystrybucyjnego gazowego*³², zaakceptowanego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 5 sierpnia 2009 r.³³ Pierwszy nabór wniosków o dofinansowanie w ramach działania 10.2 rozpoczął się w dniu 18 grudnia 2009 r.

Efektom działania 10.2 POLiŚ były 23 umowy o dofinansowanie realizacji projektów związanych z budową gazociągów dystrybucyjnych na łączną kwotę 376 057 733,57 zł, z czego do dnia 22 marca 2013 r. dokonano na rzecz beneficjentów płatności 40 913 623,38 zł. W ramach ww. 23 projektów planowane jest wybudowanie do końca 2015 r. 1 617 km gazociągów dystrybucyjnych oraz podłączenie do nich 88 926 nowych klientów.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 24, 29, 42-43, 63 i 73-74 i 410-413)

4) zadanie 3. działania 2.16. – *od 2009 r. Monitorowanie tempa realizacji inwestycji oraz okresowe raporty z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej* oraz zadanie 5. działania 2.22. *ciągłe monitorowanie tempa realizacji inwestycji oraz okresowe raporty z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej.*

MG prowadziło w latach 2009-2012 monitoring projektów realizowanych w ramach POLiŚ, w oparciu o raportowanie dotyczące POLiŚ, indywidualne raporty

³¹ Przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 11 maja 2010 r.

³² Dz. U. Nr 183, poz. 1430.

³³ Dz. U. UE C 234 z 29 września 2009 r.

przygotowywane przez GAZ-SYSTEM SA dotyczące budowy terminalu LNG i zapytania wysyłane do firm.

W 2010 r. zakres rzeczowy planów rozwoju OSP i operatorów systemów dystrybucyjnych uzgodniono na 5 lat. Rezultaty były przedstawiane w raportach Prezesa URE.

W MG sporządzono tabelaryczne zestawienia poszczególnych programów unijnych wspierających realizację projektów infrastrukturalnych, a następnie wraz z kolejno otrzymywanymi decyzjami Komisji Europejskiej w latach 2010-2011 aktualizowano je, a dla kierownictwa MG sporządzano notatki informacyjne w tym zakresie. Ponadto MG otrzymywało od GAZ-SYSTEM SA roczne raporty dotyczące realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu gazowego.

Minister Gospodarki nie realizował omawianego zadania w zakresie sporządzania okresowych raportów z postępów w rozwoju gazowej infrastruktury liniowej tłumacząc to faktem, iż wszystkie inwestycje, o których mowa w zadaniu 2.16.3., jako współfinansowane ze środków UE, monitorowane są przez MG poprzez monitoring wykorzystania funduszy UE.

(dowód: akta kontroli str. 8, 24-25, 30-31, 35, 47-48, 54, 72, 78-79, 410-411, 416, 418-431 i 433-470)

5) zadanie 1. działania 2.18. – *ciągłe wsparcie inwestycji infrastrukturalnych w zakresie przesyłu, dystrybucji oraz magazynowania gazu ziemnego w ramach POliŚ oraz regionalnych programów operacyjnych.*

Minister Gospodarki w latach 2009-2010 miał utrudnioną realizację tego zadania. Wsparcie dla 7 gazociągów budowanych przez GAZ-SYSTEM SA i 3 projektów rozbudowy podziemnych magazynów gazu (Strachocina, Wierzchowice i Mogilno) oraz budowy podziemnego magazynu gazu w Kosakowie, realizowanych przez PGNiG SA, nie mogło być udzielone przed podjęciem przez Komisję Europejską decyzji w sprawie występowania pomocy publicznej. Zatwierdzenie pomocy publicznej dla PGNiG SA uzależniono od zamknięcia prowadzonego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej od 28 listopada 2007 r. postępowania w sprawie naruszenia przepisów dyrektywy 2003/55/WE PE i Rady z 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE, dyrektywy 2004/67/WE Rady z 26 kwietnia 2004 r. dotyczącej środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego oraz Traktatu ustanawiającego WE – naruszenie nr 2006/4918. W opinii Komisji Europejskiej dostęp nowych podmiotów do polskiego rynku gazu ziemnego był utrudniony istniejącą sytuacją prawną i faktyczną (m.in. obowiązkiem utrzymywania zapasów gazu ziemnego na terenie Polski oraz brakiem dostępu do magazynów gazu na niedyskryminacyjnych zasadach). Minister Gospodarki odpowiadał w imieniu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty w kolejnych etapach postępowania prowadzonego przez Komisję. W 2010 r. podpisano umowy o dofinansowanie projektów na łączną kwotę 1 319 mln zł z POliŚ. W 2011 r. dofinansowanie sektora gazowego z POliŚ udzielone w ramach działania 10.1. wyniosło 1 889 mln zł (zawarto 11 umów).

(dowód: akta kontroli str. 8, 14-16, 24, 31-32, 49 i 73-74)

6) zadanie 3. działania 2.18 – *Zmiana w 2011 r. systemu TEN-E³⁴ na umożliwiający finansowanie kluczowych dla UE projektów infrastruktury gazowej, ze szczególnym uwzględnieniem projektów mających na celu otwarcie nowych dróg dostaw, biorąc*

³⁴ Trans-European energy networks.

pod uwagę to, że projekty te nie powinny powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii żadnego z państw członkowskich UE.

Minister Gospodarki nie wykonał tego zadania w terminie ze względów niezależnych od strony polskiej. W październiku 2011 r. Komisja Europejska opublikowała projekt rozporządzenia w sprawie wytycznych do transeuropejskiej infrastruktury energetycznej. Zawarte w nim rozwiązania prawne miały przyspieszyć budowę kluczowej infrastruktury energetycznej, w tym m.in. gazowej. Negocjacje w sprawie rozporządzenia rozpoczęły się podczas polskiej Prezydencji, a kontynuowano je na posiedzeniach grupy roboczej ds. energii Rady UE. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Międzynarodowego DRO projekt został w grudniu 2012 r. przyjęty przez COREPER³⁵, a następnie dokonano ostatecznej weryfikacji językowej³⁶. Parlament Europejski głosował nad projektem rozporządzenia 12 marca 2013 r. i zaakceptował tekst. Przyjęcie dokumentu przez Radę UE było planowane na 21 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 8, 25, 77 i 404-406)

7) zadanie 1. działania 2.22. – *Przygotowanie w latach 2009/2010 założeń do ustawy ułatwiającej realizację inwestycji liniowych w gazownictwie.*

Zadanie wykonano w terminie. W 2009 r. przygotowano założenia do ustawy o korytarzach przesyłowych.

(dowód: akta kontroli str. 8, 25 i 36)

8) zadanie 2. działania 2.22. – *Opracowanie w 2010 r. projektu ustawy ułatwiającej realizację inwestycji liniowych.*

Zadanie to było kontynuacją zadania, wymienionego w *Polityce z 2007 r.* Sposób jego realizacji przedstawiono w pkt. 1.3. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 8, 25-26 i 57)

9) zadanie 3. działania 2.22. – *Opracowanie w 2010 r. projektów regulacji prawnych upraszczających procedury realizacji inwestycji liniowych w gazownictwie, w tym dotyczących gospodarki nieruchomościami, postępowania administracyjnego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony środowiska oraz ochrony przyrody.*

Za wykonanie tego zadania, poza Ministrem Gospodarki, współodpowiedzialni byli minister właściwy ds. środowiska oraz minister właściwy ds. rozwoju wsi. Minister Gospodarki zadanie w części od niego zależnej zrealizował terminowo. MG prowadziło w 2010 r. prace legislacyjne dotyczące projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie programu zawierającego zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego w zakresie rozwoju energetycznych sieci przesyłowych. Sekretarz Stanu w MG Tomasz Tomczykiewicz wyjaśnił, że głównym celem tego projektu miało być ułatwienie wprowadzania do wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego inwestycji w rozbudowę sieci przesyłowej elektroenergetycznej. Po przeprowadzonych przez MG konsultacjach społecznych ww. projektu z marszałkami województw okazało się, że mimo iż projekt nie wszedł w życie, to propozycje w nim zawarte w znacznej części znalazły się w planach zagospodarowania przestrzennego województw.

Przygotowany projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw zawierał regulacje prawne w zakresie

³⁵ Komitet Stałych Przedstawicieli (ang. Committee of Permanent Representatives) składa się ze stałych przedstawicieli krajów członkowskich Unii Europejskiej przy Radzie Unii Europejskiej w Brukseli w randze ambasadorów oraz ich zastępców.

³⁶ W wersji oryginalnej oraz w językach narodowych.

lokalizacji, postępowania administracyjnego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony środowiska oraz ochrony przyrody, które zwiększały przewidywalność kierunków rozwoju terenów inwestycyjnych i uproszczenie postępowania administracyjnego oraz potencjalnie lepsze warunki do rozwoju i inwestowania.

(dowód: akta kontroli str. 8, 25-26, 56-58, 78, 411 i 416-417)

10) zadanie 4. działania 2.22. – *Wdrożenie od 2011 r. nowych regulacji prawnych mających na celu likwidację barier inwestycyjnych.*

Zadanie to nie zostało zrealizowane. Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw zawierał regulacje prawne w zakresie lokalizacji, postępowania administracyjnego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony środowiska oraz ochrony przyrody, które zwiększały przewidywalność kierunków rozwoju terenów inwestycyjnych i upraszczały postępowanie administracyjne. Projekt ten nie wszedł jednak w życie. Wprowadzona zamiast niego *ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*³⁷ nie zawierała nowych regulacji mających na celu likwidację barier prawnych.

Według wyjaśnień Dyrektora DRO³⁸ uproszczenie i skrócenie procedur administracyjnych związanych z przygotowaniem i realizacją kluczowych inwestycji sektora gazowego przewiduje *ustawa o terminalu LNG*. W 2012 r. w Ministerstwie Skarbu Państwa rozpoczęły się prace nad nowelizacją ww. ustawy. Projekt był przedmiotem uzgodnień społecznych i międzyresortowych, zaś w styczniu 2013 r. odbyła się konferencja uzgodnieniowa. Projekt rozszerza listę inwestycji towarzyszących w zakresie terminalu o 18 zadań inwestycyjnych w systemie przesyłowym, w tym gazociągów krajowych wraz z niezbędną infrastrukturą oraz gazociągów międzysystemowych. Zdaniem Dyrektora DRO wejście w życie ww. nowelizacji oraz ustawy o korytarzach przesyłowych umożliwi realizację strategicznych inwestycji niezbędnych do poprawy funkcjonowania systemu przesyłowego gazu, a tym samym do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 25, 78, 217 i 230-233)

11) zadanie 6. działania 2.22. – *Wprowadzenie w 2011 r. obowiązku przeprowadzenia cyklicznych badań popytu przez operatorów systemów gazowych oraz podmioty zamierzające podjąć się realizacji nowych inwestycji infrastrukturalnych w gazownictwie o znacznych rozmiarach.*

Minister Gospodarki realizował to zadanie wspólnie z Prezesem URE. W *Informacji na temat realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku* w 2011 roku poinformowano, że cykliczne badania popytu były realizowane przez URE, zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 20 *Prawa energetycznego*.

Na podstawie art. 16 ust. 5 *rozporządzenia 716/2009 z 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005* OSP jest zobowiązany do regularnego dokonywania oceny zapotrzebowania rynku na nowe inwestycje. Przy planowaniu nowych inwestycji OSP ocenia zapotrzebowanie na rynku i uwzględnia bezpieczeństwo dostaw. Ponadto Prezes URE dokonuje cyklicznego badania popytu zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 20 *Prawa energetycznego*, natomiast Minister Gospodarki w myśl *rozporządzenia art. 994 PE i Rady (WE) 994/2010*

³⁷ Dz. U. Nr 153 poz. 901.

³⁸ Pismo znak DRO-III-0911-1/10/12 z dnia 25 lutego 2013 r.

z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylecia dyrektywy Rady 2004/67/WE sporządza ocenę ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu ziemnego. Ocena taka została opracowana w 2011 r. i przekazana Komisji Europejskiej.

Ponadto zgodnie z art. 6 ust 7 ww. rozporządzenia, na wniosek Ministra Gospodarki, OSP przeprowadził badanie rynku w celu ustalenia potrzeb rynku gazu ziemnego przed realizacją obowiązku wprowadzenia dwukierunkowego przesylu gazu ziemnego na połączeniach pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a krajami UE.

(dowód: akta kontroli str. 8, 26, 79, 217 i 234-235)

12) zadanie 7. działania 2.22. – *Wprowadzanie od 2011 r. obowiązku stosowania procedury udostępniania (ang. open season) przed przystąpieniem do realizacji znaczących inwestycji infrastrukturalnych w gazownictwie.*

W 2011 r. Minister Gospodarki zadania tego nie wykonał. Projekt ustawy *Prawo gazowe*, w którym art. 62 określał procedurę podejmowania decyzji inwestycyjnych opartą o badanie zainteresowania uczestników rynku, po uzgodnieniach międzyresortowych skierowano do konsultacji społecznych. Wychodząc naprzeciw postulatowi przedłużenia tych konsultacji, zgłaszanym przez liczne podmioty zainteresowane udziałem w nich, Minister Gospodarki przedłużył termin zgłaszania zainteresowania pracami do 6 lutego 2012 r. Od marca do czerwca 2012 r. trwały uzgodnienia międzyresortowe i konsultacje społeczne projektu, a wersję uwzględniającą rezultaty tych konsultacji DRO przekazał w dniu 24 sierpnia 2012 r. czterem departamentom w MG i po uzgodnieniach z nimi przekazał w dniu 9 października 2012 r. Departamentowi Spraw Europejskich w MG celem jego skierowania do rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich. Projekt ustawy po rozpatrzeniu przez ww. Komitet 24 stycznia 2013 r. został zdjęty z porządku obrad.

(dowód: akta kontroli str. 8, 26, 79, 411 i 417-418)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości w realizacji obowiązków, nałożonych na Ministra Gospodarki postanowieniami *Programu działań wykonawczych Polityki do 2030 r.*:

1. Nie zrealizowano 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 użytkowników systemu gazowego (np. poprzez przeniesienie części kosztów w opłatach przesyłowych).*
2. Nie zrealizowano zadania 4. działania 2.22. o brzmieniu: *Wdrożenie nowych regulacji prawnych mających na celu likwidację barier inwestycyjnych.*
3. Nie zrealizowano zadania 7. działania 2.22., tj. nie wprowadzono obowiązku stosowania procedury udostępniania przed przystąpieniem do realizacji znaczących inwestycji infrastrukturalnych w gazownictwie.

Niezrealizowanie ww. zadań było spowodowane przedłużającymi się pracami legislacyjnymi.

4. Nie zrealizowano zadania 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.

5. W opinii NIK niewykonanie 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.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w zbadanym obszarze.

3. Efekty działań w zakresie rozwoju gazowej sieci przesyłowej

Opis stanu faktycznego

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 przez DRO na podstawie danych GAZ-SYSTEM SA długość sieci przesyłowych w latach 2006–2011 oraz długość sieci oddanej do użytku w danym roku wynosiły (w km):

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 rokiem 2006 a 2007 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.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 81-82 i 407)

W sprawozdaniach z monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych obejmujących lata 2006–2011, w części dotyczącej stanu infrastruktury przesyłowej, brak było danych o przepustowości sieci przesyłowej. Dyrektor DRO wyjaśniła³⁹, że OSP nie prezentuje tych danych z przyczyn technicznych, gdyż ze względu na ograniczenia niektórych elementów infrastruktury przesyłowej zdolność techniczna pojedynczych jej elementów nie jest tożsama z parametrami funkcjonowania sieci przesyłowej w czasie bezawaryjnej pracy systemu.

³⁹ Pismo nr DRO-III-0911-1/1/12 DRO/182/13 z dnia 23 stycznia 2013 r.

W DRO w 2012 r., we współpracy z Krajową Dyspozycją Gazu i PGNiG SA, przygotowane zostało zestawienie maksymalnych zdolności technicznych punktów wejścia do systemu przesyłowego gazu ziemnego i parametrów pracy systemu przesyłowego gazu ziemnego wysokometanowego w warunkach bezawaryjnych z uwzględnieniem odbioru gazu ziemnego z podziemnych magazynów gazu, krajowego wydobycia gazu ziemnego, pracy odazotowni oraz transgranicznych punktów wejścia do systemu.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 19-20, 84, 404 i 408-409)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o:

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.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2013 r.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji
wz.

(-) Elżbieta Sikorska
Wicedyrektor

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.