



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Wojciech Kutyla

KGP.410.007.04.2016  
P/16/018

TEKST UJEDNOLICONY

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń  
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –  
przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli***

*(Uchwała Kolegium NIK Nr 4/2017 z dnia 22 lutego 2017 r.)*

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/018 – Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

Adam Kazimierczuk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/48/2016 z dnia 22 sierpnia 2016 r.

Jacek Szwandrok, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KGP/52/2016 z dnia 26 sierpnia 2016 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-4]

Jednostka  
kontrolowana

Ministerstwo Energii<sup>1</sup>, Pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii<sup>2</sup>

[Dowód: akta kontroli str. 35-38]

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

Ocena ogólna

Minister Energii wykonywał zadania związane z kreowaniem i realizacją polityki energetycznej kraju<sup>4</sup> oraz z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego kraju (w tym bezpieczeństwa dostaw energii, surowców energetycznych i paliw), które obejmowały również działania w zakresie obrotu paliwami ciekłymi.

Problem występowania tzw. szarej strefy na rynku paliwowym został zidentyfikowany już w 2012 r.<sup>5</sup> Minister Energii uznając, że niektóre z występujących nieprawidłowości na tym rynku, nie należą do jego kompetencji, tylko do innych naczelnych czy centralnych organów administracji rządowej (np. Ministra Finansów czy Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki), nie inicjował w sposób należyty i wystarczający działań legislacyjnych związanych z realizacją polityki energetycznej Rządu (w ramach działu energia) w zakresie rynku paliw ciekłych i jej aktualizacji. W ocenie NIK problemy i nieprawidłowości związane z szarą strefą na rynku paliw ciekłych dotyczą nie tylko sfery opłat i podatków, ale mają również negatywny wpływ na przedsiębiorstwa działające na rynku paliwowym. W latach 2012-2015 nie udało się zapobiec znacznemu zwiększeniu zakresu działań nielegalnych oraz nie wdrożono skutecznych rozwiązań w celu ich ograniczenia.

<sup>1</sup> Dalej: Ministerstwo lub ME, utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz.U. poz. 2075). Przed utworzeniem ME (przed 27 listopada 2015 r.), kontrola obejmowała zakres działania realizowany przez ministra właściwego ds. gospodarki.

<sup>2</sup> Powołany z dniem 1 grudnia 2015 r. Poprzednio ME kierował Prezes Rady Ministrów – Beata Szydło (od 27 do 30 listopada 2015 r.). Wcześniej działem gospodarka kierował Minister Rozwoju – Mateusz Morawiecki (od 17 do 26 listopada 2015 r.) oraz minister właściwy ds. gospodarki - Janusz Piechociński (od 6 grudnia 2012 r. do 16 listopada 2016 r.). Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. oraz działania wcześniejsze mające wpływ na kontrolowaną działalność w ww. okresie.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienia.

<sup>4</sup> Aktualnie obowiązująca Polityka energetyczna Polski do 2030 roku (przyjęta w dniu 10 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów – uchwała Nr 202/2009) oraz nie zaakceptowany jeszcze uzgodnień projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 r.

<sup>5</sup> Ocena realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku, sporządzona przez Ministra Gospodarki w czerwcu 2015 r., str.10; (<http://bjp.me.gov.pl/node/24670>).

Realizowane przez Ministra Energii działania sprawozdawcze i badania statystyczne w ramach sektora naftowego wypełniane były przy współpracy z Agencją Rynku Energii S.A.<sup>6</sup> Działania te związane były z gromadzeniem, przetwarzaniem, udostępnianiem oraz przekazywaniem danych dotyczących sektora naftowego upoważnionym podmiotom, w tym przekazywania danych sprawozdawczych i informacyjnych wynikających z umów i zobowiązań międzynarodowych.

Minister Energii dokonywał bieżącej analizy krajowego rynku paliwowego poprzez akceptację sporządzanego co miesiąc przez Departament Ropy i Gazu w Ministerstwie Energii<sup>7</sup> (dalej: DRO) dokumentu *Monitorowanie bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa*.

W ramach inicjatywy i działalności legislacyjnej związanej z polityką energetyczną Rządu (m.in. w celu dostosowania przepisów krajowych do przepisów unijnych), w tym w zakresie rynku paliw ciekłych, Minister Energii podejmował działania związane ze zmianami w ustawach dotyczących sektora paliwowego. W pracach związanych z nowelizacją przepisów prawa w zakresie rynku paliw korzystał ze wsparcia instytucji i organizacji branżowych.

Minister Energii nie przeprowadzał właściwych analiz ryzyka w zakresie związanym z potencjalnymi i ze zidentyfikowanymi nieprawidłowościami na rynku paliwowym, nie dokonywał analizy charakteru ujawnionych działań nielegalnych i przestępczych, ani nie proponował działań naprawczych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Ramy prawne działania

*Opis stanu faktycznego*

Funkcjonowanie Ministra Energii w ramach Rady Ministrów regulują przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>8</sup>. Zgodnie z art. 7a ust. 2 pkt 1-3 tej ustawy, do Ministra Energii należą m.in. sprawy: polityki energetycznej państwa, rynków energii, surowców energetycznych i paliw oraz bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym bezpieczeństwa dostaw energii, surowców energetycznych i paliw<sup>9</sup>.

W zakresie rynku obrotu paliwami ciekłymi Minister Energii działa w ramach określonych przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 12 ust. 2 tej ustawy, Minister Energii w zakresie polityki energetycznej odpowiada m.in. za określanie szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię w trybie i zakresie ustalonym w ww. ustawie. Zgodnie z art. 21 ust. 1 i art. 23 ust. 1 ustawy *Prawo energetyczne*, zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji realizuje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE), zgodnie z ww. ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Zgodnie z § 24 *zarządzenia Ministra Energii z dnia 5 lutego 2016 r. w sprawie*

<sup>6</sup> Dalej: ARE S.A.

<sup>7</sup> Dalej: DRO.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.), członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy Rady Ministrów.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm. Dalej: ustawa *Prawo energetyczne*.

*ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Energii*<sup>11</sup>, DRO odpowiadał za realizację zadań związanych m.in. z kształtowaniem polityki energetycznej i otoczenia regulacyjnego Polski i Unii Europejskiej (UE) w zakresie sektora gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw ciekłych, rozwojem i zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonowania infrastruktury dla tych sektorów, tworzeniem i organizacją systemu zapasów interwencyjnych, gospodarowaniem zapasami, planowaniem i koordynowaniem działań w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego w kraju. Według wyjaśnień<sup>12</sup> Dyrektora DRO, Minister Energii zgodnie z obowiązującymi przepisami nie odpowiada za nadzór nad rynkiem paliwowym, który jest rynkiem konkurencyjnym, a najistotniejszym instrumentem nadzoru nad tym rynkiem jest koncesjonowanie działalności<sup>13</sup> zgodnie z zasadami i zakresem określonym w ustawie *Prawo energetyczne*.

[Dowód: akta kontroli str. 7-16, 35-113, 285-297]

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

Minister Energii w ramach uprawnień do wytyczania kierunków działalności kierowanym działem administracji rządowej – energia, nie sprawuje odpowiedniego nadzoru nad całym działem administracji rządowej. W przypadku identyfikacji zagrożenia, niesprawności działania systemu lub w celu jego usprawnienia, Minister powinien dokonywać analizy problemu i skutków potencjalnych działań naprawczych oraz ich wpływu na cały dział administracji rządowej – energia. W tym celu Minister, w zakresie swojego działania, ma prawo i obowiązek do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów w zakresie swoich uprawnień.

Minister Energii nie podejmował takich działań analitycznych, uznając, że główne elementy rynku paliw, w których identyfikuje się nieprawidłowości oraz działania nielegalne i przestępcze, nie leżą w jego kompetencjach.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmując wyjaśnienia, iż minister właściwy ds. energii działa jako naczelny organ administracji rządowej, a Prezes URE na poziomie instytucji administracji centralnej, któremu przypisywany jest duży zakres niezależności wskazuje, że jednak zakres przypisanych Ministrowi Energii ustawowych zadań jest znacznie szerszy niż koncesjonowanie działalności gospodarczej (będącej w kompetencjach Prezesa URE) i jednocześnie nakłada na Ministra m.in. obowiązek dokonywania analiz ryzyk związanych z rynkiem paliw płynnych.

Minister Energii nie wykonywał takich analiz, uznając, że zakres ten jest poza kompetencjami ME. NIK nie zgadza się z takim stanowiskiem, ponieważ występujące nieprawidłowości i w konsekwencji istniejąca szara strefa na rynku paliw, mają wpływ również na działające zgodnie z przepisami prawa przedsiębiorstwa tego sektora, które powinny mieć zapewnioną ochronę prawną koncesjonowanej działalności. Działania szarej strefy wykazują cechy nieuczciwej konkurencji w stosunku do pozostałych podmiotów, co zdaniem NIK, powinno wchodzić w zakres zainteresowania Ministra Energii ze względu na potrzebę zachowania konkurencji na tym rynku oraz na potrzebę prawidłowego funkcjonowania wspólnotowego rynku i obowiązek podjęcia odpowiednich działań

<sup>11</sup> Dz. Urz. Ministra Energii, poz. 2, ze zm., a wcześniej zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. Min. Gosp. poz. 10, ze zm.).

<sup>12</sup> Pismo z dnia 15 września 2016 r., znak: DRO-II-0911-2/16.

<sup>13</sup> Zadania związane z koncesjonowaniem działalności gospodarczej wykonuje Prezes URE.

naprawczych w ramach całego sektora energii, za który Minister ponosi odpowiedzialność.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Badania statystyczne

Opis stanu  
faktycznego

Programy badań statystycznych statystyki publicznej na lata 2015-2016 zostały określone w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015*<sup>14</sup> oraz *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016*<sup>15</sup>. W celu realizacji zadań określonych w programie badań statystycznych, w dniu 10 czerwca 2016 r. ME zawarło z ARE S.A. dwie umowy<sup>16</sup> na realizację badań statystycznych 1.44.11 „Paliwa ciekłe i gazowe” oraz 1.44.03 „Specjalistyczne badanie statystyczne w zakresie paliw i energii”. Do zbierania w imieniu Ministra Energii przez ARE S.A. danych statystycznych wykorzystywany jest system informatyczny ARES<sup>17</sup>. ME ma zapewniony dostęp<sup>18</sup> do zawartych w systemie ARES „Raportów Jednostkowych” i „Raportów ME” oraz bieżący dostęp do wszystkich danych jednostkowych (wg zakresu przedmiotowego sprawozdań statystycznych RAF, GAZ, G-11g, G-11n) oraz danych zagregowanych, w tym z lat poprzednich (od 2003 r.), z możliwością generowania zestawień danych i ich zapisywania.

Gromadzone na zlecenie Ministra Energii dane statystyczne od przedsiębiorstw sektora naftowego<sup>19</sup>, dotyczące m.in. produkcji, importu i eksportu (wolumenu i kierunków) paliw ciekłych i zapasów paliw w podziale na poszczególne paliwa, przetwarzane są przez ARE S.A. na potrzeby wynikające z umów i zobowiązań międzynarodowych. ARE S.A. przekazuje ww. dane dotyczące sektora naftowego m.in. do Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE/IEA), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Co-operation and Development* - OECD), Komisji Europejskiej (KE) oraz EUROSTAT<sup>20</sup>.

Zakres realizowanych (na podstawie ww. umów z ME) przez ARE S.A. zadań dotyczy m.in. badań statystycznych, sporządzania raportów i informacji (w tym m.in. przygotowywanie miesięcznych raportów „*Sprawozdanie dot. importu i dostaw ropy naftowej we Wspólnocie dla KE*”, „*Koszty dostaw ropy naftowej dla KE*”, „*Rządowy raport o imporcie ropy naftowej dla IEA/OECD*”, sporządzanie dla KE „*Tygodniowych tablic wynikowych o cenach produktów naftowych*”, opracowanie wynikowe miesięcznej „*Informacji statystycznej o rynku paliw ciekłych*” – wersja papierowa oraz „*Informacji statystycznej o rynku naftowym i paliwowym w układzie bilansowym przy uwzględnieniu przepływów transgranicznych oraz infrastruktury naftowej i paliwowej*” – w wersji elektronicznej, pliki MS EXCEL, do użytku wewnętrznego przez ME) oraz sprawozdawczości kryzysowej w zakresie rynku paliw ciekłych (w tym: przygotowanie kwestionariuszy kryzysowych MAE). Rodzaj

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 1330, ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. poz. 1304, ze zm.

<sup>16</sup> Umowy nr 54 i 55/III/P/15095/4300/16/DRO, w których wykonawca wybrany został po negocjacjach w trybie zamówienia z wolnej ręki. Łączna kwota wynagrodzenia brutto za te umowy wyniosła w 2016 r. 2,54 mln zł. Wcześniej umowy z ARE S.A. na badania statystyczne zawierane były przez MG. Dalej: *umowy ME/ARE S.A.*

<sup>17</sup> Portal sprawozdawczy - system ARES służy do wprowadzania, przesyłania, weryfikowania, przeglądania i archiwizacji wprowadzonych formularzy sprawozdań statystycznych.

<sup>18</sup> Zgodnie z zapisami § 2 *umowy ME/ARE S.A.*

<sup>19</sup> Na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 591, ze zm.), dalej: *ustawa o statystyce publicznej*.

<sup>20</sup> Informacje o wielkości zapasów ropy naftowej (zgodnie z art. 23 ust. 2c ustawy o *zapasach*) przekazywane są do KE przez Główny Urząd Statystyczny, otrzymujący stosowne dane (formularz MOS) od ARE S.A.

sporządzanych sprawozdań (rodzaj raportu, terminy i odbiorcy tych informacji) określono w załączniku nr 3 (*Opis przedmiotu zamówienia*) do umowy ME/ARE S.A.

Dla celów porównawczych i weryfikacji danych statystycznych na poziomie zbiorczym, ME wykorzystywało również dane otrzymywane z innych źródeł, jak np.:

- od spółek sektora naftowego i organizacji branżowych (m.in. opracowania POPIHN - *Rynek Naftowy* (raporty okresowe)),
- z GUS, w zakresie statystyki produkcji i handlu zagranicznego,
- od Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych (ARM) – rejestr producentów i importerów paliw oraz dane pozyskiwane w ramach dodatkowych obowiązków sprawozdawczych wprowadzonych w art. 23 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym<sup>21</sup> – informacje w zakresie poziomu i struktury zapasów interwencyjnych i zapasów handlowych, produkcji, importu i eksportu ropy naftowej i paliw (informacje służące przede wszystkim do weryfikacji obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw nałożonego na państwa członkowskie UE<sup>22</sup>),
- od Agencji Rynku Rolnego (rejestr wytwórców biokomponentów).

W ubiegłych latach w celu zapewnienia spójności danych gromadzonych w ramach systemu statystyki publicznej oraz zgodności z określeniami ujętymi w art. 2 pkt 2 ustawy o zapasach oraz przepisami unijnymi w zakresie statystyki energii<sup>23</sup>, przeprowadzane były uzgodnienia robocze pomiędzy MG a ARE S.A. i ARM, w zakresie kwestii metodologii przyjętej przy gromadzeniu danych.

Do gromadzonych przez ME danych w ramach statystyki publicznej dostęp posiada również URE oraz ARM. Ponadto, na stronie internetowej<sup>24</sup> ME (wcześniej również na stronie MG) upubliczniane są skrócone wersje dokumentu *Monitorowanie bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa*, dane wraz z wykresami w zakresie importu i wydobycia ropy naftowej i paliw, zużycia, produkcji i cen paliw.

[Dowód: akta kontroli str. 114-284, 298-441, 494]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

### 3. Monitorowanie i bilansowanie danych rynku paliw płynnych

Opis stanu  
faktycznego

Na podstawie otrzymywanych od ARE S.A. danych (formularzy międzynarodowych, przekazywanych i aktualizowanych zgodnie z cyklami ich zbierania i przetwarzania),

<sup>21</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1695, ze zm., dalej: ustawa o zapasach i ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 900), dalej: ustawa o zmianie ustawy o zapasach, która weszła w życie z dniem 22 lipca 2014 r.

<sup>22</sup> Zgodnie z dyrektywą Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającą na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (Dz. Urz. UE L 265 z 09.10.2009, str. 9).

<sup>23</sup> Załącznik B rozdział 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dz. Urz. UE L 304 z 14.11.2008, str. 1, ze zm.) stosując klasyfikację CN (nomenklatura scalona) według załącznika nr I do rozporządzenia Rady EWG Nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. WE L 256 z dnia 7.09.1987 r., str. 1 i n., ze zm.).

<sup>24</sup> <http://www.me.gov.pl/Ropa+i+gaz/Statystyka+rynku+naftowego+i+paliwowego>

w celu realizacji zadań, związanych m.in. z bieżącą analizą i monitorowaniem sytuacji na krajowym rynku paliw, ME ewidencjonuje i analizuje dane.

Minister Energii zatwierdzał przygotowywany co miesiąc (na podstawie ww. danych) przez DRO dokument *Monitorowanie bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa*. Zakres sporządzanych analiz obejmował m.in. import, kierunki dostaw (rurociąg, terminal naftowy) i koszty dostaw ropy naftowej do Polski, wydobycie ropy naftowej w Polsce, przerób ropy naftowej w rafineriach, poziom marż rafineryjnych, pojemności magazynowe, notowania cen ropy naftowej na giełdach surowcowych, zużycie, produkcja, import i eksport w podziale na benzynę silnikową i olej napędowy, ceny detaliczne (w kraju i w UE), poziom marż dystrybucyjnych paliw, podatki i opłaty ujęte w cenie paliw.

Według wyjaśnień<sup>25</sup> Dyrektora DRO, ME nie dokonuje samodzielnie bilansowania danych rynku paliw płynnych. Analiza danych i bilansowanie paliw (obejmujące ok. 99 % rynku paliw i wszystkie badane kategorie danych) prowadzone jest na podstawie stosownej umowy (o której mowa w punkcie 2) przez ARE S.A. w cyklach miesięcznych i rocznych, szczególnie w związku z przygotowywaniem tablic wyników na potrzeby EUROSTAT/MAE.

W przypadku wystąpienia niezgodności i zmian w danych, ARE S.A. poddaje analizie i weryfikacji główne pozycje bilansów, przy czym proces ten polega głównie na ustaleniach telefonicznych z respondentami, skutkującymi korektami sprawozdań. Pojawiające się błędy w sprawozdaniach wynikają przede wszystkim z nieprzykładania przez przedsiębiorców należytej uwagi do sporządzanych sprawozdań lub sporządzania ich przez osoby niekompetentne, a sprawozdawczość traktowana jest przez część przedsiębiorców jako formalny obowiązek, bez dbania o jakość danych. Występują również przypadki korekt sprawozdań z własnej inicjatywy przez respondentów po upływie wielu miesięcy od okresu sprawozdawczego. Ww. korekty i zmiany skutkują tym, że przygotowywane na bieżąco w cyklach miesięcznych tablice statystyczne, mają często charakter wstępny, a ostateczny wynik i bilanse uzyskiwane są po upływie wielu miesięcy. Korekty polegające na wpisaniu odpowiednich poprawek do bazy danych wprowadzane są przez respondenta sprawozdania (po wcześniejszym ustaleniu z ARE S.A.) lub po przesłaniu do ARE S.A. wyszczególnienia poprawek, przez pracownika Agencji.

Według Dyrektora DRO występujące różnice bilansowe dotyczą głównie sytuacji w której paliwo udostępniane jest innemu podmiotowi w formie pożyczki (formaty bilansów paliw nie przewidują takiej sytuacji, która występuje w realnej gospodarce) oraz występuje niejasność zakwalifikowania danej porcji produktu, np. jako komponent czy paliwo gotowe, zastosowanie produktu jako nieenergetyczne (np. benzyny lakowe i przemysłowe czy inne mniej ważne nośniki energii), dla których statystyka sektora naftowego jest niekompletna. Z uwagi na to, że ww. rozbieżności dotyczą niewielkiej grupy respondentów (nie mających wpływu na kierunek rozwoju rynku paliw), Minister Energii nie rozważa na obecnym etapie rozszerzenia formatu bilansów oraz katalogu produktów i podmiotów, który obecnie jest bardzo szeroki. Ponadto, gromadzone dane są wystarczające z punktu widzenia potrzeb organizacji międzynarodowych. Według ww. wyjaśnień Dyrektora DRO, polska statystyka została oceniona pozytywnie podczas przeglądu dokonanego w 2015 i 2016 r. przez MAE, zarówno pod względem jakości danych, ich kompletności i terminowości ich przedkładania.

---

<sup>25</sup> Pismo z dnia 10 października 2016 r., znak: DRO-II-0911-2/16.

Według Dyrektora DRO<sup>26</sup>, zakres zbieranych danych jest wystarczający do analizowania sytuacji na krajowym rynku paliw i trendów zmian oraz potencjalnych nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw oraz w pewnym zakresie do weryfikacji realizacji obowiązków dotyczących Narodowego Celu Wskaźnikowego (NCW) w zakresie paliw i biopaliw ciekłych, natomiast ze względu na brak dostępu do danych gromadzonych w ramach statystyki celnej, nie można określić rozbieżności w zakresie wolumenów paliw podlegających obowiązkom podatkowym i tym samym podjąć próby oceny „szarej strefy” na rynku paliw w tym zakresie.

Jednocześnie Dyrektor DRO wyjaśnił<sup>27</sup>, że z uwagi na to, że sprawy związane z realizacją dochodów z podatków i ceł oraz ocena „szarej strefy” należą do zakresu zadań ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ME (wcześniej też MG) nie występowało do Ministra Finansów z prośbą o udzielenie dostępu do danych gromadzonych w ramach statystyki celnej i nie rozważało takiej konieczności.

W ramach Ministerstwa Gospodarki monitorowanie trendów na rynku paliwowym odbywało się zgodnie z obowiązującym w MG procesem KP-DRO-186 *Monitorowanie bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa*, którego zakres określono w Regulaminie MG i DRO. Celem tego procesu było zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia kraju w paliwa ciekłe i cen paliw sprzedawanych na rynku. Produktem tego procesu były miesięczne informacje na temat zmiany cen paliw, zaopatrzenia rynku i monitorowania bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku.

Według wyjaśnień<sup>28</sup> Dyrektora DRO „ze względu na powołanie Ministerstwa Energii oraz dokonujące się ciągle zmiany w podejściu procesowym, przyjęto, że przygotowywanie ww. analiz będzie odbywać się na dotychczasowych zasadach”, a z uwagi na brak ostatecznych rozstrzygnięć w tym zakresie, analogiczny proces KP-DRO-186 dla ME nie został zatwierdzony.

W ME nie istnieje oddzielny, sformalizowany system zgłaszania nieprawidłowości w zakresie sprzedaży paliw. Według Dyrektora DRO<sup>29</sup>, ze względu na zadania i zakres uprawnień, ME (wcześniej MG) nie gromadziło zgłoszeń dotyczących kwestii indywidualnych (np. nieprawidłowego postępowania przez dany podmiot), które to zgłoszenia (zdaniem ME) powinny być kierowane do organów kontrolnych lub organów egzekwujących właściwe przepisy. Zgłaszane przez uczestników rynku lub organizacje branżowe<sup>30</sup> problemy i nieprawidłowości<sup>31</sup> związane z obrotem paliw ciekłych w Polsce, załatwiane są na drodze funkcjonującej procedury<sup>32</sup> rozpatrywania korespondencji, skarg i wniosków. Zgłaszane problemy o charakterze systemowym są przedmiotem dialogu, prowadzonym w ramach korespondencji lub spotkań z przedstawicielami sektora paliwowego.

[Dowód: akta kontroli str. 7-16, 114-121, 124-284, 298-441, 566-607]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>26</sup> Pismo z dnia 15 września 2016 r., znak: DRO-II-0911-2/16.

<sup>27</sup> Pismo z dnia 10 października 2016 r., znak: DRO-II-0911-2/16.

<sup>28</sup> Pismo z dnia 15 września 2016 r. oraz z dnia 10 października 2016 r., znak: DRO-II-0911-2/16.

<sup>29</sup> Pismo z dnia 15 września 2016 r., znak: DRO-II-0911-2/16.

<sup>30</sup> Głównie: Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego – POPIHN, Polska Izba Paliw Płynnych – PIPP, Polska Organizacja Gazu Płynnego – POGP, Polska Izba Gazu Płynnego – PIGP.

<sup>31</sup> W szczególności związane z problematyką lokowania paliw na rynku z pominięciem realizacji zobowiązań podatkowych oraz wypełnienia głównych obowiązków publicznoprawnych, jak np. posiadanie stosownej koncesji, utrzymywania zapasów obowiązkowych, realizacja Narodowego Celu Wskaźnikowego (NCW) w zakresie paliw i biopaliw ciekłych.

<sup>32</sup> Proces KP-BKA-6 „Rozpatrywanie i załatwianie skarg, wniosków i petycji” funkcjonujący w b. MG i porównywalna procedura funkcjonująca w ME.



Z uwagi na odpowiedzialność Ministra Energii za całą politykę Rządu w ramach działu administracji rządowej – energia, zdaniem NIK, celem jest prowadzenie przez ME ewidencji zgłoszeń nieprawidłowości dotyczących rynku paliwowego, zarówno systemowych jak i indywidualnych oraz dokonywanie analizy ich charakteru i potencjalnych zagrożeń dla interesu publicznego z zakresu energetyki mającego wpływ na zrównoważony rozwój rynku krajowego i wspólnotowego.

ME powinno dokonać sformalizowania i wdrożenia procedur związanych z procesem analizy i rozpatrywania pojawiających się ww. nieprawidłowości (zgłaszanych bezpośrednio nie tylko do ME), co zmniejszy ryzyko rozproszenia odpowiedzialności w obszarze najważniejszych dziedzin gospodarki.

Pomimo istniejącego monitoringu w zakresie bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa (skupiającego się na fizycznym zabezpieczeniu dostępności paliw), nie jest on kompleksowy i wystarczający do szybkich reakcji na ryzyka, jakie pojawiają się na rynku paliw wskazując na nieskuteczność działań w walce z szarą strefą.

Ocena cząstkowa

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

#### 4. Analiza ryzyka i skuteczności podejmowanych działań

Opis stanu  
faktycznego

Według wyjaśnień<sup>33</sup> Dyrektora DRO, Minister Gospodarki nie tworzył analizy ryzyk związanych z nielegalnymi działaniami na rynku paliw, z wyjątkiem działań w zakresie tworzenia zapasów interwencyjnych<sup>34</sup>.

Według ww. wyjaśnień ME, ze względu na brak środków, nie korzystało z zewnętrznych raportów i opracowań oraz nie zlecało podmiotom zewnętrznym sporządzania raportów lub opracowań analitycznych dotyczących nieprawidłowości i ryzyk na rynku paliw.

W wyniku otrzymanego w 2013 r. raportu POPiHN pt. „*Strefa wyłudzeń na polskim rynku oleju napędowego*”<sup>35</sup> oraz skali przedstawionych w tym raporcie nieprawidłowości, MG podjęło działania mające na celu uszczelnienie systemu. Celem zmiany ustawy o *zapasach* było ograniczenie niepożądanych zachowań ze strony podmiotów paliwowych, w tym ograniczenie szarej strefy poprzez m.in.:

- upublicznienie rejestru systemu zapasów interwencyjnych w części dotyczącej oznaczenia producenta lub handlowca – w celu ułatwienia innym organom kontrolnym gromadzenia danych na temat przedsiębiorców funkcjonujących na rynku paliwowym,
- modyfikację zasad wpisu do rejestru podmiotów zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych oraz wykreślenia z rejestru – zwiększenie możliwości kontrolnych Prezesa ARM,
- zmianę zasad określania pierwszego roku prowadzenia działalności, skutkującej obowiązkiem tworzenia i utrzymania zapasów,
- zwiększenie do poziomu 10 mln zł obowiązkowego zabezpieczenia ewentualnych roszczeń Skarbu Państwa, dla prowadzenia działalności w zakresie przywozu i produkcji paliw.

<sup>33</sup> Pismo z dnia 15 września 2016 r., znak: DRO-II-0911-2/16.

<sup>34</sup> W ramach zidentyfikowanych ryzyk, podjęto działania związane ze zmianami zapisów ustawy o *zapasach* (zmiana z dnia 30 maja 2014 r. – Dz. U. poz. 900).

<sup>35</sup> Raport sporządzony przez firmę Ernst&Young wykazał, że w 2012 r. strefa wyłudzeń podatku VAT na rynku oleju napędowego wyniosła 12,6% (ponad 2 mln m<sup>3</sup>).

W powyższych wyjaśnieniach podkreślono, iż przedmiotowa analiza, jak też informacje pozyskiwane w ramach rozmów z przedstawicielami sektora paliwowego wskazywały jako kluczowy obszar funkcjonowania szarej strefy – obszar podatkowy – będący poza bezpośrednimi kompetencjami Ministra Gospodarki, a z przekazywanych informacji wynikało, że raporty i zgłoszone nieprawidłowości są równolegle przedkładane także do Ministerstwa Finansów.

Kierownictwo ME nie dokonywało przeglądu funkcjonowania przepisów prawnych<sup>36</sup>, w tym tych aktów prawnych, za które odpowiadał DRO.

[Dowód: akta kontroli str. 7-16, 114-121]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Minister, w którego kompetencjach znajdowały się sprawy związane z działem energia, z wyjątkiem prac związanych ze zmianą ustawy o *zapasach* i zmiany ustawy *Prawo energetyczne*, o których mowa w punkcie 5.4, w dalszej części *Wystąpienia*, nie przeprowadzał analiz ryzyka w zakresie związanym z potencjalnymi i ze zidentyfikowanymi nieprawidłowościami na rynku paliwowym. Nie dokonywał również analizy charakteru ujawnionych działań nielegalnych i przestępczych, jak też nie prowadził analizy ryzyka na podstawie pozyskanych informacji o nieprawidłowościach w obrocie paliwami. Minister bazował na zgłoszeniach, raportach i opracowaniach otrzymywanych z innych instytucji, uznając, że kluczowy obszar funkcjonowania szarej strefy jakim był obszar podatkowy, nie leży w jego kompetencjach, tylko Ministra Finansów.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Minister Energii odpowiedzialny jest za cały sektor energii. Dlatego też, zdaniem NIK, celem jest dokonywanie przez ME analizy ryzyka w pełnym zakresie związanym z monitorowaniem bezpieczeństwa rynku paliwowego, nie tylko w zakresie obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów paliw. Działanie to umożliwi podjęcie szybszych i skuteczniejszych działań w reakcji na pojawienie się na rynku paliw nieprawidłowości i działań nielegalnych i przestępczych.

Niektóre z podejmowanych działań mających na celu likwidację nieprawidłowości na rynku paliw, nie zostały podjęte przez ME/MG z własnej inicjatywy i na podstawie własnych opracowań i analiz, tylko w wyniku otrzymania raportu od firmy zewnętrznej (POPiHN). Nie jest błędem korzystanie z opracowań i informacji zewnętrznych. Dla analizy ryzyka współpraca z innymi instytucjami (jak np. UOKiK, MF, URE, inne służby państwowe, instytucje unijne czy organizacje pozarządowe) jest niezbędną do pozyskiwania danych o działaniach nielegalnych. Natomiast informacje zewnętrzne nie mogą stanowić jedyne źródła będącego podstawą do podjęcia dalszych działań naprawczych w ramach sektora.

Działaniem celowym i pożądanym byłoby sporządzanie przez Ministra Energii, jako odpowiedzialnego za sektor energii, niezbędnych analiz ryzyka i analiz skuteczności rozwiązań systemowych w odniesieniu do poszczególnych obszarów sektora paliwowego, o co NIK wnioskuje w punkcie IV niniejszego wystąpienia.

Ocena cząstkowa

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

<sup>36</sup> W MG przegląd funkcjonowania przepisów prawnych i wskazywania zakresów niezbędnych zmian w przypadku problemów z funkcjonowaniem przepisu, dokonywało kierownictwo Ministerstwa, na podstawie dokumentów przedkładanych przez departamenty merytoryczne.

## 5. Działalność legislacyjna w zakresie rynku paliw ciekłych

Działania Ministra Energii w ramach inicjatywy i działalności legislacyjnej związanej z polityką energetyczną rządu (w tym dostosowania przepisów krajowych do przepisów unijnych) związane z rynkiem paliw ciekłych, dotyczyły m.in. następujących aktów prawnych.

**5.1.** Zgodnie z art. 30h ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw<sup>37</sup> minister właściwy do spraw energii ma obowiązek określenia w drodze rozporządzenia m.in. metodyki, wskaźników, emisji gazów cieplarnianych dla poszczególnych paliw, energii, w przeliczeniu na jednostkę energii oraz wartość opałową dla poszczególnych paliw, z uwzględnieniem metodyki dotyczącej obliczania ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w cyklu życia paliw i energii elektrycznej oraz stanu wiedzy technicznej. Odpowiednie regulacje unijne w zakresie metody obliczania emisji gazów cieplarnianych pochodzących z paliw i z innej energii ze źródeł niebiologicznych zostały wydane<sup>38</sup> dopiero w 2015 r.

Według wyjaśnień<sup>39</sup> Dyrektora DRO, termin transpozycji unijnych przepisów w tym zakresie, ustanawiający metody obliczania i wymogi w zakresie sprawozdawczości zgodnie z dyrektywą 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszący się do jakości benzyny i olejów napędowych, upływa 21 kwietnia 2017 r. W ME aktualnie prowadzona jest szczegółowa analiza przepisów, mająca na celu określenie wymaganego zakresu zmian legislacyjnych, a roboczy harmonogram pracy zakłada przygotowanie projektu zmian do końca 2016 r.

**5.2.** W 2014 r. nastąpiła zmiana ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych<sup>40</sup>. Utrzymano obowiązek sporządzania przez Prezesa URE zbiorczych raportów kwartalnych dotyczących rynku paliw ciekłych i biopaliw ciekłych oraz przekazywania ich właściwym ministrom (wymienionym w art. 30 ust. 4 ustawy o biokomponentach), przy czym w związku z uchyceniem z dniem 9 maja 2014 r. art. 32 ustawy o biokomponentach, raporty te nie stanowią już podstawy do sporządzania odpowiednich raportów dla Komisji Europejskiej. Jednocześnie większość danych objętych zbiorczymi raportami dostępna jest w sprawozdawczości rocznej (np. art. 30b ustawy o biokomponentach) lub w danych w systemach administracji celnej czy statystycznej.

Według wyjaśnień<sup>41</sup> Dyrektora Departamentu Energii Odnawialnej ME, w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o biokomponentach nie podejmowano działań legislacyjnych w zakresie sprawozdań kwartalnych przekazywanych przez producentów do Prezesa URE (art. 30 ust. 2 ustawy o biokomponentach), ponieważ nie prowadzono w tamtym czasie analiz dotyczących zasadności funkcjonowania tych sprawozdań. W trakcie prac nad ww. zmianą ustawy, w trakcie uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych oraz opiniowania, nikt nie zgłosił uwag dotyczących konieczności usunięcia tego przepisu – nie było sygnałów z zewnątrz oraz nie było przesłanek do rozpoczęcia dyskusji w tym zakresie. Po rozpoczęciu

<sup>37</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1728 ze zm. Dalej: ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Przepis dodany z dniem 14 października 2014 r. ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1088).

<sup>38</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2015/652 z dnia 20 kwietnia 2015 r. ustanawiająca metody obliczania i wymogi w zakresie sprawozdawczości zgodnie z dyrektywą 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych (Dz. Urz. UE L 107 z dnia 25 kwietnia 2015 r., str. 26).

<sup>39</sup> Pismo z dnia 10 listopada 2016 r., znak: DRO-II-0911-2/16.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2015 r., poz. 775, ze zm.), dalej: ustawa o biokomponentach oraz ustawa z dnia 21 marca 2014 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 457, ze zm.), dalej: ustawa o zmianie ustawy o biokomponentach.

<sup>41</sup> Pismo z dnia 31 października 2016 r., znak: DEO-II-0211-1/9/16.

prac nad kolejną nowelizacją ustawy o biokomponentach (styczeń 2016 r.) po zgłoszeniu przez Prezesa URE uwag w tym zakresie, podjęta została decyzja o uchyleniu w projekcie zmiany ustawy art. 30 ust 2 i 4 ustawy o biokomponentach (projekt jest aktualnie procedowany, data ostatniej modyfikacji 4 listopada 2016 r.<sup>42</sup>).

**5.3.** Prezes URE występował<sup>43</sup> do ME z wnioskiem<sup>44</sup> o zmianę wysokości opłat koncesyjnych, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja<sup>45</sup>. Według wyjaśnień<sup>46</sup> Dyrektora DRO, propozycja zmian miała zostać wykorzystana podczas prac nad projektami aktów wykonawczych do projektu nowej ustawy *Prawo energetyczne*, jednak ostatecznie w dniu 17 kwietnia 2013 r. Rada Ministrów zdecydowała o zakończeniu prac nad projektem ustawy i skierowaniu projektu *ad acta*.

W trakcie kontroli w ME prowadzona była analiza potencjalnych skutków wnioskowanych w 2016 r. przez Prezesa URE zmian w zakresie wysokości opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja, pod względem oceny ich skutków dla sektora finansów publicznych, rynku pracy, konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorczości, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

**5.4.** Według wyjaśnień<sup>47</sup> Dyrektora DRO, po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach (m.in. w ramach tzw. debaty paliwowej z przedstawicielami sektora prowadzonej w latach 2012-2013), temat został przedstawiony na posiedzeniu<sup>48</sup> Międzyresortowego Zespołu ds. realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 r. W konsekwencji, w celu m.in. ograniczenia niepożądanych zachowań ze strony podmiotów paliwowych, zjawiska prowadzenia działalności gospodarczej bez koncesji, nierealizowania NCW, czy wprowadzania do obrotu paliw ciekłych niespełniających wymagań jakościowych, zostały zaproponowane przez MG i uchwalone przez Sejm zmiany<sup>49</sup> ustaw. Zmiany *ustawy o zapasach* dotyczyły m.in. spraw w zakresie regulacji zapasów interwencyjnych, precyzyjnej definicji paliw ciekłych, obowiązku dokonania przez przedsiębiorcę rejestracji w rejestrze systemu zapasów interwencyjnych przed rozpoczęciem działalności w zakresie produkcji lub przywozu paliw, odrębnej regulacji w zakresie zapasów obowiązkowych dla pierwszego roku działalności gospodarczej, odpowiedzialności przedsiębiorców za niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy o *zapasach* w miejsce odpowiedzialności kierujących działalnością przedsiębiorcy. Prezesowi ARM nadano uprawnienia do uzyskiwania danych zawartych w rejestrach i ewidencjach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów na potrzeby postępowań administracyjnych. Natomiast w odniesieniu do ustawy *Prawo energetyczne*, zmiany<sup>50</sup> dotyczyły m.in. wprowadzenia odrębnej koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, obowiązku składania zabezpieczenia majątkowego w przypadku koncesji na wytwarzanie paliw i obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, obowiązku uzgadniania decyzji w sprawie udzielenia bądź cofnięcia koncesji

<sup>42</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12289553/katalog/12377184#12377184> [14.12.2016].

<sup>43</sup> Pismo z dnia 19 czerwca 2012 r. znak BPR-0730-2(1)/2012/AT, pismo z dnia 26 września 2016 r. znak DPR.071.3.2016.AT.

<sup>44</sup> ME otrzymało opracowany w URE projekt nowelizacji rozporządzenia wraz z uzasadnieniem niezwłocznego zainicjowania procesu legislacyjnego i konieczności dokonania wnioskowanych zmian.

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 60, poz. 387, ze zm.

<sup>46</sup> Pismo z dnia 31 października 2016 r., znak: DEO-II-0211-1/9/16.

<sup>47</sup> Pismo z dnia 10 października 2016 r., znak: DEO-II-0211-1/9/16.

<sup>48</sup> Posiedzenie w dniu 23 lipca 2013 r. Protokół z posiedzenia jest dokumentem zastrzeżonym.

<sup>49</sup> Ustawa z 30 maja 2014 r. (Dz. U. poz. 900).

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw.

z Prezesem ARM. Wprowadzono również sankcje dla osób prawych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu paliwami ciekłymi bez wymaganej koncesji w postaci kary pieniężnej w wysokości od 200 tys. zł do 1 mln zł. Zmiana ustawy *Prawo energetyczne* wzmocniła przepisy w zakresie kontroli bezpośredniej oraz rozszerzyła zakres gromadzonych danych, wprowadziła zasadę szerszego upubliczniania danych, co powinno doprowadzić do zwiększenia przejrzystości podmiotów działających na rynku i ułatwienia wszystkim organom kontrolnym skuteczne prowadzenie działań.

**5.5. Uchwałą Nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020”<sup>51</sup>** Ministrowi Gospodarki przypisane zostało zadanie pt. „Przeprowadzenie analizy celowości oraz ewentualne przygotowanie regulacji umożliwiających uruchomienie centralnej platformy informacji w zakresie obrotu paliwami”.

Według wyjaśnień<sup>52</sup> Dyrektora DRO, z uwagi na zmiany w zakresie działań administracji rządowej oraz procedowanie od 20 czerwca 2016 r. poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy *Prawo energetyczne (...)*, kwestia elektronicznej platformy została zdezaktualizowana, ponieważ dostęp do informacji dotyczących sektora paliwowego, w wyniku wprowadzonej nowelizacji ustawy *Prawo energetyczne*, możliwy będzie w ramach systemu informatycznego<sup>53</sup> prowadzonego przez Prezesa URE.

**5.6.** W związku z przekroczeniem w ostatnich latach rocznej konsumpcji paliwa w Polsce wartości 15 mln ton, KE kilkakrotnie zwracała uwagę, że zakwalifikowanie Polski jako kraju dużego, zobowiązuje do pobierania dwukrotnie większej liczby próbek badanego paliwa. Od 2013 r., w ramach monitorowania jakości paliw, UOKiK podwoił minimalną liczbę pobieranych próbek paliw, w odniesieniu do minimalnej liczby próbek wskazanej w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 21 września 2007 r. w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, a także wzorów raportów dotyczących tych paliw oraz gazu skroplonego (LPG) i sprężonego gazu ziemnego (CNG)<sup>54</sup> – co znalazło swoje odzwierciedlenie w rocznych zbiorczych raportach dla KE dotyczących jakości paliw. O konieczności zmiany rozporządzenia ze względu na zwiększoną konsumpcję paliwa UOKiK kilkakrotnie informował<sup>55</sup> Ministerstwo Gospodarki. Według wyjaśnień<sup>56</sup> Dyrektora DRO, ww. rozporządzenie zostało przygotowane, zgodnie z treścią delegacji ustawowej z art. 30 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, na podstawie przepisów<sup>57</sup> Komisji Europejskiej oraz normy<sup>58</sup> PN-EN 14274.

<sup>51</sup> M.P. poz. 1069.

<sup>52</sup> Pismo z dnia 10 października 2016 r., znak: DRO-II-0911-2/16.

<sup>53</sup> W celu zwiększenia przejrzystości w zakresie podmiotów działających na rynku i rozszerzenia dostępu do informacji o sektorze dla stosownych służb i organów, w ramach prowadzonej przez Prezesa URE platformy informacyjnej, przedsiębiorstwa energetyczne (w zależności od prowadzonej działalności gospodarczej) zobowiązane zostały do przekazywania informacji, m.in. w zakresie sprawozdania o podmiotach zlecających usługi magazynowania, przeładunku, przesyłania lub dystrybucji paliw ciekłych i zakresie realizowanych usług, sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu, informacji o rodzajach i lokalizacji infrastruktury paliw ciekłych.

<sup>54</sup> Dz.U. Nr 189, poz. 1354, dalej rozporządzenie w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw.

<sup>55</sup> Np. pismo z 30 marca 2012 r. znak DIH-74-32(11)/12/MR z oraz z 10 sierpnia 2012 r. znak DIH-74-32(17)/12/MR.

<sup>56</sup> Pismo z dnia 10 listopada 2016 r., znak: DRO-II-0911-2/16.

<sup>57</sup> Decyzja KE 2002/508 z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie wspólnego formatu dokumentów zawierających zestawienie krajowych danych dotyczących jakości paliwa ( (Dz. Urz. UE L 53 z dnia 23 lutego 2002 r., str. 30).

Ponadto, w wyjaśnieniach zaznaczono, że Komisja Europejska wciąż nie wydała formalnego dokumentu, który stanowiłby podstawę do określenia wzoru raportu w zakresie jakości paliw, który jest elementem rozporządzenia w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych.

[Dowód: akta kontroli str. 114-121, 574-607]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zdaniem NIK, Minister Energii nie tylko nie wykorzystywał w pełni możliwości, jakie posiadał w zakresie inicjowania zmian legislacyjnych, w odniesieniu do zidentyfikowanych nieprawidłowości na rynku paliw, ale również nie podejmował adekwatnych działań, pomimo sygnałów czy informacji uzyskiwanych od innych organów administracji rządowej, wskazujących na konieczność wprowadzenia takich zmian. Minister Energi nie dokonywał również dokładnej analizy tych nieprawidłowości.

Podejmowane działania, związane ze zmianami w prawie, realizowane były głównie w następstwie zgłoszeń instytucji współuczestniczących w wykonywaniu zadań państwa w zakresie dotyczącym rynku paliwowego, a nie wynikały z własnych analiz przeprowadzanych przez Ministra, które identyfikowałyby konieczność eliminacji nieprawidłowości, dostosowania do zaistniałych zmian i poprawy działania systemu.

Przedstawiona powyżej informacja w zakresie przedłożenia przez Prezesa URE propozycji nowelizacji rozporządzenia<sup>59</sup>, w celu zainicjowania przez Ministra Gospodarki procesu legislacyjnego w tym zakresie, jest przykładem długotrwałego, nieefektywnego i nieskutecznego sposobu rozpatrywania przez propozycji zmian w prawie.

Zakończenie w dniu 17 kwietnia 2013 r. przez Radę Ministrów prac nad projektem zmiany ustawy *Prawo energetyczne* i skierowanie projektu *ad acta*, przy przedstawionym przez URE uzasadnieniu niezwłocznego zainicjowania procesu legislacyjnego i konieczności dokonania wnioskowanych zmian, zdaniem NIK, nie było wystarczającym argumentem aby zakończyć prace w ME (MG) nad zgłoszonym projektem zmian w rozporządzeniu. Biorąc pod uwagę obowiązek kształtowania i odpowiedzialności za politykę energetyczną państwa, Minister Energii posiadając uprawnienia do inicjowania rządowego procesu legislacyjnego, powinien dokonać analizy i oceny skutków działań, podjąć i realizować działania związane z wnioskami zgłaszanymi przez uczestników sektora paliwowego.

Ocena cząstkowa

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

## 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 Kontroli<sup>60</sup>, wnosi o:

1. Określenie, we właściwych regulaminach Ministerstwa, obowiązków i odpowiedzialności komórek organizacyjnych w zakresie działań związanych z monitorowaniem i zapobieganiem nieprawidłowościom na rynku paliw.

<sup>58</sup> Norma PN-EN 14 274 *Paliwa do pojazdów samochodowych – Ocena jakości benzyn i olejów napędowych – System monitoringu jakości paliw (FQMS)* (m.in. w zakresie minimalnej liczby kontrolowanych stacji, tj. liczby pobranych próbek, modelu systemu monitorowania).

<sup>59</sup> Rozporządzenie w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677. Dalej: *ustawa o NIK*.

2. Prowadzenie ewidencji zgłoszeń o nieprawidłowościach na rynku paliw ciekłych, zarówno o charakterze systemowym jak i indywidualnym, otrzymywanych od instytucji branżowych i od uczestników tego sektora gospodarki.
3. Sformalizowanie procesu rozpatrywania zgłoszeń ww. nieprawidłowości oraz procesu dokonywania ich analizy.
4. Sporządzanie analiz ryzyka w zakresie związanym z monitorowaniem bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa – nie tylko w odniesieniu do tworzonych zapasów interwencyjnych paliw, ale również w zakresie związanym ze zidentyfikowanymi i zgłaszanymi nieprawidłowościami na rynku paliw.
5. Monitorowanie i ewidencjonowanie działań podejmowanych w związku ze zidentyfikowanymi ryzykami w zakresie właściwości Ministra Energii, sporządzanie analiz skutków i efektów wprowadzanych rozwiązań systemowych i dokonywanie okresowego przeglądu funkcjonowania przepisów prawa dotyczących rynku paliw.

## 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 *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 21 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 17 marca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
*Departament Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji*

Dyrektor  
Sławomir Grzelak  
( - )