



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LKA.410.015.01.2023

Pan
Jacek Sasin
Minister Aktywów Państwowych

Ministerstwo Aktywów Państwowych
ul. Krucza 36/Wspólna 6
00-522 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 27/2024
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 lutego 2024 r.

P/23/056 - Zabezpieczenie importu węgla kamiennego w związku z wprowadzeniem embarga
na dostawy z Rosji

Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji, ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa, poprzez usunięcie fragmentów wystąpienia pokontrolnego w miejscach oznaczonych nawiasem [...].

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Aktywów Państwowych w Warszawie, ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Sasin, Minister Aktywów Państwowych, od 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Ministra w zakresie interwencyjnego zakupu węgla kamiennego na cele komunalne. 2. Nadzór Ministra nad systemem dystrybucji paliw stałych w ramach ustawy o preferencyjnym zakupie węgla.
Okres objęty kontrolą	Od 24 lutego 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badaniami kontrolnymi objęto również dowody dotyczące działań i zdarzeń zaistniałych przed 24 lutego 2022 r., w przypadkach gdy miały wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Mariusz Krynke, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/89/2023 z 17 kwietnia 2023 r., 2. Aleksander Górniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/87/2023 z 17 kwietnia 2023 r. oraz nr LKA/213/2023 z dnia 25 września 2023 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Aktywów Państwowych³ po inwazji Rosji na Ukrainę, a następnie po wprowadzeniu zakazu importu węgla kamiennego z Rosji na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 roku o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego⁴, w ramach uprawnień wynikających z przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej⁵, przyczynił się do zapewnienia ciągłości dostaw węgla kamiennego (w tym dla gospodarstw domowych) dla odbiorców w Polsce.

Minister AP nie wypełnił jednak obowiązku wynikającego z decyzji Prezesa RM, dotyczącego zawarcia umowy z podmiotem odpowiedzialnym za transport na terenie Polski dostarczonego surowca, przez co spółki zobowiązane do zakupu węgla i dostarczenie go do Polski zmuszone były do pokrywania kosztów transportu ze środków własnych – w ramach opłat uiszczanych na rzecz PKP CARGO S.A. W związku z tym, że opłaty te uwzględniały także potencjalny zysk przewoźnika, ich refundacja dla Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa sp. z o.o., ze środków publicznych może kosztować ok. 82 mln zł więcej, niż w przypadku gdyby koszty transportu węgla na terenie Polski były pokrywane przez Ministra AP na podstawie umowy zawartej z PKP CARGO S.A.

I. Ministerstwo Aktywów Państwowych⁶ prowadziło analizy zapotrzebowania na węgiel energetyczny, w tym dla gospodarstw domowych, w ramach których dokonywano oceny możliwości zwiększenia wydobycia krajowego i importu węgla kamiennego. W tym celu wykorzystywano także informacje pozyskiwane ze spółek działających w obszarze produkcji i sprzedaży węgla kamiennego objętych, na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷, nadzorem właścicielskim Ministra AP.

Dla uzupełnienia braków w zaopatrzeniu w węgiel kamienny Minister AP podjął współpracę z Minister Klimatu i Środowiska⁸, w wyniku której został w dniu 4 lipca 2022 r. skierowany wniosek⁹ do Prezesa Rady Ministrów¹⁰ o podjęcie działań zmierzających do zakupu i sprowadzenia do Polski węgla przez spółki objęte nadzorem właścicielskim Ministra AP¹¹. Wniosek ten został zrealizowany, poprzez wydanie przez Prezesa RM, na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. zarządzaniu kryzysowym¹², decyzji nakazujących przeprowadzenie interwencyjnego zakupu węgla kamiennego za granicą, w których jako organ odpowiedzialny za zawarcie umów ze spółkami wskazana została Minister KiŚ.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: również „Minister AP”.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1497, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

⁶ Dalej: „MAP”.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 973, ze zm. Dalej: „ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym”.

⁸ Dalej: „Minister KiŚ”.

⁹ Wniosek MKiŚ.

¹⁰ Dalej: „Prezes RM”.

¹¹ Prezes RM, przychylając się do wniosku Minister KiŚ, decyzją z dnia 13 lipca 2022 r., zmienioną decyzjami z dnia 8 sierpnia 2022 r., 12 czerwca 2023 r. i 22 sierpnia 2023 r., polecił spółkom Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. zakup i sprowadzenie do kraju węgla o parametrach zbliżonych do parametrów jakościowych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe. Do zawarcia umowy ze spółkami, w celu realizacji polecenia, Prezes RM wyznaczył ministra właściwego ds. energii, tj. Minister KiŚ. W dniu 8 sierpnia 2023 r. Minister KiŚ zawarła umowę z Węgłokoks S.A. natomiast ze spółką PGE Paliwa Sp. z o.o. w dniu 10 października 2023 r.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 122, Dalej: „ustawa o zarządzaniu kryzysowym”.

Powyższe działania Ministra AP przyczyniły się do zorganizowania importu węgla do Polski o takiej skali, która zastąpiła wcześniej sprowadzany węgiel z Rosji.

Udział Ministra AP w procesie zapewnienia dostaw węgla kamiennego przez spółki wskazane w decyzjach Prezesa RM (PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węgłokoks S.A.) wynikał z faktu, iż Prezes RM wskazał ten organ, na podstawie art. 7b ust.1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, w decyzji wydanej 25 lipca 2022 r. jako odpowiedzialny za podpisanie umowy z PKP CARGO S.A. Przedmiotem polecenia Prezesa RM był priorytetowy przewóz węgla do miejsc wskazanych w umowie¹³, która miała być zawarta pomiędzy Ministrem AP a wskazaną spółką.

Minister AP nie wywiązał się jednak z obowiązku nałożonego poleceniem Prezesa RM, bowiem do dnia zakończenia nin. kontroli (31 sierpnia 2023 r.) taka umowa nie została zawarta. W efekcie nie został uzgodniony z PKP CARGO S.A. zakres kosztów przewidzianych do sfinansowania ze środków publicznych w związku z realizacją polecenia. Jednocześnie, w związku z tym, że na podstawie art. 7a ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* decyzja podlegała natychmiastowemu wykonaniu, ciężar ponoszenia opłat za transport spoczął w tej sytuacji na spółkach wyznaczonych przez Prezesa RM do zakupu i sprowadzenia węgla.

Zwrot poniesionych na powyższy cel nakładów uzależniony nadal jest¹⁴ od realizacji umów zawartych w tej sprawie zawartych przez spółki importujące węgiel z Ministrem KiŚ i ma to miejsce w sytuacji, gdy zgodnie z dyspozycją art. 7b ust. 2 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, wykonywanie zadań objętych poleceniem Prezesa RM powinno być sfinansowane ze środków budżetu państwa, z części budżetowej, której dysponentem jest Minister AP.

NIK ocenia negatywnie powyższe działanie Ministra AP jako nierzetelne i sprzeczne z poleceniem Prezesa RM, skutkujące ponadto pojawieniem się ryzyka uznania takiego sposobu finansowania decyzji Prezesa RM za nieuprawnioną pomoc publiczną dla PKP CARGO S.A. – wobec tego, że spółka ta już uzyskiwała od Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. zapłatę za przewóz węgla zakupionego przez te podmioty.

NIK zauważa, że Minister AP na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem państwowym* jest organem uprawnionym do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa i jako taki odpowiada, zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy za to, by proces ten odbywał się na zasadach prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu wartości tych akcji, z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa. W ocenie NIK, długotrwałe obciążanie spółek sprowadzających węgiel na polecenie Prezesa RM kosztami, które powinny być pokryte z innych źródeł miało niekorzystny wpływ na ich sytuację finansową.

Ponadto, skutkiem niezawarcia umowy było nieustanowienie mechanizmów zabezpieczających interes Skarbu Państwa, służących zapewnieniu celowości i gospodarności ponoszonych przez PKP CARGO S.A. wydatków związanych z transportem węgla w związku z realizacją polecenia Prezesa RM. Natomiast PKP CARGO S.A. realizowała proces transportu węgla w warunkach, w których nie zostały ustalone zasady rozliczenia tej usługi. Dopuszczony przez Ministra AP sposób finansowania transportu węgla pozwalał spółce PKP CARGO S.A. sfinansować realizację polecenia Prezesa RM ze środków spółek importujących węgiel, tym samym była ona w pozycji uprzywilejowanej, gdyż ryzyko ekonomiczne realizacji

¹³ Od zmiany treści decyzji, która została wprowadzona decyzją Prezesa RM z dnia 6 października 2022 r. jej treść nakazywała dostarczenie węgla do Centrów Produkcyjno-Dystrybucyjnych wskazanych przez ww. spółki.

¹⁴ W części dotyczącej kosztów przewozu niepokrytych w ramach rekompensat przekazanych spółkom na podstawie ustawy *o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych*. Stan na dzień 31 sierpnia 2023 r.

decyzji Prezesa RM zostało przerzucone na te spółki. Po stronie Skarbu Państwa powstało natomiast ryzyko zaciągania zobowiązań o nieokreślonej wysokości.

Do zakończenia kontroli Minister AP nie podjął skutecznych działań w celu zapewnienia niezbędnych środków na realizację nałożonego na PKP CARGO S.A. polecenia, pomimo upływu ponad roku od daty wydania decyzji. Wystąpienie 23 września 2022 r. do Ministra Finansów o wskazanie źródła sfinansowania zadania nie przyniosło efektu (Minister Finansów nie udzielił odpowiedzi) a Minister AP nie podjął dalszych działań w tym zakresie.

II. Minister AP prowadził monitoring procesu dystrybucji węgla dla gospodarstw domowych w ramach ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*, a pozyskane w ramach monitoringu informacje skutkowały wprowadzeniem zmian legislacyjnych w celu optymalizacji procesu dystrybucji węgla, w szczególności w części dotyczącej zagospodarowania niesprzedanego przez gminy węgla.

Minister AP, realizując zadania związane z wypłatą rekompensat dla przedsiębiorców sprzedających węgiel gminom, w dwóch przypadkach naruszył art. 29 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*, nie składając do Prezesa RM wniosków o zmianę w planie finansowym FPC w terminie 7 dni od daty otrzymania od Zarządcy Rozliczeń S.A.¹⁵ wniosków o przekazanie środków na rachunek rekompensaty.

Ponadto, przyjęty w MAP sposób wnioskowania do Prezesa RM o zmianę planu finansowego FPC w zakresie wypłaty rekompensat był odmienny niż określony w ustawie o *preferencyjnym zakupie węgla*. Minister AP występował bowiem do Prezesa RM o zmianę planu finansowego FPC dopiero po złożeniu w ZR S.A. przez Węglokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. wniosków o wypłatę rekompensat za dany miesiąc, postulując przekazanie kwot objętych wnioskami spółek. Natomiast zgodnie z postanowieniami ww. ustawy wniosek o zmianę planu FPC należało składać co kwartał, w terminie 7 dni po otrzymaniu z ZR S.A. wniosku o przekazanie środków. Występowanie przez MAP o środki z FPC dopiero po otrzymaniu przez ZR S.A. wniosków o rekompensaty za dany miesiąc z Węglokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. przyczyniało się do generowania u przedsiębiorców zwiększonych kosztów finansowych, związanych z opóźnieniami w otrzymywaniu rekompensat.

Ponadto MAP działał nierzetelnie, nie zapewniając dla ZR S.A. środków na wypłatę rekompensat w odpowiedniej wysokości i we właściwym czasie. Środki na wypłatę rekompensat za miesiące styczeń, luty, marzec i kwiecień 2023 r. zostały bowiem przekazane do ZR S.A. po upływie od 4 do 35 dni po terminach ich wypłaty przedsiębiorcom, ustalonych na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Ministra AP w zakresie interwencyjnego zakupu węgla kamiennego na cele komunalne

Opis stanu faktycznego

W myśl art. 2 ustawy o *zarządzaniu kryzysowym*, zarządzaniem kryzysowym jest działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków

¹⁵ Dalej: „ZR S.A.”.

¹⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Zgodnie z art. 5b ust.1 tej ustawy Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej¹⁷, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa¹⁸ jest odpowiedzialne za przygotowanie „Programu”. Przy jego przygotowaniu RCB współpracuje z ministrami i kierownikami urzędów centralnych właściwych w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Zgodnie z *Programem* ministrem odpowiedzialnym za system infrastruktury krytycznej - system zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa – jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych, minister właściwy do spraw energii oraz minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin¹⁹. Tym samym Minister AP oraz Minister KiŚ wspólnie odpowiadają za system zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa²⁰.

W sprawie prowadzonych w MAP analiz w zakresie zabezpieczenia dostaw węgla kamiennego dla gospodarstw domowych, Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu²¹ oświadczył m.in., że: „(...) gospodarstwa domowe w rozumieniu Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej - nie stanowią elementu infrastruktury krytycznej, skutkiem czego nie została zidentyfikowana konieczność przekazania do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa planów działania w zakresie zaopatrzenia gospodarstw domowych w paliwo opałowe”. Dodatkowo wskazał, że: „sektor gospodarstw domowych i zaopatrzenia ich w surowce energetyczne - związany jest z działem administracji rządowej energia, który obejmuje kwestie bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych i paliw. Działem tym kieruje Minister Klimatu i Środowiska”.

(akta kontroli str. 7, 1885)

Zgodnie z art. 9b ustawy o działach administracji rządowej, minister właściwy do spraw aktywów państwowych reprezentuje Skarb Państwa w zakresie spraw dotyczących gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa i w związku z tym, zgodnie z art. 9b ust. 3 ww. ustawy, może inicjować politykę państwa w zakresie wykorzystania mienia państwowego, w celu zapewnienia jego racjonalnego i efektywnego wykorzystania, zwiększenia jego wartości oraz realizacji polityki gospodarczej państwa.

W związku z napaścią zbrojną Rosji na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r. Minister AP otrzymał od Minister KiŚ, pismo w sprawie potencjalnego braku dostaw węgla kamiennego z importu z Rosji, który w poprzednich latach uzupełniał krajowy bilans paliwowo-energetyczny, zwłaszcza w sektorze odbiorców indywidualnych, w tym w gospodarstwach domowych. W piśmie Minister KiŚ poinformowała o planowanym przedłożeniu do Prezesa RM wniosku, dotyczącego konieczności zwiększenia przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych²² zapasów węgla kamiennego do maksymalnego poziomu lub utworzenia rezerwy strategicznej tego surowca.

¹⁷ Dalej: „Program”.

¹⁸ Dalej: „RCB”.

¹⁹ Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 116/2020 z dnia 13 sierpnia 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

²⁰ Zgodnie z Programem: W przypadku, gdy odpowiedzialność za system została podzielona między więcej niż jednego ministra, każdy z koordynatorów będzie realizować zadania w stosunku do tych obiektów, które zostały uzgodnione z pozostałymi współkoordynatorami.

²¹ Dalej: „Dyrektor DKiA”. Wszystkie przywołane w wystąpieniu pokontrolnym wyjaśnienia i odpowiedzi Dyrektora DKiA zostały udzielone w imieniu Ministra AP (w odpowiedzi na pytania skierowane do Ministra AP), na podstawie upoważnienia Ministra AP znak DP.014.386.2022 (IK: 767296) z dnia 9 listopada 2022 r. dla Zbigniewa Kłody – Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu w MAP do udzielania Najwyższej Izbie Kontroli, w imieniu Ministra Aktywów Państwowych, wyjaśnień oraz przedkładania dokumentów i materiałów niezbędnych do przygotowania lub przeprowadzenia kontroli przez kontrolerów NIK.

²² Dalej: „RARS”.

Jednocześnie Minister KiŚ zwróciła się o potwierdzenie wolumenu potrzebnego do maksymalnego wypełnienia magazynów oraz o poparcie ww. wniosku.

W odpowiedzi z 1 marca 2022 r. Minister AP podał, że w 2021 r. do Polski sprowadzono 8,3 mln ton węgla kamiennego, w tym 8 mln ton węgla energetycznego, który w istotnej części trafił do lokalnych ciepłowni i gospodarstw domowych. Wskazał też, że import z Federacji Rosyjskiej był realizowany głównie przez firmy prywatne. Zauważył, że według szacunków MAP wolumen niedoboru węgla mógłby być częściowo zmniejszony poprzez zintensyfikowanie wydobycia w krajowych kopalniach oraz zakup węgla importowanego przez spółki z udziałem Skarbu Państwa²³, jednak nadal braki surowcowe wyniosą 3 mln ton węgla kamiennego energetycznego. Minister AP postulował także, aby Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych rozważyła zakup węgla z importu. Podał także średnie wartości parametrów jakościowych tego surowca dla gospodarstw domowych i lokalnych ciepłowni.

W związku z powyższym Minister KiŚ w piśmie z dnia 4 marca 2022 r. zwróciła się do Prezesa RM²⁴ o pilne podjęcie decyzji o utworzeniu rezerwy strategicznej węgla kamiennego energetycznego poza Programem rezerw strategicznych, tj. zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. *o rezerwach strategicznych*²⁵.

(akta kontroli str. 18, 930-931, 1766)

W ramach działań podejmowanych, w celu zabezpieczenia dostaw węgla energetycznego po agresji Rosji na Ukrainę, MAP w zakresie swojej właściwości:

- zwróciło się do Zarządu PGG S.A. (pismo z 31 marca 2022 r., IK: 695034) wskazując na konieczność przygotowania harmonogramu działań koniecznych do podjęcia w celu zwiększenia produkcji węgla kamiennego, w związku z aktualną sytuacją międzynarodową dotyczącą dostępności surowców energetycznych;
- skierowało do Minister KiŚ pismo z 1 marca 2022 r. (znak: DGA.I.070.3.2022)²⁶, w którym wskazało przewidywaną wielkość niedoboru węgla kamiennego energetycznego w ilości 3 mln ton, mogącą wystąpić na polskim rynku po ograniczeniu dostaw z kierunku wschodniego (po uwzględnieniu zwiększenia wydobycia i importu przez spółki Skarbu Państwa) oraz podano średnie wartości parametrów jakościowych węgla dla gospodarstw domowych i lokalnych ciepłowni²⁷;
- w ramach analiz dot. bezpieczeństwa energetycznego zwróciło się pismem z 29 czerwca 2022 r. do spółek Skarbu Państwa²⁸ o informacje w celu oszacowania możliwości zwiększenia wydobycia węgla kamiennego energetycznego w perspektywie do 10 lat względem planów wydobywczych i otrzymało żądane dane, wg których: JSW S.A. poinformowała, że zgodnie z przyjętą i realizowaną strategią biznesową nie planuje wzrostu wydobycia węgla do celów energetycznych, PGG S.A. oszacowała wzrost wydobycia w latach 2023-2032 łącznie na 30 791 tys. ton węgla przy wzroście nakładów w tym

²³ Dalej: „SP”.

²⁴ Minister KiŚ zasugerowała w tym piśmie zakup 3 mln ton węgla z importu (według parametrów podanych przez MAP) i wskazała na zasadność podjęcia przez RARS działań związanych z obsługą pozyskanego surowca, w tym magazynowaniem i transportem. W następstwie w dniu 18 maja 2022 r. Prezes RM wydał decyzję o utworzeniu rezerwy strategicznej i powierzył jej wykonanie RARS.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 294.

²⁶ Pismo stanowiło odpowiedź na pismo MKiŚ z 24 lutego 2022 r. w sprawie konieczności zwiększenia przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych zapasów węgla kamiennego lub utworzenia rezerwy strategicznej tego surowca w związku z potencjalnym brakiem dostaw węgla importowanego z Rosji.

²⁷ Wartość opałowa (Q) – 24 606 kJ/kg, popiół (A) 8,1%, siarka (S) – 0,44%, wilgoć całkowita (W) – 13,6%, zdolność spiekania (RI) – poniżej 25.

²⁸ JSW S.A., Tauron Wydobycie S.A., PPG S.A., Węgłokoks Kraj S.A. LW Bogdanka S.A.

okresie CAPEX 9 769,15 mln zł i OPEX 13 991,54 mln zł, LW Bogdanka określiła szacunkowe zwiększenie wydobycia na 1,5 – 2,0 mln ton rocznie przy nakładach CAPEX 480 mln zł, Węglkokoks Kraj S.A. poinformowała, że nie ma możliwości zwiększenia wydobycia węgla energetycznego, a jedynie w 2023 r. z uwagi na sytuację geopolityczną i rynkową planuje podwyższyć wydobycie w stosunku do zaakceptowanego Programu Operacyjnego z 1 170 tys. ton do 1 300 tys. ton.

(akta kontroli str. 16-26, 930-931)

MAP monitorowało produkcję i sprzedaż węgla kamiennego energetycznego oraz prowadziło analizy w tym zakresie na podstawie zagregowanych danych o różnym stopniu szczegółowości, pozyskiwanych od jego producentów za pośrednictwem Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.²⁹ Oddział w Katowicach, w tym także w oparciu o otrzymane i uzgodnione z MKiŚ formularze, w celu (jak wyjaśniono) uzyskania obrazu sytuacji w sektorze węgla kamiennego po agresji Rosji na Ukrainę.

(akta kontroli str. 27-107)

W sprawie działań podejmowanych w celu identyfikacji, analizy oraz reakcji na ryzyko braku węgla kamiennego dla sektora komunalnego (w tym gospodarstw domowych), po agresji Rosji na Ukrainę, Dyrektor DKiA oświadczył: *„(...) w celu poprawy trudnej sytuacji rynkowej, konieczne było przede wszystkim zwiększenie podaży surowca, tak aby zaspokoić aktualny popyt (...). Odbywało się to poprzez działania spółek Skarbu Państwa w zakresie zwiększenia produkcji w odniesieniu do pierwotnych planów, jak i zwiększenie wielkości importu oraz dywersyfikację jego kierunków - tzn. poprzez wykorzystanie kierunków dotychczasowych (tj.: Australii, Czech, Kanady, Kazachstanu i USA), jak i poprzez pozyskanie dostaw węgla z nowych kierunków. Ponadto spółki Skarbu Państwa, zajmujące się produkcją węgla, przygotowywały oferty dedykowane odbiorcom indywidualnym (użytkującym kotły węglowe), w celu zapewnienia możliwości bezpośredniego kupna węgla w cenach producenta. Przykładem takiego działania była podjęta przez spółkę PGG S.A. inicjatywa pozwalająca na zakup węgla w sklepie internetowym (<https://sklep.pgg.pl/>) w cenach producenta, bez marż pośredników.”*

(akta kontroli str. 9)

Minister AP oraz przedstawiciele departamentów³⁰ MAP uczestniczyli w posiedzeniach Międzyresortowego Zespołu do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych, powołanego zarządzeniem Prezesa RM z dnia 15 lipca 2022 r.³¹, na których omawiano m.in. kwestie dotyczące kontraktacji i importu węgla oraz realizację działań związanych z dystrybucją i sprzedażą węgla.

(akta kontroli str. 237-313)

Działający w MAP Zespół kryzysowy do spraw monitorowania zagrożeń w sektorze elektroenergetyki i gazu³², wg sprawozdania z jego działalności z dnia 7 kwietnia 2022 r., rekomendował w odniesieniu do:

- spółek energetycznych – m.in. ustalenie pomiędzy spółkami sektora elektroenergetycznego, sektora wydobywczego lub obrotu węglem kamiennym, a także przewoźnikami, harmonogramu budowy zapasów węgla kamiennego,

²⁹ Dalej: „ARP”.

³⁰ M.in. dyrektorzy Departamentu Analiz i Sprawozdawczości, Departamentu Górnictwa/Departamentu Górnictwa i Hutnictwa.

³¹ M.P. poz. 699.

³² Powołany zarządzeniem Ministra Aktywów Państwowych z dnia 22 grudnia 2021 r w sprawie powołania Zespołu kryzysowego do spraw monitorowania zagrożeń w sektorze energetyki i gazu. (Dz. Urz. MAP poz. 41), którego celem było: (1) monitorowanie zagrożeń w elektroenergetyce spowodowanych niskimi poziomami zapasów; (2) - identyfikacja przyczyn niskiego poziomu zapasów w elektroenergetyce; (3) monitorowanie cen gazu na Towarowej Gieldzie Energii oraz rynkach zagranicznych; (4) rekomendowanie działań w celu przeciwdziałania zagrożeniom na rynku energii i gazu.

a w sytuacji niedoboru węgla na rynku rodzimym, rekomendował zakup węgla importowanego (w celu minimalizacji kosztów zakupu węgla z importu - import powinien być realizowany na poziomie krajowym przez wyspecjalizowany podmiot, na podstawie złożonego zapotrzebowania przez poszczególne spółki sektora elektroenergetycznego);

- spółek wydobywczych - m.in. weryfikację możliwości zwiększenia wydobycia węgla kamiennego w 2022 r.;
- spółek kolejowych – m.in. rozwiązanie wąskich gardeł w portach, w związku ze zwiększonym importem węgla kamiennego z terenów zamorskich;
- portów morskich – m.in. weryfikację przepustowości portów morskich i ich możliwości przeładunkowych (maksymalne wykorzystanie logistyczne portów morskich pod kątem zwiększonego importu węgla) oraz sprawdzenie możliwości rozładunku w prywatnych portach lub poza granicami kraju np. w Rydze, wraz ze zorganizowaniem transportu kolejowego;

Zespół zwrócił uwagę, że: *„wprowadzenie embarga na import rosyjskiego węgla na teren RP, może doprowadzić do istotnego zaburzenia w dostawach węgla do odbiorców indywidualnych i lokalnych ciepłowni, a w dalszej kolejności energetyki zawodowej. Ponadto w związku z trudną sytuacją na rynku paliw energetycznych i wysokimi cenami gazu, wprowadzenie regulacji uniemożliwiających import węgla z Rosji może zdezorganizować logistykę dostaw do elektrowni zawodowych. Z tego względu niezbędne jest monitorowanie harmonogramu budowy zapasów zgodnie z założeniami przedłożonymi przez spółki a w przypadku identyfikacji zagrożenia budowy zapasów niezbędne jest dokonanie analizy przedmiotowej sytuacji i ustalenie harmonogramu działań eliminujących zagrożenia.”*

(akta kontroli str. 629-636)

Na okoliczność innych działań podejmowanych w MAP w celu zabezpieczenia dostaw węgla kamiennego dla gospodarstw domowych (ciągłość dostaw, dystrybucji) po agresji Rosji na Ukrainę oraz udziału MAP w działaniach dotyczących zabezpieczenia paliw stałych dla sektora komunalnego, w tym gospodarstw domowych, Dyrektor DKiA oświadczył: *„(...) że w związku ze skierowanym do Ministerstwa Aktywów Państwowych pismem spółki Węglokoks S.A. z 13 kwietnia 2022 r. (...)”³³ w sprawie propozycji wdrożenia procedury strategicznego dla bezpieczeństwa Państwa importu węgla energetycznego na rynku polskim, Minister Aktywów Państwowych w piśmie z 4 maja 2022 r., (...), skierowanym do Ministra Klimatu i Środowiska wyraził wsparcie dla ww. propozycji spółki Węglokoks S.A. (...). W ślad za wymienionym pismem w dniu 18 maja 2022 r., odbyło się robocze spotkanie online dotyczące wdrożenia procedury strategicznego dla bezpieczeństwa Państwa importu węgla energetycznego na rynek polski. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Ministerstwa Aktywów Państwowych oraz spółki*

³³ W piśmie Węglokoks S.A. przedstawił propozycję uregulowania procesu importu węgla energetycznego z innych kierunków niż Białoruś i Rosja. Węglokoks S.A. proponował zakup przez Spółkę około 120 – 200 tys. ton węgla miesięcznie na następujących warunkach: (1) podmiotem odpowiedzialnym za finansowanie procedury zakupu węgla z importu byłaby Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych (RARS); (2) importowany węgiel byłby sprzedawany niezwłocznie do RARS w celu możliwości płynnego finansowania kolejnych transakcji jego zakupu; (3) węgiel transportowany byłby z portów bezpośrednio do odbiorców oraz częściowo do Centralnego Składowiska w Ostrowie Wielkopolskim w celu odbudowy stanu rezerwowego; (4) w sytuacji braków na polskim rynku, węgiel z Centralnego Składowiska byłby sprzedawany bezpośrednio przez RARS do podmiotów działających na polskim rynku w cenach interwencyjnych. Węglokoks S.A. zaznaczył, że w przypadku akceptacji zaproponowanych działań, mógłby niezwłocznie rozpocząć import węgla w 2022 roku i w kolejnych latach.

Węglkokoks S.A. Ponadto w dniu 13 czerwca 2022 r. w Ministerstwie Aktywów Państwowych odbyło się spotkanie, którego celem było omówienie kwestii niedoborów węgla kamiennego oraz kwestii dotyczących wydobycia i importu węgla.”
(akta kontroli str. 7-8)

Decyzja Prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 2022 r. (ze zmianami z dnia 8 sierpnia 2022 r., 12 czerwca 2023 r. i 22 sierpnia 2023 r.) polecająca zakup i sprowadzenie do Polski węgla.

W dniu 13 lipca 2022 r. Prezes RM wydał na wniosek Ministra KiŚ z dnia 4 lipca 2022 r. decyzję nr BPRM.5020.19.1.2022(1), w której polecono spółkom Węglkokoks S.A. oraz PGE Paliwa Sp. z o.o. dokonanie zakupu i sprowadzenia do Polski 4,5 mln ton węgla energetycznego o parametrach zbliżonych do parametrów jakościowych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe, tj. wartość opałowa 20-25 MJ/kg (po zmianie decyzji z dnia 8 sierpnia 2022 r. - 20-28 MJ/kg), sortyment 5-90 mm. Projekt tej decyzji był konsultowany z MAP.

Zmiana ww. decyzji z dnia 8 sierpnia 2022 r.³⁴ została dokonana na wniosek Ministra AP i Minister KiŚ, kolejna z dnia 12 czerwca 2023 r. na wnioski Ministra AP, Minister KiŚ i PGE Paliwa Sp. z o.o., a następna z dnia 22 sierpnia 2023 r. – na wniosek Minister KiŚ, Zakres zmian przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 415-421, 448-449, 1533-1557)

Polecenie Prezesa RM zostało skierowane do spółek z udziałem Skarbu Państwa, wobec których MAP wykonuje obowiązki nadzorcze wynikające z ustawy *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*. Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej odbywa się na zasadach prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu wartości tych akcji, z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa.

W MAP nie przeprowadzano kalkulacji kosztów związanych z wydaniem przez Prezesa RM ww. decyzji. Kwestie szacowania kosztów jej realizacji były przedmiotem korespondencji, uzgodnień oraz wyjaśnień pomiędzy MKiŚ a Węglkokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o., natomiast MAP uczestniczyło w tym procesie (w ramach sprawowanego nadzoru nad spółkami), otrzymując taką korespondencję do wiadomości oraz zajmując stanowisko w wymaganych przypadkach.

Dyrektor DKiA, w sprawie prowadzenia w MAP kalkulacji i analiz kosztów przed wydaniem ww. decyzji oświadczył, że MAP na bieżąco monitorowało ceny węgla importowanego do Polski oraz ceny węgla energetycznego w portach ARA (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpia), wraz z kosztem przeładunku w ARA i frachu morskiego pomiędzy portami ARA a portami polskimi. Ponadto stwierdził: „Jednocześnie należy podkreślić, że działem administracji rządowej energia, który obejmuje kwestie bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych i paliw - kieruje Minister Klimatu i Środowiska.”

(akta kontroli str. 12-13, 166-179)

MAP brało udział w uzgadnianiu i opiniowaniu projektu decyzji³⁵ Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r. oraz projektów ich zmian, będąc w niektórych przypadkach ich inicjatorem. Uzgodnienia te odbywały się także z udziałem spółek SP wskazanych w ww. decyzjach, które również wskazywały na potrzeby wprowadzenia zmian w treści decyzji.

(akta kontroli str. 1533-1557)

³⁴ Nr BPRM.5020.19.1.2022 (9) z 8 sierpnia 2022 r.

³⁵ Znak BPRM.5020.19.1.2022(1).

Pismem z 27 lipca 2022 r., Minister AP złożył wniosek o zmianę decyzji z 13 lipca 2022 r., w nw. zakresie:

- zmiana upływu terminu zakupu węgla z 31 sierpnia 2022 r. na 31 października 2022 r.;
- dodanie słowa „przynajmniej” przed ilościami węgla do sprowadzenia przez każdą ze spółek;
- zmiana wartości opałowej z 20-25 MJ/kg na 20-28 MJ/kg;
- zmiana terminu na sprowadzenie węgla z 31 października 2022 r. na 30 kwietnia 2023 r.;
- usunięcie zakazu sprzedaży węgla opałowego prywatnym pośrednikom;
- dodanie sformułowania umożliwiającego zakup miałów i węgla opałowych przez RARS w przypadku braku możliwości sprzedaży na rynku;
- doprecyzowanie zawartości umów zawieranych przez Ministra KiŚ z importerami (PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglokoks S.A.).

(akta kontroli str. 422-424)

W tym samym dniu Minister KiŚ złożyła wniosek³⁶ do Prezesa RM o zmianę jego decyzji w części dotyczącej przeniesienia obowiązku zawarcia niezbędnych umów związanych z realizacją wskazanych w decyzji z 13 lipca 2022 r. poleceń na ministra właściwego do spraw aktywów państwowych. W uzasadnieniu wniosku Minister KiŚ wskazała, że: *„Biorąc pod uwagę zakres zadań znajdujących się we właściwości ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, wprowadzenie proponowanej zmiany umożliwi efektywniejszą realizację Decyzji.”* Wniosek nie został uwzględniony.

(akta kontroli str. 235, 574, 1071, 1824)

W dniu 8 sierpnia 2022 r. Prezes RM zmienił decyzję z 13 lipca 2022 r., w ten sposób, że:

- przesunięty został końcowy termin zakupu z 31 sierpnia 2022 r. na 31 października 2022 r. i termin sprowadzenia z 31 października 2022 r. na 30 kwietnia 2023 r.;
- dodano słowo „przynajmniej” przed ilościami węgla energetycznego do sprowadzenia przez spółki wymienione w tej decyzji oraz zwiększono z 2,5 mln ton do 3 mln ton ilość węgla do zakupu przez PGE Paliwa Sp. z o.o.;
- usunięto zakaz sprzedaży węgla opałowego do prywatnych pośredników;
- zmieniono źródło finansowania z FPC na środki budżetu państwa oraz fundusze celowe³⁷.

(akta kontroli str. 418-420, 1828)

W dniu 9 marca 2023 r.³⁸ MAP przesłało kolejne propozycje zmian do decyzji z 13 lipca 2022 r., zmienionej decyzją z dnia 8 sierpnia 2022 r., wg których:

- wniesiono o usunięcie w punkcie 2 decyzji części zdania w brzmieniu *„w okresie od 1 lipca 2022r. do 31 października 2022r.”*, podając w uzasadnieniu: *„W obecnym brzmieniu pkt 2 Decyzji wskazuje się, że kontraktacja zakupów węgla powinna zakończyć się w terminie do 31 października 2022 r. Należy jednak podkreślić, że w związku z cenami węgla na rynkach międzynarodowych*

³⁶ Wniosek z dnia 27 lipca 2022 r. Znak: DSA-WPE.524.8.2022.AM.

³⁷ Dyrektor Generalna KPRM w piśmie z 18 stycznia 2023 r. (znak DNK.WN.1781.23.2022) podała, że zmiana źródła finansowania nastąpiła z uwagi na wejście w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym. W art. 23 tej ustawy uchylono część przepisów ustawy z 23 czerwca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw, w tym m.in. uchylono przepisy stanowiące podstawę finansowania pierwotnej decyzji z 13 lipca 2022 r. wydanej dla spółek PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglokoks S.A. Po wejściu w życie ww. przepisów zaistniała zatem potrzeba wskazania w decyzjach nowego, aktualnego źródła finansowania dla wydanych poleceń.

³⁸ Pismo znak DGH.I.413.14.2023 (IK:809705) skierowane do Zastępcy Szefa KPRM.

realizacja Decyzji w tym zakresie spowodowałaby konieczność kontraktowania węgla w wysokich cenach na przyszłe okresy. Dlatego też Spółki (PGE Paliwa oraz Węglukoks), realizując Decyzję, nie zakontraktowały całości węgla w wyznaczonym okresie, ponieważ oznaczałoby to zakup węgla w okresie podwyższonych cen. Zakup poza wyznaczonym okresem czasu nie zagroził realizacji podstawowego celu Decyzji, jakim było zapewnienie dostaw węgla do gospodarstw domowych. Natomiast działanie takie umożliwiło zmniejszenie kosztów związanych z realizacją zadania, ponieważ ceny węgla w listopadzie sukcesywnie zaczęły spadać, co będzie miało ostatecznie pozytywny wpływ na budżet Skarbu Państwa.”

- zmianę w treści punktu 2 z brzmienia „przynajmniej 2 mln ton węgla energetycznego” na „do 2 mln ton węgla opałowego, jednak nie więcej niż wynikać będzie z zapotrzebowania rynkowego na węgiel opałowy powiększonego o rezerwę stanowiącą zapas strategiczny”, podając w uzasadnieniu: „Obecne brzmienie pkt 2 Decyzji oznacza – biorąc pod uwagę udział węgla opałowego (ok. 30%) w ilości węgla ogółem sprowadzonego do Polski – konieczność sprowadzenia co najmniej 6,7 mln ton węgla. Z dotychczasowego przebiegu importu i dalszej dystrybucji surowca wynika, że zapotrzebowanie mieszkańców gmin na węgiel opałowy jest niższe od przewidywanego. Podobnie – choć na większą skalę – wygląda sytuacja dotycząca mialów energetycznych, które pozostają po przesianiu sprowadzonego paliwa. Sprowadzenie niemal 7 mln ton węgla mogłoby skutkować istotnymi problemami logistycznymi (całkowita blokada portów i miejsc składowania), a także postępującą degradacją węgla grubego, którego nadmiar składowany byłby do kolejnego sezonu grzewczego. Powyższa zmiana zmięguje powyższe ryzyka, a także umożliwi importerom elastycznie reagować na zmiany popytu i podaży, w szczególności w obliczu znacznego uaktywnienia się importerów prywatnych w ostatnich miesiącach.”

(akta kontroli str. 317-318)

W wyniku uzgodnień i konsultacji z udziałem zainteresowanych stron, 26 maja 2023 r. do MAP wpłynął z KPRM projekt decyzji zmieniającej, wg którego zaproponowano:

- wprowadzenie zapisu o zakupie i sprowadzeniu węgla w postaci niesortowanej umożliwiającej wysortowanie ilości (nie podanej w projekcie decyzji zmieniającej) węgla energetycznego o parametrach zbliżonych do parametrów jakościowych węgla wykorzystywanego przez gospodarstwa domowe (wartość opałowa ok. 20-28 MJ/kg oraz sortyment 5-90 mm);
- usunięcie zapisu odnoszącego się do terminu rozpoczęcia zakupu węgla (tj. od dnia wydania decyzji). W uzasadnieniu projektu decyzji zmieniającej zapisano: „Do należytego zrealizowania tego celu możliwe jest wykorzystanie również węgla zakupionego przez spółki przed dniem wydania decyzji i sprowadzonego do Polski do dnia 30 kwietnia 2023 r., o ile parametry tego węgla są zgodne z parametrami określonymi w poleceniach.”

(akta kontroli str. 317-318)

Decyzją³⁹ z dnia 12 czerwca 2023 r. Prezes RM dokonał zmiany decyzji z 13 lipca 2022 r., zmienionej decyzją z dnia 8 sierpnia 2022 r., w ramach której:

- zmieniono dla obydwu spółek dotychczasowe terminy zakupu 31 października 2022 r. i sprowadzenia 30 kwietnia 2023 r. na 30 kwietnia 2023 r. dla zakupu i sprowadzenia, usuwając przy tym terminy rozpoczęcia tych działań;

³⁹ Znak BPRM.5023.4.3.2023.

- w miejsce dotychczasowych zapisów dot. zakupu i sprowadzenia węgla w ilości przynajmniej 3 mln ton przez PGE Paliwa Sp. z o.o. i przynajmniej 2 mln ton przez Węglokoks S.A. o wartości opałowej ok. 20-28 MJ/kg oraz w sortymencie 5-90 mm, wprowadzono zapisy umożliwiające zakup i sprowadzenie, w tym przystosowanie do sprzedaży, węgla kamiennego w postaci niesortowanej w ilości umożliwiającej wysortowanie (z tolerancją +/- 20%) 3 mln ton przez PGE Paliwa Sp. z o.o. i 0,815 mln ton przez Węglokoks S.A. węgla o parametrach: wartość opałowa ok. 20-28 MJ/kg oraz sortyment 5-90 mm.

(akta kontroli str. 448-449)

W dniu 22 sierpnia 2023 r. Prezes RM, po rozpatrzeniu wniosku Minister KiŚ z dnia 21 lipca 2023 r., doprecyzowanego wnioskiem z 18 sierpnia 2023 r., zmienił poprzednie decyzje w ten sposób, że w treści decyzji z 22 sierpnia 2023 r. umieszczono zdanie: *„Poleceniami objęty jest również węgiel zakupiony (z kontraktowany) przez Spółki przed dniem wydania decyzji, o ile umożliwia wysortowanie węgla energetycznego o parametrach zgodnych ze wskazanymi w poleceniach.”*.

(akta kontroli str. 1846-1848)

MAP uczestniczyło w konsultacji projektów umów wynikających z decyzji wydanych przez Prezesa RM, które odbyły się z inicjatywy MKiŚ w dniach 7 i 8 grudnia 2022 r. oraz 9 i 11 maja 2023 r., także z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Finansów, KPRM, Prokuratury Generalnej RP, RARS, UOKiK, Węglokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o.

(akta kontroli str. 351, 354-365, 1764-1765)

MAP otrzymało do wiadomości pismo PGE Paliwa Sp. z o.o. do MKiŚ (przekazane także do wiadomości Prezesa RM) z 16 marca 2023 r.⁴⁰, w którym spółka zwróciła się o jak najszybsze zawarcie umowy na podstawie decyzji Prezesa RM z 13 lipca 2022 r., argumentując to szerokim zakresem podjętych działań, dokonaniem zakupów i ponoszeniem całego ciężaru finansowania realizacji Decyzji do tej chwili.

(akta kontroli str. 333-334)

MAP otrzymał także do wiadomości pismo Węglokoks S.A. do MKiŚ z 28 kwietnia 2023 r., w którym spółka wezwała MKiŚ do podpisania umowy, wskazując na bezumowny charakter podejmowanych przez nią działań, zaciągnięcie w związku z realizacją decyzji w bankach wielomiliardowych zobowiązań kredytowych i ponoszenie kosztów odsetek (miesięcznie ok. 18 mln zł oraz 6 mln zł w związku z koniecznością utrzymania wysokiego wolumenu mialów energetycznych będących pochodną wprowadzenia do obrotu węgla opałowego). W piśmie spółki wskazano także ryzyko utraty możliwości realizacji przez nią zobowiązań odsetkowych względem banków na przełomie maja i czerwca 2023 r. i ryzyko utraty możliwości realizacji zakupów stali oraz ryzyko wystąpienia zakłóceń w działalności spółek należących do grupy Węglokoks S.A.

(akta kontroli str. 345-346)

W piśmie Węglokoks S.A. z dnia 7 czerwca 2023 r. do Ministra AP zwrócono się o „pilną interwencję w związku z notorycznym odsuwaniem w czasie realizacji zobowiązań Skarbu Państwa” wynikających z decyzji z 13 lipca 2022 r., co (jak podano) drastycznie pogorszyło sytuację finansową Spółki oraz innych spółek z grupy kapitałowej, a Spółka utraciła możliwość zaciągania dalszych zobowiązań finansowych.

(akta kontroli str. 380-383)

⁴⁰ Znak nr PGEP: 11/PGEP/2023.MKiŚ.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym wykonywanie przez Ministra AP praw z akcji należących do Skarbu Państwa powinno być odbywać się na zasadach prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu wartości tych akcji, z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa.

W sprawie działań podejmowanych przez MAP, w związku z otrzymywanymi informacjami o negatywnym wpływie braku umów, które powinny być zawarte przez Minister KiŚ w ramach realizacji decyzji z 13 lipca 2022 r., na kondycję finansową Węglokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o., Dyrektor DKiA stwierdził, że przedstawiciele MAP – zapewniają spółkom oraz MKiŚ wsparcie w zakresie wiedzy eksperckiej związanej z kwestiami nadzoru właścicielskiego oraz znajomością rynku węgla kamiennego w kontekście funkcjonowania administracji publicznej oraz uczestniczyli w czterech spotkaniach roboczych organizowanych przez MKiŚ w związku z opracowywaniem projektu umowy a także pismem⁴¹ z 28 czerwca 2023 r. MAP wystąpiło do Minister KiŚ o niezwłoczne doprowadzenie do zawarcia przedmiotowej umowy. Dyrektor DKiA zwrócił także uwagę, że „MAP nie jestem podmiotem wyznaczonym do zawarcia umowy z ww. spółkami, jak również należy zauważyć, że zawarcie ww. umowy w przypadku spółek, stanowi czynność pozostającą w wyłącznej kompetencji zarządu – w związku z powyższym podkreślić należy, że MAP nie ma ustawowych uprawnień do podejmowania działań zmierzających do finalizacji zawarcia umowy”.

NIK zauważa, że MAP odpowiada za nadzór nad działalnością spółek wyznaczonych do realizacji importu węgla na podstawie przepisów ustawy o zasadach gospodarowania mieniem państwowym, zatem bez względu na to, czy został wyznaczony do zawarcia umów ze spółkami czy nie – powinien podejmować działania celem jak najszybszego wyjaśnienia wszystkich problemów zawarcia umów zapewniających ochronę interesów spółek i Skarbu Państwa. Ponadto Minister AP został wyznaczony do zawarcia umowy z PKP CARGO S.A. na transport zakupionego przez ww. spółki węgla z portów morskich do centrów dystrybucyjnych węgla (zagadnienie to zostało szczegółowo opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego), przez co był współodpowiedzialny za całokształt procesu zabezpieczenia importu węgla kamiennego w związku z wprowadzeniem embarga na jego dostawę z Rosji.

(akta kontroli str. 373-374)

Umowa⁴² w sprawie finansowania zadań objętych decyzjami Prezesa RM ze spółką Węglokoks S.A. została podpisana przez Minister KiŚ w dniu 8 sierpnia 2023 r. Z kolei umowa w ze spółką PGE Paliwa Sp. z o.o. została podpisana przez Minister KiŚ w dniu 10 października 2023 r.

Zgodnie z jej treścią (§2 ust. 2) maksymalny limit środków przeznaczonych na finansowanie realizacji decyzji Prezesa RM w przypadku Węglokoks S.A. wynosił 3 016,4 mln zł, a w przypadku PGE Paliwa Sp. z o.o. – 1 547,3 mln zł. Środki te przysługują na sfinansowanie uzasadnionych, celowych, rzetelnie udokumentowanych, racjonalnych kosztów poniesionych bezpośrednio w celu realizacji Decyzji Prezesa RM. Do kosztów tych należały m.in.:

- koszty zakupu węgla;
- koszty sprowadzenia węgla do Polski transportem kolejowym, samochodowym lub drogą morską, w tym koszty *demurrage*;
- koszty obsługi kredytów, linii kredytowych, linii gwarancyjnych, poręczeń, linii transakcyjnych, do których zalicza się odsetki, koszty prowizji, opłat za

⁴¹ Znak DGH.I.413.32.2023 IK:847279.

⁴² Umowa nr 46/DB/2023.

niewykorzystanie kredytu, koszty gwarancji, koszty notarialne oraz pozostałe koszty bankowe, które są bezpośrednio związane z obsługą importu węgla.

Z uwagi na fakt, iż spółki Węglkokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. finansowały transport szynowy węgla realizowany przez PKP CARGO S.A. z portów do Centrów Produkcyjno-Dystrybucyjnych, w ramach kosztów zakupu węgla uwzględnione były m.in. jego koszty.

Zgodnie z umową (§2 ust. 8) do przychodów zalicza się m.in. przychody ze sprzedaży węgla objętego decyzją Prezesa RM oraz rekompensaty przysługujące Spółce na podstawie ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*. W §2 ust. 25 umowy wskazano, że finansowanie decyzji z budżetu państwa nie obejmuje potencjalnych zysków Spółki, które mogłyby być osiągnięte w ramach realizacji czynności objętych decyzją Prezesa RM.

(akta kontroli str. 1751, 1853-1881, 1919-1930)

Decyzja Prezesa RM z 25 lipca 2022 r. (ze zmianą z dnia 6 października 2022 r.) polecająca transport węgla importowanego na podstawie decyzji z 13 lipca 2022 r.

W dniu 25 lipca 2022 r. Prezes RM wydał, na wniosek Minister KiŚ z dnia 4 lipca 2022 r., decyzję⁴³, w której polecił spółce PKP CARGO S.A. przetransportowanie węgla zakupionego (na podstawie decyzji z 13 lipca 2022 r.) przez spółki Węglkokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. do Centrów Produkcyjno-Dystrybucyjnych wskazanych przez te spółki i wyznaczył ministra właściwego do spraw aktywów państwowych do zawarcia niezbędnej umowy związanej z realizacją tego polecenia. Realizacja polecenia miała być finansowana na podstawie umowy zawartej przez SP - Ministra AP ze środków FPC, a po zmianie z dnia 6 października 2022 r. - ze środków budżetu państwa.

(akta kontroli str. 410-414)

MAP brało udział w uzgadnianiu i opiniowaniu projektu decyzji⁴⁴ Prezesa RM z 25 lipca 2022 r. oraz na wniosek PKP CARGO S.A. zainicjowało jej zmianę.

Pismem z 27 lipca 2022 r.⁴⁵ Minister AP złożył do Prezesa RM wniosek o zmianę decyzji wydanej 25 lipca 2022 r. w zakresie m.in.:

- możliwości realizacji zadań nałożonych na PKP CARGO S.A. tą decyzją także przez spółki zależne Grupy PKP CARGO S.A. oraz inne podmioty, którym PKP CARGO S.A. zleciłaby przewóz węgla;
- przypisania PKP CARGO S.A. wiodącej roli w organizowaniu przewozów węgla;
- zapewnienia finansowania realizacji tej decyzji z FPC, poprzez zabezpieczenie środków finansowych w wysokości nie niższej niż 300 mln zł dla MAP, który miał dokonać ich wypłaty na rzecz PKP CARGO S.A. na podstawie zawartej umowy. Minister AP podkreślił, że finansowanie powinno uwzględniać, poza kosztami przetransportowania węgla zakupionego przez spółkę PGE Paliwa Sp. z o.o. oraz spółkę Węglkokoks S.A. w celu realizacji decyzji Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r., także: (1) zapłatę odszkodowań w przypadku poniesienia przez PKP CARGO S.A. szkody, spowodowanej realizacją zadań nałożonych decyzją Prezesa RM, w tym z tytułu utraconych dochodów oraz zwrot uzasadnionych i wykazanych kosztów (kary umowne i odszkodowania); (2) opłaty na rzecz zarządcy infrastruktury kolejowej poniesione przez PKP CARGO S.A. w związku z postojem pojazdów kolejowych na stacjach pośrednich i oczekiwaniem na wjazd do stacji docelowych.

⁴³ Znak BPRM.5020.19.2.2022(1).

⁴⁴ Znak BPRM.5020.19.2.2022(1).

⁴⁵ Nr DN II.I.5017.74.2022 (IK: 734892).

W piśmie z 27 lipca 2022 r. do Prezesa RM Minister AP wniósł również o dodanie w decyzji Prezesa RM z dnia 25 lipca 2022 r. skierowanej do PKPK CARGO S.A. przepisu, zgodnie z którym finansowanie realizacji decyzji Prezesa RM nie będzie dotyczyć transportu węgla sprzedawanego przez PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglkokoks S.A. do pośredników prywatnych, o ile koszty tego transportu zostałyby przez nich pokryte.

(akta kontroli str. 385-388)

W trakcie prac nad zmianą decyzji z 25 lipca 2022 r., Minister AP w piśmie⁴⁶ z 5 września 2022 r. do Szefa KPRM, zwrócił uwagę na finalizację procesu podpisania umowy z PKP CARGO S.A. i w związku z tym na potrzebę przyspieszenia prac zmierzających do wydania decyzji zmieniającej decyzję z 25 lipca 2022 r., w której miało zostać określone nowe źródło jej finansowania. Jednocześnie Minister AP poinformował Szefa KPRM, że PKP CARGO S.A. wstępnie oszacowała koszty, które w jej opinii, będzie musiała ponieść w związku z realizacją zadań nałożonych decyzją Prezesa RM, wskazując wg stanu na dzień 19 sierpnia 2022 r. wartość 1 088,1 mln zł, w tym koszty związane z usługami przewozowymi transportu węgla ok. 346,5 mln zł. Dodatkowo Minister AP poinformował Szefa KPRM, że zgodnie z informacjami przekazanymi w trybie roboczym przez PKP CARGO S.A. i spółki PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglkokoks S.A. przewóz węgla ma odbywać się na podstawie umów zawartych pomiędzy PKP CARGO S.A. a spółkami zobowiązanymi do importu węgla. Koszty związane ze standardowymi usługami przewozowymi transportu węgla (tzw. przewoźne) miały zostać określone w tych umowach na zasadach rynkowych i płatne w ramach normalnej praktyki rynkowej przez spółki importujące węgiel. Jednocześnie Minister AP poinformował Szefa KPRM, że umowa zawierana przez PKP CARGO S.A. nie będzie zawierała kosztów związanych z usługami przewozowymi transportu węgla.

Następnie w piśmie⁴⁷ z dnia 7 września 2022 r. skierowanym do Szefa KPRM zwrócił się o interpretację decyzji Prezesa RM, tj. o potwierdzenie, że zakres przedmiotowy wydanej decyzji, obejmuje możliwość zakwalifikowania pozostałych kategorii kosztów, wskazanych przez PKP CARGO S.A. jako niezbędnych do realizacji decyzji, w szczególności kosztów związanych z: (1) inwestycjami taborowymi w zakresie napraw P4 oraz P5 wagonów i lokomotyw, dodatkowo niezbędnych do podstawienia w celu wykonania decyzji – oszacowanych na ok. 345,9 mln zł; (2) utraconymi przychodami, związanymi z koniecznością odstąpienia od wykonywania zadań w ramach pozostałych kontraktów – oszacowanych na ok. 376,3 mln zł; (3) kosztami kar umownych i odszkodowań – oszacowanych na ok. 19,4 mln zł.

(akta kontroli str. 389-390, 394-396)

Z kolei w piśmie z 6 września 2022 r. skierowanym do Prezesa RM, Minister AP wniósł o jednoznaczne wskazanie w zmienianej decyzji konkretnego źródła finansowania realizacji polecenia skierowanego do PKP CARGO S.A. i zabezpieczenie środków, które mają być przeznaczone na sfinansowanie realizacji polecenia, w kwocie co najmniej 741,6 mln zł, co pozwoli na zawarcie niezbędnej umowy. Wnioskowana kwota nie zawierała kosztów związanych z usługami przewozowymi transportu węgla, które miały pokryć spółki importujące węgiel.

(akta kontroli str. 392-393)

Odpowiadając na pytanie kontrolera NIK do Prezesa RM, dotyczącym braku koordynacji działań ministrów w zakresie zapewnienia finansowania zadań, zleconych przez Prezesa RM spółkom z udziałem Skarbu Państwa, Podsekretarz Stanu oświadczyła, że: „(...) PRM, wydając decyzję z 13 lipca 2022 r. (...) w stosunku do

⁴⁶ Nr DN II.I.5017.74.2022.

⁴⁷ Nr IK:748140.

spółek Węglkokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. oraz decyzję z 25 lipca 2022 r. (...) w stosunku do spółki PKP Cargo S.A., działał na podstawie wniosku Ministra Klimatu i Środowiska. Istotą decyzji wydawanych przez PRM na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest jedynie kierunkowe wskazanie celu, jaki ma zostać osiągnięty oraz określenie ministra odpowiedzialnego za przygotowanie i wykonanie zadań koniecznych do jego osiągnięcia. Celem tym był zakup i sprowadzenie węgla do Polski. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, w poleceniu PRM wskazuje ministra właściwego do zawarcia umowy w przedmiocie realizacji polecenia. Od momentu wydania polecenia to ten minister jest właściwy do zrealizowania jego postanowień - zawarcia umowy i nadzoru nad jej realizacją (czyli innymi słowy nadzoru nad realizacją obowiązków nałożonych poleceniem). Samo polecenie jest jedynie pierwszym, formalnym i kierunkowym krokiem do zrealizowania wniosku ministra, poprzez nałożenie na wskazany podmiot konkretnego obowiązku (w tym przypadku zakupu i sprowadzenia- węgla). Konkretyzacja tych obowiązków i określenie wzajemnych uprawnień i obowiązków stron następuje jednak dopiero w ramach umowy – za której zawarcie i treść jest jednakże odpowiedzialny minister wskazany w poleceniu, a nie PRM. (...)”.

(akta kontroli str. 1910-1918)

Zmiana decyzji z 25 lipca 2022 r. została wprowadzona decyzją Prezesa RM⁴⁸ z 6 października 2022 r., w której:

- wprowadzono Centra Produkcyjno-Dystrybucyjne jako docelowe miejsca transportu węgla zamiast miejsc, które miały być wskazane w umowie związanej z realizacją decyzji;
- wprowadzono zapis umożliwiający realizację zadania przez spółki zależne PKP CARGO S.A. lub podmioty, z którymi spółka ta zawrze umowy przewozu;
- wydłużono termin transportu węgla z 31 grudnia 2022 r. na 30 czerwca 2023 r.;
- zmieniono źródło finansowania z FPC na środki budżetu państwa⁴⁹.

W zmienionej decyzji nie zmieniono zakresu finansowania realizacji polecenia Prezesa RM, tj. pozostawiono upoważnienie ministra właściwego do spraw aktywów państwowych do zawarcia z PKP CARGO S.A. niezbędnej umowy o sfinansowanie przewozu i procesu przewozowego węgla zakupionego przez PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglkokoks S.A.

(akta kontroli str. 450-623, 1828)

Ponadto po wydaniu decyzji Prezesa RM z dnia 25 lipca 2022 r., MAP:

- pozyskało z PKP CARGO S.A. informacje o wysokości i zakresie kosztów pozostających zdaniem tej spółki do sfinansowania (pismo z 19 sierpnia 2022 r. zawierające kwoty oszacowanych kosztów realizacji decyzji Prezesa RM z 25 lipca 2022 r. i ich kategorie wraz z uzasadnieniem oraz pismo z 5 stycznia 2023 r., w którym podano szacowaną kwotę kosztów realizacji ww. decyzji wynoszącą 741,6 mln zł, obejmującą: koszty napraw taboru kolejowego, utracone przychody związane z odstąpieniem od realizacji pozostałych kontraktów, koszty kar umownych i odszkodowań bez kosztów przewozu, które były ponoszone przez importerów węgla);

⁴⁸ Znak BPRM.5020.19.2.2022.

⁴⁹ Dyrektor Generalna KPRM w piśmie z 18 stycznia 2023 r. (znak DNK.WN.1781.23.2022) podała, że zmiana źródła finansowania nastąpiła z uwagi na wejście w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym. W art. 23 tej ustawy uchylono część przepisów ustawy z 23 czerwca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw, w tym m.in. uchylono przepisy stanowiące podstawę finansowania pierwotnej decyzji z 25 lipca 2022 r. wydanej dla PKP CARGO S.A. Po wejściu w życie ww. przepisów zaistniała zatem potrzeba wskazania w decyzjach nowego, aktualnego źródła finansowania dla wydanych poleceń.

- zwracało się do KPRM podnosząc kwestie:
 - doprecyzowania decyzji z 25 lipca 2022 r. w zakresie przedmiotu dofinansowania (pismo z 27 lipca 2022 r. znak DN II.I.5017.74.2022 do Prezesa RM),
 - szacowanej wielkości kosztów jej realizacji (pismo z 5 września 2022 r. do Szefa KPRM),
 - jednoznacznego wskazania źródła finansowania (pismo z 6 września 2022 r. do Prezesa RM),
 - ustaleń roboczych pomiędzy Węgłokoks S.A., PGE Paliwa Sp. z o.o. i PKP CARGO S.A. dot. pokrywania kosztów jego przewozu przez spółki importujące oraz zwracając się o potwierdzenie, że proponowany przez PKP CARGO S.A. zakres przedmiotowy (obejmującego m.in. inwestycje taborowe w zakresie napraw wagonów i lokomotyw) będzie możliwy do zakwalifikowania jako niezbędny dla realizacji decyzji (pismo z 7 września 2022 r. do Szefa KPRM),

Prezes RM w piśmie z 15 września 2022 r. do Ministra AP⁵⁰ (w nawiązaniu do ww. pism MAP z 5 września 2022 i z 7 września 2022 dot. rozliczenia kosztów zadania realizowanego przez PKP Cargo) zwrócił uwagę na potrzebę konsultacji projektów umów zawieranych w następstwie poleceń wydanych przez PRM przede wszystkim z Prokuratorią Generalną RP a także z MKiŚ, stwierdzając że wiąże się to z *„koniecznością wyeliminowania ryzyka podwójnego finansowania tych samych kosztów w ramach umów dotyczących transportu węgla zawieranych przez MKiŚ oraz MAP, jak również pozwoli na wyjaśnienie wątpliwości odnośnie kwalifikowalności wykazywanych przez Spółkę utraconych przychodów w ramach finansowania kosztów związanych z realizacją polecenia”*. Prezes RM zauważył także, iż *„na obecnym etapie (przed zawarciem umowy) zaproponowana konstrukcja potwierdzenia z góry prawidłowości zapisów umownych, przez podmiot nie będący stroną danej umowy, nie wydaje się prawidłowa. Biorąc w szczególności pod uwagę wskazany w wystąpieniu zakres kosztów, które mają być finansowane w ramach przedmiotowej umowy, zwracam także uwagę na potencjalne ryzyko wystąpienia pomocy publicznej i w konsekwencji na potrzebę konsultacji i uzgodnień projektu umowy także z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.”*

 - szacowanej kwoty realizacji decyzji z 25 lipca 2022 r. oraz działań podjętych dla pozyskania środków budżetowych,
- pismem z dnia 23 września 2022 r. wystąpiło do Ministra Finansów o dookreślenie źródła, z którego możliwe będzie sfinansowanie realizacji decyzji z 25 lipca 2022 r., a także w sprawie zwiększenia środków w części 55 – Aktywa państwowe z przeznaczeniem na to finansowanie. MAP w powyższej kwestii nie uzyskało odpowiedzi;
- prowadziło z PKP CARGO S.A. uzgodnienia w zakresie zapisów projektu umowy;
- uzyskało potwierdzenie od PKP CARGO S.A. i spółek importujących, że węgiel zakupiony przez nie w celu realizacji decyzji Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r. jest transportowany zgodnie z Decyzją a koszt transportu węgla, o którym mowa w Decyzji, jest pokrywany od początku jej realizacji w ramach normalnych praktyk rynkowych, przez spółki importujące, na podstawie postanowień kontraktów handlowych zawartych przez nie z PKP CARGO S.A., przy czym ceny usług kolejowych przewozów węgla kamiennego, świadczonych przez PKP

⁵⁰ Znak nr DP.124.12.2022.MT.

CARGO S.A. na podstawie tych kontraktów, są stawkami rynkowymi; pierwsza informacja dotycząca finansowania przewozu przez spółki importujące pojawiła się w mailu z 29 sierpnia 2022 r. z PKP CARGO S.A. do MAP, w którym przesyłając projekt umowy podano: „Zgodnie z aktualnym brzmieniem, wynagrodzenie za przewóz węgla PKP CARGO S.A. otrzymywała będzie od Węglokoks S.A. oraz PGE Paliwa Sp. z o.o. PKP CARGO S.A. nie otrzyma tym samym zaliczki od MAP na poczet świadczonych usług transportu węgla. Spółka ma natomiast otrzymać od MAP, po podpisaniu umowy, środki na naprawy taboru, wykorzystywanego dla przewozów węgla.” W kolejnym mailu z dnia 2 września 2022 r. do MAP podano: (...) spółka PKP CARGO zamierza zawrzeć umowy kosztowe na przewóz węgla określonego w tejże decyzji z firmami wyznaczonymi do jego zakupu tj. PGE Paliwa Sp. z o.o. oraz Węglokoks S.A. i to one w związku z tym zapłacą przewoźne z portów do wskazanych przez nie miejsc w Polsce.

(akta kontroli str. 351-353, 385-404, 451-509, 955-1065, 1533-1557)

Minister AP, wskazany w decyzji⁵¹ Prezesa RM z 25 lipca 2022 r. (zmienionej 6 października 2022 r), do dnia 31 sierpnia 2023 r. nie podpisał umowy z PKP CARGO S.A., z powodu (jak oświadczył Dyrektor DKiA) niezgodnienia treści jej projektu. Ponadto stwierdził: „Ministerstwo Aktywów Państwowych uzyskało potwierdzenie od PKP CARGO S.A. i Spółek Kupujących, że węgiel zakupiony przez Spółki Kupujące w celu realizacji decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2022 r. znak: BPRM.5020.19.2022(1) jest transportowany zgodnie z Decyzją a koszt transportu węgla, o którym mowa w Decyzji, pokrywany jest od początku realizacji Decyzji, w ramach normalnych praktyk rynkowych przez Spółki Kupujące, na podstawie postanowień kontraktów handlowych zawartych przez Spółki Kupujące z PKP CARGO S.A., przy czym ceny usług kolejowych przewozów węgla kamiennego, świadczonych przez PKP CARGO S.A. na podstawie tych kontraktów, są stawkami rynkowymi.”

(akta kontroli str. 218, 1611)

Na pytanie o przyczyny finansowania przewozów przez Węglokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. wbrew decyzji Prezesa RM z 25 lipca 2022 r. (zmienionej 6 października 2022 r.) oraz udział MAP w podjęciu tych decyzji, Dyrektor DKiA potwierdził jedynie otrzymanie z ww. spółek informacji o pokrywaniu przez nie kosztów przewoźnego w ramach normalnej praktyki rynkowej, na podstawie postanowień umów handlowych zawartych z PKP CARGO S.A., na warunkach rynkowych, oraz stwierdził iż MAP „nie uczestniczyło w ustalaniu powyższego mechanizmu finansowania kosztów przewoźnego”.

(akta kontroli str. 1614)

NIK, odnosząc się do powyższych wyjaśnień, które wskazują, że MAP nie brało udziału w ustalaniu mechanizmu finansowania kosztów przewozu, zwraca uwagę, że MAP zaakceptowało stan rzeczy, w którym sposób finansowania transportu importowanego węgla nie był zgodny z decyzją Prezesa RM. Powyższe potwierdza wyżej cytowana korespondencja kierowana przez Ministra AP do Prezesa RM i Szefa KPRM.

(akta kontroli str. 389-390, 392-396)

Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w spółkach PGE Paliwa Sp. z o.o. i w Węglokoks S.A. wskazują, że ceny usług zaoferowanych przez PKP CARGO S.A. były wyższe niż te jakie obowiązywały przed dniem wydania decyzji przez Prezesa RM polecającej transport węgla do miejsc wskazanych przez spółki importujące.

⁵¹ Znak BPRM.5020.19.2.2022(1).

Przykładowo, uwzględniając kwartalne indeksacje stawek, ceny przewozów węgla z portów do Ostrowa Wielkopolskiego, ustalone przez PKP CARGO S.A. dla Węglokoks S.A. w I kwartale 2023 r., były wyższe o około 66%-80%, w stosunku do cen w II kwartale 2022 r.

Według wyjaśnień Zarządu Spółki Węglokoks S.A.: „(...) wzrost stawek z Q2 na Q3 2022 nastąpił w związku z decyzją PRM. W związku z importem znacznej ilości węgla morzem oraz koniecznością szybkiego i sprawnego wywozu towaru z portów polskich nastąpiło poważne nagromadzenie dużej ilości składów pociągowych oczekujących na załadunek zarówno w portach jak i w Ostrowie Wielkopolskim, co skutkowało znacznym wzrostem kosztów po stronie przewoźnika. PKP CARGO S.A. uzasadniło konieczność wzrostu cen przewozu znacznym zwiększeniem zaangażowania sprzętu związanym z wydłużeniem czasu oczekiwania na załadunek w portach i rozładunek w Ostrowie Wielkopolskim, koniecznością wydzierżawienia dodatkowych wagonów w celu realizacji zwiększonej ilości przewozów węgla oraz koniecznością rezygnacji z przewozów innych towarów na rzecz przewozów węgla traktowanego zgodnie z decyzją PRM jako priorytetu.

Uwzględniając powyższe wyjaśnienia, w szczególności w kontekście ujęcia przez PKP CARGO S.A. w stawkach tzw. przewoźnego m.in. kosztów dodatkowego sprzętu oraz kosztów związanych z koniecznością odstąpienia od wykonywania zadań w ramach pozostałych kontraktów, NIK zwraca uwagę na ryzyko podwójnego finansowania przez Ministrów AP i KiŚ tych samych kategorii kosztów związanych z transportem importowanego węgla.

(akta kontroli str. 1934-1935)

W dniu 3 kwietnia 2023 r. odbyło się spotkanie w MAP z udziałem PKP CARGO S.A., w wyniku którego ustalono:

- podjęcie przez MAP kroków, zmierzających do zgłoszenia potrzeby zmiany decyzji z 25 lipca 2022 r. w zakresie określenia rodzaju kosztów, które będą przedmiotem finansowania w umowie i źródła finansowania poszczególnych kosztów;
- uzgodnienie z PKP CARGO S.A. przekazania przez nią propozycji co do ujęcia w zmienianej decyzji z 25 lipca 2022 r. przedmiotu finansowania;
- zobowiązanie się PKP CARGO S.A. do analizy dokumentacji, która będzie stanowiła potwierdzenie zasadności i związku poniesionych kosztów z realizacją decyzji z 25 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 1065)

Dyrektor DKiA odnośnie do realizacji powyższych zamierzeń (pismo z 6 sierpnia 2023 r.⁵²) podał: „Spółka nie przekazała uzasadnienia ani dokumentów, potwierdzających związek szacowanych przez nią kosztów z realizacją Decyzji. Weryfikacja wysokości i zasadności uwzględnienia poniesionych przez Spółkę kosztów (w tym ich związku przyczynowego z realizacją Decyzji), będzie przeprowadzana po zakończeniu realizacji Decyzji, po udokumentowaniu przez Spółkę poniesienia kosztów związanych z realizacją Decyzji, które nie zostały pokryte przez Spółki Kupujące w ramach umów handlowych. Ministerstwo Aktywów Państwowych, pismem z dnia 6 czerwca 2023 r., zwróciło się do spółki PKP CARGO S.A. o przekazanie informacji, dotyczących kosztów poniesionych przez PKP CARGO S.A. bezpośrednio w związku z koniecznością realizacją Decyzji.”

(akta kontroli str. 1612-1613)

⁵² Znak DKA.II.092.9.2023 (IK:863719).

W odpowiedzi na powyższe pismo MAP, PKP CARGO S.A. przedstawiła w piśmie z 27 lipca 2023 r.⁵³ nw. informacje:

- PKP CARGO S.A. w okresie od sierpnia 2022 r. do czerwca 2023 r. przetransportowała na zlecenie Węglokoks S.A. [...] ton węgla i dla PGE Paliwa Sp. z o.o. [...] ton, tj. łącznie [...] tony węgla,
- uzyskany przychód z tytułu przewozów węgla w ww. okresie dla Węglokoks S.A. wyniósł [...] zł, a dla PGE Paliwa Sp. z o.o. – [...] zł, tj. łącznie [...] zł,
- koszty poniesione w powyższym okresie, w celu przetransportowania węgla wyniosły nie mniej niż [...] zł i obejmowały w szczególności: paliwo trakcyjne oraz energię elektryczną trakcyjną – [...] zł, dostęp do infrastruktury kolejowej – [...] zł, obsługę drużyn (zespołów) trakcyjnych – [...] zł, koszty osobowe, wynikające z dodatkowych świadczeń wypłacanych pracownikom Spółki zaangażowanym w realizację procesu przewozu węgla (obejmujące zwiększony w okresie grudzień 2022 r. - czerwiec 2023 r. dodatek alokacyjny związany z koniecznością delegowania pracowników pomiędzy zakładami Spółki oraz wypłacone w okresie grudzień 2022 r. - marzec 2023 r. nagrody specjalne) – [...] zł, bieżące utrzymanie i naprawy lokomotyw (w tym m.in. wynagrodzenia pracowników wykonawczych, materiały, podzespoły i części zamienne, dozór techniczny) – [...] zł, bieżące utrzymanie i naprawy wagonów (w tym m.in. wynagrodzenia pracowników wykonawczych, materiały, podzespoły i części zamienne, dozór techniczny – [...] zł, koszty stacyjne (obsługa stacyjna przesyłek oraz organizacja przewozu) [...] zł.
- niezależnie od powyższego wskazano, że Spółka w 2022 r. poniosła nieprzewidziany w Planie Działalności Gospodarczej PKP CARGO S.A. na 2022 r. koszt napraw i przeglądów okresowych taboru w łącznej wysokości [...] zł,
- łączna wartość nieosiągniętego przez PKP CARGO S.A. przychodu z tytułu niezrealizowanych przewozów w okresie od sierpnia 2022 r. do czerwca 2023 r. wyniosła [...] zł,
- PKP CARGO S.A. zapłaciła ponadto karę umowną w wysokości [...] zł na rzecz [...] w związku z tym, że nie przewiozła zakontraktowanej w umowie handlowej masy towarów,
- niezależnie od ww. kosztów oraz niezyskanych przez PKP CARGO S.A. przychodów Spółka nie przewiozła w 2022 r. na rzecz [...] zakontraktowanej masy [...] ton węgla, którą zgodnie z ustaleniami z Kontrahentem, PKP CARGO S.A. zobowiązana jest przewieźć („odrobić”) w 2023 r. przy zastosowaniu stawek za przewóz z 2022 r. Na skutek powyższego szkoda finansowa Spółki wynosiła będzie około [...] zł.

(akta kontroli str. 1726-1730)

W związku z niezawarciem umowy z PKP CARGO S.A. na transport węgla, Dyrektor DKiA przedstawiając sposoby monitorowania realizacji decyzji z 25 lipca 2022 r. stwierdził: „Ministerstwo Aktywów Państwowych uzyskało potwierdzenie od Spółek Kupujących, że zlecany PKP CARGO S.A. transport węgla kamiennego, sprowadzonego przez Spółki Kupujące w ramach realizacji decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2022 r., obejmuje tylko i wyłącznie usługi kolejowych przewozów węgla kamiennego wykonywane na podstawie i w mocy postanowień zawartych umów handlowych pomiędzy spółkami. Wobec powyższego, zgodnie z informacjami pozyskanymi od spółek, Spółki Kupujące oraz PKP CARGO S.A.

⁵³ Znak CCR-073-54/2023.

jednoznacznie identyfikują usługi przewozowe, dedykowane dla węgla sprowadzonego w ramach decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2022 r. W ramach monitoringu ewentualnych problemów z przewozem węgla, DN II uczestniczył w spotkaniach roboczych nieformalnego Zespołu do spraw logistyki dostaw węgla do energetyki na zaproszenie i pod przewodnictwem Ministerstwa Klimatu i Środowiska. W cyklicznych spotkaniach brali udział m.in. przedstawiciele PKP CARGO S.A. i Spółek Kupujących, prezentując informacje w zakresie przewozu węgla zlecanego przez Spółki Kupujące. Zgodnie z Decyzją, przedmiotem Umowy miało być finansowanie realizacji polecenia Prezesa Rady Ministrów, tj. transport węgla zakupionego przez Spółki Kupujące. Brak Umowy nie stanowi przeszkody do wykonania Decyzji przez PKP CARGO S.A. Transport węgla, o którym mowa w Decyzji, finansowany jest przez Spółki Kupujące.”

PKP CARGO S.A. osiągnęła zatem przychód w wysokości [...] mln zł z tytułu transportu zakupionego węgla przez PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglkokoks S.A. Koszty poniesione w związku z tym zadaniem wyniosły co najmniej [...] mln zł. W rezultacie spółka wypracowała nadwyżkę nad kosztami w wysokości około 81,9 mln zł. Tym samym spółki sprowadzające węgiel poniosły łączne koszty transportu w wysokości około [...] mln zł, które pokryły ze środków własnych i z zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli str. 218-219)

Skarb Państwa, reprezentowany przez MAP, nie miał w okresie gdy przewozy realizowane były wyłącznie w oparciu o decyzję (tzw. bezumownym) do swej dyspozycji mechanizmów zapewniających, by spółka z udziałem SP zaangażowana w przewóz węgla finansowany ze środków publicznych, ponosiła wydatki celowo, rzetelnie, racjonalnie i oszczędnie z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

MAP nie prowadziło konsultacji ani uzgodnień z MKiŚ w zakresie alternatywnych możliwości transportu węgla importowanego przez spółki Węglkokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. MAP nie otrzymało zapytania bądź wniosku MKiŚ o opinię lub konsultację, dotyczącą alternatywnych możliwości przewozowych węgla importowanego przez Węglkokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o., w związku z powyższym MAP nie dokonywało rozeznania w tym zakresie.

Dyrektor DKiA stwierdził: „*Niezależnie od powyższego, na spotkaniach zespołu węglowego w KPRM poruszane były zagadnienia związane z transportem węgla m.in. w kontekście zoptymalizowania procesu wywozu węgla z portów i wykorzystania w tym celu środków komunikacji samochodowej.*”

(akta kontroli str. 237-313, 352)

Dodatkowo Dyrektor DKiA oświadczył, że w ramach zidentyfikowanych problemów logistyki dostaw węgla, MAP zwracało się do Ministerstwa Infrastruktury o wsparcie podejmowanych działań zmierzających m.in. do skierowania przez Prezesa RM do odpowiednich podmiotów odrębnych decyzji w celu ustalenie priorytetu przepustowości od zarządców infrastruktury na całej trasie przewozów węgla, lecz nie uzyskało w tym zakresie oczekiwanego poparcia.

(akta kontroli str. 219)

Udział Prokuratury Generalnej RP w konsultacji postanowień umowy z PKP CARGO S.A.

Prezes RM w piśmie z dnia 15 września 2022 r. do Ministra AP⁵⁴ zwrócił uwagę na potrzebę konsultacji projektów umów zawieranych w następstwie poleceń wydanych przez Prezesa RM przede wszystkim z Prokuratorią Generalną RP. (PG RP)

⁵⁴ Znak nr DP.124.12.2022.MT (bez daty)

W związku z faktem, iż spółki importujące przejęły na siebie finansowanie transportu szynowego węgla nastąpiła konieczność wyeliminowania ryzyka podwójnego finansowania tych samych kosztów w ramach umów dotyczących transportu węgla zawieranych przez MKiŚ oraz MAP. Konsultacje z PG RP pozwolą również na wyjaśnienie wątpliwości odnośnie do kwalifikowalności utraconych przychodów wykazywanych przez PKP CARGO S.A. w ramach finansowania kosztów związanych z realizacją polecenia Prezesa RM. Prezes RM zwrócił także uwagę na potencjalne ryzyko wystąpienia pomocy publicznej i w konsekwencji na potrzebę konsultacji i uzgodnień projektu umowy także z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

(akta kontroli str. 481-486)

Na zorganizowanym z inicjatywy MAP spotkaniu z przedstawicielami Prokuratury Generalnej w dniu 19 grudnia 2022 r., w sprawie projektu umowy pomiędzy MAP a PKP CARGO S.A., w zakresie sfinansowania realizacji polecenia wydanego przez Prezesa RM decyzją z dnia 25 lipca 2022 r. poruszano kwestie:

- finansowania realizacji Decyzji - w związku z tym, że wynagrodzenie za transport węgla przez PKP CARGO S.A. ma być rozliczane przez Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa sp. z o.o. w ramach zawartych umów handlowych przyjęto, że wynagrodzenie PKP CARGO S.A. za transport węgla nie powinno być rozliczane w ramach planowanej umowy PKP CARGO S.A. z MAP - zdaniem Prokuratury Generalnej kwestia ta powinna być konsultowana z MKiŚ, MF oraz spółkami;
- zwrotu poniesionych przez PKP CARGO S.A. kosztów związanych z modernizacją taboru węglarek w celu realizacji Decyzji - zdaniem Prokuratury Generalnej należy problem przeanalizować we współpracy z UOKiK, aby uniknąć ryzyka zarzutu niedozwolonej pomocy publicznej;
- pokrycia przez MAP ewentualnych kar umownych i odszkodowań należnych od PKP CARGO S.A. na rzecz podmiotów trzecich na skutek realizacji polecenia, pokrycie ew. utraconego przez PKP CARGO S.A. zysku z innych umów w związku z realizacją Decyzji - w opinii Prokuratury Generalnej w celu uniknięcia podwójnego finansowania tych samych kosztów, wymaga ustalenia z PKP CARGO S.A. i MKiŚ oraz Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa sp. z o.o. w jakim zakresie PKP CARGO S.A. uzyskuje pokrycie odszkodowań, kar i utraconego zysku w ramach zawartych umów handlowych dot. transportu węgla.

W dniu 22 grudnia 2022 r. MAP otrzymało z Prokuratury Generalnej RP uwagi robocze do projektu umowy po ww. spotkaniu z dnia 9 grudnia 2022 r. wraz z rekomendacją dalszych konsultacji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1041-1064)

Oddziaływanie importu interwencyjnego na sektor wydobywczy węgla kamiennego w Polsce

Protokoły z posiedzeń Międzyresortowego Zespołu ds. Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych nie zawierały informacji dotyczących kwestii wpływu importu węgla na sytuację polskich przedsiębiorców górniczych wydobywających węgiel kamienny.

(akta kontroli str. 237-313)

Wpływ na rynek krajowy węgla importowanego na podstawie decyzji Prezesa RM z 13 lipca 2022 r. był natomiast podnoszony przez Węgłokoks S.A., w kierowanej do MAP korespondencji dot. proponowanych zmian w ww. decyzji. Zarząd Węgłokoks S.A. wnosząc w piśmie z dnia 22 lutego 2023 r. o zmianę dot. ilości węgla do

sprowadzenia⁵⁵ poinformował, że zakup i sprowadzenie 2 mln ton węgla o parametrach wskazanych w ww. decyzji „oznacza – biorąc pod uwagę udział węgla opałowego w ilości węgla ogółem sprowadzonego do Polski (ok. 30%) – konieczność sprowadzenia co najmniej 6,7 mln ton węgla. Jednak z przebiegu projektu wynika, że zapotrzebowanie gmin na węgiel opałowy było i jest niższe od przewidywanego, podobnie – choć na większą skalę – wygląda sytuacja dotycząca (węgli – przypis NIK) energetycznych, które pozostały po przesianiu sprowadzonego paliwa. Sprowadzenie niemal 7 mln ton węgla mogłoby skutkować istotnymi problemami logistycznymi (całkowita blokada portów i miejsc składowania), a także postępującą degradacją węgla grubego, którego nadmiar składowany byłby do kolejnego sezonu grzewczego.”

(akta kontroli str. 313-316)

W kolejnym piśmie z 4 maja 2023 r.⁵⁶ do MAP przedstawiającym propozycję zmiany decyzji z 13 lipca 2022 r. Zarząd Węglkokoks S.A. wniósł m.in. o korektę ilości węgla do sprowadzenia informując, iż: „(...) WKS zrealizował Decyzję w ilości zapewniającej pokrycie zapotrzebowania rynkowego, realizacja dalszych zakupów w celu osiągnięcia poziomu 2 mln ton wskazanych w Decyzji, byłaby nieracjonalna i ekonomicznie nieuzasadniona, ponadto narażałaby Spółkę/Skarb Państwa na dalsze, nieuzasadnione koszty. Zwracamy uwagę, iż w okresie trwania programu sprzedaży dla Gmin (sprzedaży węgla na potrzeby gospodarstw domowych) okazało się, że popyt krajowy na węgiel opałowy jest dużo niższy niż pierwotnie zakładano, a sprzedaż węgla opałowego poprzez Gminy zatrzymała się na poziomie 0,3 mln ton w przypadku Węglkokoks S.A. W tej sytuacji Węglkokoks podjął decyzję o zaprzestaniu kontraktacji (brak popytu), niemniej pozostały wolumen węgla importowanych oraz odsianych węgla opałowych w ramach Decyzji wynosi obecnie ok. 1,5 mln ton. Pragniemy zauważyć, że wielokrotnie sygnalizowaliśmy, że sprowadzenie węgla kamiennego we wskazanej w Decyzji ilości wygeneruje nadmiar zapasów paliwa obciążający bilans Spółki oraz doprowadzi do wygenerowania nadmiarowego stanu zapasów węgla w Polsce.

(akta kontroli str. 328-330)

Dyrektor DKiA oświadczył: „Uczestnikami spotkań Zespołu byli m.in.: przedstawiciele spółek z sektora wydobywczego - którzy posiadali świadomość kreowanej polityki w tym zakresie. Kwestia sprzedaży miałówek była poruszana wielokrotnie podczas posiedzeń Zespołu. Zwracano wówczas uwagę na fakt, że węgiel importowany będzie wymagał odsiania, w związku z czym pozostanie duża ilość sortymentów miałowych. Dyskusje dotyczyły zaopatrzenia w miały węglowe sektorów energetyki, ciepłownictwa czy rolnego. Należy zauważyć, że miął węglowy może być wykorzystywany przez każdy podmiot, który posiada przystosowany do tego kocioł. Przeważnie są to instalacje o mocy powyżej 1 MW, jak również czasami zdarzają się kotły miałowe małej mocy, które są wykorzystywane w indywidualnych gospodarstwach domowych. Ponadto w trakcie posiedzeń omawiano także sprzedaż węgla, w tym miałówek od polskich producentów - efektem czego mogła być decyzja zarządu PGG S.A. w zakresie sprzedaży sortymentów miałowych do gospodarstw domowych za pośrednictwem sklepu internetowego spółki. Należy podkreślić, że w momencie największego wzrostu cen opału, na rynku panował duży popyt na węgiel w każdym sortymencie - także miałowym.”

Na pytanie kontrolera NIK: „Czy w związku z powyższym w MAP dokonywano stosownych analiz/ocen w tym zakresie, w tym monitorowania stanu zapasów

⁵⁵ Zaproponowano korektę zapisu o sformułowanie „do 2 mln ton węgla opałowego, jednak nie więcej niż wynikać będzie z zapotrzebowania rynkowego na węgiel opałowy powiększonego o rezerwę stanowiącą zapas strategiczny”.

⁵⁶ Znak L.dz. DF/JJ/2023/05/02

u przedsiębiorców górniczych w Polsce, aby ewentualnie przedstawić rekomendacje odnośnie ilości i jakości importowanego węgla, w celu ograniczenia negatywnego wpływu tego importu na sytuację ekonomiczną krajowych spółek górniczych? Dyrektor DKiA podał: „Ministerstwo Aktywów Państwowych prowadzi bieżący monitoring stanu zapasów u przedsiębiorców górniczych. Dane w tym zakresie dostępne są m.in. na stronie polskirynekwegla.pl., jak również w zbieranych zestawieniach - np. Bilans paliwowo-energetyczny w cyklach miesięcznych i tygodniowych. Należy jednak podkreślić, że w związku z wyjątkową sytuacją, która miała miejsce na rynku surowców energetycznych, w tym z utrudnieniami w ich zakupie oraz ze względu na rekordowo wysoką cenę węgla - należało podjąć działania mające na celu pokrycie zapotrzebowania krajowego – w związku z luką powstałą w efekcie nałożonego embarga na import z Rosji. Ministerstwo Aktywów Państwowych w związku z prowadzonymi badaniami statystycznymi dysponuje szczegółowymi danymi dotyczącymi importu węgla kamiennego do Polski, w tym uwzględniającymi wielkość importu z Rosji, który w ostatnich latach spadał, ale w dalszym ciągu kształtował się na stosunkowo wysokim poziomie - tj. w 2018 r. – z Rosji zaimportowano 12,46 mln ton węgla energetycznego, w 2019 r. - 10,40 mln ton, w 2020 r. 9,10 mln ton, a w 2021 8,03 mln ton. Import interwencyjny nie wpłynął negatywnie na sytuację ekonomiczną krajowych spółek górniczych. Wg opracowania statystycznego Wyniki techniczno-ekonomiczne działalności oraz inwestycje w górnictwie węgla kamiennego w Polsce w 2022 r., wynik finansowy netto sektora wyniósł 9,74 mld zł, a wynik finansowy netto za 2 miesiące 2023 r. wyniósł 2 mld zł (...).”

(akta kontroli str. 13-14)

W celu zagospodarowania miału węglowego pozostałego po odsiewaniu węgla importowanego przez Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o., MAP złożyło do KPRM pismem z 27 lipca 2022 r. propozycję zmiany zapisów decyzji z 13 lipca 2022 r. poprzez dodanie w niej treści zapisu „W ramach decyzji obie spółki zobowiązane są do wprowadzenia do obrotu na terenie RP importowanych węgla opałowych oraz sprzedaż pozostałych z odsiewania miałów energetycznych na rynku polskim. W przypadku braku możliwości sprzedaży miałów lub węgla opałowych na rynku, węgiel, w trybie bezprzetargowym, zakupiony zostanie przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych w ramach tworzonej rezerwy strategicznej, zakupy sfinansowane zostaną przez BGK.” Propozycja nie została jednak uwzględniona w decyzji zmieniającej z 8 sierpnia 2022 r.

Z-ca Dyrektora DKiA⁵⁷ oświadczyła⁵⁸, że kwestia dotycząca sposobów zagospodarowania miałów energetycznych oraz niesprzedanego węgla [odkup przez RARS – przypis NIK] jest przedmiotem toczących się uzgodnień pomiędzy MKiŚ, a PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węgłokoks S.A. – pod kątem uwzględnienia stosownych zapisów w umowie, o której mowa w decyzji Prezesa RRM z 13 lipca 2022 r., a MAP zapewnia tym spółkom oraz MKiŚ wsparcie podczas roboczych spotkań dotyczących zawarcia umowy.

Możliwość zaangażowania RARS w odkup węgla od ww. spółek była poruszana w skierowanym przez MAP do MKiŚ piśmie z 20 czerwca 2023 r.⁵⁹, w którym podtrzymano stanowisko MAP o zasadności przyjęcia takiego rozwiązania mając na

⁵⁷ Dalej: „Z-ca Dyrektora DKiA”. Wszystkie wyjaśnienia Z-cy Dyrektora DKiA przywołane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zostały złożone w imieniu Ministra AP (w odpowiedzi na pytania skierowane do Ministra AP), na podstawie upoważnienia z dnia 7 października 2022 r. znak DP.014.267.2022 (IK: 757227) dla Pani Iwony Godali – Z-cy Dyrektora DKiA w MAP do udzielania Najwyższej Izbie Kontroli, w imieniu Ministra Aktywów Państwowych, wyjaśnień oraz przedkładania dokumentów i materiałów niezbędnych do przygotowania lub przeprowadzenia kontroli przez kontrolerów NIK.

⁵⁸ Pismo znak: DKA.II.092.9.2023 IK: 859677 z dnia 26 lipca 2023 r.

⁵⁹ Znak: DGH.I.413.30.2023 IK: 840001, które było odpowiedzią na pismo MKiŚ z dnia 18 maja 2023 r. znak 2644112.10107269.8105134.

uwadze zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego na przyszły sezon grzewczy a także możliwość szybszego rozliczenia ze spółkami objętymi decyzją Prezesa RM z 13 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 378, 1502, 1512-1515)

Rozporządzenia Ministra KiŚ z dnia 27 czerwca 2022 r.⁶⁰, z dnia 25 sierpnia 2022 r.⁶¹ i z dnia 24 października 2022 r.⁶² w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych zostały wprowadzone (wg wyjaśnień Minister KiŚ) ze względu na bezprecedensową sytuację w związku ze skutkami energetycznymi agresji Rosji na Ukrainę, aby zapewnić wyższą podaż węgla dla gospodarstw na zbliżający się okres grzewczy. Tym samym w okresie od 29 czerwca 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. zawieszono obowiązywanie norm jakościowych węgla w zakresie wprowadzania do obrotu paliw z przeznaczeniem do użycia w gospodarstwach domowych oraz instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW.

(akta kontroli str. 1576)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister AP do dnia 31 sierpnia 2023 r. nie wykonał obowiązku, nałożonego na niego decyzją Prezesa RM z 25 lipca 2022 r.⁶³, i nie zawarł umowy z PKP CARGO S.A., dotyczącej priorytetowego przetransportowania zakupionego przez Węglokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. węgla do wskazanych przez te spółki centrów dystrybucyjno-produkcyjnych.

(akta kontroli str. 410-414, 1611)

Dyrektor DKiA oświadczył, że przyczyną niezawarcia umowy były trwające z PKP CARGO S.A. negocjacje co do jej treści.

(akta kontroli str. 218)

NIK, w nawiązaniu do powyższego oświadczenia, wskazuje, że na dzień 31 sierpnia 2023 r. Spółka PKP CARGO S.A. wykonała polecenie Prezesa RM, podczas gdy Minister AP przez okres około 13 miesięcy nie określił, w jakim zakresie pozostałe koszty związane z transportem importowanego węgla, poza kosztami przewozu sfinansowanymi przez Węglokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. na mocy zawartych umów handlowych z PKP CARGO S.A., zostaną sfinansowane z budżetu państwa. W efekcie braku ustaleń co do zakresu kosztów ponoszonych przez Spółkę w związku z realizacją decyzji nie zostały na ten cel zabezpieczone środki budżetu państwa.

(akta kontroli str. 366-367, 368-370, 477-479, 1071)

NIK zauważa, że działania Ministra AP nie doprowadziły do realizacji decyzji Prezesa RM z dnia 25 lipca 2022 r. i skutkowały sfinansowaniem wewnątrzkrajowego transportu szynowego węgla importowanego przez spółki PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglokoks S.A. Podmioty te faktycznie pokryły bowiem zobowiązania Skarbu Państwa - Ministra AP w stosunku do PKP CARGO S.A., wynikające z realizacji decyzji Prezesa RM.

Rozwiązanie takie, będące konsekwencją braku umowy Ministra AP z przewoźnikiem wskazanym decyzją Prezesa RM, pozwalało spółce PKP CARGO S.A. na nałożenie na spółki importujące węgiel w ramach realizacji polecenia Prezesa RM opłat przewozowych obejmujących nie tylko uzasadnione koszty przewoźnika, lecz także jego potencjalny zysk. Ponadto, wobec tego, że decyzja Prezesa RM objęta była

⁶⁰ Dz. U. poz. 1351 – weszło w życie 29 czerwca 2022 r. Wygasło z końcem dnia 28 sierpnia 2022 r.

⁶¹ Dz. U. poz. 1786 – weszło w życie 28 sierpnia 2022 r. Wygasło z końcem dnia 24 października 2022 r.

⁶² Dz. U. poz. 2186. Wygasło z końcem dnia 30 kwietnia 2023 r.

⁶³ Zmienionej decyzją nr BPRM.5020.19.2.2022 z 6 października 2022 r.

klauzulą natychmiastowej wykonalności⁶⁴, PKP CARGO S.A. zajmowała wobec swoich kontrahentów (spółek importujących węgiel), pozycję uprzywilejowaną a ryzyko ekonomiczne związane z realizacją decyzji Prezesa RM zostało w pełni przerzucone na te spółki.

Przyjęty sposób finansowania transportu węgla, i zapewnienie spółkom, które importowały paliwo zwrotu ponoszonych kosztów tej operacji z budżetu państwa (w ramach umowy zawartej z Ministrem KiŚ) oraz w ramach wypłacanych rekompensat, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy *o preferencyjnym zakupie węgla*) skutkowało tym, że potencjalny zysk przewoźnika finansowany byłby w istocie ze środków publicznych. Tym samym dopuszczony przez Ministra AP sposób finansowania realizacji decyzji Prezesa RM może stanowić nieuprawnioną pomoc publiczną dla PKP CARGO S.A., o której mowa w art. 107 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*⁶⁵.

Sytuacja taka nie mogłaby mieć miejsca w przypadku finansowania transportu węgla bezpośrednio przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra AP. Analogicznie do umów zawartych przez Ministra KiŚ ze spółkami Węglokoks S.A. oraz PGE Paliwa Sp. z o.o. w kwestii refundacji kosztów importu węgla, w przypadku finansowania decyzji bezpośrednio z budżetu państwa, środki te ograniczyłyby się wyłącznie do uzasadnionych kosztów i nie obejmowałyby potencjalnych zysków Spółki, które mogłyby zostać osiągnięte w wyniku działań związanych z realizacją decyzji Prezesa RM. Tym samym wydatki ze środków publicznych na realizację interwencyjnego importu węgla kamiennego mogłyby być mniejsze o ok. 81,9 mln zł.

Kolejnym skutkiem powyższej nieprawidłowości stało się faktyczne finansowanie transportu węgla nie tylko ze środków budżetu państwa (co przewidywała decyzja Prezesa RM), lecz także ze środków FPC. Finansowanie transportu z FPC dotyczyło bowiem tej części importowanego węgla, który został sprzedany gminom w ramach ustawy *o preferencyjnym zakupie węgla*, tj. 2,1 mln ton, co stanowiło 72,4% przetransportowanego przez PKP CARGO S.A. w ramach polecenia Prezesa RM węgla.

W tym przypadku szacunkowe koszty transportu węgla, wynoszące 157,0 mln zł⁶⁶, zostały zakwalifikowane do uzasadnionych kosztów paliwa stałego, o których mowa w art. 15 ust. 3 ww. ustawy i zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy stanowiły element składowy rekompensat wypłaconych PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węglokoks S.A. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy *o preferencyjnym zakupie węgla* rekompensaty, o których mowa w art. 15 ust. 1, są finansowane z FPC.

Z kolei finansowanie transportu ze środków budżetu państwa będzie odnosić się do węgla, który nie został jeszcze sprzedany przez spółki i który został zakupiony przez nie w trakcie realizacji decyzji Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r. na mocy umów zawartych między spółkami importującymi węgiel a Skarbem Państwa - Ministrem KiŚ. W rezultacie odpowiedzialność Ministra AP za rzetelne rozliczenie kosztów transportu importowanego węgla, wbrew obowiązкови wynikającemu z decyzji Prezesa RM z dnia 25 lipca 2022 r., została scedowana na Ministra KiŚ.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister AP, w ramach swoich ustawowych uprawnień, po dokonaniu przez Rosję agresji na Ukrainę oraz po wprowadzeniu zakazu importu węgla kamiennego z Rosji, podjął działania mające na celu zaspokojenie zapotrzebowania na ten surowiec, polegające na zainicjowaniu wraz z Ministrem KiŚ wydania przez Prezesa RM decyzji

⁶⁴ Na podstawie art. 7a ust. 3 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

⁶⁵ Dz.U.UE.C.2012.326.47 z dnia 26 października 2012 r.

⁶⁶ Do szacunku przyjęto 72,4% przychodu PKP CARGO S.A. uzyskanego z tytułu transportu węgla zleconego przez Węglokoks S.A i PGE Paliwa Sp. z o.o., tj. 216,87 mln zł.

wszczynających proces interwencyjnego zakupu węgla kamiennego. Działania Ministra AP, pośrednio przyczyniły się do zorganizowania importu węgla do Polski o takiej skali, która zastąpiła wcześniejszy import węgla z Rosji.

Minister AP nie wykonał jednak decyzji Prezesa RM, polecającej spółce PKP CARGO S.A. przetransportowanie zakupionego przez Węglukoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. węgla. Do zakończenia nin. kontroli, tj. 31 sierpnia 2023 r. Minister AP nie zawarł umowy z PKP CARGO S.A. oraz nie zapewnił niezbędnych środków finansowych z budżetu państwa na pokrycie zrealizowanych przez nią zadań w ramach decyzji Prezesa RM.

Wobec niezawarcia stosownej umowy spółka PKP CARGO S.A. zobowiązana była do natychmiastowego wykonania decyzji Prezesa RM i podejmowała działania w tym celu, w okolicznościach, w których: 1] nie był znany zakres kosztów, jakie zostaną pokryte przez MAP, 2] nie był znany dopuszczalny poziom kosztów poszczególnego rodzaju, 3] nie zostały określone zasady ponoszenia ewentualnej odpowiedzialności z powodu nienależytego wykonania zadania, nie została złożona gwarancja zwrotu poniesionych kosztów (ponieważ, ów zwrot, zgodnie z decyzją, miał następować na podstawie umowy, której w momencie podejmowania działań przez spółki jeszcze nie zawarto).

W wyniku niezawarcia umowy z przewoźnikiem (PKP CARGO SA) ze środków publicznych pokryte zostaną koszty transportu węgla poniesione przez PGE Paliwa Sp z o.o. i Węglukoks S.A., powiększone o potencjalny zysk naliczony przez tegoż przewoźnika. Tymczasem w przypadku gdyby transport został sfinansowany w sposób zgodny z decyzją Prezesa RM, ze środków publicznych zostałyby pokryte wyłącznie uzasadnione koszty transportu, a zapłacona z tego tytułu kwota mogła być niższa o ok. 82 mln zł.

OBSZAR

2. Nadzór Ministra nad systemem dystrybucji paliw stałych w ramach ustawy o preferencyjnym zakupie węgla

Opis stanu faktycznego

MAP monitorowało proces dystrybucji węgla dla gospodarstw domowych poprzez pozyskiwanie i analizowanie na bieżąco informacji w tym zakresie, a także w ramach prac Zespołu Roboczego ds. dystrybucji węgla pod przewodnictwem Podsekretarza Stanu i przy wsparciu Dyrektora Generalnej⁶⁷, wykorzystując w tym celu m.in. narzędzia informatyczne, co przedstawiono w obszarze 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Działania zespołu w szczególności obejmowały monitorowanie:

- dynamiki procesu zawierania umów przez gminy ze spółkami wprowadzającymi węgiel do obrotu;
- procesu dostarczania węgla przez spółki do punktów odbiorów;
- procesu odbierania węgla przez gminy z punktów odbioru zorganizowanych przez spółki wprowadzające węgiel do obrotu, oraz
- wyjaśnianie wątpliwości dotyczących stosowania przepisów ustawy o zakupie preferencyjnym.

Zespół roboczy powstał w związku z trudną sytuacją na rynku węgla w sezonie grzewczym 2022/2023, wywołaną zbrojną agresją Rosji na Ukrainę oraz wejściem w życie ustawy o preferencyjnym zakupie węgla. Celem prac zespołu było monitorowanie i wspieranie działania systemu dystrybucji przez gminy węgla do gospodarstw domowych. Częstotliwość spotkań zespołu roboczego (jak podano w wyjaśnieniach) wynikała z potrzeb i konieczności bieżącego reagowania na

⁶⁷ W spotkaniach roboczego zespołu uczestniczyli Dyrektorzy: Departamentu Analiz i Sprawozdawczości, Departamentu Górnictwa i Hutnictwa, Departamentu Prawnego, Departamentu Komunikacji, przedstawiciele spółek Skarbu Państwa, biorących udział w realizacji importu i dystrybucji węgla oraz pracownicy wymienionych powyżej departamentów zaproszeni do udziału w spotkaniach.

wyzwania dotyczące działania tego systemu. W początkowym okresie (tj. od dnia wejścia w życie ustawy o preferencyjnym zakupie węgla do końca 2022 r.) spotkania odbywały się niemal codziennie, a z biegiem czasu częstotliwość spotkań malała wraz ze spadkiem zapotrzebowania na dystrybuowany węgiel.

Jak oświadczył Dyrektor DKiA, spotkania zespołu nie były dokumentowane z uwagi na jego roboczy charakter, lecz „(...) zagadnienia przedstawione podczas pracy zespołu znajdowały odzwierciedlenie w Raportach węglowych MAP przekazywanych w formie notatek lub zestawienia tabel, niemal codziennie, do Prezesa Rady Ministrów.”

NIK zwraca uwagę na potrzebę dokumentowania działań administracji w celu zapewnienia podstaw do ich ewaluacji pod kątem dobrych praktyk i eliminacji błędów w przyszłości.

Przedmiotem przekazywanych informacji były:

- dane dotyczące liczby gmin biorących udział w systemie dystrybucji węgla kamiennego, ilości węgla wg zapotrzebowań i odebranego przez gminy z przedstawieniem stopnia zaawansowania tego odbioru, wolumenu sprzedaży węgla przez poszczególne spółki węglowe⁶⁸;
- informacje o działaniach MAP związanych z realizacją ustawy (uruchomienie infolinii, mailowego helpdesku, opracowanie zestawienia odpowiedzi dla najczęściej zadawanych pytań i jego aktualizacja, działania informacyjne, poprzez stronę internetową MAP, webinaria z gminami oraz spotkania z nimi w urzędach wojewódzkich);
- informacje o działaniach przyspieszających dystrybucję węgla pośród gmin, w tym o tworzeniu nowych punktów dystrybucji węgla;
- propozycje zmian legislacyjnych.

(akta kontroli str. 626-927)

MAP nie zawierało żadnych umów ze spółkami uprawnionymi do dystrybucji węgla, wymienionymi w rozporządzeniu Ministra AP z 2 listopada 2022 r. w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do prowadzenia sprzedaży gminom paliwa stałego⁶⁹. Dyrektor DKiA, oświadczył, że ww. ustawa nie przewidywała zawierania umów z podmiotami uprawnionymi do sprzedaży węgla, a jej treść kompleksowo regulowała zasady sprzedaży węgla gminom przez spółki. Z kolei odnosząc się do zapisu w OSR⁷⁰ tej ustawy, w których MAP zostało wskazane jako ministerstwo wiodące, stwierdził: (...) „należy zwrócić uwagę, że OSR nie jest częścią aktu normatywnego, a jedynie informacją techniczną. OSR nie wskazuje kto ma wykonać przepisy ustawy. Realizację zadań wynikających z ustawy określają przepisy materialne czyli ustawa, a nie OSR.

(akta kontroli str. 7, 408)

Do monitorowania sprzedaży węgla gminom wykorzystywano:

- opracowaną przez Centralny Ośrodek Informatyki we współpracy z MAP platformę ciepło.gov.pl, która umożliwiła:
 - monitoring cen węgla oferowanego przez podmioty prywatne, jak i gminy/PPW⁷¹,
 - zebranie informacji o zapotrzebowaniu na węgiel w poszczególnych gminach.

⁶⁸ PGG S.A., Węglokoks Kraj S.A., Tauron Wydobycie S.A., LW Bogdanka S.A., PGE Paliwa Sp. z o.o., Węglokoks S.A., JSW S.A.

⁶⁹ Dz. U. poz. 2237. Dalej: „rozporządzenie z dnia 2 listopada 2022 ws. wykazu podmiotów sprzedających węgiel gminom”.

⁷⁰ Ocena Skutków Regulacji.

⁷¹ Pośredniczące Podmioty Węglowe, o których mowa w art. 2 pkt 23a ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 143).

Dyrektor DKiA podał: „Platforma ciepło.gov.pl odegrała istotną rolę w początkowej fazie procesu dystrybucji węgla i umożliwiła sprawne rozpoczęcie odbierania węgla przez gminy i pośredniczące podmioty węglowe”;

- sporządzanie raportów węglowych MAP, które powstawały dzięki rozwiązaniu informatycznemu codziennie aktualizowanemu przez pracowników spółek, które uczestniczyły w systemie. Raporty umożliwiały monitoring funkcjonowania systemu dystrybucji węgla z dobowym opóźnieniem, w szczególności w zakresie:
 - liczby gmin i PPW w uczestniczących w systemie dystrybucji węgla,
 - zadeklarowanym zapotrzebowaniu przez gminy i PPW,
 - dobowym i całociowym wolumenie węgla odbieranego przez gminy i PPW (od poziomu poszczególnej gminy/PPW do poziomu całego państwa), wolumenie sprzedanego węgla przez spółki uczestniczące w systemie, w tym w podziale na poszczególne sortymenty,
 - procentowej i wolumenowej realizacji zapotrzebowania, zarówno w skali poszczególnej gminy, województwa oraz całego państwa,
 - informacje o zapasie węgla opałowego posiadanego przez poszczególne spółki uczestniczące w procesie oraz o możliwości wygenerowania dodatkowych wolumenów tego węgla w wyniku tzw. procesu przesiewania.

Jak stwierdził Dyrektor DKiA, informacje pozyskane w ramach raportu:

- miały na celu zapewnienie aktualnych danych o procesie odbioru węgla przez gminy/pośredniczące podmioty węglowe (PPW) oraz identyfikację ewentualnych problemów jakie w tym procesie mogły się pojawić;
- były przedmiotem prezentacji podczas posiedzeń Międzyresortowego Zespołu do spraw Zabezpieczenia Węgla dla Gospodarstw Domowych utworzonego na podstawie Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2022 r.;
- były przekazywane przez MAP do Kancelarii Prezesa RM, co pozwalało na sprawne podejmowanie decyzji zarządczych;
- zostały wykorzystane do opracowania przez MAP raportu podsumowującego proces interwencyjnego importu i dystrybucji węgla dla gospodarstw domowych⁷²;
- zostaną wykorzystane do działań analitycznych prowadzonych w kontekście kolejnego sezonu grzewczego.

(akta kontroli str. 216-217, 1436-1485)

Według stanu na 5 maja 2023 r.:

- 2450 gmin i PPW brało udział w systemie dystrybucji węgla;
- łączna ilość węgla wynikająca z zawartych umów w okresie 2022 r. – 30 kwietnia 2023 r. wyniosła 2 989 198 ton, a odebrano 2 075 827 ton (PGG S.A. – 1 037 609 t, Węglokoks Kraj S.A. – 61 342 t, Tauron Wydobycie S.A. – 151 703 t., LW Bogdanka – 83 722 t, PGE Paliwa Sp. z o.o. – 462 958 t), Węglokoks S.A. – 278 494 t.

(akta kontroli str. 222)

Wg stanu na 31 sierpnia 2023 r. w gminach pozostało 59,4 tys. ton węgla, co stanowiło 2,9% całości wolumenu odebranego przez gminy od podmiotów wprowadzających węgiel do obrotu.

W dniu 28 lipca 2023 r. MAP przekazało gminom wykładnię systemową powszechnie obowiązujących przepisów prawa umożliwiającą gminom zagospodarowanie

⁷² Raport ten został opublikowany na stronie internetowej MAP: <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/wicepremier-jacek-sasin-zapewniliśmy-polakom-węgiel-na-zime-dotrzyaliśmy-słowa>.

niesprzedanego do 31 lipca 2023 r. (koniec obowiązywania sprzedaży końcowej węgla, o której mowa w art. 14a ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*). Ww. wykładnia uzyskała pozytywne stanowisko Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz została skonsultowana z Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zgodnie z wykładnią, gminy po 31 lipca 2023 r. miały możliwość wykorzystania węgla zakupionego na podstawie ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla* na realizację zadań własnych gminy.

(akta kontroli str. 1893-1896)

Dysponowanie środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla* rekompensaty z tytułu sprzedaży węgla z przeznaczeniem dla gospodarstw domowych były finansowane z FPC. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ww. ustawy maksymalny limit wydatków z Funduszu przeznaczonych na rekompensaty dla podmiotów wprowadzających do obrotu w 2023 r. wynosił 4 920 mln zł.

W MAP nie ustalono pisemnych procedur dotyczących realizacji wypłat ze środków FPC, z uwagi (jak oświadczył Dyrektor DKiA) na istnienie uregulowań w tym zakresie w ustawie o *preferencyjnym zakupie węgla*, umowie zawartej w oparciu o art. 21 ust. 9 ww. ustawy pomiędzy MAP a Zarządcą Rozliczeń S.A.⁷³ oraz wytycznych wydanych przez KPRM w sprawie składania wniosków o zasilenie z FPC.

(akta kontroli str. 935)

Minister AP nie uzyskał od Prezesa RM pełnomocnictwa do składania dyspozycji wypłaty ze środków FPC udzielanego na podstawie art. 65 ust. 3 *specustawy COVID-19*. Środki na wypłaty rekompensat z tytułu sprzedaży paliwa stałego przewidzianych w ustawie o *preferencyjnym zakupie węgla*, gromadzone były na wyodrębnionym rachunku pomocniczym FPC. Sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu przedmiotowych środków oraz ich sprawozdawczości określało porozumienie zawarte pomiędzy Bankiem Gospodarstwa Krajowego a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra AP zgodnie z art. 65 ust. 7 *specustawy COVID-19*.

(akta kontroli str. 934)

Na podstawie art. 21 ust. 9 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*, w dniu 3 marca 2023 r. pomiędzy MAP a ZR S.A. została zawarta umowa nr 1/II/PALIWA/FP-COVID-19/23/DGH⁷⁴, w której określono warunki i zasady przekazywania środków z FPC, zwrotu niewykorzystanych środków, wymiany dokumentów i informacji, zasad kontroli MAP w ZR S.A. oraz przechowywania i udostępniania dokumentów związanych z zarządzaniem rachunkiem rekompensaty podmiotu wprowadzającego paliwo stałe do obrotu.

(akta kontroli str. 945-950)

W związku z zawarciem ww. umowy po upływie prawie czterech miesięcy od wejścia w życie ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla* (w dniu 3 listopada 2022 r.), Dyrektor DKiA stwierdził: „Proces przygotowania umowy rozpoczął się w MAP 5 stycznia 2023 r. Projekt umowy konsultowany był najpierw wewnętrznie z Departamentem Analiz i Strategii, Departamentem Budżetu i Finansów oraz Departamentem Prawnym. Następnie w dniach 30 stycznia 2023 r., 3-go i 8-go oraz 23 lutego 2023 r. trwały w aplikacji MS Teams uzgodnienia MAP z Zarządcą Rozliczeń S.A. (ZR S.A.) w zakresie wypracowania zasad współpracy ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz podmiotu wypłacającego w zakresie przekazywania środków na

⁷³ Dalej: „ZR S.A.”.

⁷⁴ Dalej: „Umowa z 3 marca 2023 r.”.

rachunek rekompensaty podmiotu wprowadzającego paliwo stałe do obrotu oraz zwrotu niewykorzystanych środków, wymiany dokumentów i informacji. Po ostatnim spotkaniu z ZR S.A. w dniu 23 lutego 2023 r. uzgodniony projekt umowy DGH przekazał do zaopiniowania przez DP (pismo z dnia 23.02.2023 r.) i DBF (pismo z dnia 27.02.2023 r.). W dniu 28 lutego 2023 r. umowa została podpisana przez Ministra Aktywów Państwowych, a dnia 1 marca 2023 r. umowę przekazano do podpisania przez ZR S.A.”

(akta kontroli str. 1611)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 33 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla pierwszy wniosek o wypłatę rekompensaty spółki mogły składać w terminie od dnia 23 stycznia 2023 r. do dnia 25 lutego 2023 r. za transakcje sprzedaży paliwa stałego dokonane do dnia 31 grudnia 2022 r. W świetle ww. wyjaśnień pierwszy wniosek ZR S.A. był procedowany w okresie bezumownym, tzn. nie były określone warunki i zasady przekazywania środków z FPC, zwrotu niewykorzystanych środków oraz zasady wymiany dokumentów i informacji. Brak ww. umowy, w ocenie NIK, mógł skutkować powstaniem nieprawidłowości, wskazanych poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W MAP nie wprowadzono pisemnych regulacji dotyczących postępowania z otrzymywanymi wnioskami ZR S.A. o przekazanie środków na wypłaty rekompensat oraz zasad weryfikacji kwoty do wypłaty, o której mowa w art. 29 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla. Dyrektor DKiA oświadczył: „W związku z wykonywaniem przez Departament Górnictwa i Hutnictwa, (dalej: DGH), zadań związanych z finansowaniem podmiotów węglowych podjęto decyzję, że sprawy związane z umową z Zarządcą Rozliczeń S.A. (dalej: Zarządca) prowadzić będzie DGH. Pracownik DGH monitoruje zadanie w sposób ciągły przez własne uczestnictwo w procesie. Naczelnik i Dyrektor DGH sprawują nadzór nad realizacją zadania i akceptują dokumenty na poszczególnych etapach. Zarządca Rozliczeń S.A., zgodnie z ww. ustawą, składa co kwartał do ministra właściwego do spraw aktywów państwowych wniosek o przekazanie środków na wypłaty rekompensat dla podmiotów, określając w nim łączną wysokość wnioskowanej kwoty i numer rachunku rekompensaty podmiotu wprowadzającego paliwo stałe do obrotu. Ministerstwo Aktywów Państwowych (DGH) weryfikuje wniosek pod kątem spełnienia wymogów określonych w art. 21 ust. 2 ustawy. Wysokość wnioskowanej kwoty jest weryfikowana w oparciu o dane oszacowane przez podmioty wprowadzające do obrotu, tj. PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węgllokoks S.A. W przypadku, gdy z danych oszacowanych przez podmioty wynika, że kwota zapotrzebowania będzie niższa niż wnioskowana przez Zarządcę, do wniosku o dokonanie zmiany w planie finansowym Funduszu przyjmuje się dane ze spółek. Przy ustalaniu kwoty brane są również pod uwagę odsetki od środków zgromadzonych na rachunku rekompensaty podmiotu wprowadzającego paliwo stałe do obrotu, które zgodnie z art. 21 ust. 7 ww. ustawy przeznacza również na wypłaty rekompensat. Ponadto uwzględniając potrzebę zachowania płynności finansowej, ograniczenia kosztów działania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz nieuzasadnionego przetrzymywania środków na rachunku pomocniczym, Ministerstwo weryfikuje wnioski odnosząc się do wysokości rekompensaty przysługującej podmiotom za paliwo stałe sprzedane za okres miesiąca. Następnie DGH przekazuje do Departamentu Budżetu i Finansów, zwanym (dalej: DBF), wniosek z prośbą o wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o zmianę w planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, wskazując zweryfikowaną kwotę. Na podstawie art. 29 ww. ustawy Minister Aktywów Państwowych (DBF) występuje do Prezesa Rady Ministrów o zmianę w planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Zarządca Rozliczeń S.A. informuje Ministra o zapotrzebowaniu na środki wynikające z otrzymanych wniosków o wypłatę

rekompensaty oraz o wpływie i o kwocie każdego wniosku o wypłatę rekompensaty w terminie 1 dnia od dnia wpływu wniosku do Zarządcy, wskazując termin wypłaty rekompensat. W następnej kolejności Zarządca przekazuje również informację o wyniku weryfikacji wniosku podmiotu i wysokości kwoty do wypłaty. Departament Górnictwa i Hutnictwa każdorazowo po dokonaniu zmian w planie Funduszu informuje Zarządcę o terminie przekazania środków na rachunek rekompensaty podmiotu wprowadzającego paliwo stałe do obrotu. Termin przekazania środków jest na roboczo ustalany z DBF, biorąc pod uwagę procesy, jakie należy podjąć w MAP (w oparciu o Wytyczne KPRM) i terminy ich realizacji, jak również terminy wypłaty przekazane przez Zarządcę. DBF wystawia Wniosek o zasilenie ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, który zawiera:

- a. Nazwę Dysponenta Rachunku pomocniczego;
- b. Numer rachunku pomocniczego;
- c. Kwotę dyspozycji zasilenia;
- d. Walutę dyspozycji zasilenia;
- e. Datę zasilenia Rachunku pomocniczego;
- f. Źródło finansowania;
- g. Uzasadnienie (przeznaczenie środków, podstawa prawna);
- h. Pozycję z planu wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z 2023 roku;
- i. Numer wniosku o zasilenie narastająco.

Podpisany przez osobę upoważnioną Wniosek przedkłada się do KPRM w formie elektronicznej (ePUAP) oraz wysyłany jest na wskazane w Wytycznych adresy mailowe. DGH przygotowuje i akceptuje, a następnie przekazuje do DBF wnioski o zaangażowanie środków dla zadania 1.9.3 pn. Sfinansowanie wypłat rekompensat z tytułu sprzedaży paliwa stałego przewidzianych w ustawie z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych. Następnie DGH przygotowuje notatkę w sprawie przekazania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 r. dla Zarządcy Rozliczeń S.A. na wypłaty rekompensat dla podmiotów wprowadzających paliwo stałe do obrotu na podstawie ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych. Notatkę zatwierdza upoważniony członek Kierownictwa MAP. Zatwierdzona notatka przekazywana jest do DBF w celu realizacji płatności.”.

(akta kontroli str. 935-936)

Do dnia 31 lipca 2023 r. do MAP wpłynęły dwa wnioski ZR S.A. o przekazanie środków, o których mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla:

- z dnia 5 stycznia 2023 r. na kwotę 2 000,0 mln zł rekompensat, w którym zwrócono się o przekazanie środków w nw. terminach:
 - do dnia 3 lutego 2023 r. kwoty 500,0 mln zł (na wypłatę rekompensat za okres do dnia 31 grudnia 2022 r.),
 - do dnia 13 lutego 2023 r. – 600,0 mln zł (za styczeń 2023 r.),
 - do dnia 13 marca 2023 r. – 600,0 mln zł (za luty 2023 r.),
 - do dnia 13 kwietnia 2023 r. – 300,0 mln zł (za marzec 2023 r.).
- z dnia 4 kwietnia 2023 r.⁷⁵ na kwotę 105,0 mln zł rekompensat na II kw. 2023 r. (skorygowany pismem z 5 maja 2023 r. do kwoty 115,0 mln zł po przeprowadzonej w ZR S.A. aktualizacji prognozowanych kwot), w którym zwrócono się o przekazanie środków w nw. terminach:
 - do dnia 17 kwietnia 2023 r. na kwotę 70,0 mln zł, po korekcie 66,0 mln zł (za luty 2023 r.),

⁷⁵ Nr ZR.504-1/23.3, wpływ do MAP 5 kwietnia 2023 r.

- do dnia 17 kwietnia 2023 r. na kwotę 20,0 mln zł, po korekcie 34,0 mln zł (za marzec 2023 r.),
- do dnia 12 maja 2023 r. na kwotę 15,0 mln zł (za kwiecień 2023 r.).

Wnioski o wypłatę w transzach ZR S.A. uzasadniła zachowaniem płynności finansowej FPC z uwzględnieniem efektywnego i oszczędnego gospodarowania środkami budżetowymi, mając na uwadze zmniejszenie ryzyka wypłacenia tych środków w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 1091-1093, 1140-1142, 1148-1150)

W piśmie z 3 lutego 2023 r. (stanowiącym odpowiedź na pismo MAP z 1 lutego 2023 r., w którym MAP zwróciło się o przedstawienie kalkulacji zapotrzebowania na środki) ZR S.A. poinformowała, że złożony wniosek zawierał wszystkie wymagane elementy, a wnioskowana kwota została oszacowana na podstawie prognoz dotyczących ilości sprzedaży węgla na warunkach opisanych w ustawie o zakupie preferencyjnym węgla, pozyskanych od dwóch największych podmiotów wprowadzających paliwo stałe do obrotu.

(akta kontroli str. 1093-1098)

W związku z otrzymaniem z ZR S.A. powyższej informacji, MAP pismami z 3 lutego 2023 r. (wg oświadczenia Z-cy Dyrektora DKiA), skierowanymi do Węglokoks S.A. i PGE Paliwa SP. z o.o., zwróciło się o oszacowanie wysokości rekompensat za 2022 r. oraz na I kwartał 2023 r. przy uwzględnieniu realnych potrzeb w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 1102-1103)

W odpowiedzi ww. spółki podały:

- PGE Paliwa Sp. z o.o.
 - za 2022 r. kwota netto 133,0 mln zł (brutto 164,0 mln zł) dla wolumenu 279 tys. ton,
 - za I kwartał 2023 r. kwota netto 141,0 mln zł (brutto 173,0 mln zł) dla 243 tys. ton,
 - za kwiecień 2023 r. kwota netto 35,0 mln zł (brutto 43,0 mln zł) dla 57 tys. ton,
- Węglokoks S.A.
 - za 2022 r. kwota netto ok. 101,0 mln zł (brutto ok. 124,2 mln zł),
 - za I kwartał 2023 r. kwota netto 250,0 mln zł (brutto ok. 307,5 mln zł).

(akta kontroli str. 1104-1106)

W sprawie różnicy pomiędzy prognozowaną kwotą rekompensaty za I kw. 2023 r. wykazaną przez Węglokoks S.A. (250 000,0 tys. zł), a przyjętą (po weryfikacji) do planu finansowego FPC (209 000,0 tys. zł)⁷⁶, Z-ca Dyrektora DKiA oświadczyła, że kwota 250 mln zł odnosiła się do okresu styczeń-kwiecień 2023 r., natomiast po wydzieleniu I kwartału (styczeń-marzec) uzyskano kwotę 208 599,6 tys. zł i zaokrąglono ją do kwoty 209 000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1504)

NIK zauważyła, że zgodnie z wnioskiem Węglokoks SA kwota 250 mln zł netto dotyczyła I kwartału (pierwszych trzech miesięcy) 2022 r. – zatem udzielona odpowiedź nie wyjaśnia przyczyn powstania różnicy pomiędzy ww. kwotami.

⁷⁶ W piśmie DGH.II.4170.71.2023 z 9.02.2023 r. skierowanym do Departamentu Budżetu i Finansów MAP a następnie w piśmie MAP do KPRM nr DBF.I.0313.3.2023 z 9.02.2023 zawierającym wniosek o zmianę planu FPC polegającą na utworzeniu nowego zadania 1.9.3., do wyliczeń kwoty rekompensat przyjęto m.in. dla Węglokoks S.A. na I kw. 2023 r. kwotę 209,0 mln zł.

Weryfikacje kwot wynikających z wniosków ZR S.A. o przekazanie środków, złożonych w MAP w dniach 5 stycznia 2023 r. (za okres 2022-I kw. 2023) i 4 kwietnia 2023 r. (na II kw. 2023 r.) były przeprowadzane w oparciu o dane pozyskane od Węłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o.

Kwota do wypłaty rekompensat za okres 2022 r. - I kw. 2023 r. po weryfikacji przez MAP wniosku ZR S.A. z 5 stycznia 2023 r. wyniosła 718 320,0 tys. zł i została ujęta w piśmie DGH do DBF z dnia 9 lutego 2023 r., w którym zwrócono się o wystąpienie do Prezesa RM o zmianę w planie finansowym FPC. Kolejne weryfikacje przeprowadzane przez MAP dotyczyły kwot objętych wnioskami składanymi do ZR S.A. za poszczególne miesiące przez Węłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. ZR S.A. przysyłała do MAP informacje o złożonych przez ww. spółki wnioskach, w tym kwotach, jakiego okresu dotyczą, planowanych terminach płatności oraz wynikach weryfikacji.

(akta kontroli str. 1595-1603)

Wnioski o zmianę planu finansowego FPC, po przeprowadzeniu weryfikacji kwot rekompensat do wypłaty, złożone zostały przez MAP do Prezesa RM w dniach:

- 1) 9 lutego 2023 r.⁷⁷ (tj. po terminie upływającym 12 stycznia 202 r., co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości niniejszego wystąpienia*) – wniosek o utworzenie zadania 1.9.3. *Sfinansowanie wypłat rekompensat z tytułu sprzedaży paliwa stałego przewidzianego w ustawie z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa dla gospodarstw domowych*⁷⁸, w kwocie 718 320,0 tys. zł, w którym podano m.in., że środki zostaną przeznaczone na realizację wypłat rekompensat za sprzedaż do 31 grudnia 2022 r. i w I kw. 2023 r. W piśmie tym stwierdzono również, że pierwsza płatność wynosić będzie ok. 287 820,0 tys. zł i dotyczyć będzie wypłaty rekompensat za transakcje sprzedaży dokonane w 2022 r., a wniosek o zmianę planu FPC obejmujący kolejny okres wypłaty rekompensat zostanie przekazany w kwietniu 2023 r.; kolejnym pismem z 23 lutego 2023 r.⁷⁹ MAP poinformowało KPRM, że pierwsza płatność wynosić będzie 299 832,0 tys. zł i zwrócono się o uwzględnienie tej kwoty w najbliższej modyfikacji FPC dla zadania 1.9.3.; zmiana planu FPC polegająca na utworzeniu nowego zadania 1.9.3. na kwotę 299 832,0 tys. zł została zatwierdzona przez Prezesa RM w dniu 9 marca 2023 r.; w dniu 23 marca 2023 r. wysłano do KPRM wniosek o zasilenie z FPC rachunku pomocniczego dla zadania 1.9.3. na kwoty 130.587.989,93 zł w dniu 29 marca 2023 r. (dot. rekompensaty dla Węłokoks S.A. za 2022 r. z terminem wypłaty przez ZR S.A. do dnia 30 marca 2023 r.) oraz 169.244.010,07 zł w dniu 3 kwietnia 2023 r. (dot. rekompensaty dla PGE Paliwa Sp. z o.o. za 2022 r. z terminem wypłaty przez ZR S.A. do dnia 4 kwietnia 2023 r.); zasilenie nastąpiło odpowiednio 29 marca 2023 r. i 3 kwietnia 2023 r. i w tych samych dniach środki przekazano na rachunek rekompensaty do ZR S.A.

W sprawie niezatwierdzenia złożonego w dniu 9 lutego 2023 r. do Prezesa RM pierwotnego wniosku o zmianę planu FPC Z-ca Dyrektora DKiA oświadczyła: „Przedłożony wniosek na rekompensaty z dnia 9 lutego 2023 r. został zrealizowany w części. Dysponent Funduszu Przeciwdziałania Covid-19 dokonywał zmian planu Funduszu sukcesywnie (transzowo) w oparciu o dane dostarczane przez MAP pismami, w których MAP wskazywał kwotę zweryfikowaną do zapłaty. Dla przykładu: we wniosku z 9 lutego br. w ramach kwoty 718.320 tys. zł podana była szacowana kwota potrzeb za transakcje sprzedaży przeprowadzone w 2022 roku w wysokości około 287.820 tys. zł.

⁷⁷ Pismo nr DBF.I.0313.3.2023 (IK:804830).

⁷⁸ Dalej także: „zadanie 1.9.3.”.

⁷⁹ Pismo znak DBF.I.0313.3.2023 IK:804830

Pismem z dnia 23 lutego br. MAP dookreślił wysokość potrzeb za 2022 r. poprzez wskazanie kwoty 299.832 tys. zł. Utworzenie zadania 1.9.3. przez Dysponenta Funduszu z kwotą planu 299.832 tys. zł nastąpiło w dniu 9 marca 2023 r. W ślad za brakiem środków w planie na wypłaty na kolejne miesiące 2023 r. MAP poinformował KPRM o kolejnej zbliżającej się płatności za styczeń 2023 r. (pismo z 2 kwietnia 2023 r.) na kwotę 161.343.365,17 zł. Zmiana planu dokonana przez PRM nastąpiła na kwotę 161.344 tys. zł. Kolejne zmiany dokonywane były według takiego samego schematu.”

(akta kontroli str. 1506)

Na pytanie NIK: „Dlaczego w kolejnym wniosku z dnia 23 lutego 2023 r. „(...) podano jedynie kwotę rekompensat za okres do końca 2022 r. (299 832,0 tys. zł), tj. bez uwzględnienia kolejnych płatności, tym samym nie uwzględniając w całości wniosku ZR S.A. z 5 stycznia 2023 r. i zweryfikowanej na jego podstawie kwoty podanej we wniosku do Prezesa Rady Ministrów o utworzenie zadania 1.9.3. w wysokości 718 320,0 tys. zł (...), Z-ca Dyrektora DKiA oświadczyła: „W piśmie z dnia 23 lutego 2023 r. o wypłatę rekompensaty wskazano kwotę za okres do końca 2022 r. w wysokości 299.832 tys. zł, która zawierała się w kwocie wniosku z dnia 9 lutego br. Doprecyzowanie kwoty wynikało z zaktualizowanej informacji przekazanej przez spółki. Pierwotnie skalkulowana kwota za 2022 r. wynosiła 287.820 tys. zł i była uwzględniona w ramach kwoty 718.320 tys. zł. Łączna kwota potrzeb nie została zmieniona.”

(akta kontroli str. 1506)

NIK zwraca uwagę, że pismo MAP z 9 lutego 2023 r. zawierało wniosek o utworzenie nowego zadania 1.9.3. w kwocie 718 320,0 tys. zł, natomiast w piśmie z 23 lutego 2023 r.⁸⁰ wskazano, że pierwsza płatność dotycząca wypłaty rekompensat (za 2022 r.) wynosić będzie 299 832,0 tys. zł i taka właśnie kwota została uwzględniona w planie FPC dla utworzonego nowego zadania 1.9.3., co zostało zatwierdzone przez Prezesa RM w dniu 9 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 1242, 1335-1338)

- 2) 3 kwietnia 2023 r.⁸¹ – na kwotę 161 344 000,00zł dot. rekompensat za styczeń 2023 r. (dla Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. z terminem wypłaty 11 kwietnia 2023 r.); w dniu 13 kwietnia 2023 r. do MAP wpłynęła informacja o zatwierdzeniu dnia 7 kwietnia 2023 r. zmiany planu FPC⁸², w wyniku której kwota dla zadania 1.9.3. zwiększyła się do 461 176 000,00 zł; w dniu 13 kwietnia 2023 r. wysłano do KPRM wniosek o zasilenie na dzień 17 kwietnia 2023 r. rachunku pomocniczego dla zadania 1.9.3.; zasilenie nastąpiło 17 kwietnia 2023 r., a w dniu 18 kwietnia 2023 r. środki zostały przekazane do ZR S.A.,
- 3) 21 kwietnia 2023 r.⁸³ – na kwotę 65 758 733,66 zł dot. rekompensat za luty 2023 r. (terminy wypłaty dla Węgłokoks S.A. – 25 kwietnia 2023 r., a PGE Paliwa Sp. z o.o. – 11 maja 2023 r.); w dniu 18 maja 2023 r. wpłynęła do MAP informacja o zatwierdzeniu dnia 16 maja 2023 r. zmiany planu FPC⁸⁴, w wyniku której kwota dla zadania 1.9.3. wzrosła do 526 934 733,66 zł; w dniu 18 maja 2023 r. wysłano do KPRM wniosek o zasilenie z FPC rachunku pomocniczego dla zadania 1.9.3. na dzień 23 maja 2023 r.; zasilenie nastąpiło 23 maja 2023 r. i w tym samym dniu środki zostały przekazane do ZR S.A.,

⁸⁰ Znak DBF.I.0313.3.2023 IK:804830.

⁸¹ Pismo z dnia 2 kwietnia 2023 r. znak DBF.I.0313.3.2023 (3) IK:804830.

⁸² Mail z KPRM z dnia 13 kwietnia 2023 r.

⁸³ Pismo znak DBF.I.0313.3.2023 (4) IK:804830.

⁸⁴ Pismo znak DIR.WA.607.24.2023.AG z 18 maja 2023 r.

- 4) 16 maja 2023 r.⁸⁵ – na kwotę 20 664 367,43 zł dot. rekompensaty za marzec 2023 r. dla Węgłokoks S.A. w kwocie 20 451 855,74 zł (termin wypłaty 16 maja 2023 r.) oraz uwzględniający niedobór środków w kwocie 212 511,69 zł dla PGE Paliwa Sp. z o.o.⁸⁶ (pozostała kwota rekompensaty za luty 2023 r. z terminem wypłaty 11 maja 2023 r.); w dniu 15 czerwca 2023 r. wpłynęła do MAP informacja o zatwierdzeniu dnia 14 czerwca 2023 r. zmiany planu FPC⁸⁷, w wyniku której kwota zadania wzrosła do 547 599 101,09 zł; w dniu 19 czerwca 2023 r. wysłano do KPRM wniosek o zasilenie z FPC na dzień 21 czerwca 2023 r. rachunku pomocniczego dla zadania 1.9.3.; zasilenie nastąpiło 21 czerwca 2023 r. i w tym samym dniu środki zostały przekazane do ZR S.A.,
- 5) 2 czerwca 2023 r.⁸⁸ – na kwotę 22 670 750,60 zł dot. rekompensat za marzec 2023 r. dla PGE Paliwa Sp. z o.o. (termin wypłaty 16 czerwca 2023 r.) i za kwiecień 2023 r. dla Węgłokoks S.A (termin wypłaty 12 czerwca 2023 r.); w dniu 22 czerwca 2023 r. wpłynęła do MAP informacja o zatwierdzeniu dnia 21 czerwca 2023 r. zmiany planu FPC, kwota zadania wzrosła do 570 269 851,69 zł; w dniu 29 czerwca 2023 r. wysłano do KPRM wniosek o zasilenie z FPC na dzień 5 lipca 2023 r. rachunku pomocniczego dla zadania 1.9.3.; zasilenie nastąpiło 5 lipca 2023 r. i w tym samym dniu środki zostały przekazane do ZR S.A.,
- 6) 6 lipca 2023 r.⁸⁹ – na kwotę 2 841 966,13 zł dot. rekompensaty za kwiecień 2023 r. dla PGE Paliwa Sp. z o.o. z terminem wypłaty przez ZR S.A. do dnia 5 lipca 2023 r.; w dniu 31 lipca 2023 r. wpłynęła do MAP informacja⁹⁰ o zatwierdzeniu dnia 20 lipca 2023 r. zmiany planu FPC, kwota zadania wzrosła do 573 111 547,80 zł; w dniu 1 sierpnia 2023 r. wysłano do KPRM wniosek o zasilenie na dzień 3 sierpnia 2023 r. rachunku pomocniczego dla zadania 1.9.3.; zasilenie nastąpiło 3 sierpnia 2023 r. i w tym samym dniu środki zostały przekazane do ZR S.A.,

Powyższe wnioski były przesyłane także do wiadomości Ministra Finansów, zgodnie z pkt III.4 Wytocznych ws. składania wniosków o zasilenie z FPC⁹¹.

(akta kontroli str. 951-954, 1238-1256, 1419, 595-1603, 1695-1712)

Środki rekompensat były przekazywane do ZR S.A. w tym samym lub następnym dniu po ich wpływie na pomocniczy rachunek bankowy dla zadania 1.9.3., co było zgodne z art. 21 ust. 4 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*, wg którego przekazanie przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych środków na wypłaty rekompensat podmiotowi wypłacającemu, miało nastąpić w terminie do 30 dni roboczych od dnia otrzymania środków.

DGH MAP informował ZR S.A. z minimum 2-dniowym wyprzedzeniem o terminie przekazania środków na wypłatę rekompensat, co było zgodne z § 3 ust. 7 umowy z 3 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 1533-1557, 1709-1711)

MAP nie dokonywało analiz porównawczych między Węgłokoks S.A. a PGE Paliwa Sp. z o.o. w zakresie zaliczania przez te spółki określonych kosztów do kosztów uzasadnionych w celu ustalenia wysokości rekompensaty. Dyrektor DKiA oświadczył, że: „*Katalog uzasadnionych kosztów paliwa stałego ujęto w art. 15 ust. 3 ustawy, a ich*

⁸⁵ Pismo z dnia 15 maja 2023 r. znak DBF.I.0313.3.2023 (5) IK:804830.

⁸⁶ Wynikający z wyższego zapotrzebowania wskazanego we wniosku za luty 2023 przez PGE Paliwa Sp. z o.o. względem wnioskowanego przez MAP do Prezesa RM pismem z 21 kwietnia 2023 znak DBF.I.0313.3.2023(4)

⁸⁷ Pismo DIR.WA.607.26.2023.AG z 15 czerwca 2023 r.

⁸⁸ Pismo z 1 czerwca 2023 r. znak DBF.I.0313.3.2023 (6) IK:804830.

⁸⁹ Pismo z 5 lipca 2023 r. znak DBF.I.0313.3.2023 (7) IK:804830.

⁹⁰ Mail z KPRM z 31 lipca 2023 r.

⁹¹ Wytoczne przesłane przez KPRM do dysponentów rachunków pomocniczych FPC pismem znak DIR.WA.607.5.2023.AG (IK:319431) z dnia 27 stycznia 2023 r.

wysokość służy do wyliczenia uzasadnionego średniego jednostkowego kosztu, który z kolei jest uwzględniany przy wyliczeniu wysokości rekompensaty. Weryfikacja wysokości rekompensaty, a co za tym idzie wysokość kosztów i przychodów ujętych we wniosku o wypłatę rekompensaty należy do zadań do ZR S.A. (art. 16 ust. 1 ustawy).”

(akta kontroli str. 1504)

Na podstawie § 3 ust. 3 i 4 Umowy z 3 marca 2023 r., ZR S.A. złożyła do MAP do dnia 16 sierpnia 2023 r. pięć rozliczeń miesięcznych (za marzec, kwiecień, maj, czerwiec i lipiec 2023 r.) z przekazanych przez MAP środków na rachunek rekompensaty podmiotu wprowadzającego paliwo stałe do obrotu⁹², które zawierały informacje o kwotach:

- rekompensaty otrzymanej w danym miesiącu na rachunek podmiotu wprowadzającego paliwo stałe do obrotu;
- rekompensat wypłaconych w danym miesiącu podmiotom wprowadzającym paliwo stałe do obrotu;
- zwrotów rekompensat nienależnie wypłaconych, dokonanych w danym miesiącu;
- uzyskanych odsetek od środków zgromadzonych na rachunku rekompensaty podmiotu wprowadzającego paliwo stałe do obrotu w danym miesiącu.

Do dnia 31 lipca 2023 r. kwota otrzymana przez ZR S.A. w miesiącach marzec-lipiec 2023 r. na rachunek rekompensaty podmiotu wprowadzającego paliwo stałe do obrotu wyniosła łącznie 570 241 861,56 zł, wypłacono przedsiębiorcom 570 269 322,27 zł, a uzyskane odsetki zgromadzone na rachunku rekompensaty wyniosły 27 460,71 zł i zostały wykorzystane na wypłaty rekompensat.

Kwoty otrzymanych rekompensat przez ZR S.A. wykazane w informacjach miesięcznych były zgodne z kwotami przekazanymi przez MAP na ww. rachunek rekompensaty.

(akta kontroli str. 1214-1224, 1416-1418, 1522-1532, 1697-1698)

Wykazane przez Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. w złożonych do ZR S.A. wnioskach tzw. koszty finansowania w czasie odnoszące się do rekompensat, które zostały uznane przez ZR S.A. jako uzasadnione koszty paliwa stałego, wyniosły w okresie lipiec 2022 r. - kwiecień 2023 r. łącznie ok. 9,1 mln zł.

(akta kontroli str. 1720)

Ustalenia kontroli w spółkach PGE Paliwa Sp. z o.o. oraz Węgłokoks S.A. wskazują, że „koszty finansowe w czasie” nie będą uwzględnione w rozliczeniu końcowym z ZR S.A., o którym mowa art. 17 ust. 1 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla.

Jak wyjaśnił Zarząd Węgłokoks S.A.: „(...) Końcowe rozliczenie z Zarządcą Rozliczeń nie będzie już obejmowało pozycji: „kosztu finansowania w czasie”. Koszt bankowy zostanie rozliczony w pełni w stosunku do sprzedanego węgla”. Tym samym, koszty finansowania w czasie należności z tytułu rekompensat za sprzedaż węgla gminom, w tym te związane z nieterminowym ich otrzymaniem, zostaną pokryte przez Skarb Państwa w ramach umów zawartych przez spółki z Ministrem KiŚ.

(akta kontroli str. 1938)

Do dnia 16 sierpnia 2023 r. MAP nie przeprowadzało w ZR S.A. kontroli w zakresie wykonania przez tę spółkę zadań podmiotu wypłacającego, określonych w ustawie o preferencyjnym zakupie węgla i umowie z 3 marca 2023 r. Z-ca Dyrektora DKiA oświadczyła, że kwestia przeprowadzenia kontroli zostanie uwzględniona podczas przeprowadzania analizy ryzyka w ramach planowania kontroli w kolejnych latach, po zakończeniu całego procesu wypłaty rekompensat, uwzględniając, iż ostatni wniosek

⁹² Wg definicji określonej w art. 21 ust. 1 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla.

o przyznanie środków ZR S.A. składa do MAP w terminie do dnia 10 listopada 2023 r., a niewykorzystane środki FPC musi zwrócić w terminie umożliwiającym przekazanie przez MAP środków do Funduszu do dnia 29 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1510, 1692)

Do dnia 3 sierpnia 2023 r. (wg stanu na 16 sierpnia 2023 r.) MAP przekazało do ZR S.A. na rachunek rekompensaty środki z FPC w kwocie 573 111 817,82 zł, z przeznaczeniem dla PGE Paliwa Sp. z o.o. i Węgłokoks S.A., tj. dwóch spośród sześciu przedsiębiorców wymienionych w rozporządzeniu Ministra AP w sprawie wykazu podmiotów sprzedających węgiel gminom. Pozostali przedsiębiorcy znajdujący się w tym wykazie⁹³, pomimo uczestnictwa w procesie preferencyjnej sprzedaży węgla do gmin, nie składali do ZR S.A. wniosków w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 1711)

Do dnia 30 czerwca 2023 r. poziom wykorzystania limitu wydatków z FPC przeznaczonych na rekompensaty dla podmiotów wprowadzających węgiel do obrotu wyniósł 11,59% maksymalnego limitu określonego na 2023 r. w art. 35 ust.1 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla na kwotę 4 920 000 000 zł.

Monitoring wykorzystania powyższego limitu był prowadzony w MAP przez DGH.

NIK dokonując oceny działań Ministra AP, w zakresie dotyczącym nadzoru nad systemem dystrybucji paliw stałych, uwzględniła fakt, iż na dzień zakończenia kontroli finalne rozliczenie spółek z ZR S.A. nie zostało zakończone. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla do dnia 31 października 2023 r. spółki wprowadzające węgiel do obrotu zobowiązane są do złożenia do ZR S.A. wniosku o rozliczenie rekompensaty za cały okres przysługiwania prawa do niej, który uwzględnia rzeczywiste dane, w tym koszty ujęte w księgach rachunkowych po dniu 30 kwietnia 2023 r. dotyczące sprzedaży paliwa stałego w okresie objętym wnioskami o rekompensatę. Do wniosku o rozliczenie rekompensaty spółki są zobowiązane dołączyć raport biegłego rewidenta z usługi atestacyjnej, o której mowa w ustawie z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym⁹⁴, potwierdzający prawidłowość obliczenia kwoty rekompensaty. Ponadto zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla ZR S.A. w terminie do dnia 31 grudnia 2023 r. zobowiązana jest do przedstawienia Ministrowi AP rozliczenia środków na realizację wypłat rekompensat. Tym samym dane przedstawione przez MAP oraz spółki Węgłokoks S.A. oraz PGE Paliwa Sp. z o.o. w zakresie rozliczenia rekompensat mogą ulec zmianie.

(akta kontroli str. 374, 1532)

MAP nie monitorowało jakości i parametrów węgla oferowanego do sprzedaży gminom przez podmioty wymienione w rozporządzeniu Ministra AP z dnia 2 listopada 2022 r. ws. wykazu podmiotów sprzedających węgiel gminom. Dyrektor DKiA stwierdził, że do umowy między gminą, a podmiotem wprowadzającym do obrotu dołączana była kopia certyfikatu jakości potwierdzającego parametry jakościowe paliwa stałego i stwierdził: (...) „należy podkreślić, że MAP nie było stroną umów zawieranych pomiędzy gminami a podmiotami wprowadzającymi węgiel do obrotu – w związku z powyższym nie odpowiadało, za jakość surowca. Mając na względzie charakter ww. umów – właściwym do przyjmowania ewentualnych reklamacji, w kontekście jakości sprzedawanego opału były spółki Skarbu Państwa. Należy podkreślić, że MAP nie posiada kompetencji ustawowych, do przeprowadzania kontroli jakości i parametrów węgla.

⁹³ Polska Grupa Górnicza S.A. z siedzibą w Katowicach, Węgłokoks Kraj S.A. z siedzibą w Piekarach Śląskich, Tauron Wydobycie S.A. z siedzibą w Jaworznie, Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A. z siedzibą w Bogdance.

⁹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1302.

W sprawie nieuwzględniania jakości sprowadzanego węgla w ramach weryfikacji wniosków spółek o wypłaty rekompensat, Dyrektor DKiA stwierdził, że: „*Wnioski spółek o wypłaty rekompensat weryfikował podmiot wypłacający tj.: Zarządca Rozliczeń S.A. MAP weryfikował wyłącznie wnioski podmiotu wypłacającego i nie uwzględniał jakości sprowadzanego węgla ponieważ wypłata rekompensat nie jest w żaden sposób powiązana z jakością sprzedawanego węgla.*”

(akta kontroli str. 374-375)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Naruszenie przez Ministra AP przepisu art. 9 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*, w myśl którego minister właściwy do spraw aktywów państwowych w terminie 7 dni od dnia przedłożenia wniosku podmiotu wypłacającego, o którym mowa w art. 21 ust. 2 ww. ustawy, występuje do Prezesa RM o zmianę w planie finansowym FPC i wskazuje kwotę zweryfikowaną do wypłaty.

Minister AP otrzymał z ZR S.A. wniosek o przekazanie środków w dniu 5 stycznia 2022 r. lecz dopiero 9 lutego 2023 r., tj. po upływie 34 dni wystąpił do Prezesa RM o zmianę planu FPC⁹⁵, wnosząc o wprowadzenie nowego zadania 1.9.3 *Sfinansowanie wypłat rekompensat z tytułu sprzedaży paliwa stałego przewidzianego w ustawie z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa dla gospodarstw domowych*, na kwotę 718 320,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1091-1093, 1236-1241)

Z-ca Dyrektora DKiA oświadczyła, że: „*Wniosek ZR S.A. wpłynął do DGH dnia 1 lutego 2023 r., MAP podjął niezbędne działania, tj. wystąpił do ZR S.A. o przedstawienie kalkulacji zgłoszonego zapotrzebowania (pismo DGH z 1 lutego 2023 r. znak: DGH.4171.29.2023, IK: 802215), a następnie zwrócił się do podmiotów (Węglokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o.) o oszacowanie wysokości rekompensaty za rok 2022 oraz na I kwartał 2023 r. oraz DGH zawniioskował do Departamentu Budżetu i Finansów (...) o wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o zmianę w planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.*”

(akta kontroli str. 1505)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż wniosek ZR S.A. wpłynął do MAP w dniu 5 stycznia 2023 r., a więc należało wystąpić o zmianę planu finansowego FPC w terminie do 12 stycznia 2023 r., ponieważ rozpoczęcie biegu 7-dniowego terminu na złożenie wniosku o zmianę planu FPC nastąpiło po wpływie do MAP, a nie do danej komórki organizacyjnej MAP.

Kolejny wniosek ZR S.A. o przekazanie środków na wypłatę rekompensat w II kw. 2023 r. został złożony w MAP (na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*) w dniu 4 kwietnia 2023 r. (korektę do niego złożono w dniu 5 maja 2023 r.).

Wyjaśniając: „*Dlaczego nie dochowano 7- dniowego terminu określonego w art. 29 ustawy o zakupie preferencyjnym węgla, tj. nie złożono w terminie do 11 kwietnia 2023 r. wniosku do Prezesa RM o zmianę planu finansowego FPC po otrzymaniu w dniu 4 kwietnia 2023 r. stosownego wniosku ZR S.A. o przekazanie środków na II kwartał 2023 r., a następnie w dniu 5 maja 2023 r. jego modyfikacji?*” Z-ca Dyrektora DKiA stwierdziła, że: „*Prognozowana łączna wysokość rekompensat na II kwartał w wysokości 105.000 tys. zł nie przekraczała zapotrzebowania wskazanego we wniosku z 9 lutego 2023 r. Potrzeby na I kwartał okazały się niższe niż pierwotnie zakładano, dlatego też*

⁹⁵ Pismo DBF.I.0313.3.2023 (IK: 804830).

wskazany we wniosku (z 9 lutego 2023 r. – przypis NIK) limit zapotrzebowania był wystarczający. Uzupełnieniem informacji (do wniosków o zmianę planu FPC – przypis NIK) były pisma:

- z dnia 1 czerwca 2023 r. dotyczące faktycznych potrzeb finansowych na rekompensaty dla Węgłokoks S.A. za kwiecień w wysokości 10.175.402,72 zł,
- z dnia 5 lipca 2023 r. dotyczące faktycznych potrzeb finansowych na rekompensaty dla PGE Paliwa za kwiecień w wysokości 2.841.966,13 zł.

W związku z powyższym nie było potrzeby przedkładania wniosku o 105.000 tys. zł (szacowane na II kwartał 2023 r.).”

(akta kontroli str. 1506)

Zdaniem NIK powoływanie się na kwotę limitu 718 320,0 tys. zł i na potrzeby wynikające z wniosku o zmianę planu finansowego FPC z dnia 9 lutego 2023 r. jest nieuprawnione. Nie wprowadzono bowiem do planu FPC kwoty 718 320,0 tys. zł, o którą wnioskowano we wniosku z 9 lutego 2023 r. Kwota w planie FPC dla zadania 1.9.3. na dzień 4 kwietnia 2023 r., tj. dzień złożenia przez ZR S.A. wniosku na II kwartał 2023 r. wynosiła tylko 299 832,0 tys. zł i dotyczyła rekompensat za 2022 r., które zostały już przekazane do ZR S.A. w dniach 29 marca 2023 r. (130 587 989,93 zł) i 3 kwietnia 2023 r. (169 244 010,07 zł). Kwota w planie FPC została podwyższona dopiero 16 kwietnia 2023 r. o 161 344,0 tys. zł do 461 176,0 tys. zł na wniosek MAP o zmianę planu z 3 kwietnia 2023 r., a do końca II kwartału zwiększyła się do 547 599 101,09 zł, co daje wzrost w II kwartale o 247 767 101,09 zł wynikający z wniosków MAP o zmianę planu FPC złożonych 3 i 21 kwietnia, 16 maja i 2 czerwca 2023 r.

Szczegóły składanych przez MAP wniosków o zmianę planu finansowego FPC przedstawiono powyżej, w opisie stanu faktycznego w pkt. 2 niniejszego wystąpienia.

NIK uznaje za nierzetelne działania MAP polegające na wnioskowaniu do Prezesa RM o zmiany planu FPC jedynie do wysokości kwot rekompensat wynikających z wniosków składanych za okresy miesięczne przez Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. do ZR S.A., tj. nie uwzględniając kwot szacowanych do wypłaty w całym kwartale objętym wnioskiem składanym do MAP przez ZR S.A. na podstawie art. 21 ust. 2⁹⁶ ustawy o preferencyjnym zakupie węgla. Zdaniem NIK powyższa praktyka utrudniła przekazanie przez MAP do ZR S.A. środków w odpowiedniej wysokości i trybie umożliwiającym wypłatę rekompensat dla przedsiębiorców w 14-dniowym terminie ustalonym na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla. Środki bowiem mogły być uruchamiane i przekazywane do ZR S.A. w kwocie wynikającej z planu FPC, a więc po jego zatwierdzeniu przez Prezesa RM na wniosek MAP, natomiast proces konieczny dla wprowadzenia każdej takiej zmiany i wykonania innych niezbędnych czynności z tym związanych był zwykle dłuższy niż czas przeznaczony na wypłatę rekompensat przez ZR S.A.

Wyjaśniając przyjęty w MAP tryb występowania do Prezesa RM o zmiany w planie finansowym FPC, Z-ca Dyrektora DKiA podała, że: „MAP złożył wniosek w dniu 9 lutego br. zgodnie z art. 29 ustawy. Zmiany planu dokonywane były przez Dysponenta Funduszu – Prezesa Rady Ministrów w oparciu o pisma MAP wskazujące zweryfikowane kwoty do wypłaty. Zatem złożony przez MAP

⁹⁶ W brzmieniu: „Wniosek o przekazanie środków na wypłatę rekompensat dla podmiotów wprowadzających do obrotu, podmiot wypłacający składa co kwartał do ministra właściwego do spraw aktywów państwowych określając łączną wysokość wnioskowanej kwoty i numer rachunku rekompensaty podmiotu wprowadzającego paliwo stałe do obrotu.”

wniosek o zmianę planu Funduszu w dniu 9 lutego br. realizowany był przez KPRM etapowo na podstawie przekazywanych przez MAP pism informujących o kwocie zweryfikowanej do wypłaty. Wobec niewyczerpania wskazanej PRM kwoty potrzeb 178.320 tys. zł (we wniosku z 9 lutego 2023 r. zweryfikowana kwota na wypłaty rekompensat na okres 2022 - I kw. 2023 wynosiła 718,3 mln zł – przypis NIK) na realizację wypłat rekompensat dla podmiotów wprowadzających paliwo stałe za 2022 rok i I kwartał 2023 r. wnioskowanie o kolejne przyznanie środków na wypłatę rekompensat na II kwartał było bezprzedmiotowe. Zmiany planu Funduszu Przeciwdziałania Covid-19 dokonywane były przez Dysponenta Funduszu pod faktyczne potrzeby i umożliwiały zwiększenie realności planowanych kwot oraz poprawę efektywności wydatkowania środków Funduszu. Zwracała na to uwagę Najwyższa Izba Kontroli w „Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku” cyt.: „Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu poprawy efektywności wydatkowania środków Funduszu Przeciwdziałania COVID – 19 i wykorzystania środków pochodzących ze sprzedaży obligacji na jego rzecz zasadnym jest wprowadzenie obowiązku zgłaszania przez dysponentów faktycznych potrzeb uwzględniających niewykorzystane środki.”. NIK zwracała również uwagę na wzmocnienie systemu kontroli zasadności realizacji planowanych wydatków, co w przypadku procesu (...) wypłaty rekompensat było wdrożone poprzez realizację tylko zweryfikowanych kwot rekompensat. Podjęte działania zmierzały do gospodarnego i efektywnego wykorzystania środków Funduszu, w wyniku czego nie doszło do kumulowania środków na rachunku pomocniczym MAP i rachunku podmiotu wypłacającego oraz nadmiernego angażowania planu Funduszy po stronie wydatków. Informacje przekazywane przez MAP w pismach do Dysponenta Funduszu były wystarczającymi wyjaśnieniami wysokości wnioskowanych kwot potwierdzającymi realne potrzeby do wykorzystania w rzetelnym procesie planowania środków Funduszu.”.

(akta kontroli str. 1507)

NIK nie podziela stanowiska MAP zawartego w cytowanym powyżej wyjaśnieniu (cyt.: Zatem złożony przez MAP wniosek o zmianę planu Funduszu w dniu 9 lutego br. realizowany był przez KPRM etapowo na podstawie przekazywanych przez MAP pism informujących o kwocie zweryfikowanej do wypłaty.) i zauważa, że zgodnie z art. 29 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla, wniosek o zmianę planu FPC, umożliwiającego uruchomienie tych środków Minister AP powinien był złożyć w terminie 7 dni od wpływu wniosku o przekazanie środków na wypłaty składanego przez podmiot wypłacający (ZR S.A.) do Ministra AP w okresach kwartalnych. Z kolei rachunek pomocniczy, z którego Minister AP przekazywał środki do ZR S.A. na wyodrębniony rachunek bankowy, na realizację wypłat rekompensat z FPC, był zasilany na wniosek Ministra AP po zatwierdzeniu przez Prezesa RM zmiany planu FPC. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla, podmiot wypłacający otrzymuje na wyodrębniony rachunek bankowy środki na realizację wypłat rekompensat z FPC w ramach limitu określonego na ten cel w planie finansowym FPC.

Odnosząc się do opóźnień w wypłacie rekompensat z powodu braku środków na ten cel w odpowiednim czasie, Z-ca Dyrektora DKiA oświadczyła: „Ustawodawca przewidział również sytuację braku możliwości zrealizowania wypłaty rekompensaty we wskazanym 14-dniowym terminie. W przypadku braku środków na wypłatę rekompensat podmiot wypłacający wstrzymuje wypłatę do czasu zapewnienia środków na ten cel, co reguluje art. 18 ustawy.”

(akta kontroli str. 1508)

NIK zwraca uwagę, że ZR S.A. złożyła do MAP kwartalne wnioski o przekazanie środków na kwoty i w czasie umożliwiającym wypłaty spółkom rekompensat w wymaganych terminach i wysokościach. Środki na wypłaty rekompensat za 2022 r. (ujęte w planie finansowym FPC w dniu 9 marca 2023 r.) zostały przekazane do ZR S.A. na dzień przed upływem terminu ich wypłaty dla Węgłokoks S.A. oraz PGE Paliwa Sp. z o.o. Dokonanie więc zmiany planu FPC polegającej na wprowadzeniu nowego zadania 1.9.3. na zweryfikowaną przez MAP kwotę 718,3 mln zł, ujętą we wniosku do Prezesa RM z 9 lutego 2023 r., stworzyłoby możliwość przekazania środków do ZR S.A. w czasie pozwalającym na późniejsze terminowe wypłaty rekompensat dla Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o. za styczeń, luty, marzec i kwiecień 2023 r. Tymczasem MAP w piśmie z 23 lutego 2023 r. do KPRM faktycznie zmniejszyło kwotę zadania do równowartości rekompensat wyłącznie za 2022 r. Sytuację w tym zakresie utrwaliło przyjęte do stosowania rozwiązanie polegające na składaniu przez MAP wniosków o zmianę planu FPC jedynie do wysokości kwot wynikających z miesięcznych wniosków o rekompensaty składanych przez Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o.

2. Nierzetelnie realizowano w MAP procesy związane z przekazywaniem do ZR S.A. środków na wypłaty rekompensat dla Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o., zwlekając z przesyłaniem do Prezesa RM wniosków o zasilenie z FPC rachunku pomocniczego dla zadania 1.9.3. oraz wskazując opóźnione terminy tych zasileń w sytuacji, gdy terminy wypłat rekompensat przez ZR S.A., ustalone na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*, już upłynęły. I tak:

- a) jeden spośród pięciu wniosków o zasilenie z FPC rachunku pomocniczego dla zadania 1.9.3., na kwotę 20 661 601,31 zł z przeznaczeniem na wypłatę rekompensat dla Węgłokoks S.A. za marzec 2023 r. i wyrównanie dla PGE Paliwa Sp. z o.o. za luty 2023 r., został przesłany przez MAP do KPRM w dniu 19 czerwca 2023 r., tj. dopiero w czwartym dniu po otrzymaniu (dnia 15 czerwca 2023 r.) informacji o zmianie planu finansowego FPC (umożliwiającej przekazanie środków do ZR S.A.), w sytuacji gdy termin wypłaty przez ZR S.A. rekompensat ujętych w tym wniosku minął dla Węgłokoks S.A. w dniu 16 maja 2023 r., a dla PGE Paliwa Sp. z o.o. w dniu 11 maja 2023 r. Ponadto zwłoka w przekazaniu środków przez MAP do ZR S.A. uległa dodatkowemu zwiększeniu, ponieważ w przedmiotowym wniosku MAP wskazało 21 czerwca 2023 r. jako termin zasilenia z FPC rachunku pomocniczego.

(akta kontroli str. 1194, 1384-1385)

Z-ca Dyrektora DKiA oświadczyła, że: „Przekazanie wniosku o zasilenie rachunku w dniu 19.06. z ustalonym terminem zasilenia na 21.06 wynikało z wewnętrznych w MAP ustaleń optymalnego terminu wypłaty środków (w tym poinformowanie ZR o tym terminie, aby był przygotowany do wypłaty) i było uzgodnione telefonicznie z KPRM jeszcze w dniu 16.06 (pt) czyli w tygodniu poprzedzającym zasilenie, gdyż równolegle trwały ustalenia możliwości podpisania dokumentów do wypłaty przez osoby upoważnione. Przedłożenie wniosku wcześniej, tj. w dniu 16.06.(piątek) nie zmieniłoby faktu, że zasilenie i wypłata nastąpiłyby w ustalonym terminie, tj. 21.06.”

(akta kontroli str. 1509)

Odnosząc się do powyższych oświadczeń NIK zwraca uwagę, że każda zwłoka w przekazaniu przez MAP do ZR S.A. środków na wypłaty rekompensat, których termin wypłaty przez ZR S.A. dla Węgłokoks S.A.

i PGE Paliwa Sp. z o.o. już minął (MAP posiadało informacje w tym zakresie), generowała zwiększenie wydatków ze środków publicznych, ponieważ koszty finansowania sprzedaży węgla gminom pokrywały te spółki ze środków własnych i zobowiązań.

- b) MAP w trzech z pięciu wniosków złożonych do Prezesa RM o zasilenie z FPC rachunku pomocniczego dla zadania 1.9.3., wskazało późniejsze terminy jego zasilenia, mimo że środki w nich ujęte miały być przekazane do ZR S.A. na wypłatę rekompensat, których termin płatności przez ZR S.A. już minął w dniu składania tych wniosków, o czym MAP zostało powiadomione przez ZR S.A. Dotyczyło to wniosków o zasilenie z FPC rachunku pomocniczego przesłanych w dniach:

- 18 maja 2023 r., w którym wskazano datę 23 maja 2023 r. jako termin zasilenia tego rachunku na kwotę 65 758 733,66 zł (zwiększenie planu FPC na tę kwotę nastąpiło dnia 16 maja 2023 r.), natomiast terminy płatności przez ZR S.A. rekompensat za luty 2023 upłynęły 25 kwietnia 2023 r. dla Węgłokoks S.A. i 11 maja 2023 r. dla PGE Paliwa Sp. z o.o. (akta kontroli str. 1194, 1368-1372, 1375)

Z-ca Dyrektora DKiA stwierdziła, że: „DGH niezwłocznie po otrzymaniu z DBF informacji o zmianie w planie (18 maja br. – czwartek) rozpoczęło niezbędne czynności prowadzące do przekazania ZR S.A. środków. Data 23 maja 2023 r. (wtorek) została uznana jako najbardziej optymalna na przeprowadzenie w MAP wszystkich procesów prowadzących do przekazania w tym dniu ZR S.A. środków, tj. przygotowanie dokumentów, podpisanie ich przez osoby upoważnione, poinformowanie ZR S.A. o terminie przekazania środków. De facto w 3 dni robocze proces ten zamknął się.”

(akta kontroli str. 1509)

- 19 czerwca 2023 r., w którym wskazano datę 21 czerwca 2023 r. jako termin zasilenia tego rachunku na kwotę 20 661 601,31 zł, (zwiększenie planu FPC na tę kwotę nastąpiło 14 czerwca 2023 r.), natomiast termin płatności rekompensaty dla Węgłokoks S.A. za marzec 2023 r. w wysokości 20 451 855,74 zł⁹⁷ upłynął 16 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1194, 1204, 1385)

Z-ca Dyrektora DKiA oświadczyła: „Data 21 czerwca 2023 r. (środa) została uznana jako najbardziej optymalna na przeprowadzenie w MAP wszystkich procesów prowadzących do przekazania w tym dniu ZR S.A. środków, tj. przygotowanie dokumentów, podpisanie ich przez osoby upoważnione, poinformowanie ZR S.A. o terminie przekazania środków.”

(akta kontroli str. 1509)

- 29 czerwca 2023 r., w którym wskazano datę 5 lipca 2023 r. jako termin zasilenia tego rachunku na kwotę 22 670 750,60 zł, (zwiększenie planu FPC na tę kwotę nastąpiło 21 czerwca 2023 r., informacja o jego zmianie wpłynęła do MAP 22 czerwca 2023 r.), natomiast termin płatności rekompensaty dla PGE Paliwa Sp. z o.o. za marzec 2023 r. na kwotę 12 495 347,88 zł minął 16 czerwca 2023 r. i dla

⁹⁷ Pozostała kwota stanowiła brakującą kwotę rekompensaty za II.2023 dla PGE Paliwa Sp. z o.o., której termin płatności minął 11 maja 2023 r. Brak ten wynikał z niedoszacowania przez PGE Paliwa Sp. z o.o. kwoty rekompensaty podanej do MAP w mailu z 17 kwietnia 2023 r., na etapie weryfikacji przez MAP kwoty rekompensaty za luty 2023 dla tego przedsiębiorcy, w związku ze składaniem wniosku o zmianę planu FPC.

Węglukoks S.A. za kwiecień 2023 na kwotę 10 175 402,72 zł minął 12 czerwca 2023 r.

(akta kontroli str. 1204, 1389-1393, 1396)

Z-ca Dyrektora DKiA oświadczyła: „Data 5 lipca 2023 r. (środa) została uznana jako najbardziej optymalna na przeprowadzenie w MAP wszystkich procesów prowadzących do przekazania środków w tym dniu do ZR S.A., tj. przygotowanie dokumentów, podpisanie ich przez osoby upoważnione, poinformowanie ZR S.A. o terminie przekazania środków.”

(akta kontroli str. 1509)

Zdaniem NIK, z uwagi na fakt iż MAP odpowiada za nadzór nad działalnością spółek wyznaczonych do realizacji importu węgla na podstawie przepisów ustawy *o zasadach gospodarowania mieniem państwowym*, priorytetem powinno być przekazywanie przez MAP do ZR S.A. środków w czasie umożliwiającym terminową wypłatę rekompensat przedsiębiorcom, tak by nie ponosili oni zbędnych kosztów związanych z finansowaniem swych działań w przedmiotowym zakresie ze środków pochodzących z kredytu i należało przedsięwziąć wszelkie niezbędne w tym zakresie działania, także w zakresie terminów zasilania rachunku pomocniczego, z którego środki trafiały na rachunek rekompensat ZR S.A.

Tymczasem przyjęty w MAP tryb składania wniosków o zmianę planu finansowego FPC opóźniał terminy występowania przez MAP do Prezesa RM o zasilenie rachunku pomocniczego dla zadania 1.9.3., co wynikało z dat zatwierdzenia zmian w planie finansowym FPC.

Jak przedstawiono w opisie nieprawidłowości w pkt. 1., wnioski o takie zmiany nie były składane przez Ministra AP w terminach wynikających z art. 29 ustawy *o preferencyjnym zakupie węgla*, tj. w ciągu 7 dni od daty złożenia przez ZR S.A. wniosków o przekazanie środków na wypłaty rekompensat w danym kwartale w oparciu o kwoty wynikające ze złożonych przez przedsiębiorców wniosków miesięcznych. Przyjęty tryb wnioskowania o zmiany w planie FPC, uwzględniający tylko kwoty wynikające z wniosków przedsiębiorców na dany miesiąc, uniemożliwiał płynne zasilanie rachunku rekompensat środkami w niezbędnej wysokości, ponieważ wypłaty mogły być realizowane tylko do kwoty wynikającej z planu finansowego FPC, a każda jego zmiana była czasochłonna, co miało istotne znaczenie, biorąc pod uwagę 14-dniowy termin na wypłatę przedsiębiorcy rekompensaty licząc od daty prawidłowo złożonego wniosku w ZR S.A.

Jako przyczynę powyższych nieprawidłowości należy wskazać brak skutecznych mechanizmów zarządzania procesem gospodarowania środkami pochodzącymi z FPC przez Ministra AP, zapewniających wnioskowanie o zmiany w planie finansowym FPC zgodnie z art. 29 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy *o preferencyjnym zakupie węgla*.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister AP prowadził monitoring procesu dystrybucji węgla dla gospodarstw domowych w ramach ustawy *o preferencyjnym zakupie węgla*. Pozyskane w ramach monitoringu informacje pozwalały na szybką reakcję w sytuacjach wymagających interwencji, a także na przedstawianie propozycji zmian legislacyjnych w celu optymalizacji procesu dystrybucji węgla, w szczególności w części dotyczącej zagospodarowania niesprzedanego przez gminy węgla.

Natomiast powierzone w ustawie *o preferencyjnym zakupie węgla* Ministrowi AP zadania, dotyczące przekazywania środków na wypłatę rekompensat dla podmiotów wprowadzających węgiel do obrotu były realizowane nierzetelnie i z naruszeniem przepisów art. 29 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy *o preferencyjnym zakupie węgla*,

co powodowało wzrost zobowiązań spółek importujących węgiel z tytułu finansowania w czasie należności w części dotyczącej rekompensat za sprzedaż węgla gminom.

Minister AP występując do Prezesa RM o zmiany w planie finansowym FPC nie dochował wymaganego 7-dniowego terminu liczonego od dnia przedłożenia wniosków przez ZR S.A. o przekazanie środków na wypłaty rekompensat dla podmiotów wprowadzających węgiel do obrotu, co było niezgodne z art. 29 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla.

MAP odstąpiło od wymogu występowania z wnioskami o zmianę w planie finansowym FPC do Prezesa RM w okresach kwartalnych na rzecz wnioskowania dopiero po wpływie do ZR S.A. wniosków o rekompensaty od Węgłokoks S.A. i PGE Paliwa Sp. z o.o., co uniemożliwiało przekazywanie przez MAP środków dla zapewnienia przez ZE S.A. wypłat rekompensat przedsiębiorcom w terminach ustalonych na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Niezwłoczne zabezpieczenie środków w części 55 budżetu państwa w oparciu o uzgodnione z PKP CARGO S.A. wydatki/koszty i podjęcie działań w kierunku zawarcia umowy, zgodnie z wydanym przez Prezesa RM poleceniem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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 7 listopada 2023 r.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Mariusz Marquardt
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK
w Katowicach