



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.015.03.2023

Pan
Radosław Bandera
Prezes Zarządu
PGE Paliwa Sp. z o.o
ul. Ciepłownicza 1
31-587 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.190.2023
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 29 stycznia 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 [...].

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	PGE Paliwa Sp. z o.o. ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Bandera, Prezes Zarządu, od 27 czerwca 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja decyzji Prezesa Rady Ministrów w zakresie zakupu, sprowadzenia i dystrybucji węgla kamiennego oraz wywiązanie się z zadań powierzonych spółce w ramach <i>ustawy o preferencyjnym zakupie węgla</i> .
Okres objęty kontrolą	Od 24 lutego 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badania kontrolne obejmą 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. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Aleksander Górniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/88/2023 z 17 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str.1-2, 63)

¹ Dalej: również „Spółka”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Zarządu PGE Paliwa Sp. z o.o. w zakresie dotyczącym realizacji decyzji⁴ Prezesa Rady Ministrów⁵ polecającej Spółce zakup oraz sprowadzenie do Polski węgla kamiennego oraz realizację zadań powierzonych jej na mocy ustawy z dnia 27 października 2022 r. o *zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych*⁶.

Uzasadnienie oceny ogólnej

PGE Paliwa Sp. z o.o. posiadała doświadczenie w zakresie importu węgla z innych krajów niż Federacja Rosyjska i Białoruś. Zarząd Spółki uczestniczył w negocjacjach dotyczących zakresu i skali importu węgla kamiennego do Polski, zarówno przed, jak i w trakcie obowiązywania decyzji Prezesa RM. Tym samym Spółka miała częściowo wpływ na ich ostateczną treść. Zarząd Spółki przystępując do realizacji decyzji wskazywał na zagrożenia wynikające z jej realizacji, w szczególności na przeszacowany popyt na ten surowiec ze strony gospodarstw domowych jak i krótki termin wykonania polecenia. Powyższe okoliczności przełożyły się na wzrost kosztów interwencyjnego zakupu węgla, na co wpływ miały m.in. koszty demurrage⁷ oraz zewnętrzne koszty finansowania⁸ importowanego węgla, które do końca kwietnia 2023 r. wyniosły łącznie [...] mln zł. Dodatkowo, szacowane przez Spółkę, koszty finansowania utrzymania zapasów niesprzedanego węgla oraz jego magazynowania wyniosą od maja 2023 r. łącznie [...] mln zł miesięcznie.

Spółka wykonała decyzję Prezesa RM, w jej brzmieniu z 12 czerwca 2023 r., tj. dokonała zakupu i sprowadzenia do Polski w terminie do 30 kwietnia 2023 r. węgla kamiennego w postaci niesortowanej, w ilości umożliwiającej pozyskanie (z tolerancją +/- 10%) 3 mln ton węgla energetycznego o parametrach zbliżonych do parametrów jakościowych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe (wartość opałowa: ok. 20 – 28 MJ/kg oraz sortyment: 5-90 mm). Decyzja Prezesa RM w jej brzmieniu obowiązującym na dzień 30 kwietnia 2023 r., tj. przed jej zmianą w dniu 12 czerwca 2023 r., nie została przez Spółkę wykonana. Spółka w okresie od 13 lipca 2022 r. do 31 października 2022 r. nie zakupiła przynajmniej 3 mln ton węgla energetycznego o parametrach zbliżonych do parametrów jakościowych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe i nie sprowadziła go do Polski w okresie od dnia wydania decyzji do 30 kwietnia 2023 r. Stan taki jednak pozwolił ograniczyć koszty zarówno Spółki, jak i docelowo Skarbu Państwa, związane z importem węgla w nadmiernej ilości.

Zadania przypisane Spółce jako podmiotowi wprowadzającemu do obrotu węgiel, w ramach ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*, zostały zrealizowane prawidłowo. Według stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r., Spółka zawarła 750 umów, w ramach których dostarczyła gminom łącznie 466,2 tys. ton węgla. Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla* Spółka wystąpiła do Zarządcy Rozliczeń S.A.⁹ z wnioskami o wypłatę rekompensat, w wysokości pokrywającej uzasadnione koszty sprzedaży węgla gminom, których łączna wysokość wyniosła 302,3 mln zł.

Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na nienaliczaniu gminom odsetek ustawowych za dokonywanie płatności za dostarczony węgiel po terminie ustalonym na fakturze, nie wpłynęła negatywnie na realizację kontrolowanych zadań.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Decyzja z 13 lipca 2022 r. zmieniona decyzjami z 8 sierpnia 2022 r., 12 czerwca 2023 r. oraz 22 sierpnia 2023 r.

⁵ Dalej: „Prezesa RM”.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2236, ze zm. Dalej: „ustawa o preferencyjnym zakupie węgla”.

⁷ kosztów postoiu statku pod rozładunkiem

⁸ Kredyty bankowe oraz pożyczki w ramach grupy kapitałowej PGE S.A.

⁹ Dalej: „ZR S.A.”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Realizacja decyzji Prezesa Rady Ministrów w zakresie zakupu, sprowadzenia i dystrybucji węgla kamiennego oraz wywiązanie się z zadań powierzonych spółce w ramach ustawy o preferencyjnym zakupie węgla

Opis stanu faktycznego

1. Spółka posiadała doświadczenie w zakresie importu węgla z innych krajów niż Federacja Rosyjska i Białoruś.

Przed wydaniem w dniu 13 lipca 2022 r. decyzji przez Prezesa RM, polecającej Spółce PGE Paliwa Sp. z o.o. zakup i sprowadzenie do Polski węgla, firma ta zajmowała się importem węgla, w tym drogą morską. W latach 2018 - 2021, czyli przed agresją Rosji na Ukrainę, Spółka sprowadziła do Polski około [...] mln ton węgla energetycznego z krajów innych niż Federacja Rosyjska i Białoruś. Źródła importu obejmowały takie kraje jak Australia, Kazachstan, Kolumbia, Norwegia, RPA i USA. Dominującym kierunkiem importu była Kolumbia (ok. [...] mln ton).

(akta kontroli str. 65)

W zakresie dystrybucji węgla, Spółka działała na rynku usługowym, korzystając z usług przeładunku i sortowania węgla, świadczonych przez operatorów portowych i place składowe jako strony trzecie. W 2021 r. Spółka prowadziła działalność importową w dwóch terminalach morskich w Gdańsku i Świnoujściu oraz w jednym placu składowym w Toruniu. Po wybuchu konfliktu na Ukrainie firma zwiększyła skalę swojej działalności. Spółka rozszerzyła swoją działalność o trzy zagraniczne porty i dwa mniejsze porty krajowe. W rezultacie, Spółka prowadziła działalność w trzech terminalach zagranicznych¹¹ i siedmiu terminalach krajowych¹², oraz posiadała 23 place składowe¹³, gdzie był magazynowany węgiel przed jego transportem do gmin w ramach sprzedaży węgla uregulowanej w ustawie o preferencyjnym zakupie węgla.

(akta kontroli str. 26-27, 92-95)

Zgodnie z wyjaśnieniami Zarządu Spółki: „(...) Podstawą funkcjonowania Spółki na rynku jest komercyjny import węgla kamiennego. W ramach podstawowej działalności biznesowej Spółka planowała, a następnie kontraktowała w krajowych, morskich terminalach portowych moce przeładunkowe, zapewniające możliwość rozładunku węgla z przyływających statków. Dla wskazanego okresu [lipiec 2022 r. – kwiecień 2023 r. – przypis NIK], zarówno plany importowe jak i wolumeny handlowe, zaplanowane do dostarczenia przez Spółkę do klientów wynosiły [...] ton węgla miesięcznie - łącznie ok. [...] ton. Wydanie Decyzji spowodowało przydzielenie Spółce dodatkowych możliwości przeładunkowych w krajowych, morskich terminalach portowych. Dodatkowo, Spółka zawarła również kontrakty przeładunkowe z terminalami w portach zagranicznych (Ryga, Amsterdam, Rostock, Brema). Po wydaniu Decyzji, pozyskano łącznie ok. [...] ton dodatkowych mocy przeładunkowych. (...) Dostawy węgla zakontraktowane przed wydaniem Decyzji, tj. w ramach działalności komercyjnej Spółki – łącznie na wolumen ok. [...] ton, w części zostały wliczone w realizację dostaw w ramach Decyzji, ze względu na fakt, że spełniały wszystkie wymagane parametry jakościowe określone w wydanej Decyzji.

¹⁰ 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.

¹¹ Dwa porty w Niemczech oraz jeden na Litwie.

¹² Cztery terminale w Gdańsku, po jednym w Gdyni, Świnoujściu i Szczecinie.

¹³ Place składowe znajdowały się w nast. miejscowościach: Rusy, Toruń, Czerwionka – Leszczyny; Kutno; Konin; Oleśnica; Goleniów; Złotów; Malaszewicze; Szczecin; Włoszakowice; Stęszów; Stara Kakawa; Sępólno Krajeńskie; Białystok; Biłgoraj; Nowe Czarnowo; po dwa składowiska w Braniewie, Opolu i Gdańsku.

Ponadto, w ramach wykorzystywania dodatkowych okien przeładunkowych pozyskanych w związku z wydaniem Decyzji – łącznie na wolumen ok. [...] ton, częściowo realizowano dostawy komercyjne (wcześniej zakontraktowane), które w normalnym trybie operacyjnym Spółki byłyby realizowane w ramach standardowej (podstawowej) działalności biznesowej Spółki, tj. przy wykorzystaniu uzgodnionych okien przeładunkowych w krajowych, morskich terminalach portowych. Kryteriami do podejmowania ww. decyzji, były m.in.: optymalizację ścieżek logistycznych; redukcję kolejek statków oczekujących na rozładunek w krajowych, morskich terminalach portowych; maksymalizację tempa wywozów węgla z krajowych, morskich terminali portowych oraz zapewnienie jak najszybszej dostępności węgla sortowanego – przystosowanego do dalszej sprzedaży na krajowym rynku. Decyzje o przekierowywaniu pod poszczególne okna przeładunkowe danych statków podejmowane były na bieżąco. (...)”.

(akta kontroli str. 422, 587-588)

Węgiel sprowadzony przez Spółkę do Polski występował w formie niesortowanej, co nie zostało uwzględnione przez Minister Klimatu i Środowiska¹⁴ we wniosku do Prezesa RM o wydanie polecenia Spółce zakupu i sprowadzenia do Polski węgla. Kwestia ta była dopiero przedmiotem korespondencji pomiędzy Spółką a Minister KiŚ, która pismem z dnia 4 października 2022 r. (ok. trzy miesiące po wydaniu pierwszej decyzji Prezesa RM) zwróciła się do Spółki o potwierdzenie i wyjaśnienie konieczności sprowadzenia w pierwszej kolejności tzw. węgla niesortowanego, aby w konsekwencji zakupić i sprowadzić do Polski węgiel opałowy o parametrach jakościowych wskazanych w decyzji Prezesa RM. W odpowiedzi Zarząd Spółki, przy piśmie z dnia 18 listopada 2022 r., wyjaśnił: „(...) Węgiel energetyczny o parametrach jakościowych i ilościowych wskazanych w Zmianie Decyzji PRM można uzyskać w wyniku przesiania lub odpowiedniego przerobu około 9-10 mln ton węgla niesortowanego (sortyment: 0-50 mm). Powyższa kalkulacja uwzględnia średnią zawartość węgla sortymentów średnich i grubych w nabywanych i sprowadzanych przez Spółkę partiach węgla niesortowanego. Należy wyjaśnić, że międzynarodowy obrót węglem kamiennym, zwłaszcza sprowadzanym drogą morską, dotyczy w zasadzie wyłącznie węgla niesortowanego. Postać niesortowana węgla kamiennego stanowi standardową postać produktu, który jest przedmiotem obrotu. Wynika to z charakterystyki technicznej tego surowca – węgiel w trakcie transportu i przeładunku ulega naturalnemu kruszeniu. Wobec powyższego potwierdzamy brak możliwości sprowadzenia węgla o parametrach wskazanych w Decyzji bez konieczności wcześniejszego zakupu węgla niesortowanego.”

(akta kontroli str. 66, 69-70)

2. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego¹⁵, od dnia 16 kwietnia 2022 r. wprowadzono zakaz importu węgla kamiennego pochodzącego z terytorium Federacji Rosyjskiej oraz Białorusi. W art. 14 ww. ustawy wskazano, że krąg uprawnionych podmiotów, wysokość oraz tryb ustalania rekompensat szkód rzeczywistych poniesionych w związku z wejściem w życie zakazu, o którym mowa w art. 8, dotyczącego węgla pochodzącego z terenu Federacji Rosyjskiej albo Białorusi określi odrębna ustawa.

PGE Paliwa Sp. z o.o. nie posiadała kontraktów na import węgla z tych kierunków przed wejściem w życie zakazu importu. Jednak Zarząd Spółki otrzymał informacje od swoich partnerów handlowych, którzy byli krajowymi dostawcami, że wprowadzony zakaz spowodował trudności w realizacji niektórych kontraktów na dostawy węgla do

¹⁴ Dalej: również „Minister KiŚ”.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 129, ze zm. Dalej: „ustawa o przeciwdziałaniu agresji na Ukrainę”.

Spółki. Zakres wpływu zakazu importu węgla na działalność Spółki na dzień kontroli, tj. 17 lipca 2023 r., nie został ustalony.

(akta kontroli str. 28, 330)

3. Spółka uczestniczyła w negocjacjach dotyczących zakresu i skali importu węgla kamiennego do Polski, zarówno przed, jak i w trakcie obowiązywania decyzji Prezesa RM, polecającej jej zakup tego surowca i jego sprowadzenie do Polski. Tym samym miała częściowo wpływ na ich ostateczną treść.

3.1. Decyzją¹⁶ z dnia 13 lipca 2022 r., Prezes RM na podstawie art. 7a ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 3 oraz art. 7b ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁷, na wniosek Minister KiŚ z dnia 4 lipca 2022 r., polecił PGE Paliwa Sp. z o.o. zakup w okresie od dnia wydania decyzji do dnia 31 sierpnia 2022 r. 2,5 mln ton węgla energetycznego, o parametrach jakościowych zbliżonych do wykorzystywanego przez gospodarstwa domowe (wartość opałowa: około 20-25 MJ/kg, sortyment: 5-90 mm) oraz sprowadzenie go do Polski od dnia wydania decyzji do dnia 31 października 2022 r. Decyzją tą zabroniono Spółce sprzedaży węgla opałowego prywatnym pośrednikom. Prezes RM wyznaczył Ministra KiŚ do zawarcia niezbędnych umów ze Spółką związanych z realizacją tych poleceń. Finansowanie zadania miało nastąpić ze środków przewidzianych w ustawie z dnia 23 czerwca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw¹⁸, z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19¹⁹, o którym mowa w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²⁰, na podstawie umowy zawartej z Ministrem KiŚ.

(akta kontroli str. 3-5)

Zarząd Spółki wyjaśnił, że przed wydaniem przez Prezesa RM decyzji z 13 lipca 2022 r. były prowadzone w tym zakresie negocjacje z Ministerstwem Aktywów Państwowych²¹, tj.: „(...) Bezpośrednio przed wydaniem Decyzji, Ministerstwo Aktywów Państwowych poinformowało Spółkę o takim zamiarze. Odebyły się także robocze konsultacje w tym zakresie, zakończone sformułowaniem przez Ministerstwo Aktywów Państwowych uwag do projektu Decyzji. Treść wydanej 13.07.2022 r. Decyzji wskazuje, że większość uwag nie została uwzględniona, co poskutkowało formalnym wniesieniem przez Spółkę, w przewidzianym ustawowo terminie, uwag do wydanej Decyzji”.

(akta kontroli str. 28)

Spółka po otrzymaniu decyzji Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r. pismem z dnia 27 lipca 2022 r. wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz zmianę decyzji m.in. w następujący sposób:

- dodanie w pkt. 1) słów: „dołożenie należytej staranności w celu sprowadzenia” w miejsce słowa „sprowadzenie”, wykreślenie słów: „(wartość opałowa: ok 20-25 MJ/kg oraz sortyment: 5-90 mm)” oraz zmianę dat końcowych na wykonanie polecenia poprzez wskazanie odpowiednio w miejsce daty 31 sierpnia 2022 r. jako terminu na zakup węgla daty 31 października 2022 r., a w miejsce daty

¹⁶ Znak: BPRM.5020.19.1.2022(1).

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 122. Dalej: „ustawa o zarządzaniu kryzysowym”.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1477. Dalej: „ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw”.

¹⁹ Dalej: „FPC”.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm. Dalej: „Specustawa covidowa”.

²¹ Dalej: „MAP”.

31 października 2022 r. jako terminu końcowego na sprowadzenie węgla do Polski daty 30 kwietnia 2023 r.;

- usunięcia zakazu sprzedaży węgla opałowego do prywatnych pośredników;
- dodania do treści decyzji zdań: *„Przedmiotowe umowy o finansowanie dotyczyć będą odrębnie poszczególnych obszarów realizacji poleceń takich jak: zakup węgla, transport morskiego węgla, obsługa rozładunku w poszczególnych portach, analiza jakościowa węgla, międzynarodowy lub wewnątrzkrajowy transport kolejowy węgla, koszty składowania węgla lub koszty innych niezbędnych operacji na węglu związanych z jego przygotowaniem do wydania do finalnych odbiorców oraz poniesione straty i korzyści utracone na skutek zakazu realizacji dostaw węgla do pośredniczących podmiotów węglowych. Ponadto, przedmiotowe umowy o finansowanie dotyczyć będą wszelkich bezpośrednich i pośrednich kosztów związanych z realizacją ww. poleceń, w tym w szczególności: zakupu węgla i powiązanych z zakupami transakcjami zabezpieczającymi ryzyko cenowe i walutowe oraz ryzyko kredytowe dostawcy węgla, transportu morskiego i kolejowego zakupionego węgla, ubezpieczenia węgla, obsługi rozładunku i załadunku w poszczególnych portach i placach składowych, kosztów usług logistycznych, agencyjnych, badań jakościowych wykonywanych dla PGE Paliwa w portach i na placach składowych (przykładowo kosztów składowania węgla, przesiewania, hałdowania) oraz poniesionych strat i korzyści utraconych na skutek zakazu realizacji dostaw węgla do pośredniczących podmiotów węglowych.”*

W uzasadnieniu wniosku, w części dotyczącej zmiany daty końcowej na wykonanie poleceń, Zarząd Spółki wskazał m.in., że z uwagi na ograniczone możliwości zakupu na rynku międzynarodowym węgla energetycznego o wskazanych w decyzji parametrach uziarnienia, konieczny będzie zakup węgla niesortowanego w ilości co najmniej 2-2,5 krotnie wyższej niż ilość wskazana w odniesieniu do Spółki w decyzji, tj. 2,5 mln ton. Powoduje to konieczność zapewnienia możliwości przeładunkowych węgla w portach na odpowiednio wyższych poziomach pozwalających na wykonanie polecenia Prezesa RM. We wniosku Zarząd Spółki wskazał również, że: *„(...) Obecnie PGE Paliwa nie jest stroną umów gwarantujących stosowne ilości przeładunku, jednak co istotniejsze, Spółka nie ma faktycznej możliwości zawarcia nowych umów, które zapewniłyby rozładunek węgla w ilościach i terminie przewidzianych w Decyzji. Z przekazanej w ostatnich dniach do Ministerstwa Aktywów Państwowych analizy dodatkowych możliwości rozładunkowych w polskich portach (tj. w terminalach w Gdańsku, Gdyni, Świnoujściu i Szczecinie) wynika, że nowe, dodatkowe okna rozładunkowe nie pozwolą na wykonanie Decyzji w określonym terminie przy wykorzystaniu wyłącznie polskich portów. (...) Ograniczenia związane z funkcjonowaniem portów dotyczą również braku możliwości przesiewania całego wolumenu węgla niesortowanego na miejscu w porcie, co powoduje konieczność znalezienia innych odpowiednich do tego miejsc. (...) W celu wykonania Decyzji po stronie Spółki powstanie również konieczność zapewnienia dostępności taboru kolejowego celem transportu węgla z portów do placów, na których mógłby odbywać się proces odsiewania węgla oraz zakontraktowanie płynnego odbioru węgla odsianego, bez czego nie będzie możliwa płynna rotacja węgla w portach i na placach przeładunkowych. (...) Ponadto zbyt ściśle określenie parametrów węgla objętego zakresem Decyzji ogranicza możliwe źródła jego zakupu. (...)”*

W uzasadnieniu wniosku, w części dotyczącej finansowania realizacji poleceń, Zarząd Spółki wskazał, że: *„(...) Realizacja poleceń zawartych w Decyzji wiązała się będzie z koniecznością wykonania szeregu różnorodnych i złożonych działań. Z tego względu, w ocenie PGE Paliwa zasadne będzie zawarcie umowy lub kilku umów o finansowanie dotyczących odrębnie poszczególnych obszarów składających się na*

należyte wykonanie Decyzji oraz zapewniających pokrycie wszystkich kosztów związanych z wykonaniem Decyzji. (...)”.

(akta kontroli str. 10-17)

3.2. Na wniosek²² Ministra AP oraz Minister KiŚ²³, decyzją²⁴ z dnia 8 sierpnia 2022 r. Prezes RM zmienił decyzję z 13 lipca 2022 r. w ten sposób, że:

- wydłużono termin na zakup węgla do dnia 31 października 2023 r. oraz zwiększono jego ilość do 3 mln ton (uwzględniając częściowo wniosek Spółki);
 - zmieniono parametry jakościowe węgla, poprzez rozszerzenie górnego przedziału wartości opałowej węgla z 25 MJ/kg do 28 MJ/kg;
 - odstąpiono od zakazu sprzedaży węgla opałowego prywatnym pośrednikom (uwzględniając wniosek Spółki);
 - zmieniono źródło finansowania realizacji polecenia, wskazując, że finansowanie realizacji polecenia nastąpi ze środków budżetu państwa oraz funduszy celowych, na podstawie umów zawartych przez Skarb Państwa – Ministra KiŚ.
- Pozostałych kwestii poruszonych przez Spółkę we wniosku o zmianę decyzji nie uwzględniono.

Decyzja powyższa nie uwzględniała również części wniosku Ministra AP z dnia 27 lipca 2022 r.²⁵, w którym Minister proponował:

- zagwarantowanie Spółkom zagospodarowania frakcji węgla pozostającej po wysortowaniu z zakupionego węgla sortymentów wskazanych w decyzji Prezesa RM, tj. poprzez dodanie do decyzji sformułowań: *„(...) W ramach decyzji obie spółki zobowiązane są do wprowadzenia do obrotu na terenie RP importowanych węgla opałowych oraz sprzedaży pozostałych z odsiewu 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.”* W uzasadnieniu wniosku Minister AP wskazał, że powyższe rozwiązanie jest jednym z warunków koniecznych dla BGK do zapewnienia finansowania importerom.
- zawarcie w decyzji treści dotyczących zakresu finansowania przedmiotowego polecenia w brzmieniu zaproponowanym przez PGE Paliwa Sp. z o.o. we wniosku z dnia 13 lipca 2022 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz zmianę decyzji Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r. W uzasadnieniu Minister AP wskazał, że doprecyzowanie zapisów w zakresie finansowania jest konieczne dla realizacji wszystkich różnorodnych i złożonych zadań, z którymi wiąże się wykonanie decyzji oraz pokrycie wszystkich kategorii kosztów.

(akta kontroli str. 6-9, 402-404)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Generalnej KPRM, zmiana źródła finansowania poleceń nastąpiła z uwagi na wejście w życie 5 sierpnia 2022 r. ustawy o *dotanku węglowym*²⁶. Na podstawie art. 23 tej ustawy uchylono część przepisów ustawy o *szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw*. Uchylono, m.in. przepisy stanowiące

²² Wniosek z dnia 27 lipca 2022 r. znak: DGA.I.413.73.2022.

²³ Wniosek z dnia 27 lipca 2022 r. znak: DSA.WPE.524.8.2022.AM.

²⁴ Decyzja znak: BPRM.5020.19.1.2022(9).

²⁵ Pismo znak: DGA.I.413.73.2022; IK:734898.

²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 141, ze zm.

podstawę finansowania pierwotnej decyzji wydanej m.in. dla spółki PGE Paliwa Sp. z o.o. Jak wskazała Dyrektor Generalna, po wejściu w życie ww. przepisów zaistniała zatem potrzeba wskazania w decyzjach nowego, aktualnego źródła finansowania dla wydanych poleceń.

(akta kontroli str. 687)

Prezes RM decyzją²⁷ z dnia 6 września 2022 r. utrzymał w mocy zaskarżoną przez PGE Paliwa Sp. z o.o. decyzję z 13 lipca 2023 r. W uzasadnieniu wskazano, że decyzja Prezesa RM z dnia 8 sierpnia 2022 r., zmieniająca decyzję z 13 lipca 2022 r., uwzględniała m.in. szereg postulatów Spółki zawartych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 27 lipca 2022 r. Ponadto, jak wskazano w uzasadnieniu, PGE Paliwa Sp. z o.o. nie złożyła wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa RM z dnia 8 sierpnia 2022 r.

Zarząd Spółki wyjaśnił, że treść decyzji Prezesa RM z dnia 8 sierpnia 2022 r., która zmieniła wcześniejszą decyzję z dnia 13 lipca 2022 r., uwzględniała kluczowe postulaty przedstawione przez Spółkę w jej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i zmianę decyzji Prezesa RM. Z tego powodu Spółka nie zgłaszała dalszych uwag.

(akta kontroli str. 18-19, 259)

Kwestie związane z realizacją decyzji Prezesa RM zostały przedstawione przez Zarząd Spółki członkom Rady Nadzorczej Spółki. Na posiedzeniu w dniu 19 września 2022 r.²⁸ Zarząd wskazał, iż realizacja decyzji wiąże się m.in. ze zwiększeniem kontraktacji zakupów węgla, poszerzeniem portfela dostawców, zwiększeniem możliwości przeładunkowych w portach krajowych oraz wykorzystaniem innych europejskich portów ARA (Amsterdam – Rotterdam – Antwerpia), Rostock (Niemcy), Ryga (Łotwa), rozbudową zsympisk na terenie Polski celem magazynowania oraz przesiewania węgla. Zarząd poinformował również, że realizacja tych decyzji jest w dużej mierze uzależniona od czynników, które wykraczają poza kontrolę Spółki. Należą do nich rzeczywiste możliwości przeładunkowe portów, dostępność transportu kolejowego i drogowego oraz popyt na węgiel ze strony potencjalnych nabywców.

(akta kontroli str. 87/1-87/2)

3.3. Zagadnienia bieżącej realizacji decyzji Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r., zmienionej decyzją z dnia 8 sierpnia 2022 r. a w szczególności jej treści, braku umowy, w tym zakresu finansowania, były przedmiotem negocjacji pomiędzy Spółką, Ministrem KiŚ a Kancelarią Prezesa Rady Ministrów²⁹.

Minister KiŚ pismem do KPRM z dnia 26 kwietnia 2023 r.³⁰, przekazany m.in. do wiadomości PGE Paliwa Spółka z.o.o. oraz PGE S.A., wniosła o modyfikację treści decyzji m.in. poprzez:

- przywrócenie finansowania realizacji poleceń Prezesa RM z FPC. Minister KiŚ powyższe argumentowała tym m.in., że: *„(...) Propozycja powrotu do pierwotnie wskazanego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wynika z wyraźnie utrudnionej możliwości wykorzystania do tego celu środków budżetu państwa. Środki w ramach budżetu planowanego na 2023 rok nie mogły zostać zaangażowane w realizację Decyzji z uwagi na przekazanie przez Spółki objęte decyzją szacowanych kosztów do ewentualnego pokrycia przez Skarb Państwa odpowiednio 18 listopada 2022 r. (...). Z uwagi na powyższe niemożliwe było wnioskowanie o angażowanie środków publicznych o nieustalonej wysokości. Niezależnie od tego, z uwagi na objęcie w Decyzji czynności wykonywanych zarówno w 2022 r. jak i 2023 r., wykorzystanie przedmiotowego Funduszu wydaje*

²⁷ Decyzja znak: DP.06124.11.2022.MZ(9).

²⁸ Protokół nr 109/III/22 z posiedzenia RN PGE Paliwa Sp. z o.o. z dnia 19 września 2022 r.

²⁹ Dalej „KPRM”.

³⁰ Sygn. DSA-ZD2.524.1.2022.

się być najwłaściwszym rozwiązaniem, ponieważ nie obowiązuje go tzw. roczność budżetu”. Dodatkowo w uzasadnieniu zmiany źródła finansowania decyzji oraz kwestii zawarcia umowy z Spółką Minister KiŚ wskazała: „(...) W obecnej sytuacji możliwe jest jedynie podpisanie umowy niegenerującej kosztów po stronie Skarbu Państwa, co byłoby zgodne z początkowymi ustaleniami Międzyresortowego Zespołu ds. zabezpieczenia węgla dla gospodarstw domowych, a stosowny projekt był proponowany do podpisania Spółkom, które odmówiły podpisania takiego projektu, wykazując koszty po swojej stronie. (...)”.

(akta kontroli str. 410-415)

Zarząd Spółki, w odpowiedzi na powyższe propozycje, w piśmie do Prezesa RM i Minister KiŚ z dnia 28 kwietnia 2023 r.³¹, nie wniósł zastrzeżeń do zaproponowanych zmian w powyższym zakresie, o ile wskazanie źródeł finansowania pozwoli na pokrycie wszelkich zobowiązań wobec Spółki wynikających z decyzji Prezesa RM, tj. finansowania wszystkich działań koniecznych dla realizacji polecenia zawartego w decyzji Prezesa RM.

(akta kontroli str. 416-419)

W kwestii przyczyn niepodpisania projektu umowy, o którym mowa w piśmie Ministra KiŚ z dnia 26 kwietnia 2023 r., Zarząd Spółki wyjaśnił: „(...) Projekt ten nie został przez Spółkę zaakceptowany przede wszystkim ze względu na treść § 3 ust. 1, który stanowił, że: „Mając na względzie treść dokumentów wskazanych w Preambule, w szczególności możliwość zakupu Węgla Energetycznego przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych i gwarancje Skarbu Państwa związane z czynnościami, o których mowa w projekcie ustawy wskazanym w pkt 1 Preambuły, Strony zgodnie umawiają się, iż Wykonawca nie identyfikuje kosztów do poniesienia z budżetu państwa związanych z realizacją Polecenia.”. Przedmiotowe stwierdzenie było niezgodne ze stanowiskiem Spółki, która w trakcie prowadzonych z Ministerstwem Klimatu i Środowiska rozmów, zawsze zgłaszała konieczność sfinansowania całości kosztów związanych z realizacją decyzji Prezesa Rady Ministrów (...)”.

(akta kontroli str. 282-283, 285-291)

- dodanie treści precyzującej zakres finansowania decyzji: „(...) Mając na względzie możliwość sprzedaży węgla przez spółki: PGE Paliwa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i Węglkoks Spółka Akcyjna, finansowanie realizacji poleceń dotyczyć może wyłącznie kosztów poniesionych w celu realizacji wydanych poleceń, wynikających ze zwiększonej, w wyniku realizacji poleceń, skali działalności spółek oraz powstałych w wyniku poleceń niekorzystnych uwarunkowań, pomniejszonych o środki uzyskane przez Spółki ze sprzedaży węgla oraz za które spółki uzyskały rekompensatę na podstawie Ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych.”.

Spółka w piśmie do KPRM, odnosząc się do ww. propozycji Ministra KiŚ, wniosła m.in. o usunięcie z treści propozycji sformułowania : „(...) uzyskane przez Spółki ze sprzedaży węgla oraz (...)”, gdyż w opinii Spółki pomniejszenie finansowania realizacji poleceń o środki uzyskane przez Spółkę ze sprzedaży węgla (w tym o zysk Spółki) i tym samym wypłata rekompensaty w wysokości, która nie pozwala na pokrycie kosztów realizacji decyzji, stanowiło by szkodę majątkową dla Spółki i stało by w sprzeczności z ustawą o zarządzaniu kryzysowym. Spółka wskazała, że brak jest podstawy prawnej w ww. ustawie do regulowania w drodze decyzji sposobu rozliczeń za realizacji polecenia. W jej opinii zasady rozliczeń

³¹ Sygn. 18/PGEP/2023.MKiŚ.

powinna regulować umowa pomiędzy Ministrem KiŚ a Spółką. Zarząd Spółki wskazał, że finansowanie, o którym mowa w art. 7b ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, bezsprzecznie powinno być rozumiane jako rekompensata pokrywająca wszelkie koszty związane z realizacją przez Spółkę zadań nałożonych na nią w drodze decyzji Prezesa RM, a uzyskanie przez Spółkę ewentualnego zysku nie powinno w żadnym wypadku wpływać na wysokość należnej rekompensaty. Zarząd wskazał również, że: „(...) Unijne przepisy o pomocy publicznej wyraźnie dopuszczają możliwość pokrycia podmiotowi realizującemu powierzone mu zadanie publiczne rozsądnego zysku wynikającego z tego powierzenia. Powyższe zostało potwierdzone w drodze kontaktów roboczych z przedstawicielami Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, (...)”. Spółka odnosząc się do propozycji Minister KiŚ wskazała również, że: „(...) źródłem finansowania wykonania Decyzji nie może być zysk Spółki wygenerowany w ramach jej działalności. Stało by to przede wszystkim w sprzeczności z przepisami Ustawy, która wyraźnie stanowi, że wykonanie Decyzji jest finansowane ze środków budżetu państwa, a nie ze środków własnych podmiotu wykonującego polecenie Prezesa Rady Ministrów, (...) podstawowym przedmiotem działalności Spółki jest import i sprzedaż węgla kamiennego. W sytuacji niewydania polecenia na mocy Decyzji, Spółka w toku swojej rynkowej działalności dokonywałaby importu i sprzedaży węgla, realizując na tej działalności zysk. Prowadzony przez Spółkę rynkowy obrót węglem byłby jednak prowadzony w sposób, w ilościach i terminach dostosowanych do potrzeb klientów Spółki i z uwzględnieniem realiów rynkowych, a zatem bez ponoszenia kosztów wynikających z uwarunkowań specyficznych dla realizacji Decyzji (tj. dostarczenie węgla o ściśle określonych parametrach, w zadanych ilościach i krótkim terminie). (...) Zarząd Spółki reasumując swoje stanowisko dotyczące propozycji Minister KiŚ wskazał, że: „(...) zmiana treści decyzji w zakresie pomniejszenia rekompensaty o środki uzyskane przez Spółkę ze sprzedaży węgla (a zatem o zysk Spółki) stanowiłaby w istocie niedozwoloną zmianę przepisów prawa (Ustaw) w drodze aktu administracyjnego (Decyzji).”.

(akta kontroli str. 416-419)

- zmianę ilości zakupionego i dostarczonego w ramach decyzji węgla do Polski, w tym modyfikację wniosku Ministra AP o zmianę decyzji Prezesa RM, wyrażonego przy piśmie do KPRM z dnia 9 marca 2023 r.³² Minister AP zaproponował modyfikację treści decyzji w nast. sposób:

„(...) zakup w okresie od dnia wydania decyzji (odpowiednio w pkt 2 od 1 lipca 2022 r.) do 31 października 2022 r. przynajmniej (3 mln w pkt 1 i 2 mln w pkt 2) ton węgla energetycznego o parametrach zbliżonych do parametrów jakościowych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe (wartość opałowa: ok 20-28 MJ/kg oraz sortyment: 5-90 mm) i sprowadzenie go do Polski w okresie od dnia wydania decyzji do 30 kwietnia 2023 r.”

Minister KiŚ zaproponowała nast. brzmienie: „(...) do dnia 30 kwietnia 2023 r. zakup i sprowadzenie do Polski, w tym przystosowanie do sprzedaży, węgla kamiennego w postaci niesortowanej, w ilości umożliwiającej wysortowanie (3 mln w pkt 1 i 2 mln w pkt 2) ton węgla energetycznego o parametrach zbliżonych do parametrów jakościowych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe (wartość opałowa: ok 20-28 MJ/kg oraz sortyment 5-90 mm).”.

³² Sygn. DGH.I.413.14.2023

W uzasadnieniu Minister KiŚ podała m.in., że: „(...) „(...) Usunięcie sformułowania „przynajmniej” przed wyrażeniem „ilością węgla do zakupu i sprowadzenia (...)” precyzuje polecenie, dzięki czemu minimalizuje się ryzyko wystąpienia niejasności co do ilości węgla, do którego zakupu i sprowadzenia zobowiązane są Spółki. (...) wskazanie w Decyzji sposobu importu węgla tj. w postaci niesortowanej jest istotne dla jej prawidłowej realizacji. W aktualnym brzmieniu Decyzji, nie jest do końca jasne, czy spółkom od strony formalnej przysługuje jakakolwiek możliwość uwzględnienia do sfinansowania węgla innego niż energetyczny o wartości opałowej i sortymencie wskazanym w Decyzji. Mając na względzie uzgodnienia ww. międzyresortowego Zespołu, należy stwierdzić, że de facto konkluzją zespołu było ustalenie, aby pozostały węgiel, którego sprowadzenie było konieczne do wysortowania określonej w Decyzji ilości węgla energetycznego, również został w niej uwzględniony. Przy pozostawieniu w aktualnym brzmieniu zapisów, w tej kwestii rozliczenie realizacji poleceń, jak również ewentualne rozliczenie finansowe dotyczyć może - jak się wydaje - tylko węgla energetycznego o podanych w Decyzji parametrach tj. wartość opałowa: ok 20-28 MJ/kg oraz sortyment 5-90 mm. Propozycja jest tym samym sprecyzowaniem stanu faktycznego i ustaleń międzyresortowych. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, iż w aktualnym brzmieniu Decyzji wydawać się może, że spółki zobowiązane są jedynie do zakupu i sprowadzenia do Polski węgla energetycznego bez skonkretyzowania pozostałych czynności, które de facto wiążą się z realizacją Decyzji, jak np. przygotowanie węgla do dystrybucji, w tym wysortowanie węgla jego składowanie oraz sama dystrybucja, z którą wiąże się m.in. transport, w tym wywóz węgla z portów, dowóz do zsypek. Jest to istotne w kontekście ew. późniejszego finansowania, ponieważ z przyczyn formalnych uwzględnienie pozycji innych niż wynikających bezpośrednio z zakupu węgla i jego sprowadzenia mogłoby budzić pewne wątpliwości. Propozycja modyfikacji precyzuje te kwestie, zgodnie z ustaleniami na poziomie międzyresortowym w taki sposób, aby nie było wątpliwości, że czynności związane z obróbką surowca, czy jego dystrybucją i zarządzaniem składami również są objęte Decyzją. (...)”

PGE Paliwa Sp. z o.o. odnosząc się do ww. propozycji wnioskowała o przywrócenie sformułowania „przynajmniej” lub dookreślenie ilości węgla przez zastosowanie tolerancji ilościowej w granicach 5-10%. Spółka swój wniosek argumentowała tym, że powzięła ona już działania skutkujące przekroczeniem wolumenu 3 mln ton, co stałoby w sprzeczności z przedstawioną propozycją i prowadziłoby do istotnej zmiany zobowiązania nałożonego na PGE Paliwa Sp. z o.o. już po jego wykonaniu.

(akta kontroli str. 410-415, 416-419)

Na podstawie powyżej opisanych wniosków Minister KiŚ oraz wniosku PGE Paliwa Sp. z o.o. oraz wniosku Ministra AP z dnia 9 marca 2023 r., Prezes RM w dniu 12 czerwca 2023 r. dokonał zmiany decyzji z 13 lipca 2022 r., zmienionej w dniu 8 sierpnia 2022 r. Zgodnie z nowym brzmieniem decyzji, Spółce polecono zakup i sprowadzenie do Polski, w tym przystosowanie do sprzedaży, węgla kamiennego w postaci niesortowanej, w ilości umożliwiającej wysortowanie (z tolerancją +/- 10%) 3,0 mln ton węgla energetycznego, którego parametry jakościowe są zbliżone do tych używanych przez gospodarstwa domowe. Termin wykonania zadania został określony na dzień 30 kwietnia 2023 r.

Treść zmienionej decyzji została dostosowana do rzeczywistej jej realizacji przez PGE Paliwa Sp. z o.o. wg stanu na koniec kwietnia 2023 r.

W uzasadnieniu decyzji wskazano: „Zmiana decyzji ma na celu w szczególności usprawnienie procesu zagwarantowania odbiorcom w Polsce dostaw węgla. 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. 20-21)

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 umieszczono zdanie: „Poleceniami objęty jest również węgiel zakupiony (zakontraktowany) przez Spółki przed dniem wydania decyzji, o ile umożliwia wysortowanie węgla energetycznego o parametrach zgodnych ze wskazanymi w poleceniach.”.

(akta kontroli str. 595-597)

4. Celem realizacji polecenia Prezesa RM Spółka korzystała z finansowania zewnętrznego.

Rada Ministrów uchwałą nr 180/2022 z dnia 1 września 2022 r.³³ w sprawie przyjęcia rozwiązań dotyczących wykonania decyzji w zakresie zakupu węgla energetycznego i sprowadzenia go do Polski, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym potwierdziła, że w razie potrzeby podejmie niezbędne działania w celu zapewnienia płynności finansowej m.in. PGE Paliwa Sp. z o.o. pozwalającej na terminowe wykonanie zobowiązań związanych z finansowaniem pomostowym, w tym mające na celu dokapitalizowanie Spółek (również Węglukoks S.A.) lub odkup węgla zakupionego w wyniku wykonania przez Spółkę decyzji Prezesa RM z 13 lipca 2022 r. z wykorzystaniem podległych organom administracji rządowej podmiotów lub przez nich nadzorowanych. Powyższa uchwała Rady Ministrów została podjęta w oparciu o m.in. następujące przesłanki:

- trwające prace nad rządowym projektem ustawy [przypis NIK: dotyczy ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw³⁴], zgodnie z którym zobowiązania z tytułu wykonania polecenia zakupu węgla energetycznego i sprowadzenia go do Polski zawartego w decyzji Prezesa RM będą objęte gwarancją Skarbu Państwa, reprezentowanego przez właściwego ministra [przypis NIK: w art. 34 ust. 1 projektu ustawy, jaki w obowiązującym stanie prawnym, wskazano m.in., że gwarancjami Skarbu Państwa będą objęte zobowiązania zaciągnięte w okresie od dnia wejścia w życie ustawy (20 września 2022 r.) do dnia 30 kwietnia 2023 r., których termin spłaty lub wygaśnięcia przypada przed dniem 1 stycznia 2026 r.,];
- konieczności zapewnienia finansowania pomostowego do kwoty 5 500,0 mln zł oraz ustanowienia zabezpieczenia tego finansowania, z wykorzystaniem dostępnych instrumentów rynkowych do dnia wejścia w życie ww. ustawy, zgodnie z którą zobowiązania z tytułu wykonania polecenia zakupu węgla energetycznego i sprowadzenia go do Polski będą objęte gwarancją Skarbu Państwa, w celu umożliwienia m.in. PGE Paliwa Sp. z o.o. wykonania zobowiązania nałożonego decyzją.

(akta kontroli str. 308/3-308/4)

Ostatecznie źródłami finansowania zakupu węgla kamiennego były środki własne Spółki, jak również pożyczki i kredyty bankowe pozyskane przez Spółkę ze środków

³³ RM-06111-191-22.

³⁴ Dz. U. z 2022 r., poz. 1967 ze zm. Dalej: „ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw”.

Grupy Kapitałowej PGE S.A. i banków, w tym zabezpieczonych gwarancjami Skarbu Państwa na podstawie art. 34 ust.2 w zw. z ust. 8 ustawy o *szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw*, tj.: [...]

W ramach monitoringu ryzyka wykonania gwarancji Skarbu Państwa Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów pismem³⁵ z dnia 14 kwietnia 2023 r. poinformował MKiŚ, że Skarb Państwa objął gwarancją wykonanie zobowiązań PGE Paliwa Sp. z o.o. oraz Węglokoks S.A., zaciąganych na cel wskazany w decyzji Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r., następnie zmienionej decyzjami z 8 sierpnia 2022 r. i 12 czerwca 2023 r. Łączna wartość udzielonych gwarancji wynosiła 16 268 mln zł, a termin spłaty pierwszych zobowiązań przypadał już na 30 czerwca 2023 r. (dotyczy spółki Węglokoks S.A.). Sekretarz Stanu wskazał, że z informacji uzyskanych m.in. od PGE Paliwa Sp. z o.o., w celu eliminacji ryzyka wykonania gwarancji Skarbu Państwa, wynikającego z braku sprzedaży części wolumenu sprowadzonego węgla oraz jego sprzedaż po cenie niższej od ceny zakupu, konieczne jest m.in.:

- podjęcie przez odpowiednie instytucje wiążącej decyzji o tworzeniu rezerw strategicznych węgla przez RARS oraz zawarcie umowy pomiędzy RARS i Spółkami;
- zawarcie umowy z Minister KiŚ w kształcie zapewniającym m.in. PGE Paliwa Sp. z o.o. wyrównanie kosztów poniesionych w związku z realizacją decyzji Prezesa RM, a niepokrytych przychodami ze sprzedaży lub rekompensatami wypłacanymi na mocy ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*. [...]

(akta kontroli str. 92, 308-322, 334)

5. Spółka wykonała decyzję Prezesa RM, w jej brzmieniu z 12 czerwca 2023 r., tj. dokonała zakupu i sprowadzenia do Polski w terminie do 30 kwietnia 2023 r. węgla kamiennego w postaci niesortowanej, w ilości umożliwiającej pozyskanie (z tolerancją +/- 10%) 3 mln ton węgla energetycznego o parametrach zbliżonych do parametrów jakościowych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe (wartość opałowa: ok. 20 – 28 MJ/kg oraz sortyment: 5-90 mm). Z formalnego punktu widzenia decyzja Prezesa RM w jej brzmieniu obowiązującym na dzień 30 kwietnia 2023 r., tj. przed jej zmianą w dniu 12 czerwca 2023 r., nie została przez Spółkę wykonana.

5.1. Według stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r., Spółka zakupiła na potrzeby realizacji polecenia Prezesa RM **4,8 mln ton** w postaci nieposortowanej.

Zgodnie z brzmieniem decyzji Prezesa RM obowiązującej na dzień 30 kwietnia 2023 r. Spółka była zobowiązana do zakupu w okresie od dnia wydania decyzji do 31 października 2022 r. przynajmniej 3 mln ton węgla energetycznego o parametrach zbliżonych do parametrów jakościowych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe (m.in. sortyment: 5-90 mm) i sprowadzenie go do Polski w okresie od dnia wydania decyzji do 30 kwietnia 2023 r. [...].

Jak wyjaśnił Zarząd: „Spółka była przygotowana do realizacji procesu przesiewania całości zakupionego węgla kamiennego energetycznego, w celu pozyskania węgla o parametrach wskazanych w Decyzji w ilości 3 mln ton, natomiast w związku z mniejszym zapotrzebowaniem na przedmiotowy węgiel oraz w celu ograniczenia kosztów realizacji Decyzji, ilości faktycznie poddane procesowi przesiewania były niższe.”.

(akta kontroli str. 331, 440-444, 445-449)

³⁵ Znak sprawy: DG1.666.13.2022.

5.2. Wg stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r. sprowadzony węgiel pochodził z nast. kierunków:

- Australia, w ilości [...] ton, cena [...] USD/tona;
- Indonezja, w ilości [...] ton, cena [...] USD/tona;
- Kolumbia, w ilości [...] ton, cena [...] USD/tona;
- RPA, w ilości [...] ton, [...] USD/tona;
- Tanzania, w ilości [...] ton, [...] USD/tona.

Łącznie do dnia 30 kwietnia 2023 r. Spółka zaimportowała **4 752,4 tys.** ton węgla. Dodatkowo w ramach decyzji Prezesa RM pozostało do dostarczenia po 30 kwietnia 2023 r. (zaplanowana dostawa na miesiące czerwiec 2023 r. i wrzesień 2023 r.) [...] tys. ton węgla z Tanzanii w cenie [...] USD/tona.

Średnia cena zakupionego i dostarczonego do Polski węgla kamiennego wynosiła [...] USD/tonę. Według stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r. zakupiono i dostarczono węgiel kamienny za łączną kwotę [...] USD, co w ujęciu księgowym i po przeliczeniu na PLN wykazuje wartość [...] zł.

Wielkość zapasów węgla kamiennego zakupionego w ramach realizacji decyzji Prezesa RM, wg stanu na 30 kwietnia 2023 r., wynosiła [...] ton o wartości [...] zł.

(akta kontroli str. 440-444, 445-449, 394, 331)

6. Decyzja Prezesa RM polecała Spółce zakup węgla energetycznego, o parametrach jakościowych zbliżonych do wykorzystywanego przez gospodarstwa domowe (wartość opałowa: około 20-28 MJ/kg, sortyment: 5-90 mm). Jak już wskazano wcześniej węgiel sprowadzany był w postaci niesortowanej.

Spółka, dokonując zakupów węgla przeprowadzała badania jego parametrów jakościowych, które wykonywane były podczas rozładunku z danego statku. Ww. badania przeprowadzane były przez akredytowane podmioty, tj.: [...]. Zlecano badania parametrów chemicznych węgla kamiennego, w tym jego kaloryczność oraz uziarnienie. Jednocześnie dostawcy PGE Paliwa Sp. z o.o. we własnym zakresie zlecali badania jakościowe węgla kamiennego w danym porcie załadunku towaru oraz w porcie jego rozładunku. Przedmiotowe badania przeprowadzane były przez akredytowane podmioty, tj.: [...].

Średnioważona kaloryczność sprowadzonego węgla wyniosła [...] kJ/kg i mieściła się w przedziale wartości opałowej wskazanej w decyzji Prezesa RM. Dla poszczególnych kierunków importu przedstawiała się następująco:

- Australia – [...];
- Indonezja – [...];
- Kolumbia – [...];
- RPA – [...];
- Tanzania – [...].

Zarząd Spółki, na temat działań podejmowanych celem dostosowania sprowadzonego węgla do parametrów wskazanych w decyzjach Prezesa RM, wyjaśnił m.in., że: „(...) Decyzja nakładała na Spółkę obowiązek zakupu i sprowadzenia do Polski określonej ilości węgla kamiennego, w czasie do 30 kwietnia 2023 r., czego celem było zapewnienie dostępności sortymentów opałowych, zgodnych z potrzebami klientów na rynku krajowym. W związku z czym, nie dochodziło do sytuacji „dostosowania sprowadzonego węgla kamiennego do parametrów wskazanych w Decyzji”, gdyż ilość węgla kamiennego o wskazanych parametrach jakościowych określały raporty z badań jakości węgla kamiennego wykonywane przez niezależne, akredytowane laboratoria. W toku prowadzonej działalności, węgiel kamienny był dostosowywany do frakcji wskazywanej przez klientów (m.in. samorządy) i przez nich zamówionej, w ramach podpisanych umów,

w ilości zapewniającej należyłą realizację przedmiotowych umów. Były to m.in. frakcje: 5-25 mm, 25-50 mm oraz 50+ mm. Opisany powyżej sposób postępowania zapewniał, że środki finansowe były angażowane jedynie w sytuacji występowania konkretnego zapotrzebowania ze strony klientów, przy czym Spółka była przygotowana do realizacji zapotrzebowania na pełny wolumen określony w Decyzji, gdyby takie zapotrzebowanie zostało zgłoszone.”

(akta kontroli str. 6-9, 96-97, 394, 598-630)

7. Kwestie związane z ograniczeniami dotyczącymi przeładunku importowanego węgla w krajowych portach oraz z wewnątrzkrajowym transportem zostały zasygnalizowane przez Spółkę już we wniosku do Prezesa RM z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie ponownego rozpatrzenia oraz zmiany decyzji Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r. W zakresie dotyczącym ograniczeń związanych z przeładunkiem węgla ze statków, Zarząd Spółki w uzasadnieniu wniosku, wskazywał m.in., że: „(...) Wykonanie poleceń zawartych w Decyzji powoduje konieczność znalezienia rozwiązań dla szeregu problemów (głównie o charakterze logistycznym), co w terminie przewidzianym w Decyzji może okazać się obiektywnie niemożliwe. (...) Powoduje to konieczność zapewnienia możliwości przeładunkowych węgla w portach na odpowiednio wyższych (niż wskazane w pkt. 1) i 2) Decyzji) poziomach pozwalających na wykonanie Decyzji. Obecnie PGE Paliwa nie jest stroną umów gwarantujących stosowne ilości przeładunku, jednak co istotniejsze, Spółka nie ma faktycznej możliwości zawarcia nowych umów, które zapewniłyby rozładunek węgla w ilościach i terminie przewidzianych w Decyzji. Z przekazanej w ostatnich dniach do Ministerstwa Aktywów Państwowych analizy dodatkowych możliwości rozładunkowych w polskich portach (tj. w terminalach w Gdańsku, Gdyni, Świnoujściu i Szczecinie) wynika, że nowe, dodatkowe okna rozładunkowe nie pozwolą na wykonanie Decyzji w określonym terminie przy wykorzystaniu wyłącznie polskich portów. (...)”.

Jak wskazano w pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, po wybuchu konfliktu ukraińskiego, Spółka rozszerzyła swoją działalność i docelowo prowadziła działania przeładunkowe importowanego węgla w 10 portach morskich. Zgodnie z wyjaśnieniami Zarządu Spółki: „(...) W toku realizacji Decyzji, pomimo zachowania należytej staranności i zawarcia odpowiednich umów, Spółka napotkała trudności, skutkujące obowiązkiem uiszczenia przez Spółkę na rzecz danych dostawców węgla kamiennego kosztów tzw. demurrage (kosztów postoju statku pod rozładunkiem). (...)”.

Według stanu na dzień 1 maja 2023 r. koszty tzw. demurrage wynosiły [...] zł, co stanowiło [...] wszystkich kosztów przewidzianych do pokrycia w ramach umowy z Minister KiŚ.

Z kolei w zakresie dotyczącym zapewnienia transportu wewnątrzkrajowego Zarząd Spółki w uzasadnieniu wniosku, wskazywał m.in., że: „(...) W celu wykonania Decyzji po stronie Spółki powstanie również konieczność zapewnienia dostępności taboru kolejowego celem transportu węgla z portów do placów, na których mógłby odbywać się proces odsiewania węgla oraz zakontraktowanie płynnego odbioru węgla odsianego, bez czego nie będzie możliwa płynna rotacja węgla w portach i na placach przeładunkowych. (...)”.

(akta kontroli str. 10-17, 93, 292-293)

Jak wskazano w pkt. 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, na wniosek Minister KiŚ z dnia 4 lipca 2022 r. Prezes RM wydał decyzję polecającą m.in. PGE Paliwa Sp. z o.o. zakup i sprowadzenie do Polski węgla energetycznego. Równolegle na wniosek Minister KiŚ z tego samego dnia, tj. 4 lipca 2022 r., decyzją z dnia 25 lipca 2022 r. znak: BPRM.5020.19.2.2022 (1), zmienioną decyzją z dnia 6 października

2022 r. znak: BPRM.5020.19.2.2022 Prezes RM polecił spółce PKP CARGO S.A. przetransportowanie transportem szynowym zakupionego węgla m.in. przez PGE Paliwa Sp. z o.o. do miejsc wskazanych przez Spółkę. Priorytetowy transport węgla miał być zrealizowany do 30 czerwca 2023 r. W decyzji wskazano, że finansowanie realizacji polecenia nastąpi ze środków budżetu państwa na podstawie umów zawartych przez Skarb Państwa – Ministra AP z PKP CARGO S.A.

Ustalenia kontroli wykazały, że wewnątrzkrajowe koszty transportu szynowego importowanego węgla pokrywała Spółka, w ramach umów zawartych z PKP CARGO S.A. W kwestii dotyczącej podstaw finansowania przez Spółkę transportu importowanego węgla w ramach realizacji decyzji Prezesa RM polecającej jej zakup i sprowadzenie węgla do Polski Zarząd Spółki wyjaśnił: *„Należyta realizacja wydanej na rzecz Spółki Decyzji Prezesa Rady Ministrów (...) wymagała transportu przez PKP CARGO S.A. w głąb kraju zakupionego przez Spółkę węgla, tak aby jednocześnie umożliwić bieżącą i niezakłóconą działalność krajowych portów morskich. Przedmiotowe działania były nieodzownym elementem składowym procesu logistyczno-dystrybucyjnego. W ocenie Spółki, Decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2022 r., znak: BPRM.5020.19.2.2022(1), ze zm. (dalej: Decyzja) określała przede wszystkim sposób realizacji przewozów przez PKP CARGO S.A. – z przyznaniem Spółce priorytetu w transporcie. Spółka nigdy nie została poinformowana ani przez stronę rządową ani przez PKP CARGO S.A., że usługi transportowe na jej rzecz miałyby być realizowane nieodpłatnie. Współpraca pomiędzy spółkami nadal realizowana była na warunkach rynkowych (z przyznaniem priorytetu). Na mocy zawartej z PKP CARGO S.A. umowy, w szczególności postanowień §2, ust. 1 i 1a oraz w wykonaniu zobowiązań z niej wynikających, w tym świetle powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności postanowień ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1360) oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (t.j.: Dz.U. z 2020 r., poz. 8) Spółka była zobligowana, po należytych wykonaniu przez PKP CARGO S.A. zleconej usługi przewozu węgla, do zapłaty na rzecz PKP CARGO S.A. kwoty przewoźnego. W przypadku braku zapłaty ww. należności, Spółka narażałaby się na odpowiedzialność wynikającą z zawartego kontraktu oraz powszechnie obowiązujących przepisów prawa. W ocenie Spółki, nie stanowi to przejęcia przez Spółkę zobowiązań Ministerstwa Aktywów Państwowych w stosunku do PKP CARGO S.A., wynikających z wydanej Decyzji oraz nie stanowi to dokonania przez Spółkę „płatności za operację, do realizacji, których nie była ona zobowiązana”. Spółce nie są znane ustalenia dotyczące finansowania przez Skarb Państwa realizacji Decyzji.”* (akta kontroli str. 483-487, 354-355)

Przed wydaniem decyzji przez Prezesa RM Spółka posiadała zawartą umowę³⁶ na przewóz węgla z PKP CARGO S.A., która następnie została uzupełniona umową³⁷ dedykowaną do realizacji polecenia Prezesa RM.

Zgodnie z umową podpisaną w dniu 29 grudnia 2022 r.³⁸, jej przedmiotem było ustalenie zasad i warunków współpracy w zakresie wykonywania przez PKP CARGO S.A. na rzecz PGE Paliwa Sp. z o.o. usług kolejowych przewozów towarów, tj. m.in.:

- [...];
- powyższy wolumen masy węgla obejmował przewozy węgla, które miały być zlecone PKP CARGO S.A. w związku z decyzją Prezesa RM z dnia 13 lipca 2022 r. i jej zmianą z dnia 8 sierpnia 2022 r., zobowiązującą PGE Paliwa

³⁶ Umowa nr 1-25-075-22 (nr PGEP: ZL/22/248/UH).

³⁷ Umowa nr 1-25-075-22/P (nr PGEP: ZL/22/248/UH).

³⁸ Data podpisania umowy przez Prezesa Zarządu PGE Paliwa Sp. z o.o. Wcześniej umowę podpisali należycie umocowani przedstawiciele PKP CARGO S.A. (9 i 12 grudnia 2022 r.) oraz Członek Zarządu PGE Paliwa Sp. z o.o. (20 grudnia 2022 r.).

Sp. z o.o. do zakupu min. 3,0 mln ton węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski w terminie do 30 kwietnia 2023 r.

Jak wskazano powyżej (w przypisie nr 39), ostatni podpis przez osobę należycie umocowaną pod umową został zamieszczony 29 grudnia 2022 r., tj. ok. pięć miesięcy po wydaniu decyzji przez Prezesa RM i w trakcie jej realizacji.

(akta kontroli str. 356-365)

Stawki przewoźnego stanowiące załącznik nr 3a – „Ceny netto stosowane do ustalenia przewoźnego za przewozy przesyłek węgla do przesiewania realizowanych zgodnie z decyzją MAP w ramach Umowy”, zaoferowane Spółce po wydaniu przez Prezesa RM decyzji polecającej PKP CARGO S.A. przetransportowanie transportem szynowym zakupionego węgla przez PGE Paliwa Sp. z o.o., różniły się od stawek obowiązujących przed dniem wydania powyższej decyzji przez Prezesa RM. I tak dla kierunków m.in.:

- z Gdańsk Port Północny do stacji Papowo Toruńskie – stawka przed decyzją wynosiła 25,11 zł/t netto a po decyzji 30,13 zł/t netto. Wzrost o 20%;
- z Gdańsk Port Północny do stacji Opole Wschodnie – stawka przed decyzją wynosiła 57,29 zł/t netto a po decyzji 81,38 zł/t netto. Wzrost o 42,0%;
- z Port Gdański Eksploatacja do stacji Konin – stawka przed decyzją wynosiła 45,58 zł/t netto a po decyzji 53,70 zł/t netto. Wzrost o 17,8%;
- z Port Gdański Eksploatacja do stacji Buk – stawka przed decyzją wynosiła 39,45 zł/t netto a po decyzji 47,35 zł/t netto. Wzrost o 20%;

(akta kontroli str. 382-386)

Do dnia 27 lipca 2023 r. do umowy wprowadzono trzy aneksy:

- Aneks nr 1 – wprowadzono zmiany w załączniku nr 3 – „Ceny netto stosowane do ustalenia przewoźnego za przewozy przesyłek realizowanych w ramach umowy.” Ostatni podpis przez osobę należycie umocowaną pod aneksem został zamieszczony w dniu 6 stycznia 2023 r., a zmiany wprowadzone aneksem obowiązywały od 14 października 2022 r.

(akta kontroli str. 371-372)

- Aneks nr 2 – wprowadzono m.in. zmiany w załącznikach: (1) załącznik nr 1 – „Wielkość planowanych przewozów według pozycji NHM w trakcie obowiązywania Umowy”; (2) załącznik nr 3 – „Ceny netto stosowane do ustalenia przewoźnego za przewozy przesyłek realizowanych w ramach Umowy”; (3) załącznik nr 3a – „Ceny netto stosowane do ustalenia przewoźnego za przewozy przesyłek węgla do przesiewania realizowanych zgodnie z decyzją MAP w ramach Umowy”. Ostatni podpis przez osobę należycie umocowaną pod aneksem został zamieszczony w dniu 27 czerwca 2023 r., a zmiany wprowadzone aneksem obowiązywały od 1 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 376-378)

- Aneks nr 3 – wprowadzono m.in. zmiany w załącznikach: (1) załącznik nr 3 – „Ceny netto stosowane do ustalenia przewoźnego za przewozy przesyłek realizowanych w ramach Umowy”; (2) załącznik nr 3a – „Ceny netto stosowane do ustalenia przewoźnego za przewozy przesyłek węgla do przesiewania realizowanych zgodnie z decyzją MAP w ramach Umowy”; (3) Załącznik nr 5 – „Zasady stosowania czasu wolnego od opłat”. Ostatni podpis przez osobę należycie umocowaną pod aneksem został zamieszczony w dniu 27 lipca 2023 r., a zmiany wprowadzone aneksem obowiązywały od 3 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 379-381)

Na temat przyczyn zawarcia umowy po pięciu miesiącach od wydania decyzji Prezesa RM polecającej PKP CARGO S.A. transport zakupionego przez PGE Paliwa Sp. z o.o. węgla oraz powodów, dla których zawierane były aneksy datowane po terminach ich wejścia w życie Zarząd Spółki wyjaśnił: „(...) *Formalne potwierdzenie zawarcia Umowy nr 1-25-075-22 z PKP Cargo S.A. (dalej: Umowa), tj. uzyskanie ostatniego podpisu reprezentantów stron, nastąpiło dnia 27 grudnia 2022 r., ze względu na wydłużony okres procesowania złożenia podpisu pod Umową przez PKP Cargo S.A. Wynikało to z kwestii proceduralnych pozostających po stronie PKP Cargo S.A., a nie z braku uzgodnień handlowych poczynionych pomiędzy stronami. Stawki przewozowe były znane stronom i uzgadniane w trybie operacyjnym, przyjmowane na bazie propozycji handlowych przesyłanych przez PKP Cargo S.A., podobnie jak treść Umowy, która również była uzgodniona i znana obu podmiotom w trakcie realizacji przewozów. Umowa była następnie aneksowana m.in., ze względu na postanowienia § 3 ust. 11 Umowy, który stanowi o indeksacji cen o wskaźnik PPI. Stawki wynikające z indeksacji były przekazywane operacyjnie na moment realizacji usługi, natomiast czas złożenia podpisu pod poszczególnymi aneksami wynikał z tych samych przyczyn, które wskazano powyżej. (...)*”.

NIK przyjmując powyższe wyjaśnienia, jednocześnie zwraca uwagę, że brak skutecznie zawartej umowy w trakcie realizacji zadań przewozowych przez PKP CARGO S.A. na rzecz PGE Paliwa Sp. z o.o. skutkował nieustanowieniem mechanizmów zabezpieczających interes Spółki, służących zapewnieniu celowości i gospodarności ponoszonych przez PGE Paliwa Sp. z o.o. wydatków związanych z transportem węgla w czasie realizacji polecenia Prezesa RM. Powyższe przybiera szczególnego znaczenia w kontekście, iż to Spółka pokrywała koszty transportu węgla a nie Minister Aktywów Państwowych, jak wynikało to z decyzji Prezesa RM.

Z uwagi na fakt, iż koszty transportu węgla ostatecznie zostaną pokryte ze środków budżetu państwa, brak zawartej umowy stwarzał ryzyko, iż wydatki publiczne nie będą dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(akta kontroli str. 590)

W ramach realizacji decyzji Prezesa RM, do końca czerwca 2023 r., PKP CARGO S.A. przetransportowała [...] ton węgla. Przychód PKP CARGO S.A. związany z usługami przewozowymi transportu węgla dla PGE Paliwa Sp. z o.o. wyniósł [...] zł. Na temat wolumenu transportu węgla z portów do miejsca składowania na terenie kraju Zarząd Spółki wyjaśnił m.in. [...].

akta kontroli str. 102, 494-499)

Zgodnie z wyjaśnieniami Zarządu Spółki dotyczącymi ewentualnych problemów z transportem kolejowym węgla: „(...) *realizacja wywozów węgla kamiennego koleją z portów odbywała się zgodnie z harmonogramem, zaś w przypadku incydentalnych trudności, sprawy przedstawiano na cotygodniowych spotkaniach roboczych organizowanych i prowadzonych przez przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury. Istotne trudności odnotowano w okresie pomiędzy: 05.12.2022 r. a 31.12.2022 r., kiedy to m.in. ze względu na warunki atmosferyczne, tj. nadmierne opady śniegu i ujemne niskie temperatury powietrza, w I połowie grudnia 2022 r., został zaburzony obrót wagonów kolejowych pomiędzy portami a odbiorcami węgla kamiennego. Normalizacja ww. sytuacji nastąpiła po około dwóch tygodniach.*”.

(akta kontroli str. 94-95, 102, 500-504)

8. Jak wskazano powyżej Prezes RM wyznaczył Ministra KiŚ do zawarcia umowy ze Spółką w zakresie dotyczącym realizacji polecenia zakupu i sprowadzenia węgla

do Polski. Do dnia zakończenia kontroli (31 sierpnia 2023 r.) z przyczyn niezależnych od Spółki, umowa nie została zawarta.

8.1. W dniu 4 października 2022 r. Minister KiŚ, w związku z uwagami Spółki do propozycji projektu umowy, zwróciła się, informując jednocześnie Ministra AP, o przekazanie (1) szacunkowego wykazu wydatków do pokrycia z budżetu państwa, które Spółka będzie musiała ponieść w związku z realizacją decyzji Prezesa RM. Ponadto Minister KiŚ, w związku z komunikowanymi przez Spółkę na roboczo kwestiami, zwróciła się z prośbą o (2) potwierdzenie konieczności sprowadzenia w pierwszej kolejności węgla niesortowanego, aby w konsekwencji, po jego posortowaniu, uzyskać węgiel opałowy o parametrach wskazanych w decyzji Prezesa RM. Dodatkowo MKiŚ zwróciła się o (3) wyjaśnienie zasadności konieczności zapewnienia późniejszego odkupu węgla, którego Spółka nie będzie w stanie sprzedać.

(akta kontroli str. 66-67)

Pismem z dnia 18 listopada 2022 r. Spółka przekazała Minister KiŚ żądane informacje:

- (1) szacunkowe zestawienie wydatków związanych z realizacją przez PGE Paliwa Sp. z o.o. zadań nałożonych decyzją Prezesa RM, których łączna wartość wyniosła [...] **zł netto**, w tym: (-) koszty przestojów w transporcie morskim – [...] zł; (-) koszty utraty ilości i jakości węgla w wyniku procesów operacyjnych, których poddawany jest węgiel – [...] zł; (-) koszty związane z reklamacjami odbiorców indywidualnych – [...] zł; (-) kary umowne i odszkodowania, którymi została obciążona Spółka w związku z realizacją decyzji Prezesa RM – [...] zł oraz (-) koszty interwencyjnej sprzedaży węgla w przypadku braku odkupu węgla przez Ministra KiŚ – [...] zł.

W odniesieniu do ww. wydatków Zarząd Spółki poinformował Minister KiŚ, że: *„(...) w cenie sprzedaży wolumenu węgla wynikającego z Decyzji nie są przenoszone na nabywcę pełne koszty węgla ponoszone przez Spółkę. W konsekwencji, cena sprzedaży wolumenu węgla objętego Decyzją oraz koszty przedstawiane do pokrycia rekompensatą nie uwzględniają wydatków o charakterze nadzwyczajnym wskazanych w załączonym zestawieniu. Powyższe podejście jest ponadto spójne z przekazanymi Spółce w trakcie spotkań ze stroną rządową wskazaniemi w zakresie dążenia do minimalizacji ceny sprzedaży węgla objętego Decyzją. Należy mieć na względzie, że alternatywnym sposobem pokrycia tych wydatków byłoby doliczenie ich do ceny węgla wprowadzanego na rynek krajowy na mocy Decyzji (w warunkach rynkowych byłoby to normalną praktyką biznesową). Cena tony węgla wprowadzanego na rynek krajowy na mocy Decyzji jest kalkulowana w oparciu o standardowe koszty, które Spółka ponosiłaby dla tych samych działań, gdyby były one podejmowane w ramach i na warunkach jej podstawowej działalności. Nie uwzględnia więc ona wyceny ryzyk, które mają nadzwyczajny charakter, wynikający wyłącznie z harmonogramu i warunków nałożonych Decyzją. Pokrycie ze środków budżetu państwa kosztów nadzwyczajnych wskazanych w załączonym zestawieniu jest zatem celowe i zasadne oraz w pełni odpowiada celom realizowanym na mocy Decyzji.”* Dodatkowo Zarząd Spółki wyjaśnił, że: *„(...) pokrycie wydatków przedstawionych w załączonym zestawieniu w ramach umowy pomiędzy Spółką a MKiŚ nie doprowadzi do ich podwójnego finansowania ze środków publicznych. Wydatki wskazane w załączonym zestawieniu wiążą się z całościową realizacją Decyzji. Z opisanych powyżej względów wydatki te nie są ujmowane w cenie sprzedaży na warunkach komercyjnych, i nie będą one uwzględniane we wnioskach o wypłatę rekompensaty na podstawie ustawy z dnia*

27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych i związanych z tym rozliczeniach. Spółka zobowiązuje się do rozdzielania rodzajów kosztów w taki sposób, że wydatki nadzwyczajne wskazane w załączonym zestawieniu będą przedmiotem jedynie rozliczeń w ramach umowy Spółki z MKiŚ. Powyższe zobowiązanie Spółki może stanowić jedno z postanowień tej umowy;

- (2) kwestie związane z potwierdzeniem konieczności sprowadzenia w pierwszej kolejności węgla niesortowanego, aby w konsekwencji uzyskać węgiel opałowy o parametrach wskazanych w decyzji Prezesa RM zostały opisane w pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
 - (3) odnośnie do zapytania Minister KiŚ, dotyczącego zasadności konieczności zapewnienia późniejszego odkupu węgla, którego Spółka nie będzie w stanie sprzedać, Spółka w ww. piśmie wyjaśniła m.in.: „(...) W wykonaniu Decyzji Spółka została zobowiązana do sprowadzenia do Polski węgla kamiennego w ilościach przekraczających te przewidziane w normalnym toku działalności Spółki. Jednocześnie w aktualnej sytuacji rynkowej nie jest możliwe bliższe oszacowanie ostatecznego zapotrzebowania odbiorców na węgiel sprowadzony w ramach realizacji Decyzji, a Spółka nie ma wpływu na kształtowanie poziomu tego zapotrzebowania. Nie mając wpływu na zapotrzebowanie, a będąc zobligowaną do sprowadzenia na rynek węgla określonego ilościowo i jakościowo, Spółka ponosi istotne ryzyko powstania nadmiernych stanów magazynowych i wiążące się z nimi problemy logistyczne oraz koszty z nich wynikające, z którymi nie mierzyłaby się w toku swojej normalnej działalności. Obejmują one m.in. koszty składowania, finansowania oraz związane z utratą wartości opałowej i tym samym ekonomicznej surowca. (...)”. Spółka w odpowiedzi do Minister KiŚ odniosła się również do rozwiązań wprowadzonych ustawą o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, w tym w szczególności art. 33 i 35 przewidujących możliwość odkupu od Spółki węgla przez RARS. Zdaniem Spółki przepisy te są niewystarczające do rozwiązania problemu nadmiernych stanów magazynowych i zagospodarowania niesprzedanego węgla. Przepisy te nie obligują RARS do zapewnienia odkupu od Spółki niesprzedanego węgla sprowadzonego w wykonaniu decyzji Prezesa RM, a jedynie dopuszczają taką możliwość w przypadku ewentualnego wydania w przyszłości odpowiedniej decyzji przez Prezesa RM, która to dopiero może RARS do takiego działania zobowiązać. W powyższej kwestii Zarząd Spółki poinformował Minister KiŚ, że: „(...) Po stronie Spółki pozostaje zatem ryzyko nieodzyskania w pełni kosztów związanych z niesprzedanym węglem sprowadzonym w toku realizacji Decyzji, a także zarządzania zbyt wysokimi stanami magazynowymi w trakcie realizacji Decyzji (które m.in. ograniczają możliwość maksymalizacji ilości węgla sprowadzonego do Polski) i zagospodarowania węgla pozostającego po wykonaniu Decyzji. Z powyższych względów celowe jest uregulowanie sposobów i warunków odkupu niesprzedanego węgla sprowadzonego na potrzeby wykonania Decyzji. Odkup powinien następować w trakcie, jak i po zakończeniu realizacji Decyzji. (...)”.
- (akta kontroli str. 69-73)

8.2. W dniu 16 marca 2023 r. Spółka zwróciła się do Minister KiŚ, informując jednocześnie Ministra AP, z prośbą o realizację zobowiązania nałożonego na Ministra KiŚ przez Prezesa RM i jak najszybsze zawarcie umowy. W uzasadnieniu wskazała m.in., że cały ciężar realizacji decyzji Prezesa RM spoczywał na Spółce i PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. i innych spółek z Grupy Kapitałowej, które obejmowało: „szeroko rozumiany obszar finansowy, logistyczny, prawny czy zasobów ludzkich.” Następnie w dniu 26 kwietnia 2023 r. Spółka ponownie wystąpiła do Minister KiŚ,

informując jednocześnie Ministra AP, z wnioskiem o niezwłoczne zawarcie umowy. W piśmie wskazała, że decyzja Prezesa RM polecająca jej sprowadzenie 3,0 mln ton węgla została wykonana i w przypadku dalszego opóźniania czynności zawarcia umowy Spółka będzie podejmowała wszelkie dostępne i przewidziane powszechnie obowiązującym prawem działania ukierunkowane na skuteczną ochronę interesu Spółki. W następstwie przesłanego przez PGE Paliwa Sp. z o.o. do Minister KiŚ pisma, zostało ono skierowane do Ministra Finansów. W piśmie do Minister Finansów dodatkowo, Minister KiŚ zwróciła uwagę na pilną potrzebę wskazania źródeł finansowania realizacji decyzji, w tym zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych, których to brak określenia i zabezpieczenia skutecznie uniemożliwia podpisanie przedmiotowej umowy.

(akta kontroli str. 84-87, 261)

8.3. W dniu 9 maja 2023 r., na zaproszenie³⁹ Minister KiŚ z dnia 5 maja 2023 r., odbyło się spotkanie, którego celem było uzgodnienie kluczowych kwestii związanych z zawarciem umowy ze spółkami zaangażowanymi w import węgla. W spotkaniu uczestniczyli⁴⁰ m.in. Członkowie Zarządu PGE Paliwa Sp. z o.o. Głównymi tematami poruszonymi na spotkaniu były m.in. kwestie (1) finansowania umów m.in. ze spółką PGE Paliwa Sp. z o.o.; (2) zaangażowanie RARS w odkup węgla od spółek, pozostałego po sprzedaży do gmin oraz (3) zagadnienia związane z finansowaniem z budżetu państwa marż spółek na sprzedaży importowanego węgla. W podsumowaniu spotkania stwierdzono m.in.:

- (1) w zakresie finansowania umów - Minister KiŚ wskazała: „(...) MKiŚ nie ma środków na finansowanie realizacji decyzji i dlatego nie może zawrzeć przedmiotowej umowy”. Jako najlepsze rozwiązanie Minister KiŚ wskazała zaangażowanie RARS w odkup węgla (z uwagi na kwestie bezpieczeństwa energetycznego i większą dostępność środków); Minister Finansów wskazała m.in. na brak dostępnych środków finansowych na potrzeby realizacji umowy, informując jednocześnie, iż środki najwcześniej będą mogły zostać przekazane MKiŚ w sierpniu 2023 r.; Sekretarz Stanu w MAP wskazał m.in., że: „(...) celem minimalizowania ponoszonych kosztów miesięcznych - spółki powinny pozostały węgiel sprzedawać jak najszybciej. Wskazał, że istnieje możliwość, aby spółki wystąpiły do MKiŚ z roszczeniami, a po uzyskaniu odpowiedzi o braku środków mogłyby węgiel sprzedawać celem ratowania płynności”; Prezes Prokuratury Generalnej RP wskazał: „(...) na możliwość uwzględnienia w umowie z MKiŚ warunku zawieszającego uzależnionego od decyzji w zakresie dostępności finansowania, co w opinii PG RP nie powinno wykluczać prawa spółek do roszczeń”; Wiceprezes Zarządu ds. regulacji PGE S.A. w odpowiedzi stwierdziła: „(...) iż taki warunek nie zadowala PGE Paliwa, ponieważ rodzi wątpliwości co do prawa odnośnie roszczeń z uwagi na fakt, że spółki na takie warunki by się godziły”.
- (2) w zakresie zaangażowanie RARS w odkup węgla - Minister MKiŚ przedstawiła stanowisko, że: „(...) optymalnym rozwiązaniem jest możliwie szybki odkup węgla przez RARS, która ma w budżecie zapewnione finansowanie i związaną z tym możliwość uzyskania pożyczki Skarbu Państwa. Następnie, po zapewnieniu finansowania, możliwe będzie podpisanie umów przez MKiŚ.”. Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych KPRM poinformował: „(...) że aktualnie procedowany jest projekt uchwały RM przyznający RARS pożyczkę Skarbu Państwa na odkup węgla od spółek na kwotę 8,6 mld zł, tj. w pełnym

³⁹ Pism z dnia 5 maja 2023 r. znak: DSA.2621855.10008811.8031573.

⁴⁰ Zaproszenie zostało skierowane do: Minister Finansów, Wiceministra AP, Wiceminister KPRM, Prezesa UOKiK, Prezesa Prokuratury Generalnej RP, Prezesa Zarządu PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., Prezesa Zarządu PGE Paliwa Sp. z o.o., Prezesa Zarządu Węgłokoks S.A., Prezesa RARS.

wymiarze zgodnie z ustawą. Nie ma jeszcze stanowiska, czy odkupiona zostanie całość węgla, jednak nie ma powodu by sądzić, że będzie inaczej. Ze względów ostrożnościowych wskazano kwotę maksymalną.”. Prezes RARS wskazał, że: „(...) może odkupić węgiel od spółek, jednak po obecnych cenach rynkowych. Zapewnienie finansowania dla RARS jest kluczowe, a kwota obejmować będzie zarówno cenę samego zakupu, jak również koszt składowania i ewentualnego przemieszczenia węgla. Rozmowy z Węgłokoksem były już prowadzone, w tym zarówno w zakresie odkupu węgla, jak też ewentualnego wykorzystania składowisk spółki po odkupieniu węgla przez RARS.”. Prezes RARS poinformował również, że: „(...) brak jest nowych lokalizacji na składowanie węgla i RARS rozważa możliwość utworzenia nowych, własnych składowisk węgla i prowadzi w tej kwestii ustalenia z wojewodami. To jednak proces, który wymagać może czasu, stąd rozważane opcje, aby to składowiska spółek zostały wykorzystane w tym celu.”. Zaznaczył też: „(...) że już teraz warto zastanowić się w jaki sposób tak utworzoną rezerwę strategiczną zlikwidować tj. na jakich warunkach zakupiony węgiel zostanie przez RARS wprowadzony na rynek.”. Odnosząc się do uchwały dotyczącej pożyczki dla RARS Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów zauważył: „(...) że uwzględnianie w niej maksymalnej kwoty może budzić poważne wątpliwości, w tym w ramach późniejszych kontroli i zapytań o gospodarność. Zasugerował, aby kwota odpowiadała stanowi faktycznemu, przy uwzględnieniu pewnego ryzyka w związku z nieprzewidywalnością rynku. Ważne, aby kwotę dało się uzasadnić.”. Wobec podniesionego w ramach dyskusji pomysłu, aby przygotować umowę trójstronną (RARS – MKiŚ - Spółki) Prezes Prokuratury Generalnej RP podkreślił: „(...)”, że Decyzja Prezesa Rady Ministrów i utworzenie rezerwy celowej przez RARS to dwie zupełnie różne podstawy prawne więc nie należy tego łącznie rozpatrywać w kontekście umowy pomiędzy MKiŚ a Spółkami.”. Przedstawiciele PGE Paliwa Sp. z o.o. poinformowali: „(...) że przede wszystkim potrzebują dokumentów, które będą mogły przedstawić m.in. bankom, aby udowodnić, że mają zagwarantowane pokrycie kosztów, które poniosły w celu wykonania poleceń Premiera.”.

- (3) w zakresie zagadnień związanych z finansowaniem z budżetu państwa marży spółek - Wiceprezes Zarządu ds. regulacji PGE S.A. podniosła kwestię marży, którą przy realizacji poleceń chcą zachować spółki. Wskazała: „(...)”, że w normalnych warunkach spółki zrealizowałyby zdecydowanie większy zysk, a objęcie ich poleceniem Premiera spowodowało dodatkowo szereg niekorzystnych dla spółek uwarunkowań”. Powołała się jednocześnie na rozmowy z UOKiK wskazując na prawo do tzw. rozsądnego zysku przy realizacji zadań publicznych przez spółki. Minister Finansów podała w wątpliwość zasadność dopłacania przez Skarb Państwa do realizacji poleceń, w wyniku których spółki wykazują zysk. Wskazała, że polecenia Premiera są tak skonstruowane, że rekompensowane są tylko ewentualne straty. Prezes UOKiK poinformował, że spółki powinny dysponować pełną dokumentacją potwierdzającą wszystkie koszty związane z realizacją poleceń, wraz z opiniami biegłych rewidentów, czy podmiotów doradczych. Nadto podkreślił, że to po stronie spółek leży udowodnienie, iż otrzymane środki nie stanowią nieuprawnionej pomocy publicznej. UOKiK może jedynie uznać, które koszty są „bezpieczne”, jednak zastrzegł, że spółki powinny przygotować się na to, iż w przypadku objęcia ich kontrolą w Komisji Europejskiej weryfikowana będzie bardzo szczegółowo każda pozycja w wykazie kosztów. Podkreślił, jak wskazała wcześniej Minister Finansów, że spółki nie powinny wykazać żadnych korzyści.

W ustaleniach końcowych ze spotkania wskazano m.in., że spółki przedstawia, w terminie do 10 maja 2023 r., informacje o szczegółowych kwotach, w stosunku do których chcą wystąpić do Skarbu Państwa o finansowanie.

Według stanu na dzień 1 maja 2023 r. zestawienie pozycji do rozliczenia w ramach decyzji Prezesa RM zawierało szacunek na kwotę [...] zł netto (kwota ta była zbliżona do szacunkowej kwoty przekazanej MKiŚ w dniu 18 listopada 2022 r.-[...] zł netto), w tym:

- wartość węgla zakupionego w ramach realizacji decyzji i sprowadzonego do Polski w cenach wyższych niż rynkowe (do odkupu) -1[...] zł;
- wartość węgla zakupionego w ramach decyzji, którego dostawa została przesunięta na wrzesień 2023 r. z uwagi na brak miejsca w portach w momencie pierwotnej daty rozładunku, w cenach wyższych niż rynkowe (do odkupu) [...] zł;
- pozostałe koszty (przestoje w portach, koszty utraty ilości, inne) - [...] zł.

Dodatkowo Spółka przedstawiła łączne koszty za każdy kolejny miesiąc, tj. maj, czerwiec, itd. składowania węgla i jego finansowania w wysokości [...] zł, w tym:

- koszty finansowania – [...] zł;
- koszty składowania – [...] zł.

Pismem⁴¹ z dnia 21 maja 2023 r. Minister KiŚ zwróciła się do Spółki z prośbą o przekazanie rozliczenia kosztów do pokrycia z budżetu państwa, uwzględniającego wartość pomniejszoną o zrealizowany zysk na sprzedaży węgla, na potrzeby realizacji decyzji Prezesa Rady Ministrów polecającej Spółce zakup i sprowadzenie do Polski węgla.

Zarząd Spółki wyjaśnił, że: „Spółka nie wysłała pisma odpowiadającego na pismo Minister Klimatu i Środowiska z dnia 21 maja 2023 r., (...) ale pozostawała w tej sprawie w stałym kontakcie operacyjnym z przedstawicielami Minister Klimatu i Środowiska oraz uczestniczyła w trwającym procesie negocjacji nad finalną treścią umowy w zakresie finansowania realizacji Decyzji Prezesa Rady Ministrów (...). Spółka wskazuje, że wykonanie Decyzji nie było przez nią traktowane jako odrębny projekt (z prowadzoną odrębną ewidencją), lecz realizowane było w ramach kompleksowej działalności Spółki, której podstawą jest obrót węglem. Przedmiotowe podejście było podejściem najbardziej efektywnym operacyjnie oraz ekonomicznie, między innymi ze względu na konieczność importu węgla niesortowanego. Ewidencja finansowo-księgowa prowadzona przez Spółkę odzwierciedla przyjęte operacyjnie podejście Spółki.”.

(akta kontroli str. 427428, 430-433, 434-435, 392)

Zgodnie z wyjaśnieniami Minister KiŚ: „(...) W odniesieniu do kwestii zawarcia umowy ze spółką PGE Paliwa sp. z o.o. to wskazuję, że umowa nie została dotychczas zawarta z uwagi na nadal trwające prace nad jej treścią. Obecne prace nad treścią umowy są na zaawansowanym etapie. W drodze negocjacji, ustalane są finalne stanowiska ws. kluczowych zagadnień umownych, tj. kosztów możliwych do ujęcia w ramach finansowania zadań objętych ww. decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2022 r., celem uzyskania zgodnego i jednolitego stanowiska w ww. kwestii. (...)”. W zakresie źródeł finansowania poleceń Prezesa RM Minister KiŚ wyjaśniła: „(...) że zgodnie z decyzją Ministra Finansów z dnia 15 czerwca 2023 r. znak: MF/FG4.4143.3.84.2023.MF.2220 w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023, Ministerstwo Klimatu i Środowiska ma zabezpieczone środki w 2023 r. w wysokości 1 400 000 000,00 zł na sfinansowanie uzasadnionych kosztów realizacji zadań wynikających z polecenia Prezesa Rady Ministrów wydanego decyzją z dnia 13 lipca

⁴¹ DSA-ZD2.524.1.2022.RS.

2022 r. z późniejszymi zmianami. Ponadto w dniu 24 lipca 2023 r. Minister Finansów, decyzją znak: MF/FG4.4143.25.3.2023.ZF.85 udzielił zapewnienia, że w ustawie budżetowej na 2024 rok uwzględnione zostaną środki w wysokości 3 163 663 717,00 zł na finansowanie realizacji zadania p.n. „Środki na realizację umów zawartych przez Skarb Państwa - Ministra Klimatu i Środowiska w związku z poleceniem Prezesa Rady Ministrów wydanym decyzją z dnia 13 lipca 2022 r. z późniejszymi zmianami”. (...).“.

(akta kontroli str. 666)

9. Spółka zrealizowała zadania przypisane jej jako podmiotowi wprowadzającemu do obrotu węgiel, w ramach systemu preferencyjnego zakupu węgla.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla* w terminie do dnia 30 kwietnia 2023 r. Spółka jako podmiot wprowadzający do obrotu mogła sprzedawać gminom paliwo stałe, z przeznaczeniem do sprzedaży w ramach zakupu preferencyjnego.

Pierwotnie zgłoszone przez gminy, za pomocą portalu ciepło.gov.pl, zapotrzebowanie na dostawę węgla wynosiło 958,1 tys. ton. Według stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r., Spółka zawarła 750 umów w ramach systemu preferencyjnego zakupu węgla, w tym: 693 umów z gminami; jedną umowę z tzw. gminą sąsiednią, o której mowa w art. 4 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla* oraz 56 umów z innymi podmiotami, będącymi pośredniczącymi podmiotami węglowymi. Zgodnie z podpisanymi pierwotnie umowami zamówiona ilość węgla przez ww. podmioty wynosiła 528,2 tys. ton. Według stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r., gminom łącznie wydano 466,2 tys. ton węgla.

(akta kontroli str. 338-339)

W art. 3 ust. 2 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla* wskazano, że podmiot wprowadzający do obrotu jest obowiązany do wystawienia faktury za sprzedaż paliwa stałego po cenie określonej w umowie, która zgodnie z art. 3 ust. 4 powinna zawierać co najmniej określenie: 1) stron tej umowy; 2) sortymentu paliwa stałego i jego ilości wyrażonej w tonach; 3) ceny paliwa stałego za tonę (1 500,00 zł brutto); 4) terminu dokonania przez gminę płatności z tytułu zakupu paliwa stałego (60 dni liczonych od dnia wydania węgla na rzecz gminy); 5) sposobu, warunków i terminu odbioru od podmiotu wprowadzającego do obrotu paliwa stałego przez gminę. Do umowy należało dołączyć kopię najbardziej aktualnego certyfikatu jakości potwierdzającego parametry jakościowe paliwa stałego.

Analizie poddano umowy zawarte z gminami Kluczbork i Blachownia.

- w dniu 17 listopada 2022 r. Spółka zawarła umowę sprzedaży węgla⁴² z Gminą Kluczbork. Ilość węgla określona w umowie, po uwzględnieniu wszystkich zawieranych aneksów wyniosła 1 782,4 tony⁴³. PGE Paliwa Sp. z o.o. wystawiła za dostarczony węgiel w ilości 1 782,4 tony łącznie dziewięć faktur na kwotę 2 673 655,2 zł brutto. Osiem z ww. faktur zostało uregulowanych terminowo⁴⁴ i wszystkie w prawidłowej wysokości. Jedna faktura⁴⁵ na kwotę 117 959,8 zł

⁴² Nr SW/22/250/G, dalej: „Umowa”.

⁴³ Zamówienie nr 1 z 17 listopada 2022 r., po aneksie nr 2 z 4 kwietnia 2023 r. było na razem 843,3 ton, z tego 363,42 ton groszek (8-25) oraz 479,88 orzech (25+). Zamówienie nr 2 po aneksie nr 1 z 3 kwietnia 2023 r. było na razem 469,76 ton, z tego 157,26 ton groszek (8-25) oraz 312,50 orzech (25+). Zamówienie nr 3 po aneksie nr 3 z 2 maja 2023 r. było na razem 469,38 ton, z tego 157,28 ton groszek (8-25) oraz 312,10 orzech (25+). Zamówienie nr 4 z 15 marca 2023 r. ogółem na 300 ton, z tego 100,00 ton groszek (8-25) oraz 200,00 orzech (25+) zostało anulowane i wycofane. Zamówiono ogółem 1 782,44 tony, z tego 677,96 ton groszek (8-25) oraz 1 104,48 orzech (25+).

⁴⁴ W terminie od 22 do 60 dni po dacie wydania węgla na rzecz Gminy.

⁴⁵ Nr 9034023972 z 15 lutego 2023 r. dot. 78,64 ton węgla.

została uregulowana trzy dni⁴⁶ po terminie płatności⁴⁷, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

- w dniu 15 grudnia 2022 r. Spółka zawarła umowę sprzedaży węgla⁴⁸ z Gminą Blachownia. Ilość węgla w umowie określono na 1 575,0 ton⁴⁹. Spółka wystawiła za dostarczony węgiel w ilości 694,8 ton łącznie sześć faktur na kwotę 1 042 198,1 zł brutto. Gmina w wyznaczonym terminie (60 dni od daty sprzedaży, tj. wydania węgla) uregulowała płatności wynikające z dwóch faktur zakupu. W przypadku pozostałych czterech faktur zapłaty dokonano po terminie, co opisano szczegółowo w pkt 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Analiza zawartych umów z gminami Kluczbork i Blachownia wykazała, że umowy te zawierały wszystkie wymagane przepisami elementy. Ustalono, że w ramach realizacji zamówień przez ww. gminy Spółka nie naliczała odsetek ustawowych za dokonywanie płatności po terminie ustalonym na fakturze, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 510-580)

10. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla* Spółka mogła wystąpić do Zarządcy Rozliczeń S.A.⁵⁰ z wnioskiem o wypłatę rekompensaty w wysokości stanowiącej iloczyn ilości paliwa stałego sprzedanego na podstawie umów z gminami i różnicy między uzasadnionym średnim jednostkowym kosztem paliwa stałego w tym okresie a średnią ceną netto sprzedaży paliwa stałego w tym okresie, powiększoną o podatek od towarów i usług. PGE Paliwa Sp. z o.o. składała wnioski o wypłatę rekompensat w trybie określonym w przepisach ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*.

Spółka złożyła pięć wniosków o wypłatę rekompensat na łączną kwotę 302 347,5 tys. zł⁵¹.

(akta kontroli str.213-237)

Stosownie do wymogu określonego w art. 15 ust. 12 ww. ustawy wnioski o wypłatę rekompensaty były składane do ZR S.A. przy użyciu formularza udostępnionego na stronie internetowej. Wzór wniosku zawierał wszystkie wymagane przepisami elementy. Zgodnie z art. 33 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla* pierwszy wniosek o rekompensatę podmiot wprowadzający do obrotu składa jednorazowo 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.

Spółka wniosek za miesiące lipiec – grudzień 2022 r. na kwotę 168 244,2 tys. zł złożyła w dniu 23 lutego 2023 r., tj. w wymaganym ustawą terminie. W dniu 9 marca 2023 r., pismem nr ZR.501-1/23.2 ZR S.A., po weryfikacji złożonego wniosku, na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o *preferencyjnym zakupie węgla*, wezwał Spółkę do usunięcia w terminie 14 dni braków formalnych, błędów obliczeniowych lub uzasadnionych wątpliwości podmiotu wypłacającego. Spółka w dniu 21 marca 2023 r. przesłała do Zarządcy odpowiedź na wezwanie z dnia 9 marca 2023 r., w którym wyjaśniła wszelkie wątpliwości i rozbieżności wskazane przez Zarządcę w wezwaniu. Utworzony przez ZR S.A. portal do obsługi procesu, nie dopuszczał możliwości usunięcia błędów formalnych lub błędów obliczeniowych, zgodnie z art. 16 ust. 3

⁴⁶ 13 kwietnia 2023 r.

⁴⁷ Termin płatności upływał 10 kwietnia 2023 r., tj. 60 dni od daty wydania (9 lutego 2023 r.).

⁴⁸ Nr SW/22/520/G, zawartą na czas oznaczony do 30 kwietnia 2023 r.

⁴⁹ Rzeczywista ilość węgla zakupionego przez Gminę wynikać miała z zawieranych przez strony zamówień w ramach procedury zamawiania i miała uwzględniać – z jednej strony - otrzymane przez Gminę wnioski o zakup oraz – z drugiej strony - możliwości sprzedawcy związane z dostępnością węgla.

⁵⁰ Dalej: „ZR S.A.”.

⁵¹ 1) wniosek złożony w dniu 23 lutego 2023 r., skorygowany w dniu 21 marca 2023 r. za okres lipiec – grudzień 2022 r. na kwotę 169 244,1 tys. zł; 2) wniosek z dnia 28 marca 2023 r. za styczeń 2023 r. na kwotę 85 614,1 tys. zł; 3) wniosek z dnia 27 kwietnia 2023 r. za luty 2023 r. na kwotę 32 144,0 tys. zł; 4) wniosek z 26 maja 2023, skorygowany 2 czerwca 2023 r. za marzec 2023 r. na kwotę 12 495,4 tys. zł i 5) wniosek z dnia 21 czerwca 2023 r. za kwiecień 2023 r. na kwotę 2 870,0 tys. zł.

ustawy o preferencyjnym zakupie węgla, w już złożonym wniosku i w związku z tym wymagał złożenia korekty w postaci nowego wniosku. Spółka w dniu 21 marca 2023 r. dokonała korekty złożonego w dniu 23 lutego 2023 r. wniosku, poprzez zarejestrowanie w systemie nowego wniosku, który został zarejestrowany pod tym samym numerem sprawy co pierwotny wniosek.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ww. ustawy w przypadku pozytywnej weryfikacji wniosku podmiot wypłacający zatwierdza wniosek i dokonuje wypłaty rekompensaty w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawidłowo sporządzonego wniosku. Tymczasem ZR S.A. dopiero pismem z dnia 3 kwietnia 2023 r. poinformował Spółkę o zatwierdzeniu wniosku o wypłatę pierwszej rekompensaty, tj. 39 dni od dnia otrzymania prawidłowo sporządzonego wniosku.

(akta kontroli str.338-343)

Z pośród pięciu złożonych wniosków dwa były korygowane, tj. ww. opisany wniosek za okres od lipiec – grudzień 2022 r. oraz wniosek za marzec 2023 r.

Jak wskazano powyżej, w przypadku pozytywnej weryfikacji wniosku ZR S.A. zobowiązana była zatwierdzić wniosek i dokonać wypłaty rekompensaty w terminie 14 dni od otrzymania prawidłowo sporządzonego wniosku. Wypłaty rekompensat były realizowane przez ZR S.A. w następujących terminach:

- za miesiące lipiec – grudzień 2022 r. – w dniu 4 kwietnia 2023 r., tj. 14 dni po złożeniu prawidłowego wniosku;
- za miesiąc styczeń 2023 r. – 18 kwietnia 2023 r., tj. 21 dni po złożeniu prawidłowego wniosku;
- za miesiąc luty 2023 r. – prawidłowy wniosek został złożony 27 kwietnia 2023 r. na kwotę 32 143,0 tys. zł. W dniu 24 maja 2023 r., tj. 27 dni po złożeniu prawidłowego wniosku wpłynęła na kont Spółki pierwsza transza rekompensaty w kwocie 31 934,2 tys. zł., a pozostała część w dniu 21 czerwca 2023 r., tj. 55 dni po złożeniu prawidłowego wniosku;
- za miesiąc marzec 2023 r. – w dniu 5 lipca 2023 r., tj. 33 dni po złożeniu prawidłowego wniosku;
- za miesiąc kwiecień 2023 r. – 3 sierpnia 2023 r., tj. 43 dni po złożeniu prawidłowego wniosku.

PGE Paliwa Sp. z o.o. wykazywała we wnioskach tzw. koszty finansowania należności z tytułu rekompensat⁵² i koszty te zostały przez ZR S.A. uznane jako uzasadnione koszty paliwa stałego.

[...].

(akta kontroli str. 395, 437-439, 631-660)

Zgodnie z art. 15 ust. 9 pkt 3 ustawy o preferencyjnym zakupie węgla do wniosku należało dołączyć opis metodologii zastosowanej do obliczenia uzasadnionego średniego kosztu jednostkowego i zastosowanych do obliczeń pozycji lub grup kosztów uzasadnionych.

Spółka zgodnie z ww. dyspozycją przekazała do ZR S.A. dokument pn.: „Metodologia określania uzasadnionego kosztu jednostkowego zgodnie z Ustawą z dnia

⁵² Zgodnie z opracowanym przez Spółkę dokumentem pn.: „Metodologia określania uzasadnionego kosztu jednostkowego zgodnie z Ustawą z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych.” - Koszty finansowania należności z tytułu rekompensaty - zgodnie z ustawą, Spółka w terminie 60 dni od końca okresu ma czas na złożenie wniosku o rekompensatę do podmiotu wypłacającego, następnie podmiot wypłacający wypłaci rekompensatę w terminie 14 dni od pozytywnej weryfikacji złożonego wniosku. Koszt finansowania podmiotu wypłacającego zostanie wyliczany jako iloczyn wolumenu sprzedanego paliwa stałego pod ustawę za dany okres, ceny węgla, ilości dni finansowania podzielonego przez 365 dni oraz średniej ważonej stawki oprocentowania pożyczek (pożyczka w PLN: oprocentowanie WIBOR 3M +1,9% pp., pożyczka w USD: oprocentowanie 5,92% + koszty transakcji SWAP).

27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych.”

ZR S.A. w piśmie z dnia 9 sierpnia 2023 r. skierowanym do NIK wskazał m.in., że:
„(...) ZRSA weryfikując wnioski o wypłatę rekompensaty składane przez (...) PGE Paliwa Sp. z o.o. na podstawie art. 15 ustawy, weryfikowała zgodność zakresów uzasadnionych kosztów paliwa stałego wykazanych w metodologii, o której mowa w art. 15 ust. 9 pkt. 3 z zakresem uzasadnionych kosztów paliwa stałego, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy. W żadnym przypadku nie stwierdzono rozbieżności między zakresem uzasadnionych kosztów paliwa stałego podanym w metodologii, a zakresem uzasadnionych kosztów paliwa stałego określonym w ustawie. Nie wystąpiły przypadki nieuznania przez ZRSA. za uzasadnione (w rozumieniu art. 15 ust. 3 ustawy) kosztów wykazanych przez ww. spółki. ZRSA weryfikując wnioski o wypłatę rekompensaty weryfikowała zgodność między zakresem uzasadnionych kosztów paliwa stałego podanym w metodologii, a zakresem uzasadnionych kosztów paliwa stałego określonym w ustawie (...).”

(akta kontroli str. 294-299, 437-439)

Wykazywany przez Spółkę katalog uzasadnionych kosztów, nie zawierał kosztów wyceny ryzyk nadzwyczajnych, które w ocenie Spółki miały być uwzględnione w umowie zawartej z Minister KiS, które przedstawiono w pkt. 8.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Łączny wykazany we wnioskach do ZR S.A. uzasadniony koszt netto wyniósł 804 581,1 tys. zł.

Według dokumentu „Metodologia określania uzasadnionego kosztu jednostkowego zgodnie z Ustawą z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych” koszty uzasadnione stanowiły m.in.:

- koszty paliwa stałego według ceny nabycia (koszty węgla + koszty pośrednie związane z usługami magazynowo-logistycznymi). Cena nabycia węgla obejmowała m.in.: koszty zakupu węgla, usługi rozładunku, przeładunku, sortowania, składowania, transport;
- koszty bezpośrednie i pośrednie związane z zakupem i przystosowaniem paliwa stałego do wprowadzenia do obrotu, w tym koszty ogólnego zarządu, nieujęte w cenie nabycia.
- koszty sprzedaży paliwa stałego (koszty bezpośrednie, koszty pośrednie). Jako koszty bezpośrednie Spółka identyfikowała koszty wynikające z wdrożenia ustawy o preferencyjnym zakupie węgla. Ujmowane w nich były koszty związane bezpośrednio z obsługą ustawy np. koszty oddelegowanych pracowników, umowy o wsparcie procesu. Koszty pośrednie takie jak: koszt znaku towarowego, koszty składowania oraz ubezpieczenia węgla były przypisane na podstawie klucza wolumenowego. Klucz zbudowany był jako udział węgla sprzedanego pod ustawę do całkowitej ilości sprzedanego węgla w Spółce.
- koszty obsługi zobowiązań zaciągniętych w celu finansowania zapasu paliwa stałego w okresie jego przygotowania do sprzedaży oraz w celu finansowania sprzedaży paliwa stałego z zastosowaniem odroczonego terminu płatności (koszty finansowania zapasu, koszty finansowania należności z tytułu sprzedaży, koszty finansowania należności z tytułu rekompensaty);

(akta kontroli str. 294-299, 237)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych do dnia 31 października 2023 r. podmiot wprowadzający do obrotu składa do ZR S.A. wnioski o rozliczenie rekompensaty za cały okres przysługiwania prawa do niej, który uwzględnia rzeczywiste dane, o których mowa w art. 15 ust. 1, 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 dołącza się raport biegłego rewidenta z usługi atestacyjnej, o której mowa w ustawie z dnia 11 maja 2017 r. *o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym*⁵³, potwierdzający prawidłowość obliczenia kwoty rekompensaty.

Wg stanu na dzień 28 lipca 2023 r. Spółka nie posiadała zawartej umowy o świadczenie usługi atestacyjnej, tym samym nie posiadała na dzień kontroli opinii dotyczącej m.in. stosowanej metodologii kalkulacji rekompensaty.

(akta kontroli str. 348, 354)

NIK dokonując oceny działań Zarządu PGE Paliwa Sp. z o.o., w zakresie dotyczącym prawidłowości składanych wniosków o wypłatę rekompensat, uwzględniła fakt, iż na dzień zakończenia kontroli (31 sierpnia 2023 r.) finalne rozliczenie spółki 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 publicznym*⁵⁴, potwierdzający prawidłowość obliczenia kwoty rekompensaty.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Spółka nie naliczała gminom odsetek ustawowych za dokonywanie płatności za dostarczony węgiel po terminie ustalonym na fakturze, tj.:

- Miejski Zarząd Obiektów Komunalnych w Kluczborku, działający w imieniu Gminy Kluczbork, dokonał z opóźnieniem zapłaty jednej⁵⁵ z dziewięciu faktur z tytułu realizacji umowy na sprzedaż węgla na potrzeby zakupów preferencyjnych przez osoby fizyczne w gospodarstwach domowych na kwotę [...] zł. Zapłaty dokonano trzy dni⁵⁶ po ustalonym w umowie z PGE Paliwa Sp. z o.o. 60 dniowym terminie płatności⁵⁷;
- Gmina Blachownia w przypadku trzech z sześciu faktur zakupu węgla, wystawionych przez PGE Paliwa Sp. z o.o., zapłaty dokonała po upływie terminu 60 dni od daty sprzedaży, tj. wydania węgla. Dotyczyło to następujących faktur: [...]

(akta kontroli str. 510-580)

W powyższym zakresie Zarząd Spółki wyjaśnił: „(...) Dla wyżej wskazanych faktur Spółka przeprowadziła szczegółową analizę związaną z możliwością skorzystania przez Spółkę z uprawnienia do naliczenia odsetek za opóźnienie w płatnościach. Łączna wartość odsetek, które Spółka może naliczyć wyżej wymienionym Gminom wynosi 727,16 zł. Obecnie Spółka jest w trakcie weryfikacji zasadności wystawienia not odsetkowych dla pozostałych podmiotów objętych preferencyjną sprzedażą węgla. Na dzień udzielenia niniejszej odpowiedzi, Spółka nie podjęła decyzji o możliwości skorzystania z prawa do naliczenia odsetek za opóźnienie w płatnościach. (...)”.

⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1015.

⁵⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1302.

⁵⁵ Nr 9034023972 z 15 lutego 2023 r. dot. 78,64 ton węgla.

⁵⁶ 13 kwietnia 2023 r.

⁵⁷ Termin płatności upływał 10 kwietnia 2023 r., tj. 60 dni od daty wydania (9 lutego 2023 r.).

NIK odnosząc się do powyższych wyjaśnień wskazuje, że niniejszą kontrolą objęto m.in. działania Spółki w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania zlecone przez państwo, w ramach ustawy o *preferencyjnej sprzedaży węgla*. Zgodnie z art. 20 ust. 1 tej ustawy rekompensaty są finansowane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, tym samym powinny być wydatkowane w sposób gospodarny. Naliczenie odsetek ustawowych za dokonywanie przez gminy płatności za dostarczony węgiel po terminie ustalonym na fakturze może spowodować zmniejszenie uzasadnionych kosztów paliwa stałego, o których mowa w art. 15 ust. 3 ww. ustawy, w konsekwencji pomniejszy wysokość rekompensaty.

IV. Uwagi

Uwaga

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na możliwość naliczania gminom odsetek ustawowych za dokonywanie płatności za dostarczony węgiel po terminie ustalonym na fakturze.

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 dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Katowice, dnia 28 września 2023 r.

Kontroler
Aleksander Górniak
Doradca techniczny

Zmian w Wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

/-/

Mariusz Marquardt
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK
w Katowicach