

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Nr ewid. 161/2002/P01058/KGP

KGP/DG – 41014/01

KGP/41120/03

INFORMACJA

o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia
obowiązkowych zapasów paliw w Polsce w latach 1998 – 2002
i jego modyfikacji

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	15
3. Ważniejsze wyniki kontroli	16
3.1. Charakterystyka stanu prawnego	16
3.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	35
3.3. Istotne ustalenia kontroli.....	37
3.3.1. Zapasy węgla kamiennego	37
3.3.1.1. <i>Metodyka określania poziomu normatywnego zapasów obowiązująca w latach 1998 - 2002</i>	37
3.3.1.2. <i>Faktyczny poziom zapasów węgla zgromadzony w latach 1998 - 2002</i>	44
3.3.1.3. <i>Nowa metodyka określania poziomu normatywnego zapasów</i>	54
3.3.1.4. <i>Koszty tworzenia i utrzymywania zapasów</i>	63
3.3.1.5. <i>Gospodarowanie zapasami węgla</i>	67
3.3.1.6. <i>Kontrola stanu zapasów</i>	73
3.3.2. Zapasy węgla brunatnego.....	83
3.3.2.1. <i>Metodyka określania poziomu normatywnego zapasów i ich faktyczna wielkość w latach 1998 – 2000</i>	83
3.3.2.2. <i>Normatywna i faktyczna wielkość zapasów w latach 2001 - 2002</i>	87
3.3.2.3. <i>Nowa metodyka określania poziomu normatywnego zapasów</i>	90
3.3.2.4. <i>Gospodarowanie zapasami węgla</i>	91
3.3.2.5. <i>Kontrola stanu zapasów</i>	94
3.3.3. Zapasy obowiązkowe paliw ciekłych.....	96
3.3.3.1. <i>Poziom i struktura zapasów obowiązkowych paliw ciekłych utworzonych w latach 1998 - 2002</i>	96
3.3.3.2. <i>Koszty tworzenia i utrzymywania zapasów oraz źródła ich finansowania</i>	103
3.3.3.3. <i>Dostosowanie poziomu i struktury zapasów do norm obowiązujących w Unii Europejskiej</i>	106
3.3.3.4. <i>Nowy system tworzenia zapasów</i>	109
3.3.3.5. <i>Kontrola procesu tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych</i>	112
3.3.4. Zapasy gazu ziemnego	118
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	122
4.1. Przygotowanie kontroli	122
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	124
5. Załączniki.....	134

Objaśnienia niektórych skrótów używanych w *Informacji*

ARM	- Agencja Rezerw Materiałowych
GUC	- Główny Urząd Cel
KSE	- Krajowy System Elektroenergetyczny
KWB	- Kopalnia Węgla Brunatnego
KWK	- Kopalnia Węgla Kamiennego
MF	- Minister/Ministerstwo Finansów
MG	- Minister/Ministerstwo Gospodarki
MGPiPS	- Minister/Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
MSP	- Minister/Ministerstwo Skarbu Państwa
PGNiG SA	- Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA
PKE SA	- Południowy Koncern Energetyczny SA
PSE SA	- Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA
RM	- Rada Ministrów
rozp. MF	- rozporządzenie Ministra Finansów
rozp. MG	- rozporządzenie Ministra Gospodarki
rozp. MGPiPS	- rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
rozp. RM	- rozporządzenie Rady Ministrów
SP	- Skarb Państwa
UE	- Unia Europejska
URE	- Urząd Regulacji Energetyki
zarz. MG	- zarządzenie Ministra Gospodarki
<i>ustawa o NIK</i>	<i>ustawa z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli</i>
<i>ustawa o r. p.</i>	<i>ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw</i>
<i>ustawa p. e.</i>	<i>ustawa z dnia 7 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne</i>
<i>rozp. MG z 20.04.98 r.</i>	<i>rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 kwietnia 1998 r. w sprawie wielkości, sposobu gromadzenia oraz kontroli stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła oraz wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych</i>
<i>rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.</i>	<i>rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych</i>

Szczegółowe omówienie ww. przepisów zawarto w pkt 3.1. *Informacji* „Charakterystyka stanu prawnego” na str. 16 – 35. Ich dane promulgacyjne zamieszczono w tej części *Informacji*, a także w tekście, gdzie je przywoływano. Wykaz aktów prawnych zawiera ponadto Zał. Nr 11 na str. 152 – 154 *Informacji*.

1. Wprowadzenie

**Temat,
okres objęty kontrolą
oraz czas jej
przeprowadzenia**

Najwyższa Izba Kontroli, z własnej inicjatywy, w okresie maja do września 2001 r., przeprowadziła kontrolę planową P/01/058 *Tworzenie zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 1998 – 2000 i gospodarowanie nimi*.

W I i II kwartale 2003 r. NIK przeprowadziła kontrolę doraźną sprawdzającą K/02/017 *Modyfikacja systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 2001 – 2002*.

Niniejsza *Informacja* prezentuje wyniki obu ww. kontroli, z uwzględnieniem nowego systemu tworzenia zapasów paliw stałych wprowadzonego w 2003 r.

**Cel
i zakres kontroli**

Celem kontroli planowej z 2001 r. była ocena działań administracji rządowej oraz wybranych przedsiębiorstw sektora paliwowo-energetycznego, podjętych w obszarze tworzenia i gospodarowania zapasami paliw, dla realizacji zadań wynikających z przepisów:

- *ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*, zwaną dalej „*ustawą o r. p.*”¹;
- *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne*, zwanej dalej „*ustawą p. e.*”²;
- stosownych *rozporządzeń Ministra Gospodarki (rozp. MG)* - obecnie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (*rozp. MGPIPS*), stanowiących akty wykonawcze do ww. *ustaw*.

W przypadku kontroli sprawdzającej z 2003 r. służyć ona miała ocenie przebiegu prac nad zmianą przepisów regulujących sposób gromadzenia zapasów paliw oraz sprawdzeniu stopnia realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych do jednostek badanych w trakcie kontroli P/01/058.

**Jednostki
kontrolowane**

W ramach kontroli planowej z 2001 r. badaniami objęto: **Ministerstwo Gospodarki (MG)**, **Agencję Rezerw Materiałowych (ARM)** i **Urząd Regulacji Energetyki (URE)** oraz 25 przedsiębiorstw sektora paliwowo – energetycznego, w tym: 5 rafinerii, 10 elektrowni i 10 elektrociepłowni. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi Załącznik Nr 1 do niniejszej *Informacji* na str. 132 – 133.

W trakcie kontroli sprawdzającej badaniami objęto **Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (MGPIPS)**. Ponadto, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*³, uzyskano wyjaśnienia z ARM, URE i od elektrowni i elektrociepłowni objętych kontrolą P/01/058 w 2001 r., a także dodatkowo od **Polskich Sieci Elektroenergetycznych (PSE) SA**.

Uczestnicy kontroli

Badania kontrolne w 2001 r. przeprowadził Departament Gospodarki NIK⁴, który jednocześnie koordynował kontrolę oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie, Warszawie i Zielonej Górze.

Kontrolę sprawdzającą przeprowadził **Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**.

¹ t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197. Patrz także pkt 3.1. *Informacji* „Charakterystyka stanu prawnego” na str. 16 - 34.

² t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 oraz Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

³ *Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*, zwana dalej „*ustawą o NIK*” (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 oraz Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800 i Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271).

⁴ Od listopada 2001 r. realizację zadań m.in. Departamentu Gospodarki kontynuuje w NIK Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Paliwa stałe:

- nierealistyczne i nieprecyzyjne przepisy powodowały, że do kwietnia 2003 r. przedsiębiorstwa energetyczne w okresie letnim gromadziły zapasy wysoko przekraczające ich normatywny poziom, podczas gdy w miesiącach zimowych utrzymywały je poniżej tej wielkości,
- Minister Gospodarki tolerował tę sytuację, dopuszczając do rozbieżności między własnym rozporządzeniem a stosowaną praktyką,
- nieefektywna i nieskoordynowana działalność kontrolna Prezesa URE nie doprowadziła do rzetelnego rozeznania powyższej sytuacji.

Nowy system, który wprowadzono w kwietniu 2003 r., poprzez odniesienie normatywnego poziomu zapasów do faktycznego zużycia z lat ubiegłych, sankcjonuje wcześniejsze działania elektrowni i elektrociepłowni, dążących z przyczyn ekonomicznych do obniżenia wielkości rezerw składowanego paliwa. Z administracji rządowej zdejmuje natomiast obowiązek kontroli jakości składowanych rezerw. Takie rozwiązanie, w opinii NIK, koliduje z pojęciem bezpieczeństwa energetycznego wynikającym z ustawy *Prawo energetyczne*. Nie zapewnia ono bowiem odpowiednich zapasów na wypadek wydarzeń nadzwyczajnych, takich jak katastrofy, rozległe awarie lub długotrwałe strajki.

Paliwa ciekłe:

- w wyniku nowelizacji ustawy o rezerwach państwowych, do początku roku 2003 r., nie zagwarantowano poziomu zapasów w wysokości przewidzianej harmonogramem dojścia do wielkości wymaganych przez Unię Europejską,
- wadliwa koordynacja pracy departamentów MG pozwoliła na omijanie przez niektórych importerów obowiązku tworzenia rezerw - powyższa sytuacja może trwać nadal,
- Ministerstwo Gospodarki nie egzekwowało rocznych rozliczeń z dotacji przedmiotowych przekazywanych rafineriom na tworzenie i utrzymywanie zapasów obowiązkowych,
- nietrafny projekt odrębnej ustawy o obowiązkowych zapasach produktów naftowych, przygotowany w MG, przyczynił się do opóźnienia dostosowania polskiego prawa do unormowań UE.

Gaz ziemny:

- od 1.01.2003 r. – w związku z nowelizacją ustawy *Prawo energetyczne*, dostosowującą krajowe uregulowania do unijnych dyrektyw – przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się dystrybucją paliw gazowych nie mają obowiązku utrzymywania zapasów tego surowca,
- w latach 1998 – 2002 występowała niezgodność między terminami dojścia do wymaganych wielkości zapasów gazu ujętych w: przepisach prawa, programach Rządu i planach rozwojowych PGNiG SA
- Prezes URE nieregularnie pozyskiwał informacje o poziomie rezerw tego paliwa zgromadzonych przez ww. spółkę.

2.2. Synteza wyników kontroli

Kontrola NIK objęła zapasy: paliw stałych (węgiel kamienny i brunatny – surowiec 70% energii wytwarzanej w Polsce), ciekłych (oleje napędowe, ropa naftowa – 20%) oraz gazowych (10%)⁵.

**Wysokość zapasów
paliw stałych**

Faktyczny średnioroczny poziom zapasów zgromadzony przez kontrolowane przedsiębiorstwa energetyczne (z wyjątkiem **PEC „Lubartów”**)⁶ wynosił od 3 775,4 tys. ton w 1999 r. do 3 789,4 tys. ton w 2002 r. i stanowił w kolejnych latach: 138,9%; 125,9%; 144,7% oraz 146,1% wielkości normatywnej oszacowanej przez Izbę. Nadwyżki powstawały w okresie letnim, kiedy producenci nie byli w stanie wykorzystać zapasów pozostałych po zimowym sezonie grzewczym.

Poziom zapasu dla okresu zimowego, w całym analizowanym okresie, był niższy od wielkości normatywnej, stanowiąc: w 1999 r. 93,7% (zapas faktyczny – 3 747,2 tys. ton, zapas normatywny – 3 998,1 tys. ton), w 2000 r. – 87,3%; w 2001 r. – 98,4%, a w 2002 r. – 93,2%.

NIK krytyczne pod względem legalności oceniła fakt, że jedynie dwie z 18 badanych jednostek (**Elektrownia „Opole”** i **Elektrociepłownia „Toruń”**) we wszystkich miesiącach okresu zimowego w latach 1999 - 2002 utrzymywały zapasy na poziomie normatywnym. W pozostałych przedsiębiorstwach energetycznych, na 22 analizowane miesiące, niedobory dotyczyły:

- w przypadku elektrowni - od 2 miesięcy (**Elektrownia „Jaworzno”**) do 22 miesięcy (**Elektrownia „Ostrołęka”**),
- w przypadku elektrociepłowni - od 5 miesięcy (**Elektrociepłownia „Białystok”**) do 20 miesięcy (**Elektrociepłownia „Siekierki”** i **Zespół Elektrociepłowni w „Łodzi”**).

W żadnym z kontrolowanych podmiotów, w których Izba ujawniła niedobory, utrzymywanie zapasów poniżej wielkości normatywnych nie stwarzało – w badanym okresie – zagrożenia dla utrzymania ciągłości dostaw do odbiorców. Przykładowo średnioroczny zapas w okresie zimowym wyrażony w dniach faktycznego zużycia w Elektrowni „Ostrołęka” wynosił od 36,4 dni w 2000 r. do 42,1 dni w 2001 r., osiągając jednocześnie najniższą wartość – 14,9 dni w lutym 2000 r.

Główną przyczyną nieutrzymywania normatywnych wielkości zapasów była nieprawidłowa, zdaniem NIK, metodyka obliczania ich wielkości. Kierownictwa kontrolowanych jednostek wskazywały również na nadmierną – w stosunku do faktycznego zapotrzebowania na energię elektryczną i ciepłą - wysokość zapasów oraz wynikające z tego niekorzystne uwarunkowania ekonomiczne i techniczne.

[str. 44 - 51]

⁵ Patrz także pkt 3.2. *Informacji* „Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych” na str. 35 - 36.

⁶ **Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej (PEC) Sp. z o.o. w Lubartowie**. W odniesieniu do tego podmiotu (jako jedynego z kontrolowanych przez NIK) **Rada ds. Cen Transferowych (Rada)** – organ doradczy Ministra Gospodarki powołany jego *decyzją nr 13/97 z dnia 25 kwietnia 1997 r.* – nie dokonała wyliczeń normatywnego poziomu zapasów. Szerzej patrz pkt. 3.3.1.1. *Informacji* „Metodyka określania poziomu normatywnego zapasów obowiązująca w latach 1998 – 2002” na str. 37 – 43.

Pojęcie normatywnej wielkości zapasów paliw stałych

Izba krytycznie - pod względem rzetelności – oceniła brak w *rozp. MG z 20.04.98 r.*⁷ definicji pojęcia „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych bez przeciążania urządzeń wytwórczych” oraz formuły jego obliczania. Jako naruszenie kryteriów legalności i celowości NIK uznała z kolei brak działania ze strony resortu, który wiedząc o niejednoznaczności tego sformułowania oraz negatywnych konsekwencjach tego stanu⁸, nie uściślił jego znaczenia.

Prezentowana przez MG interpretacja §5 ust. 1 lit a ww. *rozp.* ograniczała wielkość zapasów wyłącznie do poziomu wynikającego z zamówień na energię i ciepło. Była ona, w opinii NIK, sprzeczna z literalną wykładnią znaczenia wyrazu „osiągalna”, który oznacza „możliwa do osiągnięcia”, a nie „osiągana”. Kolidowała ona również z definicją terminu „mocy osiągalnej” stosowaną w energetyce i oznaczającą największą moc trwałą jednostki wytwórczej przy znamionowych warunkach pracy przez określony czas⁹.

W konsekwencji, normatywny poziom zapasów, wyznaczony w oparciu o wykładnię Ministerstwa, był niższy niż jego wielkość obliczona przy zastosowaniu pojęć używanych w *rozp. MG z 20.04.98 r.* W 1999 r. średnioroczny zapas normatywny dla jednostek objętych kontrolą (z wyjątkiem PEC „Lubartów”) określony przez Izbę stanowił 137% wielkości obliczonej na podstawie wytycznych Ministerstwa (1 983,8 tys. ton zamiast 2 718,6 tys. ton), w 2000 r. odpowiednio 137,3%, w 2001 r. - 133,4%, a w 2002 r. – 134,0%. W przypadku średniorocznego zapasu dla okresu zimowego¹⁰ różnice pomiędzy wynikami obliczeń uzyskanymi przy zastosowaniu obydwu algorytmów były jeszcze większe, wynosząc w kolejnych latach: 160,5%; 161,5%; 155,9% oraz 160,0%.

[str. 37 - 43]

Nowa metodyka wyznaczania poziomu zapasów paliw stałych

Nie negując potrzeby modyfikacji zasad wyznaczania poziomu normatywnego zapasów paliw stałych określonych w *rozp. MG z 20.04.98 r.* Izba krytycznie, z punktu widzenia rzetelności, ocenia praktyczny sposób jej realizacji - dokonany w drodze wydania *rozp. MG PiPS z 12.02.03 r.*¹¹. Zdaniem NIK nowe rozwiązania pominęły nadrzędny cel ich wprowadzenia, tj. zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego polegającego na zapewnieniu ciągłości dostaw energii i ciepła do odbiorców.

W ww. rozporządzeniu - jako podstawę ustalania wielkości normatywnej zapasów paliw - przyjęto średniodobowe zużycie z określonego miesiąca w trzech ostatnich latach. **W opinii NIK, sposób ten nie stwarza niezbędnego marginesu**

⁷ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 kwietnia w sprawie wielkości, sposobu gromadzenia oraz kontroli stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła oraz wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych* zwane dalej „*rozp. MG z 20.04.98 r.*” (Dz. U. Nr 53, poz. 332; Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1079).

⁸ Patrz pkt. 3.3.1.6. *Informacji „Kontrola stanu zapasów”* na str. 73 – 82.

⁹ Patrz m. in.: *Słownik pojęć* – www.cire.pl i *Słownik regulacji i regulatora* – www.ure.gov.pl.

¹⁰ W latach 1999 – 2000 miesiące od listopada do kwietnia, a w latach 2001 – 2002 odpowiednio od listopada do marca

¹¹ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych*, zwane dalej „*rozp. MG PiPS z 12.02.03 r.*” (Dz. U. Nr 39, poz. 338).

bezpieczeństwa, potrzebnego do wyeliminowania zakłóceń mogących powstać w przyszłości w wyniku stanów i wydarzeń nadzwyczajnych, takich jak: klęski żywiołowe oraz długotrwałe strajki w kopalniach lub na kolei. Fakt ich niewystąpienia w ostatnich latach, zdaniem NIK, nie zwalnia z obowiązku uwzględnienia takich zagrożeń przy ustalaniu normatywnej wielkości zapasów.

Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia przyjętą w *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* wysokość współczynników korekcyjnych, wynoszących od 0,8 (w okresie marzec - wrzesień) do 1,3 (w styczniu). Przeprowadzona przez NIK, na podstawie danych rzeczywistych z lat 2000-2002, symulacja wielkości zapasów normatywnych dla 2003 r. jednoznacznie wskazuje, że przy ich obecnym poziomie przedsiębiorstwo, w którym minimalny zapas węgla kamiennego w poszczególnych miesiącach 2003 r. odpowiadać powinien 30-dobowemu zużyciu¹², faktycznie zgromadzi zapasy w wysokości umożliwiającej mu pracę przez: w styczniu – 39 dni, w lutym - 30 dni, w okresie od marca do września – 24 dni, w październiku - 30 dni, listopadzie – 33 dni, a w grudniu – 36 dni. W konsekwencji średnioroczny zapas faktyczny odpowiadać tam będzie 28, a nie 30 dniom nieprzerwanej pracy. Tymczasem, w sytuacjach awaryjnych, przedsiębiorstwo energetyczne musi być przygotowane do podjęcia dodatkowej produkcji, a tym samym utrzymywana w nim wielkość zapasów nie może być uzależniona wyłącznie od faktycznego zużycia we wcześniejszych latach.

W kontrolowanych podmiotach (z wyjątkiem PEC „Lubartów”) średnioroczny poziom zapasu normatywnego dla 2003 r. wyliczony według *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* wynosił 1 721,8 tys. ton (dla okresu zimowego odpowiednio 2 359,1 tys. ton) stanowiąc 66,4% (57,2%) zapasu normatywnego według *rozp. z 20.04.98 r.*, co w praktyce oznacza spadek o przeszło 1/3 (w okresie zimowym o przeszło 40%).

Objęte analizą przedsiębiorstwa w 2003 r. dysponowały zapasami z okresu obowiązywania wcześniejszych przepisów. Według stanu na koniec 2002 r. ich średnioroczny poziom wynosił 3 789,3 tys. ton, a dla okresu zimowego 3 846,4 tys. ton stanowiąc odpowiednio 220,1% i 163% zapasów normatywnych dla 2003 r. W związku z nową regulacją zapasy te będą się jednak zmniejszać, co w dalszej perspektywie może stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego.

NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia wyłączenie z zakresu kontroli, prowadzonej w trybie *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.*, kwestii badania jakości paliw tworzących zapasy¹³. Zdaniem Izby, powyższe zagadnienie w sposób bezpośredni wiąże się z wielkością zapasów. O ich wysokości nie decyduje bowiem tylko poziom bezwzględny, ale również wartość opałowa zgromadzonego paliwa. W konsekwencji o zgodności wielkości zapasów z poziomem normatywnym nie można w sposób ostateczny i jednoznaczny przesądzić abstrahując od parametrów jakościowych składowanych rezerw, a zwłaszcza ich kaloryczności.
[str. 54 - 63]

¹² Przedsiębiorstwo energetyczne spełniające warunki określone w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. c *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.*

¹³ Wcześniej przewidywało ją *rozp. MG z 20.04.98 r.* - § 7 ust. 3 pkt 3.

**Zapasy paliw stałych
w przedsiębiorstwach
wielozakładowych**

NIK pozytywnie, z punktu widzenia celowości, ocenia wprowadzenie w *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* zasady: „**miejsce składowania sąsiaduje z miejscem wytwarzania energii**”. *Rozp. MG z 20.04.98 r.* nie precyzowało tej kwestii, dopuszczając do zjawiska deponowania części zapasów u dostawców. W przypadku wielozakładowych przedsiębiorstw energetycznych poziom rezerw odnoszony był z kolei do całego zespołu, a nie do poszczególnych jednostek wchodzących w jego skład. Pogląd taki prezentował m.in. URE. W ocenie Izby, nie odpowiadał on potrzebom wynikającym z ew. sytuacji zagrożenia, kiedy paliwo powinno znajdować się w pobliżu konkretnego zakładu.
[str. 51 - 53]

**Koszty tworzenia
zapasów paliw stałych**

Prezes URE nie dokonywał regularnych analiz wpływu sposobu liczenia normatywnej wysokości zapasów na wzrost poziomu kosztów związanych z ich tworzeniem i utrzymywaniem. Nie analizował on również wynikających stąd ewentualnych negatywnych konsekwencji na poziom cen i opłat ustalonych w taryfach. Obowiązek prowadzenia badań kosztów ponoszonych na tworzenie i utrzymywanie zapasów paliw wynikał z § 7 ust. 3 *rozp. MG z 20.04.98 r.* Powyższe zaniechanie NIK ocenia jako naruszenie kryteriów legalności i celowości.

Dla ilustracji wagi tego problemu, w badanej populacji, Izba przeprowadziła symulację porównującą koszt zgromadzenia normatywnej wielkości zapasów w zależności od sposobu określenia jego poziomu, tj. według *rozp. MG z 20.04.98 r.* oraz według *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* Powyższego zestawienia, w cenach 2002 r., odpowiadających średniemu poziomowi zakupu tony węgla, dokonano na podstawie danych przekazanych przez poszczególne elektrownie i elektrociepłownie. I tak:

- w przypadku wielkości zapasu średniorocznego określonego na podstawie *rozp. MG z 20.04.98 r.* koszt ten wynosił 368 640,8 tys. zł, a zgodnie z *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* – 243 188,5 tys. zł (różnica 125 452,2 tys. zł),
- w odniesieniu do wielkości średniorocznej, w okresie listopad – marzec, wielkości te wynosiły odpowiednio: 591 835,3 tys. zł oraz 336 519,9 tys. zł, a różnica 255 315,4 tys. zł.

Powyższe dane ilustrują skalę skutków ekonomicznych jaką dla przedsiębiorstw energetycznych wywołuje fakt przyjęcia odpowiedniego sposobu obliczania wielkości normatywnego poziomu zapasów węgla. Dotyczyło to zwłaszcza elektrowni i elektrociepłowni opalanych węglem kamiennym – ponad trzykrotnie droższym od węgla brunatnego. Jednocześnie wskazują one na bezpośrednie zainteresowanie wytwórców energii i ciepła, ze względu na radykalne obniżenie poziomu kosztów, wdrożeniem rozwiązań minimalizujących normatywną wielkość zapasów paliwa podstawowego.

Zdaniem NIK, rzetelne analizy i ekspertyzy powinny być punktem wyjścia dla znalezienia równowagi między wymogami bezpieczeństwa energetycznego państwa a interesami ekonomicznymi: wytwórców i odbiorców energii elektrycznej oraz ciepła, a także dostawców paliw do elektrowni i elektrociepłowni. Zaniedbanie tego kroku przez administrację rządową przyniosło w rezultacie krytycznie ocenione przez Izbę *rozp. MG z 20.04.98 r.* oraz *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.*

[str. 63 - 67 oraz str. 90 - 91]

**Gospodarowanie
zapasami paliw
stałych**

W badanych jednostkach, w ocenie NIK, składowiska paliwa podstawowego wraz przylegającą infrastrukturą były wyposażone w urządzenia i obiekty niezbędne dla ich prawidłowej eksploatacji.

Kontrola wykazała jednakże m. in. odstępstwa od wewnętrznych przepisów regulujących częstotliwość dokonywania pomiarów temperatury paliwa (Elektrociepłownia „Toruń”) oraz od sposobu inwentaryzacji jego zapasów (**Elektrownia „Kozienice”**). Ponadto ujawniono przypadki niesprawnego sprzętu przeciwpożarowego (Elektrownia „Błachownia”) oraz nieprzestrzegania przepisów przeciwpożarowych na hałdach węglowych (Elektrociepłownia „Siekierki”).

W ocenie NIK postanowienia umów z dostawcami paliwa podstawowego zabezpieczały interesy kontrolowanych elektrowni i elektrociepłowni w zakresie: ciągłości dostaw, jakości dostarczanego węgla, a także rozliczania jego parametrów granicznych (wartości opałowej, zawartości siarki i popiołu) - w zależności od poziomu których - cena bazowa ulegała stosownej korekcie. Jedynie dwie z kontrolowanych jednostek (PEC „Lubartów” i Elektrociepłownia „Toruń”), na skutek wadliwego sposobu organizacji poboru próbek węgla, nie mogły skorzystać z reklamacji i obniżenia cen bazowych.

Poza jednym przypadkiem (**Elektrownia „Polaniec”**) parametry graniczne zamawianego paliwa dostosowywano do warunków technicznych posiadanych urządzeń, zapewniając tym samym ich optymalną eksploatację i sprawność. Jakość każdej partii dostarczanego węgla, jak też przekazywanego do zużycia, była na bieżąco kontrolowana przez własne laboratoria.

[str. 67 - 73 oraz str. 91 - 93]

**Kontrole stanu zapasów
paliw stałych prowadzone
przez Prezesa URE**

NIK negatywnie, pod względem legalności i rzetelności, oceniła sposób organizacji oraz wykonywanie przez Prezesa URE kontroli przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne (elektrownie na węgiel kamienny i brunatny oraz elektrociepłownie na węgiel kamienny) obowiązku utrzymywania niezbędnych zapasów paliw. Zdaniem Izby nie była ona odpowiednio skoordynowana i efektywna, gdyż nie doprowadziła do rzetelnego rozpoznania sytuacji w tej dziedzinie.

W jednostkach objętych kontrolą URE w 2000 r. (Zespół Elektrowni „Ostrołęka”, Elektrownia „Polaniec”, Elektrociepłownia „Wybrzeże”) stwierdzono, że Prezes URE, przy wymierzaniu kary za nieprzestrzeganie obowiązku utrzymywania zapasów ich poziom normatywny odnosił do „**mocy zamówionej**”, a nie do „**mocy osiągalnej**”, o której mowa w § 5 pkt 1 lit. a *rozp. MG z 20.04.98 r.* W konsekwencji wysokość niedoboru została znacznie zaniżona (we wszystkich ww. przypadkach blisko dwukrotnie), co – w ocenie NIK - prowadziło także do obniżenia wysokości kary pieniężnej.

Powyższe - niezgodne z prawem działania Prezesa URE - opóźniały znalezienie właściwego rozwiązania, godzącego wymogi ekonomiczne przedsiębiorstw energetycznych z wymogami bezpieczeństwa energetycznego państwa.

[str. 73 - 82 oraz str. 93 - 96]

**Niewykonany
obowiązek PSE SA**

Na Polskie Sieci Elektroenergetyczne (PSE) SA minister właściwy do spraw gospodarki nałożył zadania, obejmujące m. in. monitorowanie zużycia i stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych. NIK zwraca uwagę, że spółka ta nie została wyposażona w instrumenty, umożliwiające jej skuteczną

realizację tych kompetencji. W konsekwencji sprywatyzowane przedsiębiorstwa energetyczne m.in. **Elektrociepłownie „Żerań”**, „Siekierki” oraz „Toruń” – z dniem 31.03.2002 r. - zaprzestały podawania tych informacji, tłumacząc się brakiem podstaw prawnych.

Zdaniem NIK, sytuacja umożliwiająca zwiększenie liczby podmiotów odmawiających przekazywania dobowych informacji paliwowych może stanowić poważny problem dla bezpieczeństwa energetycznego państwa w sytuacjach kryzysowych. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest również istotne w związku z planowaną dalszą prywatyzacją elektrowni i elektrociepłowni.

W związku z powyższym, Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości, ocenia bezczynność MGPIPS, które pomimo sygnałów z PSE SA, do czasu zakończenia kontroli, nie przedstawiło rozwiązań systemowych gwarantujących stałe i kompleksowe monitorowanie wielkości: dostaw, zużycia i zapasów węgla. [str. 61 - 63]

**Wielkość normatywna
zapasów węgla
brunatnego i jej
modyfikacje**

NIK pozytywnie, z punktu widzenia celowości, oceniła dokonaną w listopadzie 2000 r. nowelizację *rozp. MG z 20.04.98 r.*¹⁴, w wyniku której - w odniesieniu do zapasów węgla brunatnego - zniesiono bezwzględny obowiązek utrzymywania przez przedsiębiorstwa energetyczne, do których dostarczany był on taśmociągami, normy trydobowego zapasu.

Powyższa nowelizacja, zdaniem Izby, uwzględniła sytuację istniejącą w Elektrowni „Bełchatów”, której specyfika nie została ujęta w pierwotnym brzmieniu przepisów powołanego *rozp.* W latach 1998 – 2000 elektrownia ta – z uwagi na brak odpowiednich warunków składowania paliwa podstawowego - nie gromadziła i nie utrzymywała zapasów węgla brunatnego w ilości co najmniej trydobowego zużycia. Na placu węglowym w normalnych warunkach eksploatacji można było pomieścić tylko 21 tys. ton, tj. zapas wystarczający na około 4 godziny pracy.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę integralne połączenie kopalń węgla brunatnego z kontrolowanymi elektrowniami, NIK uznała za uzasadnione, przyjęcie generalnego poziomu zapasów w wysokości odpowiadającej jego 20 - dobowemu zużyciu, przy jednoczesnym uznaniu za zapas węgla w złożu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego, przygotowanego do wydobywania i do dostarczenia do przedsiębiorstwa energetycznego, pod warunkiem zawarcia stosownej umowy między kopalnią a elektrownią.

W przypadku metodyki obliczania zapasu normatywnego wprowadzonej przepisami *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.*, w odniesieniu do elektrowni na węgiel brunatny (§2 ust. 1 pkt 2), odpowiadać powinien on 20 dniom zużycia. Faktycznie, przy uwzględnieniu przeciętnego dobowego zużycia z lat 2000 - 2002, w poszczególnych miesiącach 2003 r. starczał on natomiast na: w styczniu - 26 dni ciągłej pracy, w lutym - 20 dni, w okresie od marca do września - 16 dni, w październiku - 20 dni, listopadzie - 22 dni, a w grudniu - 24 dni. Tym samym średnioroczna wielkość zapasu odpowiadała 19 a nie 20 dniom rzeczywistego zużycia z lat 2000 – 2002.

[str. 83 - 91]

¹⁴ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 listopada 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wielkości, sposobu gromadzenia oraz kontroli stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła oraz wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych* (Dz. U. Nr 100, poz. 1079).

Zapasy paliw ciekłych

W ocenie Izby, krajowi producenci i importerzy paliw ciekłych, na których - na podstawie przepisów *ustawy o r. p.* - MG nałożył obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów, w latach 1998 - 2001 wywiązywali się z tego zadania.

Osiągnięty na dzień 31.12.2002 r. stan zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w postaci produktów finalnych wynosił (narastająco od 1998 r.) 663,67 tys. ton, a składowanych pod postacią ropy naftowej 693,49 tys. ton.

Stan rezerw państwowych gospodarczych (r. p. g.) przeznaczonych na poczet tych zapasów, według stanu na dzień 31.12.2002 r. kształtował się na poziomie:

- oleje napędowe – 122 tys. ton,
- ropa naftowa - 441 tys. ton.

W konsekwencji ogólny poziom zapasów paliw ciekłych (rezerwy i zapasy obowiązkowe) osiągnął łączną wielkość 1 745,7 tys. ton, przy czym część zapasów – w ilości 1 134,49 tys. ton. - utrzymywana była pod postacią ropy naftowej. Łącznie, zgromadzone na koniec 2002 r. zapasy paliw ciekłych pokrywały 46 - dniowe zużycie krajowe.

W latach 1998-2001, na skutek przestrzegania wprowadzonej zasady średniorocznego przyrostu zapasów o 2%¹⁵ (odpowiadało to, w skali roku, powiększaniu zapasów o ok. 7 - 8 dni ich zużycia), następował ich stały wzrost.

Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, oceniła sposób realizacji przez MG zadań wynikających z art. 15 i 17 *ustawy o r. p.*, w brzmieniu obowiązującym do końca 2001 r. W latach 1998 - 1999 MG nie objął obowiązkiem tworzenia zapasów niektórych importerów, w odniesieniu do których dysponował danymi świadczącymi o sprowadzeniu przez nich ponad 200 tys. ton paliw rocznie. W konsekwencji, w kontrolowanym okresie, nie wszyscy importerzy, którzy sprowadzili paliwa w ilości przekraczającej ww. limit, mieli obowiązek tworzenia i utrzymywania ich zapasów. Nieskuteczny, zdaniem NIK, był funkcjonujący w Ministerstwie system kontroli i monitorowania importu paliw, który nie ujawniał przypadków przekroczenia limitu.

[str. 96 - 103]

Dotacje na tworzenie i utrzymywanie zapasów paliw ciekłych

W latach 1998 - 2001 MG przekazało ponad 25 mln zł uprawnionym rafineriom¹⁶. NIK negatywnie, z punktu widzenia legalności, oceniła nieegzekwowanie przez ten resort od przedsiębiorców obowiązku sporządzania rocznych rozliczeń z otrzymanych dotacji przedmiotowych na utrzymanie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.

Rafinerie uzyskujące częściową rekompensatę kosztów ponoszonych na ten cel, zobowiązane były do okresowego rozliczania otrzymanych środków¹⁷. W okresie objętym kontrolą NIK, trzy rafinerie („Glimar” SA, „Jedlicze” SA

¹⁵ Zasadę tę zawarto w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 29 września 1997 r. w sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystania, a także sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 125, poz. 802; Dz. U. z 1998 r. Nr 35, poz. 330).

¹⁶ W kolejnych latach przekazane środki wynosiły odpowiednio: 2 083 tys. zł; 7 327 tys. zł; 8 608 tys. zł oraz 7 438,5 tys. zł.

¹⁷ Zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 maja 1991 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych* (Dz. U. Nr 43, poz. 191 ze zm.), a w okresie po 07.04.2000 r. zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 marca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych* (Dz. U. Nr 20, poz. 244).

i „Trzebinia” SA) nie dokonały ostatecznych rocznych rozliczeń, w trybie zgodnym z obowiązującymi przepisami. Nieprawidłowości te nie spowodowały skutków o charakterze finansowym.

Ponadto PKN „Orlen” SA z 51 - dniowym opóźnieniem, w stosunku do terminu wynikającego z art. 93 ust. 1 *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*¹⁸ (tj. 20.04.2000 r. zamiast 28.02.2000 r.), dokonał zwrotu dotacji za 1999 r. pobranej w nadmiernej wysokości.
[str. 103 - 106]

**Niedostosowanie
do norm UE**

NIK krytycznie, pod względem rzetelności i celowości, oceniła przebieg prac nad dostosowaniem regulacji prawnych w zakresie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych do wymagań Unii Europejskiej (UE). Powyższa ocena odnosi się do przygotowania przez MG projektu odrębnej *ustawy o obowiązkowych zapasach produktów naftowych*.

W konsekwencji ponad półtoraroczny okres (począwszy od września 1999 r. do maja 2001 r.), w którym prowadzone były prace nad projektem nowej ustawy, w ocenie Izby, nie został efektywnie wykorzystany. Zmiana koncepcji (odejście od projektu nowej ustawy) doprowadziła natomiast w okresie trzech miesięcy - od kwietnia do lipca 2001 r. - do uzgodnienia projektu nowelizacji *ustawy o r. p.*, za pomocą której wyeliminowano słabości systemu funkcjonującego w latach 1998 - 2001.

W ocenie NIK mankamenty te polegały przede wszystkim na:

- nierówności traktowania podmiotów operujących na rynku paliw (obowiązek utrzymywania zapasów dotyczył jedynie podmiotów, które produkowały lub importowały ponad 200 tys. ton paliw rocznie),
- wysokich kosztach funkcjonowania systemu, obciążających corocznie budżet państwa w formie dotacji przedmiotowych i ich stale rosnący poziom (pomimo spadku stawki dotacji) w następnych latach, w związku z koniecznością uzyskania poziomu zapasów odpowiadających 90 - dniom ubiegłorocznego zużycia, tj. wielkości wymaganej w UE.

[str. 106 - 109]

**Nowy system
tworzenia zapasów
paliw ciekłych**

W odniesieniu do problematyki zapasów paliw ciekłych i rozwiązań przyjętych w znowelizowanej *ustawie o r. p.*¹⁹ kontrola NIK ujawniła, że faktyczna wielkość zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, według stanu na 31.12.2002 r., nie osiągnęła poziomu normatywnego wynikającego z *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie harmonogramu tworzenia zapasów paliw ciekłych*²⁰.

Dodatkowo – w związku ze zgłaszanymi przez Agencję Rezerw Materiałowych (ARM) wątpliwościami w sprawie praktycznego stosowania przyjętych przepisów – Izba zwraca uwagę, że do zakończenia kontroli NIK nie został rozwiązany problem objęcia wszystkich producentów i importerów paliw ciekłych skutecznym monitoringiem. Wynikało to przede wszystkim z istotnych rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w zestawieniach zrealizowanych kontyngentów ewidencjonowanych przez MG, a informacjami administracji

¹⁸ Dz. U. z 2003 Nr 15, poz. 148; Dz. U. z 2003r.: Nr 45, poz. 391; Nr 65, poz. 594; Nr 166, poz. 1611 i Nr 189, poz. 1851.

¹⁹ *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*, zwana dalej „*ustawą z 06.09.01 r.*” (Dz. U. z 2001 r. Nr 129, poz. 1442).

²⁰ Dz. U. Nr 84, poz. 756. Dalej „*rozp. MG z 14.06.02 r.*”.

celnej o towarach dopuszczonych do obrotu na polskim obszarze celnym, opracowanymi na podstawie dokumentów SAD. W 2001 r., według GUC, sprowadzono 2 011 tys. ton paliw, a według MG odpowiednio 859 tys. ton).
[str. 109 - 112]

Kontrola procesu tworzenia i utrzymywania zapasów paliw ciekłych

NIK pozytywnie oceniła działalność ARM w zakresie kontroli tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych oraz sposób prowadzenia przez Agencję rejestru podmiotów, obowiązanych do ich tworzenia i utrzymywania.

Niezależnie od powyższego, w kontrolowanych przez Izbę rafineriach, NIK ujawniła nieprawidłowości dotyczące: nierzetelności sprawozdawczości o ilościach i rozmieszczeniu zapasów obowiązkowych paliw (**rafinerie „Gdańska” SA**²¹ i „Trzebinia” SA) oraz zawierania umów składowania zapasów na okres krótszy niż jeden rok (rafinerie „Gdańska” SA i „Glimar” SA).

W ocenie NIK, zagadnienie kontroli przedsiębiorców utrzymujących zapasy obowiązkowe paliw ciekłych nabiera szczególnego znaczenia w związku ze wzrostem liczby podmiotów nim objętych, wynikającym z kolei ze zmiany przepisów. W latach 1998 – 2001 dotyczył on jedynie 6 krajowych rafinerii, a w 2002 r. już 50 przedsiębiorców (producentów i importerów).
[str. 112 - 118]

Zapasy gazu ziemnego

Zapasy gazu ziemnego zgromadzone przez PGNiG SA, według stanów na dzień 1 listopada, wynosiły: w 1998 r. – 1 049 mln m³, a w 2002 r. – 1 580 mln m³. Mając na względzie wymagania *rozp. MG z 20.04.98 r.* w 1998 r. ich poziom stanowił ok. 39%, a w 2002 r. - odpowiednio ok. 56% wielkości normatywnej.

NIK zwróciła uwagę na rozbieżność terminu osiągnięcia poziomu zapasów gazu ziemnego w ilości odpowiadającej 90-dniowej sprzedaży, przyjętego w powołanym *rozp. (2008 r.)* w stosunku do *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku* (nie wcześniej niż w 2010 r.) oraz nieregularne pozyskiwanie przez URE danych w tym zakresie od PGNiG SA.

W związku z obowiązującą od 1.01.2003 r. nowelizacją art. 10 *ustawy p. e.*, zwalniającą z obowiązku utrzymywania zapasów paliw przedsiębiorstwa zajmujące się wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych, stosownie zmodyfikowano zapisy *rozp. MG PiPS z 12.02.03 r.*

Kontrola sprawdzająca wykazała, że w związku ze weryfikowanymi szacunkami zawartymi w *Ocenie realizacji i korekcie Założeń Polityki Energetycznej Polski do 2010 r.*, zakładającymi zmniejszenie ilości dostaw gazu do systemu krajowego w latach 2002 – 2010, PGNiG SA dokonał korekty swych planów rozwojowych w zakresie przesyłu i budowy Podziemnych Magazynów Gazu (PMG).
[str. 118 - 121]

Efekty finansowe

Ustalenia finansowe kontroli NIK objęły:

- nieprawidłowości finansowe – 376 913,5 zł (nieegzekwowanie od dostawców węgla obniżek cen przewidywanych w umowach za nieterminowe dostawy i zaniżanie parametrów jakościowych),
- kwoty wobec których NIK podjęła działania w celu ich odzyskania – 25 613,5 zł, (kary za nieutrzymywanie normatywnej wielkości zapasów paliw).

²¹ Obecnie **Grupa Lotos SA**.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W wyniku dokonanych ustaleń, do kierowników jednostek kontrolowanych skierowane zostały wnioski pokontrolne, które w sposób szczegółowy przedstawiono w pkt 4.2. *Informacji* „Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli” na str. 124 - 133.

Najważniejsze z nich, w ocenie NIK, w odniesieniu do poszczególnych rodzajów zapasów paliw, to:

1. Paliwa stałe:

- Przeprowadzenie, przez MGPIPS i URE, analizy skutków funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w przedsiębiorstwach energetycznych, wprowadzonego *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* oraz ocena wpływu zaproponowanych w nim rozwiązań na bezpieczeństwo energetyczne kraju w sytuacjach awaryjnych.
- Rozważenie – na podstawie wyników ww. analizy - celowości modyfikacji tych przepisów w zakresie zasad określania wysokości zapasów normatywnych, a w szczególności poziomu wskaźników korygujących dla poszczególnych miesięcy, odnoszących się obecnie wyłącznie do wielkości faktycznego zużycia z poprzednich trzech lat.

2. Paliwa ciekłe:

- Przeprowadzenie przez MGPIPS i ARM przeglądu systemu tworzenia zapasów obowiązkowych wprowadzonego od 2002 r. ze szczególnym uwzględnieniem kwestii:
 - realności osiągnięcia na koniec 2008 r. ich poziomu odpowiadającego 90-dniowej konsumpcji, wymaganego przez Unię Europejską,
 - oceny rozwiązań przyjętych w znowelizowanej *ustawie o r. p.* – pod kątem możliwości weryfikacji, czy obowiązkiem tworzenia zapasów obowiązkowych objęci zostali wszyscy przedsiębiorcy.

3. Paliwa gazowe:

- Kontynuowania przez MGPIPS działań zmierzających do zaproponowania rozwiązań systemowych stwarzających korzystne warunki do budowy podziemnych magazynów tego paliwa.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Porządek prawny w zakresie zasad i sposobów tworzenia oraz gospodarowania zapasami paliw kształtują przepisy:

- *ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych i zapasach obowiązkowych paliw*, zwanej dalej „ustawą o r. p.”²²;
- *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne*, zwanej dalej „ustawą p. e.”²³.

Zakres problematyki regulowanej przez ww. akty prawne jest szerszy niż zakres badań NIK w ramach tej kontroli. Dlatego w poniższej analizie ograniczono się do przytoczenia i omówienia jedynie tych przepisów, które miały zastosowanie do przedmiotu kontroli. Wykaz aktów prawnych zawarto w Zał. Nr 11 *Informacji* na str. 152 - 154.

3.1.1. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (ustawa o r. p.) – w wersji obowiązującej do końca 2001 r.

Stosowne zapisy zawarte zostały w rozdziale 4 (art. 15 –19) tej ustawy.

Art. 15 ust. 1 wprowadzał obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez producentów i importerów, których roczna produkcja lub import przekraczał 200 tys. ton.

Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w art. 17 ust. 1 tej *ustawy* organem uprawnionym do stwierdzenia obowiązku tworzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez producentów i importerów, których produkcja i lub import przekracza 200 tys. ton był minister właściwy do spraw gospodarki.

W gestii ministra właściwego do spraw gospodarki pozostawało ponadto określenie:

1. Sposobu prowadzenia rejestru podmiotów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (art. 17 ust. 2).
2. Szczegółowego wykazu paliw ciekłych, w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe (art. 17 ust. 3).
3. Sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości zapasów obowiązkowych paliw oraz zasad i sposobów ich interwencyjnego wykorzystywania (art. 17 ust. 4 pkt 1).
4. Sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych (art. 17 ust. 4 pkt 2).

Ww. kompetencje ministra właściwego do spraw gospodarki zawarte zostały w aktach wykonawczych.

²² t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197.

²³ t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504; Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

Rejestr podmiotów zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów paliw ciekłych

Kwestię tę regulowało *zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 września 1997 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru podmiotów gospodarczych zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych*²⁴.

Zgodnie z zapisem § 1 powyższy rejestr prowadziła ARM.

Stosownie do uregulowań zawartych w § 3 zakres wpisu do niniejszego rejestru obejmował:

- nazwę (firmę) podmiotu;
- adres (siedzibę) podmiotu;
- numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- numer REGON;
- przedmiot działalności;
- datę rozpoczęcia działalności;
- dane o wielkości produkcji, przywozu z zagranicy rodzaju paliw, w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe;
- miejsce przechowywania zapasów;
- ilość, rodzaj i gatunek paliwa ciekłego, w którym ma być utworzony zapas;
- numer ewidencyjny dokumentu (lub jego kopię) o zaprzestaniu przez podmiot działalności polegającej na gromadzeniu i utrzymywaniu zapasów obowiązkowych.

Wykaz paliw ciekłych w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe

Zawarty on został w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 29 września 1997 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe paliw*²⁵.

Zgodnie z zapisem § 1 obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych dotyczył:

- benzyn silnikowych bezołowiowych,
- benzyn silnikowych ołowiowych,
- benzyn lotniczych,
- olejów napędowych.

W swym pierwotnym brzmieniu *rozp. MG* nie przewidywało możliwości tworzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w postaci ropy naftowej.

Wprowadziła ją dopiero nowelizacja przeprowadzona w marcu 1999 r.²⁶

W zmodyfikowanym *rozp. MG* wykaz paliw ujęto zarówno według systematyki SWW stosowanej w kraju oraz dodatkowo umieszczono symbol PCN używany w krajach Unii Europejskiej.

Sposób ustalania poziomu zapasów paliw ciekłych oraz zasad ich interwencyjnego wykorzystania

Problematyka ta uregulowana została w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 29 września 1997 r. w sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystania, a także sposobu prowadzenia*

²⁴ MP Nr 76, poz. 705. Przytoczone *zarz. MG*, które przestało obowiązywać 20.12.2000 r., zastąpione zostało *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 8 lutego 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru podmiotów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 14, poz. 131).

²⁵ Dz. U. Nr 125, poz. 803.

²⁶ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 31 marca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 35, poz. 329).

działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych, zwanym dalej „rozp. MG z 29.09.97 r.”²⁷.

Stosownie do zapisów § 2 ust. 1 w pierwszym roku po wprowadzeniu obowiązku tworzenia i utrzymywania tych zapasów ich wielkość powinna być równoważna 2% wielkości produkcji i przywozu z zagranicy paliw ciekłych zrealizowanych przez podmiot w poprzednim roku w każdym z rodzajów paliw.

§ 2 ust. 2 zakładał z kolei, że w każdym kolejnym roku wymagany poziom zapasów obowiązkowych wzrasta o 2 punkty procentowe.

Zgodnie z § 2 ust. 3 za wielkość przywiezioną uznawało się ilość paliwa określoną w decyzji organu celnego, zawierającą rozstrzygnięcie o dopuszczeniu towaru do obrotu na polskim obszarze celnym.

Na podstawie § 3 producent paliw wytwarzający je poprzez przerób ropy naftowej mógł tworzyć do 30% zapasów pod postacią ropy. Na wniosek takiego producenta Minister Gospodarki, w drodze decyzji administracyjnej, określał procentową ilość paliw, które chce zastąpić ropą naftową oraz ilość tej ropy w ustalonym zakresie, tj. w ramach dopuszczalnych 30%.

§ 3 ust. 3 przez produkcję, oprócz procesu przerobu ropy naftowej, rozumiał również procesy uszlachetniania i mieszania półproduktów lub komponentów, w wyniku których powstaje co najmniej jeden z gatunków paliw lub wzrasta całkowita ilość jednego z nich.

Stosownie do § 4 podmiot zobowiązany do tworzenia zapasów obowiązkowych mógł zlecić ich przechowywanie osobom trzecim, przy czym umowa z przechowywującym powinna określać: ilość i gatunki paliw, a także okres składowania, który obejmować powinien co najmniej 1 rok kalendarzowy.

Na podstawie § 5 okres utrzymywania zapasów obowiązkowych oznaczany był w latach kalendarzowych.

Jeżeli chodzi natomiast o sposób liczenia paliw wchodzących w skład zapasów obowiązkowych, stosownie do uregulowań zawartych § 6, nie wliczało się do nich:

- paliwa w rurociągach przesyłowych i zbiornikach na wejściu i wyjściu w trakcie jego przesyłania;
- paliwa w auto-cysternach i cysternach kolejowych;
- paliwa w rurociągach i instalacjach produkcyjnych;
- paliwa na statkach;
- paliwa w magazynach celnych przed ocleniem i w porcie wolnocłowym.

§7 zobowiązywał podmioty przechowujące zapasy obowiązkowe paliw ciekłych do utrzymywania ich jakości zgodnie z obowiązującymi normami.

Przepisy § 8 określały z kolei procedury interwencyjnego wykorzystywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w przypadku wystąpienia zakłóceń na rynku paliw. Z wnioskiem takim mógł wystąpić wojewoda lub podmiot gospodarczy zobowiązany do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw płynnych. Zawierać on natomiast powinien informacje o:

- rodzaju i ilościach proponowanych do zwolnienia paliw,
- zasadach zbycia paliw,

²⁷ Dz. U. Nr 125, poz. 802. Przytoczone *rozp. MG z 29.09.97 r.*, które przestało obowiązywać 20.12.2000 r., zastąpione zostało *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 17 października 2001 r. w sprawie sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystywania, a także sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 131, poz. 1464).

- sposobie i terminie ich odtworzenia,
- a także uzasadnienie konieczności wykorzystania (uruchomienia) zapasów paliw.

Na rozpatrzenie wniosku w powyższym kształcie Minister Gospodarki miał 7 dni od daty jego otrzymania.

W swym pierwotnym brzmieniu przepisy *rozp. MG z 29.09.97 r.* nie wymagały od producentów i importerów tworzenia zapasów proporcjonalnie do upływu czasu. Stwierdzały one jedynie obowiązek ich utworzenia w danym roku. Ponadto nie zdefiniowano w nich punktu odniesienia do zakładanego corocznie wzrostu poziomu zapasów o 2 pkt procentowe, a także nie przewidziano możliwości tworzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w postaci ropy naftowej.

Ww. korekty wprowadziła dopiero nowelizacja przeprowadzona w marcu 1999 r.²⁸. I tak:

- stosownie do znowelizowanego brzmienia § 2 ust. 2 w każdym kolejnym roku wymagany poziom zapasów obowiązkowych wzrastał o 2%, przy czym za podstawę do wyliczeń przyjmowało się wielkość produkcji i przywozu z zagranicy paliw ciekłych z roku poprzedniego;
- zgodnie z wprowadzonym do § 2 ust. 4 tworzenie zapasów odbywało się przez systematyczne gromadzenie paliw ciekłych (w każdym miesiącu należało tworzyć 1/12 wymaganego stanu zapasów obowiązkowych na dany rok);
- na podstawie § 3 ust. 2a dopuszczono możliwość zamiennego tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w postaci ropy naftowej.

Dodatkowo, w § 5a, wprowadzono możliwość zaprzestania tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw w przypadku zmniejszenia, w roku poprzednim, produkcji i importu paliw ciekłych poniżej 200 tys. ton.

Omawiane *rozp. MG z 29.09.97 r.* określało także zasady prowadzenia kontroli w podmiotach przechowujących zapasy obowiązkowe paliw.

Na podstawie przepisów § 9 czynności w tym zakresie dokonywał Minister Gospodarki, Prezes ARM lub osoby przez ich upoważnione.

Podmiot przechowujący zapasy miał umożliwić przeprowadzenie takiej kontroli oraz udzielić dostępu do miejsc ich składowania.

Przedmiotem kontroli było z kolei zbadanie zgodności stanu faktycznego ze stanem ewidencyjnym oraz jakość składowanych paliw, a jej protokół przedstawiany jest organom kontrolowanego podmiotu.

Postanowienia § 10 zobowiązywały podmioty przechowujące zapasy obowiązkowe paliw ciekłych do przysyłania ARM sprawozdań o ilości i lokalizacji tych zapasów:

- w terminie do dnia 31 lipca – za I półrocze,
- w terminie do dnia 31 stycznia za rok ubiegły.

Układ sprawozdań sporządzanych w ww. terminach obejmować powinien:

- nazwy produktów;
- ich ilości;
- miejsca składowania,

²⁸

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 31 marca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystywania, a także sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych (Dz. U. Nr 35, poz. 330).

**Kompetencje ARM
w zakresie zapasów paliw
ciekłych**

- nazwy podmiotów, w których odbywa się składowanie.

Zadania w zakresie problematyki zapasów obowiązkowych paliw realizowała Agencja Rezerw Materiałowych (ARM).

Agencja została utworzona na podstawie przepisów *ustawy o r. p.* (art. 10-11).
*Rozporządzeniem Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 25 listopada 1996 r.*²⁹

ARM został nadany status. Stosownie do postanowień zawartych w § 3 Agencja:

- prowadziła rejestr podmiotów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych;
- prowadziła działalność kontrolną w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych, węgla kamiennego i gazu ziemnego w granicach wynikających z ustawy³⁰;
- nakładała kary za naruszenie obowiązku z zakresu tworzenia i utrzymywania rezerw oraz zapasów obowiązkowych paliw przez podmioty obowiązane do ich tworzenia, magazynowania i utrzymywania.

**Wielkość dotacji
przedmiotowych do zapasów
paliw ciekłych przewidziana
w ustawach budżetowych na
lata 1998 - 2001**

Na podstawie art. 15 ust. 2 *ustawy o r. p.* zapasy obowiązkowe paliw ciekłych stanowiły majątek podmiotów tworzących i utrzymujących te zapasy.

Zgodnie z art. 16 koszty utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych były w części rekompensowane dotacją przedmiotową w ramach środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa.

W kolejnych ustawach budżetowych w części „Ministerstwo Gospodarki”, w rozdziale 9615 „Dotacje do zapasów obowiązkowych paliw ciekłych” przeznaczano na ten cel środki w wysokości:

- w 1998 r. – 8 850,0 tys. zł³¹;
- w 1999 r. – 8 606,0 tys. zł³²;
- w 2000 r. – 9 000,0 tys. zł³³;
- w 2001 r. – 7 600,0 tys. zł³⁴.

**Wysokość stawek dotacji
przedmiotowych do tony
utrzymywanego zapasu
w latach 1998 - 2001**

Wysokość stawek dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych corocznie ustalał swym rozporządzeniem Minister Finansów. I tak:

- W 1998 r. wynosiła ona 36,87 zł w skali roku do jednej tony zapasów obowiązkowych paliw ciekłych utrzymywanych od 01.01. do 31.12.³⁵
- W 1999 r.:
 - 27,77 zł w skali roku do jednej tony zapasów obowiązkowych paliw ciekłych utrzymywanych w postaci benzyn i olejów napędowych od 01.01. do 31.12.;

²⁹ Dz. U. Nr 144, poz. 666.

³⁰ *Ustawa o r. p.* w rozdziałach 5 i 6 przewidywała utworzenie zapasów obowiązkowych węgla kamiennego i gazu ziemnego. Dotychczas nie powstały jednak stosowne akty wykonawcze (*rozp. RM*) określające: podmioty obowiązane do ich tworzenia, sposób ich tworzenia i wykorzystywania, zakres i tryb częściowego rekompensowania kosztów tworzenia i utrzymywania tych zapasów a także sposób prowadzenia działalności kontrolnej w tym zakresie.

³¹ *Ustawa budżetowa na rok 1998 z dnia 19 lutego 1998 r.* (Dz. U. Nr 28, poz. 156).

³² *Ustawa budżetowa na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r.* (Dz. U. Nr 17, poz. 154).

³³ *Ustawa budżetowa na rok 2000 z dnia 21 stycznia 2000 r.* (Dz. U. Nr 7, poz. 85).

³⁴ *Ustawa budżetowa na rok 2001 z dnia 1 marca 2001 r.* (Dz. U. Nr 21, poz. 246).

³⁵ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie ustalenia stawki dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych* (Dz. Nr 60, poz. 389).

- 11,11 zł w skali roku do jednej tony zapasów obowiązkowych paliw ciekłych utrzymywanych w postaci ropy naftowej od 07.05. do 31.12.³⁶ .
- W 2000 r.:
 - 17,48 zł w skali roku do jednej tony zapasów obowiązkowych paliw ciekłych utrzymywanych w postaci benzyn i olejów napędowych od 01.01 do 31.12.;
 - 6,99 zł w skali roku do jednej tony zapasów obowiązkowych paliw ciekłych utrzymywanych w postaci ropy naftowej od 01.01. do 31.12.³⁷ .
- W 2001 r.:
 - 10,75 zł w skali roku do jednej tony zapasów obowiązkowych paliw ciekłych utrzymywanych w postaci benzyn i olejów napędowych od 01.01 do 31.12.;
 - 4,30 zł w skali roku do jednej tony zapasów obowiązkowych paliw ciekłych utrzymywanych w postaci ropy naftowej od 01.01. do 31.12.³⁸ .

Zasady rozliczania dotacji przedmiotowych

W związku z tym, że częściowa rekompensata kosztów utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych finansowana była w formie dotacji przedmiotowej, jej rozliczenie podlegało szczególnym zasadom. W latach 1998 – 2001 kwestie te regulowały kolejno przepisy:

- *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 maja 1999 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych*³⁹, wydane na podstawie *ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe*⁴⁰;
- *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 marca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych*⁴¹, będącego z kolei aktem wykonawczym do *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*⁴².

Zgodnie z zawartymi w nich uregulowaniami (§ 3):

- Przedsiębiorca otrzymywał dotację bezpośrednio z rachunku bieżącego właściwego ministerstwa lub izby skarbowej w granicach otrzymanych na ten cel środków budżetowych.

³⁶ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 52, poz. 537). Wprowadzenie odrębnych stawek dla zapasów paliw utrzymywanych w postaci produktu finalnego i w postaci ropy naftowej wymagało wcześniejszej nowelizacji *rozp. MG z 29.09.97 r.*, stąd stawka dotacji przedmiotowej dla zapasów paliw utrzymywanych w postaci ropy naftowej nie dotyczyła całego 1999 r.

³⁷ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 maja 2000 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 44, poz. 510).

³⁸ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 czerwca 2001 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 44, poz. 510).

³⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 191, Dz. U. z 1994 r. Nr 140, poz. 792.

⁴⁰ t. j. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344; Dz. U. z 1994 r.: Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685; Dz. U. z 1995 r.: Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640; Dz. U. z 1996 r.: Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647; Dz. U. z 1997 r.: Nr 54, poz. 348, Nr 79, poz. 484, Nr 121, poz. 770, Nr 123, poz. 775 i 778, Nr 133, poz. 883, Nr 137, poz. 926, Nr 141, poz. 943 i Nr 158, poz. 1042; Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1016.

⁴¹ Dz. U. Nr 20; poz. 244.

⁴² t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148; Dz. U. z 2003 r.: Nr 45, poz. 391; Nr 65, poz. 594; Nr 166, poz. 1611 i Nr 189, poz. 1851.

- Przedsiębiorca sporządzał nie później niż w ciągu 28 dni po upływie każdego miesiąca, według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia, rozliczenie należnych dotacji od początku roku do końca minionego miesiąca.
- Decyzje o udzieleniu dotacji podejmował właściwy minister (dyrektor izby skarbowej) na wniosek przedsiębiorcy.
- Dwa egzemplarze rozliczenia przedsiębiorca składał do urzędu skarbowego, który w terminie 5 dni dokonywał sprawdzenia prawidłowości rozliczenia.
- Właściwe ministerstwo (izba skarbową) dokonywała przelewu kwoty należnych dotacji przedmiotowych na rachunek przedsiębiorcy w terminie 14 dni od daty otrzymania wniosku.
- Ostatecznego rozliczenia dotacji przedmiotowych za okres roczny przedsiębiorca dokonywał w terminie do dnia 28 lutego roku następnego.

Ponadto, na mocy § 5 ust. 4, w razie stwierdzenia w trakcie kontroli pobrania dotacji w nadmiernej wysokości lub wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, dotacja wraz z odsetkami, w wysokości przewidzianej jak dla zaległości podatkowych, licząc od dnia, w którym powstały okoliczności uzasadniające tę korektę, podlegała zwrotowi w terminie 14 dnia na rachunek:

- z którego zostały pobrane – jeżeli zwrot następował w tym roku, w którym zostały pobrane;
- dochodów budżetowych właściwego urzędu skarbowego – jeżeli zwrot następował w roku następnym.

Na podstawie przepisów §6 przedsiębiorcy otrzymujący dotacje przedmiotowe byli zobowiązani prowadzić, w celu rozliczenia dotacji, ewidencję (księgową lub pozaksięgową), w sposób umożliwiający określenie wartości i ilości sprzedanych produktów, na które ustalono odrębne stawki dotacji i kwot należnych dotacji. W przypadku nie prowadzenia takiej ewidencji pobrane w danym roku podatkowym dotacje podlegały zwrotowi w całości, wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych.

Zgodnie z zapisami § 8 stawki dotacji przedmiotowych ustalone odrębnie na dany rok stosowano w roku następnym, do ustalenia nowych stawek.

Zasady wykorzystywania zapasów paliw ciekłych

Art. 18 *ustawy o r. p.* regulował zasady wykorzystywania, na bieżące potrzeby gospodarki, zapasów obowiązkowych paliw ciekłych. Decyzja taka należała do ministra właściwego do spraw gospodarki, mogła być wydana na okres nie dłuższy niż 60 dni, a jej zakres w sposób szczegółowy regulowało przytoczone wcześniej *rozp. MG z 29.09.97 r.*

Dodatkowo, stosownie do uregulowań art. 18 ust. 4, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, minister właściwy do spraw gospodarki mógł nakazać, w drodze decyzji, producentom i importerom sprzedaż i wydanie artykułów z zapasów obowiązkowych wskazanym podmiotom, jeżeli było to niezbędne dla zaopatrzenia ludności lub instytucji publicznych.

Na podstawie art. 18 ust. 5 dochody uzyskane z tytułu sprzedaży zapasów obowiązkowych paliw ciekłych powinny zostać przeznaczone na odtworzenie stanu tych zapasów.

Kary pieniężne

Zgodnie art. 23 *ustawy o r. p.* za naruszenia przez przedsiębiorcę wymagań ustawy, polegających na:

- niedopełnieniu obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw;
- obniżeniu ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych poniżej poziomu określonego w decyzji ministra właściwego do spraw gospodarki;

Prezes ARM wymierzał karę pieniężną, w formie decyzji, w wysokości 50% wartości niedoboru zapasów.

Od ww. decyzji służyło odwołanie do ministra właściwego do spraw gospodarki, a w postępowaniu tym stosowała się odpowiednio przepisy k. p. a.

Na podstawie przepisów art. 24 należności pieniężne z tytułu kar stanowiły dochód budżetu państwa, przy czym kary takiej nie można było nałożyć, jeżeli od naruszenia wymagań ustawy w zakresie zapasów obowiązkowych paliw upłynął rok.

3.1.2. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (ustawa o r. p.) – w wersji obowiązującej od 1 stycznia 2002 r.

Art. 16 ust.1 znowelizowanej *ustawy o r. p.*⁴³ wprowadził powszechny obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub przetwarzania paliw ciekłych, zwanych dalej „producentami”, oraz przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przywozu paliw ciekłych na polski obszar celny, zwanych dalej „importerami”.

Celem tworzenia zapasów (art. 15 ust. 1) było zapewnienie bezpiecznego zaopatrzenia kraju w paliwa ciekłe na wypadek wystąpienia zakłóceń lub kryzysu w ich dostawach na rynku krajowym.

Docelowy poziom zapasów, równy w każdym roku kalendarzowym ilości paliw odpowiadającej 90 dniom ich średniej dziennej wewnętrznej konsumpcji, na mocy zapisu art. 15 ust. 5, miał zostać osiągnięty w drodze harmonogramu określonego rozporządzeniem ministra właściwego do spraw gospodarki, który to harmonogram uwzględnić miał potrzebę stopniowego osiągnięcia poziomu tych zapasów oraz wziąć pod uwagę:

- możliwości ich magazynowania,
- stan rezerw gospodarczych paliw ciekłych (wchodzących na mocy art. 16 ust. 4 w skład zapasów obowiązkowych paliw ciekłych),
- wielkość produkcji i importu,
- zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴.

W ramach tych zobowiązań szczególne miejsce zajmuje proces dostosowania krajowych uregulowań w tym obszarze do wymogów obowiązujących w Unii Europejskiej⁴⁵.

⁴³ *Ustawa z 06.09.01 r.* (Dz. U. Nr 129, poz. 1442).

⁴⁴ Zgodnie z *rozp. MG z 14.06.02 r.* poziom rezerw gospodarczych w okresie 2002 – 2008 odpowiadać ma 14 dniom wewnętrznej konsumpcji, a wysokość zapasu obowiązkowego paliw ciekłych, w analogicznym okresie, ma wynosić: w 2002 r. – 36 dni; w 2003 r. – 44 dni; w 2004 r. – 51 dni; w 2005 r. – 58 dni; w 2006 r. – 66 dni; w 2007 r. – 73 dni; w 2008 r. – 76 dni.

⁴⁵ Zapasy obowiązkowe paliw ciekłych w UE tworzone są na podstawie dyrektyw z 20.12.1968 r. (68/414/EEC) i z 19.12.1972 r. (72/425/EEC), zmienionych dyrektywą z 14.12.1998 r. (98/93/EC). Powyższe dyrektywy ustanawiają ich minimalny wymagany poziom w każdym kraju członkowskim na 90 dni wewnętrznej konsumpcji produktów naftowych następujących kategorii:

- kategoria I: benzyny silnikowe, benzyna lotnicza (paliwo odrzutowe typu benzynowego),
- kategoria II: oleje napędowe, nafty, paliwa odrzutowe typu nafty,
- kategoria III: oleje opałowe.

Patrz także pkt 3.3.3.3. „Dostosowanie poziomu i struktury zapasów do norm obowiązujących w Unii Europejskiej” *Informacji* na str. 106 - 109.

W gestii ministra właściwego do spraw gospodarki pozostawało także określenie:

1. Szczegółowych zasad i sposobu prowadzenia rejestru producentów i importerów (art. 17 ust. 4)⁴⁶.
2. Szczegółowego wykazu paliw, w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe paliw ciekłych (art. 19 a ust. 4)⁴⁷;
3. Szczegółowego sposobu tworzenia i ustalania ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych gromadzonych przez producentów i importerów, a także szczegółowych zasad i sposobów interwencyjnego wykorzystania tych zapasów (art. 19 a ust. 5)⁴⁸.

Na podstawie art. 17 ust. 1 tworzy się rejestr producentów i importerów, zwany dalej „rejestrem”. Rejestr ten (art. 17 ust. 2) prowadzi Prezes ARM i stosownie do art. 17 ust. 3 zawiera on w szczególności:

- dokładne oznaczenie producenta lub importera,
- niezbędne dane ekonomiczne i towarowe dotyczące producenta lub importera,
- informacje dotyczące magazynowania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.

Zgodnie z art. 17 ust. 5 producenci i importerzy są obowiązani zarejestrować się w rejestrze w terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności gospodarczej.

Na mocy art. 18 do paliw ciekłych objętych obowiązkiem tworzenia zapasów, zalicza się następujące grupy produktów wytwarzanych z ropy naftowej:

- benzyny silnikowe i materiały pędne do silników lotniczych,
- oleje napędowe do silników i materiały pędne do silników lotniczych na bazie nafty,
- oleje opałowe, z wyłączeniem olejów do silników statków morskich.

Zapasy obowiązkowe paliw ciekłych (art. 19 ust. 1) mogą być utrzymywane w postaci:

- paliw ciekłych,
- półproduktów rafinacji ropy naftowej,
- ropy naftowej.

Stosownie do przepisów art. 19 ust. 2 i 3 zapasy utrzymywane w postaci półproduktów rafinacji ropy naftowej i ropy naftowej powinny umożliwiać rzeczywiste wytworzenie produktów wymienionych wytwarzania z ropy naftowej w ilości ustawowej i jednocześnie powinny być obliczane proporcjonalnie do ilości każdej kategorii produktu otrzymanego w procesie przerobu ropy naftowej w poprzednim roku kalendarzowym przez danego producenta.

⁴⁶ Kwestię tą reguluje *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie rejestru producentów i importerów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 84, poz. 757).

⁴⁷ Zawarty on został w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe* (Dz. U. Nr 84, poz. 758).

⁴⁸ Problematyka ta uregulowana została w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu tworzenia i ustalania ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych gromadzonych przez producentów i importerów oraz szczegółowych zasad i sposobu interwencyjnego wykorzystania tych zapasów* (Dz. U. Nr 84, poz. 759).

Art. 19 a ust. 1 wylicza (według miejsc składowania) rodzaje zapasów, które mogą być zaliczane do zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, zaliczając do nich kolejno rezerwy składowane w:

- w terminalach i magazynach hurtowych,
- w zbiornikach rafinerii ropy naftowej, z wyłączeniem paliw ciekłych znajdujących się w instalacjach i rurociągach produkcyjnych,
- w zbiornikach instalacji rurociągowych,
- w zbiornikach i magazynach portowych,
- na barkach i statkach żeglugi przybrzeżnej wynajętych do transportowania paliw w strefie nadgranicznej, pod warunkiem zapewnienia możliwości bezzwłocznego przeprowadzenia kontroli stanu zapasów,
- w zbiornikowcach znajdujących się w portach docelowych, po załatwieniu formalności portowych i celnych zgodnie z odrębnymi przepisami.

Na podstawie art. 19 a ust. 2 do zapasów obowiązkowych paliw ciekłych nie zalicza się natomiast paliw znajdujących się w:

- złożach ropy naftowej niewydobyczej,
- tranzyście, z przeznaczeniem do innych państw,
- rurociągach,
- cysternach kolejowych i samochodowych,
- zbiornikach magazynowych na stacjach paliw,
- magazynach o przeznaczeniu wojskowym.

Stosownie do rozwiązań przyjętych w art. 19 a ust. 3 do zapasów obowiązkowych paliw ciekłych nie zalicza się także produktów naftowych dostarczanych przez osoby zagraniczne ich oddziałom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeśli produkty te nie stanowią importu.

Art. 19 b ust. 1 dopuszcza, na zasadach określonych w umowach międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską, magazynowanie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych poza granicami naszego kraju, pod warunkiem zapewnienia możliwości bezzwłocznego przeprowadzenia kontroli stanu zapasów i dysponowania nimi.

Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w art. 19 b ust. 3 zapasy obowiązkowe paliw ciekłych utrzymywane poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą przekraczać 10 % ogólnej ilości takich zapasów utrzymywanych przez producentów i importerów.

Na podstawie art. 19 b ust. 2 z dniem przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej magazynowanie zapasów obowiązkowych za granicą może natomiast dotyczyć wyłącznie państw należących do Unii Europejskiej.

Stosownie do uregulowań zawartych w art. 19 b ust. 4 i 5 producenci i importerzy gromadzą zapasy obowiązkowe paliw ciekłych w magazynach własnych albo u przedsiębiorców zajmujących się magazynowaniem takich paliw (tzw. przedsiębiorców magazynujących). W takim przypadku (art. 19 b ust. 6) umowa z przedsiębiorcą magazynującym powinna określać w szczególności:.

- ilość magazynowanych zapasów,
- warunki utrzymywania odpowiedniego poziomu ilościowego i jakościowego magazynowanych zapasów,
- sposób postępowania przy magazynowaniu zapasów, ich wymianie i konserwacji oraz obniżaniu,
- okres magazynowania zapasów, przy czym okres ten nie powinien być krótszy niż rok kalendarzowy,

- wynagrodzenie za świadczone usługi magazynowania,
- zasady odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy,
- okres jej obowiązywania i warunki rozwiązania.

Zgodnie z brzmieniem art. 19 b ust. 7, w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy z przedsiębiorcą magazynującym, producenci i importerzy są obowiązani do przekazania ARM kopii umowy w celu dokonania odpowiedniej adnotacji w rejestrze.

Art. 19 c dopuszcza aby producenci i importerzy mogli zlecać wykonanie swoich zadań innym przedsiębiorcom posiadającym koncesję na obrót paliwami ciekłymi lub koncesję na magazynowanie paliw ciekłych.

Stosownie do uregulowań zawartych art. 19 d ust. 1 i 2 koszty tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych ponoszą producenci i importerzy i zaliczane są one do kosztów ich działalności.

Na podstawie art. 19 d ust. 3 producenci i importerzy są obowiązani do ubezpieczenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych od ognia i innych zdarzeń losowych.

Nowa ustawa (art. 19 e ust. 1) podtrzymuje kompetencje Prezesa ARM w zakresie prowadzenia kontroli u producentów, importerów lub przedsiębiorców magazynujących. Polega ona (art. 19 e ust. 2) na sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego ze stanem ewidencyjnym zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz jakości tych zapasów. W trakcie prowadzenia takiej kontroli, zgodnie z przepisami art. 19 e ust. 3, osoby upoważnione przez Prezesa tej Agencji do przeprowadzania kontroli są uprawnione do:

- wejścia na teren nieruchomości i obiektów,
- żądania ustnych i pisemnych wyjaśnień.

Na podstawie art. 19 e ust. 5 i 6 czynności kontrolne przeprowadza się w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, a po ich przeprowadzeniu kontroli sporządza się protokół, który powinien zawierać wnioski i zalecenia oraz pouczenie o sposobie złożenia zastrzeżeń co do jego treści, przy czym termin do złożenia zastrzeżeń nie może być krótszy niż 7 dni, licząc od dnia doręczenia protokołu.

Na mocy uregulowań art. 19 f ust. 7 Prezes ARM może wezwać producenta, importera lub przedsiębiorcę magazynującego do usunięcia stwierdzonych uchybień, na podstawie protokołu kontroli.

Art. 19 f ustawy reguluje procedury wykorzystania zapasów paliw w sytuacji wystąpienia zakłóceń lub kryzysu na krajowym rynku paliw. Zgodnie z art. 19 f ust. 1, z zakłóceniem mamy do czynienia wówczas, gdy poziom dostaw paliw obniży się co najmniej o 7% w stosunku do średniej dziennej wewnętrznej konsumpcji w roku poprzedzającym. Kryzys ma natomiast miejsce wówczas, gdy spadek ten przekroczy 12%.

Kompetencje ministra właściwego do spraw gospodarki w sytuacji wystąpienia zakłóceń na krajowym rynku paliw ciekłych określają przepisy art. 19 f ust. 2 – 4. Na ich podstawie, w celu pokrycia zapotrzebowania na paliwa, może on:

- zezwolić, w drodze rozporządzenia, na obniżenie ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych na określonym obszarze kraju, określając wielkość tego obniżenia oraz sposób i termin odtworzenia zapasów,
- zezwolić, w drodze decyzji, na obniżenie ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez określonych producentów lub importerów, określając wielkość tego obniżenia oraz sposób i termin odtworzenia zapasów.

Obniżenia ilości zapasów obowiązkowych paliw mogą obejmować okres nie dłuższy niż 60 dni.

Stosownie do przepisów art. 19 f ust. 5 w przypadku wystąpienia kryzysu na krajowym rynku paliw ciekłych minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, może nałożyć na producentów lub importerów obowiązek sprzedaży zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, po cenie rynkowej, w celu pokrycia zapotrzebowania na paliwa na rynku krajowym, określając wielkość sprzedaży oraz sposób i termin odtworzenia tych zapasów.

Zgodnie z art. 19 f ust. 6 wpływy uzyskane ze sprzedaży zapasów obowiązkowych paliw producenci i importerzy przeznaczają na ich odtworzenie. Na podstawie art. 19 f ust. 7 w szczególnie uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw gospodarki może, w drodze decyzji, nakazać producentom lub importerom sprzedaż określonej ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, po cenie rynkowej, wskazanym podmiotom.

Art. 19 g ust. 1 zobowiązuje producentów, importerów i przedsiębiorców magazynujących do przekazywania Prezesowi ARM comiesięcznych informacji o ilości i strukturze produkcji i importu oraz o ilości i strukturze tworzonych i magazynowanych zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w terminie 30 dni od upływu ostatniego dnia miesiąca, którego dotyczy przekazywana informacja. W przypadku wystąpienia kryzysu na krajowym rynku paliw ciekłych (art. 19 f ust. 2) powyższe informacje powinny być przekazywane na każde żądanie ministra właściwego do spraw gospodarki lub Prezesa tej Agencji. Na mocy uregulowań art. 19 f ust. 3 do informacji tych stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych*⁴⁹.

Zgodnie z przepisami art. 19 h ust. 1 w terminie 45 dni od końca miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego Prezes ARM składa ministrowi właściwemu do spraw gospodarki półroczne sprawozdania dotyczące stanu zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, ich struktury oraz obszarów magazynowania. Prezes tej Agencji (art. 19 h ust. 2) przekazuje także bieżące informacje dotyczące zapasów obowiązkowych paliw ciekłych na każde żądanie ministra właściwego do spraw gospodarki.

Ustawa podtrzymuje także kompetencje Prezesa tej Agencji w zakresie wymierzania kar pieniężnych. I tak, stosownie do art. 23 a ust. 1, za naruszenia przez przedsiębiorcę wymagań ustawy, polegających na:

- niedopełnieniu ciążącego na nim obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, o którym mowa w art. 16 ust. 1, w przewidzianym terminie i wymaganej ilości,
- obniżeniu ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych poniżej poziomu określonego w rozporządzeniu ministra gospodarki wydanym na podstawie art. 15 ust. 5 lub w decyzji wydanej na podstawie art. 19 f ust. 3,

Prezes ARM wymierza karę pieniężną w drodze decyzji, w wysokości 150% wartości niedoboru zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 za naruszenie przez przedsiębiorcę wymagań ustawy, polegających na niedopełnieniu obowiązku, o którym mowa w art. 19 f ust. 5, Prezes ARM wymierza karę pieniężną, w drodze decyzji, w wysokości do

⁴⁹ Dz. U. Nr 11, poz. 95; Dz. U. z 2000 r.: Nr 12, poz. 36 i Nr 39, poz. 462; Dz. U. z 2001 r.: Nr 22, poz. 247; Nr 27, poz. 298; Nr 56, poz. 580; Nr 110, poz. 1189; Nr 123, poz. 1353 i Nr 154, poz. 1800; Dz. U. z 2002 r.: Nr 74, poz. 676 i Nr 89, poz. 804; Dz. U. z 2003 r. Nr 17, poz. 155.

15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.

Dodatkowo (art. 23 ust. 3), niezależnie od kar pieniężnych za ww. uchybienia, Prezes tej Agencji może nałożyć karę pieniężną na osobę kierującą działalnością przedsiębiorcy, przy czym kara ta może być wymierzona w kwocie nie wyższej niż 300 % jej miesięcznego wynagrodzenia.

Na mocy art. 23 ust. 4 od decyzji Prezesa służy odwołanie do ministra właściwego do spraw gospodarki, a w postępowaniu w sprawach odwołań od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

3.2.1. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (ustawa p. e.) – w wersji obowiązującej do końca 2002 r.

Zapisy dotyczące utrzymywania zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej paliw, gazowych i ciepła do odbiorców, w wersji obowiązującej w latach 1998 – 2002, zawarte zostały w art. 10 tej ustawy⁵⁰.

Postanowieniami art. 10 ust. 1 na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła oraz wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych nałożony został obowiązek utrzymywania zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła do odbiorców.

Stosownie do uregulowań zawartych w art. 10 ust. 2 *ustawy p. e.* Minister Gospodarki określić miał, w drodze wydanego przez siebie *rozporządzenia*:

- wielkości zapasów paliw,
- sposób gromadzenia i kontroli stanu zapasów.

Na podstawie art. 10 ust. 3 *ustawy p. e.* wydatki na zakup i utrzymanie zapasów zaliczane były do kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych.

Realizując delegację zawartą w art. 10 ust. 2 *ustawy p. e.* Minister Gospodarki wydał *rozporządzenie z dnia 20 kwietnia 1998 r. w sprawie wielkości, sposobu gromadzenia oraz kontroli stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła oraz wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych*, zwane dalej „*rozp. MG z 20.04.98 r.*”⁵¹.

Zapasy paliw, o których mowa ww. *rozp.*, dotyczyły m. in.:

- węgla kamiennego i brunatnego, oleju opałowego i oleju napędowego, zużywanych do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła w przedsiębiorstwach energetycznych,
- gazu ziemnego⁵².

Zgodnie z § 3 *rozp. MG z 20.04.98 r.* przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła, w okresie objętym kontrolą, obowiązane były do gromadzenia i utrzymywania w magazynach, składowiskach i zbiornikach zapasów paliw, będących paliwem podstawowym, w ilości odpowiadającej co najmniej:

⁵⁰ Dz. U. z 1997. r. Nr 54, poz. 348.

⁵¹ Dz. U. Nr 53, poz. 332; Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1079.

⁵² Z kontroli P/01/058, ze względu na 10-letni okres dostosowawczy, wyłączone zostały zapasy gazu – szerzej. Patrz także § 8 *rozp. MG z 20.04.98 r.*

**Wielkość normatywna
zapasów**

Dla węgla kamiennego:

- trzydobowemu zużyciu, jeżeli węgiel dostarczany był do przedsiębiorstwa energetycznego bezpośrednio z kopalni przy użyciu taśmociągów, a dostawca w umowie sprzedaży zawartej na okres nie krótszy niż jeden rok zobowiązywał się do gromadzenia i utrzymywania na terenie swojego składowiska zapasów węgla w ilości co najmniej dwudziestodobowego przewidywanego zużycia,
- dwudziestodobowemu zużyciu, jeżeli węgiel dostarczany był do przedsiębiorstwa energetycznego przy użyciu transportu kolejowego lub samochodowego, a odległość składowiska zapasów od kopalń, które dostarczają łącznie 70% przewidywanego zużycia węgla, nie była większa niż 50 km,
- trzydziestodobowemu zużyciu - w przedsiębiorstwach energetycznych nie spełniających powyższych warunkach.

Dla węgla brunatnego:

- dwudziestodobowemu zużyciu⁵³, z uwzględnieniem zapasu węgla gromadzonego i utrzymywanego przez dostawcę na podstawie umowy sprzedaży zawartej na okres nie krótszy niż jeden rok z przedsiębiorstwem energetycznym, przy czym za zapas węgla u dostawcy mógł być uznany węgiel w złożu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego, przygotowany do wydobycia i do dostarczenia do przedsiębiorstwa energetycznego.

Dla paliw ciekłych⁵⁴:

- dwudziestodobowemu zużyciu.

**Sposób określania
zużycia dobowego**

§ 5 *rozp. MG z 20.04.98 r.* ustalał następujący sposób określania zużycia dobowego dla elektrowni i elektrociepłowni:

- od 01.11 do 31.03 (okres zimowy) - odpowiadał on ilości dobowego zużycia, przy mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych, bez przeciążania urządzeń wytwórczych,
- od 01.04 do 31.10 (okres letni) - odpowiadał on ilości średniodobowego zużycia z tego okresu w roku poprzednim⁵⁵.

**Sposób
gromadzenia
zapasów**

Zgodnie z § 6 *rozp. MG z 20.04.98 r.* zapasy paliw powinny być gromadzone w magazynach, składowiskach i zbiornikach w sposób zapewniający:

- bezpieczeństwo osób i składowania,
- ochronę środowiska,
- oraz dostęp w ciągu całego roku.

⁵³ Przed nowelizacją *rozp. MG z 20.04.98 r.*, które weszło w życie 22.12.2000 r.:

- jednodobowemu zużyciu,
- trzydobowemu zużyciu, jeżeli węgiel był dostarczany do przedsiębiorstwa energetycznego bezpośrednio z kopalni przy użyciu taśmociągów, pod warunkiem zawarcia z dostawcą umowy o dostawę węgla na okres nie krótszy niż jeden rok.

⁵⁴ Ze względu na fakt, że w kontrolowanych przedsiębiorstwach energetycznych (elektrowniach i elektrociepłowniach) paliwem podstawowym był węgiel kamienny i brunatny w trakcie kontroli nie badano zapasów paliw ciekłych, które występowały tam jako paliwo pomocnicze do rozpalania kotłów oraz służyły do stabilizacji spalania przy zaniżonych parametrach węgla.

⁵⁵ W okresie od sierpnia 1998 r. do grudnia 2000 r. zużycie dobowe odpowiadało:

- od 01.11 do 30.04 - dobowemu zużyciu, przy mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych, bez przeciążania urządzeń wytwórczych,
- od 01.05 do 31.10 - średniodobowemu zużyciu z tego okresu w roku poprzednim.

Zakres i przedmiot kontroli zapasów	Stosownie do zapisów § 7 ust. 3 <i>rozp. MG z 20.04.98 r.</i> kontrola zapasów obejmowała badanie: - ilości i zgodności stanu faktycznego ze stanem ewidencyjnym zapasów, - kosztów poniesionych na tworzenie i utrzymanie zapasów, - jakości paliw tworzących zapasy.
Okres dostosowawczy dla osiągnięcia normatywnego poziomu zapasów	Na podstawie zapisów § 8 <i>rozp. MG z 20.04.98 r.</i> przedsiębiorstwa energetyczne, które w dniu wejścia w życie jego przepisów (29.07.1998 r.) nie posiadały technicznych możliwości gromadzenia i utrzymywania zapasów węgla kamiennego i brunatnego, oleju opałowego i napędowego, zużywanych do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła w wymienionych w § 3 wielkościach, zobowiązane były do spełnienia tych warunków w okresie 1 roku. W odniesieniu do gazu ziemnego okres ten wynosił 10 lat i dlatego w niniejszej kontroli zrezygnowano z badania tworzenia zapasów tego paliwa.
Wielkość normatywna zapasów gazu ziemnego	§ 4 <i>rozp. MG z 20.04.98 r.</i> dotyczył sposobu tworzenia zapasów gazu. Zgodnie z zawartymi w nim uregulowaniami przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych zobowiązane były do utrzymania zapasów gazu ziemnego zapewniających utrzymanie ciągłości dostaw w ilości odpowiadającej dziewięćdziesięciodobowej wielkości sprzedaży gazu odbiorcom, a ich uzyskanie następować miało sukcesywnie - w uzgodnieniu z Prezesem URE. Ilość zapasów gazu ustalano na dzień 1 listopada każdego roku, a przedsiębiorstwa energetyczne były zwolnione z gromadzenia jego zapasów, pod warunkiem zawarcia z przedsiębiorstwami zajmującymi się wydobywaniem lub magazynowaniem gazu ziemnego umowy o gromadzenie przez nie zapasów w ilości odpowiadającej dziewięćdziesięciodobowej wielkości sprzedaży gazu odbiorcom.
Założenia polityki energetycznej	Przepisy <i>ustawy p. e.</i> mające zastosowanie do problematyki zapasów obowiązkowych paliw to także uregulowania poniższych artykułów. Art. 12 funkcje naczelnego organu administracji rządowej w sprawach polityki energetycznej przypisywał Ministrowi Gospodarki, a do jego zadań w tym zakresie należało m. in.: - przygotowywanie, w porozumieniu z właściwymi ministrami, założeń polityki energetycznej oraz koordynowanie jej realizacji; - określanie szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrywania w paliwa i energię; - nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych; - koordynowanie współpracy z międzynarodowymi organizacjami rządowymi. Na podstawie przepisów art. 15 pkt 11 założenia polityki energetycznej powinny określać politykę w zakresie obowiązkowych zapasów paliw.
Kompetencje URE w zakresie zapasów paliw – kary pieniężne	Zgodnie z art. 21 <i>ustawy p. e.</i> zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji realizował Prezes URE przy pomocy kierowanego przez siebie Urzędu. Organizację i tryb pracy URE określał jego statut ⁵⁶.

⁵⁶

Statut URE określony był kolejno w:

- *rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1997 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki* (Dz. U. Nr 130, poz. 859; Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1151; Dz. U. z 2001 r. Nr 52, poz. 540),
- *zarządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki* (MP Nr 26, poz. 436).

Do zakresu kompetencji i obowiązków Prezesa URE należało m. in. nakładanie kar pieniężnych na zasadach określonych w ustawie (art. 23 ust. 2 pkt 6). Art. 56 ust. 1 pkt 2 przewidywał z kolei możliwość nałożenia kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku utrzymywania zapasów paliw wprowadzonego na podstawie art. 10.

Zadania kontrolne Oddziału Centralnego i oddziałów terenowych URE w omawianym zakresie do dnia 16.07.2002 r. wynikały z *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego i właściwości rzeczowej Oddziału Centralnego i oddziałów terenowych URE*⁵⁷. Obecnie obowiązujące *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego i właściwości rzeczowej oddziałów Urzędu Regulacji Energetyki*⁵⁸ nie powierza oddziałom terenowym tego zadania

Zgodnie z art. 56 ust. 2 *ustawy p. e.* karę pieniężną wymierzał Prezes URE, a jej wysokość nie mogła przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym (art. 56 ust. 3). Niezależnie od kary pieniężnej dla przedsiębiorstwa energetycznego Prezes URE mógł nałożyć karę pieniężną na jego kierownika - w kwocie nie większej niż 300% jego miesięcznego wynagrodzenia (art. 56 ust. 5).

Koncesje Art. 32 przewidywał uzyskanie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej m. in. w zakresie: wytwarzania paliw i energii, magazynowania paliw ciekłych, a także przesyłania i dystrybucji paliw i energii⁵⁹.

Na podstawie art. 28, w sprawach objętych koncesją, Prezes URE mógł żądać od przedsiębiorstw energetycznych informacji dotyczących ich działalności, z zachowaniem przepisów o ochronie tajemnicy państwowej i handlowej.

Taryfy Zgodnie z art. 47 ust. 1 *ustawy p. e.* przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalały taryfy dla energii elektrycznej i ciepła, które podlegały zatwierdzeniu przez Prezesa URE. Taryfy te powinny zapewnić m. in. pokrycie uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami i energią, kosztów modernizacji, ochrony i rozwoju środowiska (art. 45 ust. 1 pkt 1).

Jednocześnie przedsiębiorstwa energetyczne zobowiązane zostały do prowadzenia ewidencji księgowej w sposób umożliwiający obliczenie ich kosztów stałych, kosztów zmiennych i przychodów, odrębnie dla wytwarzania, przesyłania i dystrybucji, dla każdego rodzaju paliwa lub energii, a także w odniesieniu do poszczególnych grup taryfowych (art. 44).

⁵⁷ Dz. U. Nr 162, poz. 1141.

⁵⁸ Dz. U. Nr 107, poz. 942.

⁵⁹ *Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej* (Dz. U. Nr 101, poz. 1178; Dz. U. z 2000 r.: Nr 86, poz. 958 i Nr 114, poz. 1193; Dz. U. z 2001 r.: Nr 49, poz. 509, Nr 67, poz. 679, Nr 102, poz. 1115 i Nr 147, poz. 1643; Dz. U. z 2002 r.: Nr 1, poz. 2, Nr 115, poz. 995 i Nr 130, poz. 1112; Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789) w art. 14 ust. 1 pkt 3 przewidywała, że koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami i energią. Na podstawie art. 21 ust. 1 tej ustawy organ koncesyjny (Prezes URE) uprawniony był m. in. do kontroli działalności gospodarczej w zakresie: zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją oraz przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej.

**Obowiązki
sprawozdawcze
w zakresie gospodarki
paliwowo-energetycznej**

Obowiązki sprawozdawcze w zakresie gospodarki paliwowo-energetycznej, wynikały z *ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej*⁶⁰. Na podstawie art. 32 ww. *ustawy* Minister Gospodarki wydał *rozporządzenie z dnia 23 marca 1998 r. w sprawie obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarki paliwowo-energetycznej*⁶¹. Nowelizacja *ustawy o statystyce publicznej*⁶² uchyliła przepisy ww. *rozp. MG*, które przestały obowiązywać z dniem 01.07.1999 r. Wprowadzony tam układ sprawozdań w formularzach oznaczonych m. in.:

- symbolami G-10.1 (sprawozdanie o działalności podstawowej elektrowni cieplnej zawodowej);
- symbolami G-10.2 (sprawozdanie o działalności eksploatacyjnej elektrowni cieplnej zawodowej);

został jednak utrzymany i corocznie (od 2000 r.) powielany jest w odpowiednich *rozporządzeniach Rady Ministrów*⁶³ i *rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów*⁶⁴.

Formularze o ww. symbolach stanowiły materiał pomocniczy przy prowadzeniu czynności kontrolnych w elektrowniach i elektrociepłowniach. W przypadku rafinerii (od 2000 r.) był to natomiast formularz o symbolu RAF-1.

3.2.2. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (ustawa p. e.) – w wersji obowiązującej od 1 stycznia 2003 r.

Nowelizacja art. 10 dokonana *ustawą z dnia 24 lipca 2002 r. w o zmianie ustawy – Prawo energetyczne*⁶⁵:

- zwolniła z obowiązku utrzymywania zapasów gazu przedsiębiorstwa zajmujące się wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych,
- usunęła występującą lukę prawną, wyposażając jeden z organów administracji publicznej (w tym przypadku Prezes URE) w uprawnienia do dokonywania kontroli zgodności zapasów paliw z wielkościami określonymi przez prawo oraz zobowiązała przedsiębiorstwa energetyczne do poddania się tej kontroli,
- określiła tryb dokonywania tej kontroli,
- uszczegółowiła delegacje do wydania przez ministra właściwego do spraw gospodarki aktu wykonawczego, regulującego m. in. tryb przeprowadzania kontroli stanu zapasów.

⁶⁰ Dz. U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439; Dz. U. z 1996 r. Nr 156, poz. 775; Dz. U. z 1997 r.: Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 769; Dz. u. z 1998 r.: Nr 99, poz. 632 i Nr 106, poz. 668; Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080.

⁶¹ Dz. U. Nr 56, poz. 364.

⁶² Dz. U. z 1998 r. Nr 99, poz. 632.

⁶³ Patrz np. *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2003* (Dz. U. Nr 146, poz. 1227; Dz. U. z 2003 r. Nr 70, poz. 637).

⁶⁴ Patrz np. *rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2003* (Dz. U. Nr 233, poz. 1958; Dz. U. z 2003 r. Nr 51, poz. 444).

⁶⁵ Dz. U. Nr 135, poz. 1144.

Na podstawie tego upoważnienia Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej wydał *rozporządzenie z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych*, zwane dalej „*rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.*”⁶⁶.

Zgodnie z § 2 *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła, zobowiązane zostały do utrzymywania zapasów w ilości odpowiadającej co najmniej:

**Wielkość normatywna
zapasów**

Dla węgla kamiennego:

- trzydobowemu zużyciu, jeżeli węgiel jest dostarczany przy użyciu taśmociągów, do miejsca składowania sąsiadującego z miejscem wytwarzania energii, bezpośrednio z wydobywającej go kopalni, a dostawca w umowie sprzedaży zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym na okres nie krótszy niż rok zobowiąże się do gromadzenia i utrzymywania zapasów na składowisku dostępnym w każdym czasie na potrzeby tego przedsiębiorstwa, w ilości co najmniej czternastodobowego zużycia,
- dwudziestodobowemu zużyciu, jeżeli węgiel jest dostarczany transportem kolejowym lub samochodowym oraz przy użyciu taśmociągów do miejsca składowania sąsiadującego z miejscem wytwarzania energii, a odległość składowiska zapasów węgla od wydobywających go kopalń, które dostarczają łącznie 70% jego przewidywanego zużycia, jest nie większa niż 50 km,
- trzydziestodobowemu zużyciu - w przedsiębiorstwach energetycznych nie spełniających powyższych warunkach.

Dla węgla brunatnego:

- dwudziestodobowemu zużyciu, z uwzględnieniem zapasu węgla gromadzonego i utrzymwanego przez dostawcę na podstawie umowy sprzedaży zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym na okres nie krótszy niż jeden rok, jeżeli węgiel brunatny jest dostarczany z wydobywającej go kopalni przy użyciu taśmociągów do miejsca składowania sąsiadującego z miejscem wytwarzania energii; za zapas węgla gromadzony i utrzymywany przez dostawcę może być uznany węgiel w złożu kopalni odkrywkowej, przygotowany do wydobycia i dostarczenia do miejsca składowania sąsiadującego z miejscem wytwarzania energii.

Dla paliw ciekłych:

- dwudziestodobowemu zużyciu, jeżeli olej opałowy jest dostarczany transportem kolejowym lub samochodowym do miejsca składowania sąsiadującego z miejscem wytwarzania energii.

**Sposób określania
zużycia dobowego**

§ 3 *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* ustala następujący sposób określania zużycia dobowego:

- od 01.11 do 31.03 jako iloczyn średniego dobowego zużycia w tym okresie w trzech ostatnich latach i współczynnika wynoszącego w poszczególnych miesiącach: listopad – 1,1; grudzień – 1,1; styczeń – 1,3; luty – 1,0; marzec – 0,8;
- od 01.04 do 31.10 jako iloczyn średniego dobowego zużycia w tym okresie w trzech ostatnich latach i współczynnika wynoszącego w poszczególnych miesiącach: od 1 kwietnia do 31 września – 0,8; a w październiku – 1,0.

⁶⁶

Dz. U. Nr 39, poz. 338.

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

**Sposób
gromadzenia
zapasów**

Zgodnie z § 4 *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* zapasy paliw gromadzi się w magazynach, zbiornikach i na składowiskach sąsiadujących z miejscem wytwarzania energii, w sposób zapewniający:

- bezpieczeństwo osób i składowania,
- ochronę środowiska,
- składowanie i pobieranie paliw w sposób ciągły w ciągu całego roku.

**Zakres i przedmiot
kontroli zapasów**

Stosownie do zapisów § 5 ust. 1 *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* przedsiębiorstwo energetyczne zapewnia osobom przeprowadzającym kontrolę stanu zapasów dostęp do miejsc ich gromadzenia i utrzymywania oraz wykonywanie niezbędnych czynności kontrolnych.

Czynności kontrolne przeprowadza się z obecności upoważnionego przedstawiciela kontrolowanego przedsiębiorstwa energetycznego, który udziela ustnych i pisemnych wyjaśnień oraz przedstawia dokumenty dotyczące ewidencjonowania zapasów.

Kontrolujący, w sporządzonym w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, protokole z przeprowadzonej kontroli zamieszcza:

- ustalenia dotyczące rzeczywistego poziomu zapasów i ich zgodności z wielkościami normatywnymi,
- wnioski i zalecenia,
- pouczenie o sposobie i terminie złożenia wyjaśnień i zastrzeżeń co do jego treści (nie może on być dłuższy niż 14 dni od dnia doręczenia protokołu z przeprowadzonej kontroli).

3.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Funkcjonowanie zapasów w gospodarce państwa jest ściśle związane z zapewnieniem równowagi rynkowej, a więc równowagi pomiędzy popytem i podażą. Równowaga pomiędzy podażą a popytem stanowi z kolei podstawowy warunek niezakłóconego przebiegu procesów gospodarczych.

Rynek paliw odgrywa istotne znaczenie w gospodarce, a zaspokojenie jej potrzeb energetycznych to podstawowy wyznacznik polityki energetycznej państwa. W ramach tej polityki szczególną rolę przypisuje się bezpieczeństwu energetycznemu, a zapasy obowiązkowe paliw tworzone są właśnie w celu jego zapewnienia.

W warunkach polskich pojęcie bezpieczeństwa energetycznego zdefiniowane zostało w *ustawie p. e.* jako „*stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska*”. Definicja ta powtórzona została w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 roku*.

Mając na względzie źródła będące nośnikiem energii chemicznej paliwa podzielić można na:

- paliwa stałe (węgiel kamienny i brunatny);
- paliwa ciekłe (ropa naftowa, olej napędowy, olej opałowy, benzyny motorowe ołowiowe i bezołowiowe, paliwo lotnicze);
- paliwa gazowe (gaz ziemny).

Rolę i znaczenie cząstkowych rynków paliw wyznacza struktura bilansu energetycznego oraz powszechność stosowania najważniejszych rodzajów paliw i energii. Do najważniejszych nośników energii w Polsce należą węgiel kamienny i brunatny, ropa naftowa oraz gaz ziemny. W stopniu marginalnym wykorzystuje się energię wodną oraz inne paliwa (m. in. biomase).

Polska dysponuje znacznymi zasobami paliw stałych (węgla kamiennego i brunatnego), natomiast skromniejszymi zasobami paliw węglowodorowych (gazu ziemnego i szczególnie ropy naftowej). Struktura pozyskiwania i zużycia energii pierwotnej oraz krajowe zasoby poszczególnych nośników energii wyznaczają jednocześnie rolę jaką przypisuje się ich zapasom.

W ostatnim dziesięcioleciu w Polsce zaobserwowano wyraźne zmiany w strukturze pozyskania i zużycia energii pierwotnej. Zmalał udział węgla kamiennego - z 64% w 1990 r. do 51% w 2000 r. Udział ropy naftowej zwiększył się odpowiednio z ok. 13% w 1990 r. do 20% w 2000 r. Na tym tle, w odniesieniu do gazu ziemnego, charakterystyczna jest względna stabilizacja jego udziału. W 1990 r. wynosił on ok. 9%, a w 2000 r. wzrósł do ok. 11%.

Podstawowym dokumentem w zakresie tworzenia zapasów paliw są założenia polityki energetycznej⁶⁷.

Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku, w kwestii zapasów paliw, w odniesieniu do poszczególnych nośników, stwierdzały m.in., że:

- „wskaźniki charakteryzujące stan zapasów paliw stałych w Polsce są zbliżone do wskaźników w UE”;
- „rezerwy paliw ciekłych w Polsce pozostają znacznie poniżej poziomu wymaganego przez UE”;
- „zapasy gazu ziemnego są znacznie mniejsze od zapasów w większości krajów UE”.

Wariantowa prognoza krajowego zapotrzebowania na energię pierwotną, zaprezentowana w *Ocenie realizacji i korekcie Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, przewiduje następujący udział poszczególnych nośników energii:

- Węgiel kamienny: wariant BAZOWY w 2003 r. – ok. 50%, a w 2005 r. – ok. 49%; wariant EFEKTYWNOŚCI – odpowiednio ok. 49% i 48%.
- Węgiel brunatny: wariant BAZOWY po ok. 13%; wariant EFEKTYWNOŚCI po ok. 14%.
- Ropa naftowa: wariant BAZOWY po ok. 21%; wariant EFEKTYWNOŚCI w 2003 r. ok. 21%, a w 2005 r. ok. 22%.
- Gaz ziemny: warianty BAZOWY i EFEKTYWNOŚCI – odpowiednio po 12%.

⁶⁷ W badanym okresie obowiązywały:

- *Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r.*, przyjęte przez RM 17.10.1995 r.;
- *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, przyjęte przez RM 22.02.2000 r.;
- *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, przyjęte przez RM 02.04.2002 r.

3.3. Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Zapasy węgla kamiennego

W okresie objętym kontrolą węgiel kamienny był podstawowym surowcem energetycznym w produkcji energii elektrycznej i ciepła w Polsce. W związku z tym, w ocenie Izby, stabilizacja poziomu jego zapasów jest istotnym elementem bezpieczeństwa energetycznego kraju.

3.3.1.1. Metodyka określania poziomu normatywnego zapasów obowiązująca w latach 1998 – 2002.

Rozp. MG z 20.04.98 r. zobowiązywało wytwórców energii elektrycznej i ciepła do utrzymywania zapasów paliw na warunkach w nim określonych.

Sposób określania zużycia dobowego

§ 5 ustalał następujący sposób określania zużycia dobowego dla elektrowni i elektrociepłowni:

- w okresie zimowym (początkowo od 01.11. do 30.04., a po nowelizacji⁶⁸ od 01.11. do 30.03.) - w ilości dobowego zużycia, przy mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych, bez przeciążania urządzeń wytwórczych,
- w okresie letnim (pierwotnie od 01.05. do 31.10., a po nowelizacji od 01.04. do 31.10. - w ilości średniodobowego zużycia z tego okresu w roku poprzednim.

W trakcie kontroli P/01/058 NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości i legalności, oceniła niepodejmowanie w MG wystarczających działań zmierzających do ustalenia definicji pojęcia „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych, bez przeciążania urządzeń wytwórczych”, zawartego w § 5 pkt 1 lit. a ww. *rozp. MG*, wydanego na podstawie art. 10 ust. 2 *ustawy p. e.* Określenie to miało kluczowe znaczenie dla ustalenia zużycia dobowego, a w konsekwencji dla obliczenia wielkości normatywnej zapasu.

Stosownie do uregulowań zawartych w § 3, w przypadku węgla kamiennego, w zależności od położenia przedsiębiorstwa energetycznego, poziom zapasów obowiązkowych zgromadzonych na jego placach składowych stanowić bowiem powinien: trzykrotność, dwudziestokrotność lub trzydziestokrotność dobowego zużycia.

Interpretacja pojęcia „mocy osiągalnej” według MG

Pojęcie „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych, bez przeciążania urządzeń wytwórczych” nie zostało zdefiniowane ani w *rozp. MG z 20.04.98 r.*, ani w żadnym innym akcie prawnym. Definicji tego terminu ani formuły jego obliczania nie zawierały również kolejne pisma MG interpretujące zapis § 5 ust. 1 lit a.

Przykładowo w piśmie DE-6-07-2289/TG/1667w/00 z 04.08.2000 r., skierowanym do Prezesa **Związku Pracodawców Elektrociepłowni Zawodowych (ZPEZ)**, MG wyjaśniało, że „przy ustalaniu wielkości dobowego zużycia węgla powinna być uwzględniona moc osiągalna wynikająca z warunków technicznych a nie moc osiągalna [nominalnie- dop. NIK], tj. powinny być uwzględnione ograniczenia wynikające z postojów urządzeń w remontach, z warunków funkcjonowania ciepłownictwa, z warunków hydrologicznych itp.”. Tym samym wymieniono w nim jedynie

⁶⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1079.

pewne uwarunkowania wynikające ze specyfiki działalności elektrociepłowni.

Z kolei we wcześniejszym piśmie z 16.06.1998 r., kierowanym do **Polskiego Towarzystwa Elektrociepłowni Zawodowych (PTEZ)** – znak: ES-5-6/2286/1656w/98 – MG stwierdzało m. in., że „moc osiągalną wynikającą z warunków technicznych można utożsamiać z mocą dyspozycyjną, w przypadku energii elektrycznej oraz mocą zamówioną przez odbiorców i możliwą do wytworzenia przez źródło ciepła, z uwzględnieniem potrzeb własnych w przypadku energii cieplnej.”.

W swym piśmie do PTEZ z czerwca 1998 r. Ministerstwo zwróciło także uwagę, iż „rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy jest nadrzędnym w stosunku do >Zasad hurtowego handlu energią elektryczną w roku 1998<, a więc niezbędne było dostosowanie >Zasad (...)< do obowiązującego stanu prawnego, ustalonego przez ustawę Prawo energetyczne i akty wykonawcze do ustawy”.

Z treści pisma wynikało ponadto, że *Rada ds. cen transferowych* - kolegiálny organ doradczy powołany przez Ministra Gospodarki - na swym posiedzeniu 19.05.1998 r. – w związku z wprowadzeniem postanowień *rozp. MG z 20.04.98 r.* powodującym zwiększenie wielkości zapasów obowiązkowych - powołała *Zespół ds. wypracowania propozycji rozwiązań problemu tworzenia zapasów paliw i rozliczeń ich kosztów finansowych*. Zadaniem tego *Zespołu* było również wypracowanie regulacji ekonomicznych na okres przejściowy tj. do czasu uwolnienia cen energii elektrycznej dla odbiorców finalnych.

**Sposób obliczania
normatywnego poziomu
zapasów według MG**

Dla określenia normatywnej wielkości zapasów w okresie zimowym, zgodnie z dyspozycją § 5 ust. 1 lit. a, uwzględniono możliwość odbioru energii elektrycznej i ciepła przy wspólnej pracy źródeł wytwórczych w **Krajowym Systemie Elektroenergetycznym (KSE)** i /lub systemach ciepłowniczych, do których przyłączone były te źródła (zawodowe; elektrownie, elektrociepłownie i ciepłownie) oraz następujące kryteria:

Elektrownie

W elektrowniach zawodowych:

- średnią produkcję energii elektrycznej brutto w poszczególnych miesiącach tego okresu z trzech ostatnich lat, (w odniesieniu do nowouruchamianych bloków względnie, w przypadku uzasadnionych zmian, należało przyjąć planowaną produkcję w tych miesiącach),
- średnią produkcję energii cieplnej brutto w poszczególnych miesiącach tego okresu z trzech ostatnich lat,
- wskaźnik zużycia paliwa brutto na produkcję energii elektrycznej za ubiegły rok,
- wskaźnik zużycia paliwa brutto na produkcję energii cieplnej za ubiegły rok,
- wartość opałową węgla kamiennego za ubiegły rok,
- ilość dni w poszczególnych miesiącach.

Mając na uwadze nieprzewidziane warunki pogodowe oraz wynikające stąd potencjalne możliwości wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną wśród jej odbiorców, przy ustalaniu wielkości zapasów ich poziom zwiększono dodatkowo o 10% podnosząc odpowiednio współczynnik zużycia węgla na produkcję energii elektrycznej.

Elektrociepłownie

W elektrociepłowniach i ciepłowniach zawodowych:

- średnia produkcja energii elektrycznej brutto w poszczególnych miesiącach tego okresu z trzech ostatnich lat,
- średnia produkcja energii cieplnej brutto w poszczególnych miesiącach tego okresu z trzech ostatnich lat,
- wskaźnik zużycia paliwa brutto na produkcję energii elektrycznej za ubiegły rok,
- wskaźnik zużycia paliwa brutto na produkcję energii cieplnej za ubiegły rok,
- wartość opałowa węgla kamiennego za ubiegły rok,
- ilość dni w poszczególnych miesiącach.

Mając na uwadze nieprzewidziane warunki pogodowe oraz wynikające stąd potencjalne możliwości wzrostu zapotrzebowania na energię ciepłą wśród jej odbiorców, przy ustalaniu wielkości zapasów ich poziom zwiększano dodatkowo podnosząc współczynnik zużycia węgla na produkcję energii cieplnej o 20% w miesiącach od listopada do marca i o 5% w kwietniu.

**Wielkość zapasów
według Rady ds. cen
transferowych**

Na podstawie ww. kryteriów, na posiedzeniu 01.07.1998 r. *Zespół ds. wypracowania propozycji rozwiązań problemu tworzenia zapasów paliw i rozliczeń ich kosztów finansowych* dokonał wyliczeń poziomu zapasów obowiązkowych paliw dla elektrowni i elektrociepłowni na okres od 01.08.1998 r. do 31.12.1999 r. w rozbiciu na poszczególne zakłady energetyczne i miesiące 1998 r. i 1999 r.

Rada ds. cen transferowych na swym posiedzeniu 11.08.1998 r. stwierdziła, że praca *Zespołu...* powołanego do rozpatrzenia skutków *rozp. MG 20.04.98 r.* została wykonana zgodnie z jej zaleceniem i podjęta w tej sprawie uchwałą pozytywnie zaopiniowała przedstawione wielkości minimalnych zapasów paliw na 1998 r. (okres 08.1998 r. – 12.1998 r.) i 1999 r. (01.1999 r. – 12.1999 r.). W kolejnych miesiącach wynosił on odpowiednio: dla miesięcy od sierpnia do października w 1998 r. i 1999 r. - po 2 458 tys. ton; w listopadzie 1998 r. i 1999 r. – 4 277 tys. ton, a w grudniu 1998 r. i 1999 r. – 4 818 tys. ton. W okresie od stycznia do kwietnia 1999 r. winien on natomiast wynosić kolejno: 4 989 tys. ton; 4 667 tys. ton; 4 292 tys. ton oraz 3 562 tys. ton.

W związku z tym, że dla 1998 r. *Rada* określiła wielkość zapasów normatywnych dla okresu sierpień – grudzień, w celu zachowania porównywalności danych dla okresów rocznych, w dalszej części *Informacji* nie dokonywano zbiorczych analiz dla tego roku. Jednocześnie, mając na względzie brak określenia przez *Zespół...* poziomu normatywnej wielkości zapasów w poszczególnych miesiącach i jednostkach dla 2000 r., Izba przyjęła je na poziomie 1999 r., tj. zastosowała analogiczną metodę jaką *Rada* posłużyła się dla okresu sierpień - grudzień w latach 1998 - 1999.

Zgodnie z wyjaśnieniami Podsekretarza Stanu w MGPIPS⁶⁹: „organ opiniotwórczo – doradczy Ministra Gospodarki powołany decyzją Nr 13/97 z dnia 25 kwietnia 1997 r. w sprawie powołania Rady ds. Cen Transferowych w sektorze elektroenergetycznym, działalność swą zakończył oficjalnie w dniu 11 lipca 1999 r. W odniesieniu do lat 2000 – 2002 wyliczenia, na wzór prowadzonych przez Radę, nie były wykonywane.”.

⁶⁹ Pismo DBE 3/5/6-091-95/2003 (JM/964w) z 11.04.2003 r.

Biorąc pod uwagę, że:

- kontrola P/01/058 z 2001 r. wykazała iż wyliczenia normatywnego poziomu zapasów dokonane przez *Radę*, a przekazane za pośrednictwem PSE SA do poszczególnych przedsiębiorstw energetycznych, były przez elektrownie i elektrociepłownie traktowane jako obowiązujące także w 2000 r.;
- dane dotyczące lat 2001 – 2002 przekazane Izbie przez elektrownie i elektrociepłownie w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK* w 2003 r. także odwoływały się to tego algorytmu,

NIK - po dokonaniu stosownych korekt (skrócenie okresu zimowego o miesiąc kwiecień i odpowiednie wydłużenie okresu letniego) – posługując się metodą *Rady*, dokonała szacunku normatywnych wielkości zapasów paliw także dla lat 2001 – 2002.

**Poziom
średniorocznego
zapasu normatywnego
według Rady w latach
1999 - 2002**

Średnioroczny zapas normatywny według *Rady* w latach 1999 – 2000, w skali całego sektora, wynosił 3 446,1 tys. ton, a w latach 2001 – 2002 – odpowiednio 3 354,1 tys. ton.

W odniesieniu do jednostek objętych kontrolą (z wyjątkiem PEC „Lubartów”)⁷⁰ wielkości te wynosiły:

- w latach 1999 - 2000 – 1 983,8 tys. ton, z czego 1 422,0 tys. ton (71,7%) przypadało na 8 elektrowni, a 561,8 tys. ton (28,3%) na 9 elektrociepłowni;
- w latach 2001 - 2002 – 1 935,5 tys. ton, z czego odpowiednio 1 400,9 tys. ton (72,4%) składowane było przez elektrownie, a 534,6 tys. ton (27,6%) przez elektrociepłownie.

Średnioroczny poziom zapasu w badanych przez NIK przedsiębiorstwach energetycznych w latach 1999 - 2000 stanowił 57,6% jego globalnej wielkości, a w latach 2001 – 2002 odpowiednio – 57,7%.

**Poziom średniorocznego
zapasu normatywnego
dla okresu zimowego
według Rady w latach
1999 - 2002**

Dla okresu zimowego, średnioroczny zapas wyliczony przez *Radę* w latach 1999 – 2000, w skali całego sektora, wynosił 4 434,2 tys. ton, a w latach 2001 – 2002 – odpowiednio 4 608,6 tys. ton.

W odniesieniu do jednostek objętych kontrolą (z wyjątkiem PEC „Lubartów”) wielkości te wynosiły:

- w latach 1999 - 2000 – 2 491,6 tys. ton, z czego 1 624,0 tys. ton (65,2%) przypadało na 8 elektrowni, a 867,6 tys. ton (34,8%) na 9 elektrociepłowni;
- w latach 2001 - 2002 – 2 578,8 tys. ton, z czego odpowiednio 1 654,2 tys. ton (64,1%) składowane było przez elektrownie, a 924,6 tys. ton (35,9%) przez elektrociepłownie.

Tym samym średnioroczny poziom zapasu dla okresu zimowego w badanych przez NIK przedsiębiorstwach energetycznych w latach 1999 - 2000 stanowił 56,2% jego globalnej wielkości, a w latach 2001 – 2002 odpowiednio – 56,0%.

**Interpretacja pojęcia
„mocy osiągalnej”
według NIK**

W ocenie NIK prezentowany przez MG w kolejnych pismach sposób rozumienia terminu „moc osiągalna” był sprzeczny z literalną wykładnią znaczenia wyrazu „osiągalna”, który oznacza „możliwa do osiągnięcia” a nie „osiągana”. Ponadto kolidował on z celem określonym w art. 10 ust. 1 *ustawy p. e.*, którym było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a nie bezpieczeństwa energetycznego odbiorcom ciepła i energii danej elektrowni i elektrociepłowni oraz ochrona interesów tych odbiorców poprzez zagwarantowanie im nieprzerwanego pokrywania zapotrzebowania na energię lub ciepło na wypadek

⁷⁰

Kontrolą NIK objęto jedno przedsiębiorstwo energetyczne – Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej (PEC) „Lubartów” Sp. z o.o., dla którego *Rada* nie wyznaczyła normatywnego poziomu zapasów.

okresowego wstrzymania lub ograniczenia dostaw paliw do przedsiębiorstwa energetycznego, wynikających ze stanów nadzwyczajnych. Z tego względu, zdaniem Izby, elektrownie i elektrociepłownie muszą być przygotowane na podjęcie produkcji energii i ciepła, możliwych do osiągnięcia w danych warunkach technicznych, na wypadek np. wyłączenia z produkcji innego przedsiębiorstwa tego typu. Tym samym posiadana przez nie wielkość zapasów nie może być uzależniona wyłącznie od wielkości wynikającej z bieżących zamówień na energię i ciepło w danej elektrowni i elektrociepłowni.

Dodatkowo, zdaniem Izby, należy zwrócić uwagę, że wcześniejsze interpretacje resortu, dopuszczające m. in. w przypadku elektrociepłowni utożsamianie pojęcia „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych” z pojęciem „mocy zamówionej”, a w przypadku energii elektrycznej z pojęciem „mocy dyspozycyjnej”⁷¹ nie zostały usankcjonowane w znowelizowanym 02.11.2000 r. *rozp. MG z 20.04.98 r.*⁷²

W konsekwencji przepis § 5 pkt 1 lit. a w dalszym ciągu, w sposób wyraźny, odnosił się nie do mocy zamówionej, ale do mocy osiągalnej, a brak definicji pojęcia „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych, bez przeciążania urządzeń wytwórczych” nie zmieniał faktu, że wielkość ta nie mogła być zredukowana do wielkości wynikającej z zamówień na energię lub ciepło.

Powyższe stanowisko potwierdziło samo ministerstwo, w swej ostatniej interpretacji rozumienia tego zwrotu⁷³ W wykładni tej stwierdzono m. in., że „w okresie od dnia 1 listopada do dnia 31 marca wielkość obowiązkowych zapasów paliw w elektrowniach, elektrociepłowniach i ciepłowniach winna wynikać m. in. z wielkości dobowego zużycia paliw jakie by wystąpiło gdyby urządzenia energetyczne pracowały z mocą najwyższą jaką mogą normalnie uzyskać, ale bez ich przeciążania, przy uwzględnieniu warunków technicznych występujących w tym okresie mogących obniżyć realne zdolności jednostki do osiągnięcia tej mocy. Do tych warunków należą m. in. planowane w tym okresie wyłączenia urządzeń do remontu, przebudowy, modernizacji lub inwestycji, ograniczenia zewnętrzne jak ograniczenia możliwości wyprowadzenia mocy do sieci lub odbiorców, ograniczenia hydrologiczne itp.

Tak więc katalog warunków, które w myśl rozporządzenia mogłyby zaskutkować obniżeniem obowiązkowych zapasów paliw w okresie od 1 listopada do 31 marca, w wyniku obniżenia zdolności wytwórczych urządzeń energetycznych w tym okresie w stosunku do parametrów nominalnych zawartych w dokumentacji jednostki (dokumentacja techniczno- ruchowa, instrukcje eksploatacji itp.) obejmuje wyłącznie warunki techniczne. Rozporządzenie nie przewiduje natomiast aby inne niż techniczne czynniki mogły być brane pod uwagę przy określaniu mocy urządzeń, służącej do ustalania wielkości obowiązujących zapasów paliw. Należy zwrócić uwagę, że nałożony na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła, wynikający z Art. 10 ustawy Prawo energetyczne, obowiązek utrzymywania

⁷¹ Stanowisko takie zawierało m. in. przytoczone wcześniej pismo ES 5 – 6/2286/1606w/98 z 16.06.1998 r. skierowane do Polskiego Towarzystwa Elektrociepłowni Zawodowych – PTEZ.

⁷² Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1079.

⁷³ Pismo ministerstwa DE-6-076/AK/337/545w/02 z 04.03.2002 r. przesłane Zarządowi Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi SA, a przekazane przez tą Spółkę Izbie w ramach kontroli sprawdzającej w 2003 r. (przy piśmie przedsiębiorstwa energetycznego TE/468/03 z 12.03.2003 r.).

zapasów paliw ma na celu zapewnienie utrzymywania ciągłości dostaw tych rodzajów energii do odbiorców jako istotnego elementu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju.”.

**Sposób obliczania
normatywnego poziomu
zapasów według NIK**

Normatywny poziom zapasów w okresie zimowym w kontrolowanych elektrowniach i elektrociepłowniach Izba wyliczała w następujący sposób:

Dla elektrowni:

- moc osiągalna elektryczna wykazywana w sprawozdawczości, przy uwzględnieniu remontów bloków energetycznych, (ewentualnie w przypadkach elektrowni produkujących obok energii elektrycznej energię ciepłą - np. **Elektrownia „Stalowa Wola” SA** - suma mocy osiągalnej cieplnej i elektrycznej),
- wskaźnik zużycia paliwa na produkcję energii elektrycznej i cieplnej,
- wartość opałowa węgla.

Dla elektrociepłowni:

- osiągalna moc cieplna elektrociepłowni i maksymalna moc elektryczna elektrociepłowni przy osiągalnej mocy cieplnej,
- wskaźnik zużycia paliwa na produkcję energii elektrycznej i cieplnej,
- wartość opałowa węgla.

**Poziom średniorocznego
zapasu normatywnego
według NIK w latach 1999
- 2002**

Na podstawie ww. kryteriów Izba dokonała wyliczeń średniorocznego poziomu zapasów obowiązkowych węgla w kontrolowanych elektrowniach i elektrociepłowniach (z wyjątkiem PEC „Lubartów”) w latach 1999 – 2002.

Według NIK łączny średnioroczny zapas wynosić powinien odpowiednio: 2 718,6 tys. ton; 2 723,9 tys. ton; 2 582,5 tys. ton oraz 2 594,5 tys. ton.

W przypadku średniorocznego zapasu dla okresu zimowego ich poziom normatywny w analizowanych latach to: 3 998,1 tys. ton; 4 022,9 tys. ton; 4 021,5 tys. ton i 4 125,2 tys. ton.

**Porównanie wielkości
normatywnych zapasów
obliczonych na podstawie
obydwu metod**

W Zał. Nr 2 na str. 136 – 137 zestawiono poziom normatywnych zapasów węgla kamiennego otrzymany przy zastosowaniu obydwu metod oraz wzajemne relacje pomiędzy tymi wielkościami w badanych przedsiębiorstwach energetycznych.

Porównując średnioroczne wielkości zapasów normatywnych uzyskane przy zastosowaniu metody *Rady* i NIK dla kontrolowanych elektrowni i elektrociepłowni ogółem, w okresie 1999 – 2002, w kolejnych latach, poziom określony przez NIK stanowił 137,0%; 137,3%; 133,4% oraz 134,0% wielkości ustalonej przez *Radę*.

W przypadku średniorocznego zapasu dla okresu zimowego różnice pomiędzy wynikami obliczeń uzyskanymi przy zastosowaniu obydwu algorytmów były jeszcze większe i wynosiły odpowiednio: 160,5%; 161,5%; 155,9% i 160,0%.

W odniesieniu do okresu letniego *rozp. MG z 20.04.98 r.* odwoływało się do jednoznacznego pojęcia „*średniodobowego zużycia z tego okresu w roku poprzednim*”. Stąd też w przypadku tych miesięcy nie występowały różnice w sposobie określenia normatywnej wielkości zapasów.

Odrębne potraktowanie przez NIK elektrowni i elektrociepłowni podyktowane zostało znacznymi rozbieżnościami pomiędzy wynikami uzyskanymi w odniesieniu do każdej z tych grup. Przykładowo elektrociepłownie charakteryzuje sezonowość pracy zależna w głównej mierze od zmieniającego się zapotrzebowania na dostawy energii cieplnej w skali dni, miesiąca i roku. Poziom tego zapotrzebowania uwarunkowany był z kolei zmiennością pogody, charakterem odbiorców (jednostki komunalne lub przemysłowe), a także proporcją produkcji energii elektrycznej do produkcji ciepła.

*Porównanie wielkości
zapasów normatywnych
wyliczonych przez NIK
i Radę dla elektrowni*

W przypadku elektrowni objętych kontrolą:

- łączna wielkość zapasu średniorocznego wyliczona przez NIK wynosiła w kolejnych latach: 1 919,6 tys. ton; 1 983,3 tys. ton; 1 869,1 tys. ton oraz 1 871,2 tys. ton, stanowiąc 135,0%; 136,3%; 133,4% oraz 133,6% poziomu obliczonego przez *Radę*,
- suma zapasu średniorocznego dla okresu zimowego wyliczona przez Izbę (2 641,4 tys. ton; 2 700,5 tys. ton; 2 698,8 tys. ton oraz 2 800,8 tys. ton) stanowiła natomiast odpowiednio: 162,6%; 166,3%; 163,2% i 169,3% wielkości określonej przez *Radę*.

Duże zróżnicowanie w zakresie poziomu obydwu ww. wielkości w latach 1999 - 2002 występowało także w poszczególnych elektrowniach. I tak:

Zapasy średnioroczne wyliczone przez NIK stanowił:

- w 1999 r. - od 106,3% (Elektrownia „Stalowa Wola”) do 176,1% (Elektrownia „Błachownia”) wielkości ustalonej przez *Radę*;
- w 2000 r. odpowiednio od 106,0% (Elektrownia „Stalowa Wola”) do 155,5% (Elektrownia „Kozienice”);
- w 2001 r. - od 95,1% (Elektrownia „Stalowa Wola”) do 145,8% (Elektrownia „Błachownia”);
- w 2002 r. - od 91,4% (Elektrownia „Stalowa Wola”) do 154,3% (Elektrownia „Kozienice”).

Zapasy średnioroczne wyliczone przez Izbę dla okresu zimowego wynosił natomiast:

- w 1999 r. - od 119,7% (Elektrownia „Stalowa Wola”) do 195,1% (Elektrownia „Kozienice”) jego wielkości ustalonej przez *Radę*,
- w latach 2000 - 2002 – w ww. podmiotach – w wysokościach wynoszących odpowiednio od: 118,3%; 108,4% i 108,6% do: 208,2%; 190,9% oraz 222,8%.

*Porównanie wielkości
zapasów normatywnych
wyliczonych przez NIK
i Radę dla elektrociepłowni*

W elektrociepłowniach, w analizowanym okresie:

- łączna wielkość zapasu średniorocznego wyliczona przez NIK wynosiła w kolejnych latach: 798,9 tys. ton; 785,6 tys. ton; 713,4 tys. ton oraz 723,3 tys. ton, stanowiąc: 142,2%; 139,8%; 133,5% oraz 135,3% poziomu obliczonego przez *Radę*,
- suma zapasu średniorocznego dla okresu zimowego wyliczona przez Izbę (1 356,7 tys. ton; 1 322,4 tys. ton; 1 322,6 tys. ton oraz 1 324,4 tys. ton) stanowiła natomiast odpowiednio: 156,4%; 152,4%; 143,0% i 143,2% wielkości określonej przez *Radę*.

Jeżeli chodzi natomiast o poziom zróżnicowania obydwu parametrów w zależności od przyjętej metody obliczeń, w przypadku poszczególnych elektrociepłowni, zapasy średnioroczne wyliczone przez NIK stanowił:

- w 1999 r. - od 127,8% (Elektrociepłownia „Gdańska”) do 183,0% (**Elektrociepłownia „Kraków”**) wielkości ustalonej przez *Radę*;
- w latach 2000 - 2002 - w ww. podmiotach - odpowiednio od: 120,8%; 114,5% oraz 111,2% do: 193,8%; 190,5% i 186,3%.

Zapasy średnioroczne wyliczone przez Izbę dla okresu zimowego wynosił natomiast:

- w 1999 r. - od 135,9% (**Elektrociepłownia „Zielona Góra”**) do 213,2% (**Elektrociepłownia „Elbląg”**) jego wielkości ustalonej przez *Radę*,
- w 2000 r. odpowiednio od 132,5% (Elektrociepłownia „Gdańska”) do 220,0% (Elektrociepłownia „Elbląg”);

- w 2001 r. - od 125,4% (Elektrociepłownia „Gdańska”) do 194,7% (Elektrociepłownia „Elbląg”);
- w 2002 r. - w ww. podmiotach odpowiednio od 118,5% do 197,5%.

W dalszej części *Informacji* za punkt odniesienia przyjęto wielkość zapasów normatywnych według metody zastosowanej przez Izbę.

3.3.1.2. Faktyczny poziom zapasów węgla zgromadzony w latach 1999 -2002

W trakcie obydwu kontroli Izba porównywała faktyczny poziom zapasów z ich wielkością normatywną określoną na podstawie omówionej wcześniej metody, wynikającej z interpretacji pojęcia „*mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych*” użytego w *rozp. MG z 20.04.98 r.* Relacje między tymi wielkościami, dla objętych kontrolą przedsiębiorstw energetycznych (z wyjątkiem PEC „Lubartów”), przedstawiono w Zał. Nr 3 na str. 138 - 139.

Porównując średnioroczne faktyczne wielkości zapasów dla 8 elektrowni i 9 elektrociepłowni z ich poziomem normatywnym uzyskanym przy zastosowaniu metody NIK, w okresie 1999 – 2002, w kolejnych latach zapas faktyczny wynosił: 3 775,4 tys. ton; 3 428,6 tys. ton; 3 736,9 tys. ton oraz 3 789,4 tys. ton, stanowiąc odpowiednio 138,9%; 125,9%; 144,7% i 146,1% wielkości ustalonej przez Izbę. W przypadku średniorocznego zapasu dla okresu zimowego jego poziom kształtował się natomiast na poziomie: 3 747,2 tys. ton; 3 512,1 tys. ton; 3 957,7 tys. ton oraz 3 789,4 tys. ton i stanowił: 93,7%; 87,3%; 98,4% i 93,2% jego wielkości normatywnej.

Powyższa sytuacja wynikała z faktu, że w okresie letnim we wszystkich kontrolowanych przedsiębiorstwach energetycznych zapas faktyczny znacznie przewyższał zapas normatywny.

Przykładowo w Elektrociepłowni „Łódź” (Zespół) zapas normatywny w okresie letnim (maj – październik) 2000 r. wynosił 55,7 tys. ton, podczas gdy faktycznie zgromadzono rezerwy paliwa w wysokości: w maju - 138,5 tys. ton, w czerwcu - 159,1 tys. ton, w lipcu - 214,7 tys. ton, w sierpniu - 272,7 tys. ton, we wrześniu - 296,7 tys. ton, a w październiku - 313,5 tys. ton. W 2002 r., zgodnie z przekazanymi danymi, w okresie letnim (kwiecień – październik) normatywny zapas wynosił 65,8 tys. ton, podczas gdy faktyczny odpowiednio: 82,2 tys. ton; 127,5 tys. ton; 191,9 tys. ton; 249,5 tys. ton; 308,7 tys. ton; 336,0 tys. ton oraz 331,7 tys. ton.

Podobna sytuacja miała miejsce w elektrowniach. W 2000 r., w analogicznym okresie, w Elektrowni „Połaniec” zapasy faktyczne wynosiły: 347,7 tys. ton; 340,5 tys. ton; 331,8 tys. ton; 357,3 tys. ton; 347,6 tys. ton i 403,9 tys. ton. Zapas normatywny dla okresu letniego wynosił natomiast 264,2 tys. ton. W przypadku danych dotyczących 2002 r., uwzględniając skrócenie okresu zimowego o jeden miesiąc, zapas normatywny dla okresu letniego wynosił 262,7 tys. ton, podczas gdy faktycznie zgromadzono: w kwietniu – 556,3 tys. ton, w maju – 542,7 tys. ton, w czerwcu – 569,3 tys. ton, w lipcu – 541,2 tys. ton, w sierpniu – 623,0 tys. ton, we wrześniu – 665,4 tys. ton, a w październiku 592,0 tys. ton zapasów.

W okresie zimowym występowały natomiast największe różnice między poziomem zapasów normatywnych wyliczonych przy zastosowaniu metodyki NIK i *Rady*, a zapasem faktycznym.

Przykładowo w Elektrowni „Kozienice” w listopadzie 2000 r.:

- zużycie dobowe określone dla mocy osiągalnej – 28 277 ton,
- zapas trzydziestodniowy określony na podstawie zużycia dobowego przy mocy osiągalnej – 843 310 ton (30 x 28 277 ton),
- rzeczywiste zużycie dobowe – 10 032,5 tony,
- zapas trzydziestodniowy przy rzeczywistym zużyciu dobowym – 300 975,5 ton (30 x 10.032,5)
- zużycie dobowe wyliczone zgodnie z procedurą *Rady* – 11 317 ton,
- zapas trzydziestodniowy przy zużyciu dobowym określonym według metodyki Rady – 339 510 ton (30 x 11 317 ton).
- zapas faktyczny – 614,3 tys. ton

Tak znaczne różnice pomiędzy zużyciem dobowym wg mocy osiągalnej a zużyciem rzeczywistym wynikały z warunków pracy elektrowni włączonej do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE) i występowaniem zjawiska postojów bloków w rezerwie, tj. sytuacji w której utrzymywana jest pełna moc osiągalna bloku, produkcji energii elektrycznej na takim bloku nie ma, a w konsekwencji zużycie węgla wynosi 0.

W 2000 r. postoje mocy w rezerwie w Elektrowni „Kozienice” wyniosły czasowo 42,3%, a za 6 miesięcy 2001 r. wskaźnik ten wynosił 37,1%.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Zarządu tej elektrowni „przyjęcie mocy osiągalnej jako kryterium określania wielkości zapasów węgla kamiennego dla źródła wytwarzania energii elektrycznej, bez uwzględnienia warunków funkcjonowania KSE jako całości, w tym szczególnie źródeł wytwarzania energii elektrycznej włączonych do wspólnej sieci KSE, powoduje, że zgromadzony w ten sposób zapas węgla znacznie przekracza (nawet kilkakrotnie) trzydziestodobowe rzeczywiste zużycie”.

Kontrola prowadzona w wybranych elektrowniach i elektrociepłowniach wykazała, że w latach 1999 – 2002 jedynie dwa z 18 badanych przedsiębiorstw energetycznych (jedna elektrociepłownia – „Toruń” i jedna elektrownia - „Opole”) w całym analizowanym okresie utrzymywały zapasy na poziomie normatywnym, określonym przez NIK.

Porównanie faktycznych wielkości zapasów z ich poziomem normatywnym w elektrowniach

W ośmiu elektrowniach objętych kontrolą:

- faktyczny średnioroczny poziom zapasów wynosił: 2 620,9 tys. ton; 2 281,9 tys. ton; 2 734,5 tys. ton oraz 2 654,7 tys. ton, stanowiąc w kolejnych latach: 136,5%; 117,7%; 146,7% i 141,9% wielkości normatywnej określonej przez NIK,
- w latach 1999 – 2002 faktyczna suma zapasu średniorocznego dla okresu zimowego (2 600,3 tys. ton; 2 299,5 tys. ton; 2 856,0 tys. ton oraz 2 662,9 tys. ton) odpowiadała natomiast: 98,4%; 85,2%; 106,3% oraz 95,1% wysokości normatywnej.

Duże zróżnicowanie w zakresie poziomu obydwu ww. wielkości w latach 1999 - 2002 występowało także w poszczególnych elektrowniach. I tak:

Faktyczny zapas średnioroczny:

- w 1999 r. wynosił od 85,9% (Elektrownia „Ostrołęka”) do 164,6% (Elektrownia „Opole”) wielkości normatywnej ustalonej przez NIK; w tym roku niedobór dotyczył jedynie Elektrowni „Ostrołęka”;
- w 2000 r. - odpowiednio od 73,8% (Elektrownia „Ostrołęka”) do 163,6% (Elektrownia „Opole”), przy czym obok elektrowni „Ostrołęka” niedobór dotyczył także elektrowni: „Połaniec” - 83,1% oraz „Kozienice” - 98,1%;
- w 2001 r. - od 91,6% (Elektrownia „Ostrołęka”) do 170,1% (Elektrownia „Jaworzno”; niedobór dotyczył jedynie elektrowni „Ostrołęka”;

- w 2002 r. - od 92,2% (Elektrownia „Ostrołęka”) do 222,9% (Elektrownia „Stalowa Wola”); podobnie jak w 1999 r. i 2001 r. niedobór dotyczył jedynie elektrowni „Ostrołęka”.

Faktyczny średnioroczny zapas dla okresu zimowego:

- w 1999 r. wynosił od 73,3% (Elektrownia „Ostrołęka”) do 130,1% (Elektrownia „Opole”) wielkości normatywnej ustalonej przez NIK; w tym roku niedobór dotyczył także elektrowni: „Blachownia” - 77,3%; „Połaniec” - 82,9% oraz „Kozienice” - 87,9%;
- w 2000 r. - od 51,5% (Elektrownia „Ostrołęka”) do 133,3% (Elektrownia „Opole”); przy czym obok elektrowni „Ostrołęka” niedobór dotyczył także elektrowni: „Kozienice” - 59,8%; „Połaniec” - 60,5% oraz „Stalowa Wola” - 98,0%;
- w 2001 r. - od 64,3% (Elektrownia „Ostrołęka”) do 131,6% (Elektrownia „Opole”); obok elektrowni „Ostrołęka” niedobór dotyczył także elektrowni „Kozienice” - 80,2% oraz „Stalowa Wola” - 97,9%;
- w 2002 r. - od 63,6% (Elektrownia „Ostrołęka”) do 140,7% (Elektrownia „Stalowa Wola”); podobnie jak w 2000 r. niedobór dotyczył także elektrowni „Kozienice” - 64,6% oraz „Połaniec” - 98,1%.

Biorąc pod uwagę sytuację w poszczególnych miesiącach okresu zimowego w latach 1999 – 2002, w badanych elektrowniach:

- w jednym przedsiębiorstwie (Elektrownia „Opole”) we wszystkich analizowanych miesiącach okresu zimowego z lat 1999 – 2002 (łącznie 22 miesiące) faktyczny poziom zapasów w każdym z nich przekraczał wielkość normatywną zapasu wyznaczoną przez Izbę,
- w jednym zakładzie (Elektrownia „Jaworzno”) niedobór dotyczył 2 z 22 miesięcy,
- w dwóch (elektrownie „Blachownia” i „Stalowa Wola”) 10 z 22,
- w jednym (**Elektrownia „Łaziska”**) 11 z 22 (w tym przypadku niedobór dotyczył wyłącznie okresu 1998 – 2000 i wynikał z kilkakrotnego przesunięcia terminu oddania do eksploatacji taśmociągu łączącego nowobudowany Zakład Wzbogacania i Odsiarczania Miałów Energetycznych przy KWK „Bolesław Śmiały” z tą elektrownią),
- w jednym (Elektrownia „Połaniec”) 15 z 22,
- w jednym (Elektrownia „Kozienice”) 21 z 22,
- w jednym (Elektrownia „Ostrołęka”) 22 z 22.

W dziewięciu elektrociepłowniach objętych kontrolą (z wyłączeniem PEC „Lubartów”):

- faktyczny średnioroczny poziom zapasów wynosił: 1 154,6 tys. ton; 1 146,8 tys. ton; 1 002,4 tys. ton oraz 1 134,7 tys. ton stanowiąc w kolejnych latach: 144,5%; 146,0%; 140,5% i 156,9% wielkości normatywnej określonej przez NIK,
- w latach 1999 – 2002 faktyczna suma zapasu średniorocznego dla okresu zimowego (1 146,9 tys. ton; 1 212,6 tys. ton; 1 101,7 tys. ton oraz 1 183,0 tys. ton) odpowiadała natomiast: 84,5%; 91,7%; 83,3% oraz 89,3% tej wielkości.

Jeżeli chodzi natomiast o poziom zróżnicowania obydwu parametrów w poszczególnych jednostkach, w przypadku elektrociepłowni:

Faktyczny zapas średnioroczny:

- w 1999 r. wynosił od 109,3% (Elektrociepłownia „Siekierki”) do 341,4% (Elektrociepłownia „Toruń”) wielkości normatywnej ustalonej przez NIK;

Porównanie faktycznych wielkości zapasów z ich poziomem normatywnym w elektrociepłowniach

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych
paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

- w 2000 r. - od 94,9% (Elektrociepłownia „Elbląg”) do 423,3% (Elektrociepłownia „Toruń”); niedobór dotyczył jedynie Elektrociepłowni „Elbląg”;
- w 2001 r. - od 102,2% (Elektrociepłownia „Zielona Góra”) do 359,1% (Elektrociepłownia „Toruń”);
- w 2002 r. - od 134,0% (Elektrociepłownia „Łódź” - Zespół) do 251,9% (Elektrociepłownia „Toruń”).

Faktyczny średnioroczny zapas dla okresu zimowego:

- w 1999 r. wynosił od 64,9% (Elektrociepłownia „Siekierki”) do 184,5% (Elektrociepłownia „Toruń”); niedobór dotyczył także elektrociepłowni: „Gdańska” - 71,8%; „Elbląg” - 73,5%; „Kraków” - 74,0%; „Bydgoszcz - II” - 83,4%; „Łódź” - Zespół - 85,5% oraz „Zielona Góra” - 87,1%;
- w 2000 r. - od 66,7% (Elektrociepłownia „Elbląg”) do 198,7% (Elektrociepłownia „Toruń”); niedobór dotyczył także elektrociepłowni: „Siekierki” - 75,9%; „Łódź” - Zespół - 80,2% „Gdańska” - 80,6%; „Kraków” - 82,5% oraz „Zielona Góra” - 86,7%;
- w 2001 r. - od 65,4% (Elektrociepłownia „Łódź” - Zespół) do 185,2% (Elektrociepłownia „Toruń”); niedobór dotyczył elektrociepłowni: „Kraków” - 72,3%; „Siekierki” - 74,2%; „Zielona Góra” - 86,4% oraz „Bydgoszcz - II” - 93,8%;
- w 2002 r. - od 72,6% (Elektrociepłownia „Łódź” - Zespół) do 159,0% (Elektrociepłownia „Toruń”); niedobór dotyczył elektrociepłowni: „Siekierki” - 81,2%; „Kraków” - 90,4%; „Zielona Góra” - 95,2% oraz „Bydgoszcz - II” - 97,8%.

Biorąc pod uwagę sytuację w poszczególnych miesiącach okresu zimowego w latach 1999 – 2002 w badanych elektrociepłowniach:

- w jednym przedsiębiorstwie (Elektrociepłownia „Toruń”) we wszystkich analizowanych miesiącach okresu zimowego z lat 1999 – 2002 (łącznie 22 miesiące) faktyczny poziom zapasów w każdym z nich przekraczał wielkość normatywną zapasu wyznaczoną przez Izbę,
- w jednym zakładzie (**Elektrociepłownia „Białystok”**) niedobór dotyczył 5 z 22 miesięcy,
- w jednym (Elektrociepłownia „Bydgoszcz - II”) 10 z 22,
- w jednym (Elektrociepłownia „Gdańska”) 11 z 22,
- w jednym (PEC „Lubartów”) 12 z 22,
- w jednym (Elektrociepłownia „Zielona Góra”) 14 z 22,
- w jednym (Elektrociepłownia „Elbląg”) 16 z 22,
- w jednym (Elektrociepłownia „Kraków”) 18 z 22,
- w dwóch (Elektrociepłownie „Siekierki” i „Łódź” - Zespół) 20 z 22.

**Ocena NIK
nieprzestrzegania
normatywnego poziomu
zapasów z punktu
widzenia legalności**

W żadnym z kontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych, w których Izba ujawniła występowanie niedoborów nie zachodziła potrzeba ograniczenia dostaw oraz obniżenia ich wielkości określonych w umowach z odbiorcami.

Biorąc pod uwagę fakt, że utrzymywanie zapasów poniżej wielkości normatywnych nie stwarzało – w badanym okresie – zagrożenia dla utrzymania ciągłości dostaw do odbiorców Izba nie kwestionowała racjonalności decyzji w tym zakresie podejmowanych przez Zarządy poszczególnych elektrowni i elektrociepłowni. Jednocześnie jednak, ze względu na ustawowy obowiązek oceny kontrolowanej działalności pod względem legalności, NIK nie mogła pominąć faktu, że wielkość gromadzonych zapasów nie odpowiadała wielkościom wyliczonym według przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.*

Wyjaśniając przyczyny nie utrzymywania normatywnych wielkości zapasów Zarządy kontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych wskazywały m. in. na:

- wykładnię pojęcia „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych” zawartą w kolejnych pismach z MG,
- wytyczne PSE SA w sprawie gromadzenia zapasów węgla⁷⁴ oraz decyzje *Rady* z 11.08.1998 r., stanowiącą załącznik do protokołu z posiedzenia *Zespołu ds. wypracowania propozycji rozwiązań problemu tworzenia zapasów paliw i rozliczeń kosztów finansowych* odbytego 01.07.1998 r.
- brak reakcji ze strony URE - kontrolującego przestrzeganie obowiązku utrzymywania zapasów przez przedsiębiorstwa energetyczne - na sytuację, z których jednoznacznie wynikało, że zapas normatywny ustalany był w odniesieniu do mocy zamówionej (szerzej patrz także pkt 3.3.1.6. *Informacji* „Kontrola stanu zapasów” na str. 73 - 82).

Stanowisko Izby wobec tych przyczyn, podnoszących w głównej mierze aspekty formalno – prawne i instytucjonalne, przedstawione zostało w pkt. 3.3.1.1. *Informacji* „Metodyka określania poziomu normatywnego zapasów obowiązująca w latach 1998 – 2002” na str. 37 - 43.

W części wyjaśnień dotyczących przyczyn nie utrzymywania wielkości normatywnych zapasów zwracano uwagę na ich nadmierną wysokość – w stosunku do faktycznego zapotrzebowania – oraz wskazywano na będące ich konsekwencją niekorzystne uwarunkowania ekonomiczne i techniczne. W przypadku elektrowni, w sposób syntetyczny przedstawiła je m. in. Elektrownia „Ostrołęka”.

Zespół Elektrowni Ostrołęka (ZEO) składający się z elektrowni i elektrociepłowni – kontrola objęto elektrownię zużywającą ponad 80% kupowanego przez ZEO węgla - stwierdził m.in., że:

1. Zespół swoją działalnością w zakresie gospodarki węglem nie naruszył postanowień art. 10 ust. 1 *ustawy p. e.* i nie stworzył zagrożenia utrzymania ciągłości dostaw energii elektrycznej i ciepła do odbiorców,

2. W ocenie ZEO *rozp. MG z 20.04.98 r.* nakłada nadmierne obowiązki na wytwórców energii najbardziej oddalonych od źródeł paliw, zarówno pod względem jakości jak i sposobu gromadzenia zapasów. Przemawiają za tym następujące względy:

- Małe zapotrzebowanie na energię elektryczną w stosunku do potencjału wytwórczego sprawia, że wykorzystanie mocy osiągalnej elektrowni, zwłaszcza położonych najdalej od źródeł paliwa jest bardzo niskie (w ZEO wynosiła ono od 23 do 46%).

- Wysokie koszty transportu węgla, powiększone o koszt utrzymywania bardzo wysokich jego zapasów przekreślają szanse tych elektrowni na uczestnictwo w tworzącym się rynku energii elektrycznej. Koszt transportu węgla w cenie energii elektrycznej wynosi od 15,28 zł/MWh przy węglu z Bogdanki do 21,34 zł/MWh przy węglu z kopalń śląskich. Utrzymywanie zapasu węgla w wysokości 30-dniowego zużycia dla pracy elektrowni z mocą osiągalną powoduje zamrożenie około 38 – 40 mln zł. Przy niskim poziomie amortyzacji ZEO SA i minimalnym zysku, niemożliwym się staje utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorstwa. Konieczność zaciągania drogich kredytów na finansowanie tak dużych zakupów węgla znacząco

⁷⁴ Pismo Nr WPW/KO/76/98 z 29.04.1998 r.

zwiększa koszty finansowe, niwecząc wysiłki uzyskania dodatniego wyniku na działalności koncesjonowanej.

- Obniżenie zapasów „zimowych” do poziomu zapasów „letnich” powoduje, że przez co najmniej dwa miesiące (maj, czerwiec) ZEO SA nie potrzebuje dostaw węgla, co nie jest do przyjęcia dla naszych dostawców i dla przewoźnika. Z kolei spiętrzenie dostaw w okresie jesiennym w celu odbudowy zapasów „zimowych” powoduje niewydolność PKP.

- Elektrownia, jako jedna z nielicznych, nie ma zawartego kontraktu długoterminowego z PSE SA na sprzedaż energii elektrycznej. Nie posiada też umów z innymi odbiorcami, gdyż wysokie koszty transportu węgla eliminują ją z rynku energii. Sprzedaż energii elektrycznej do PSE SA odbywa się w oparciu o operatywne dyspozycje **Krajowej Dyspozycji Mocy (KDM)**.

W przypadku elektrociepłowni, w ocenie Izby, w sposób najbardziej kompleksowy, wskazywała na nie Elektrociepłownia „Łódź”.

Zespół Elektrociepłowni w Łodzi (ZEC) wśród niekorzystnych następstw utrzymywania zapasu węgla przez okres sezonu grzewczego w wysokości odpowiadającej mocy, która nigdy nie mogłaby być uruchamiana („maksymalne zużycie węgla może wynikać z wykorzystania w 100% mocy zamówionej przez odbiorców ciepła oraz mocy elektrycznej możliwej do wygenerowania w tym strumieniu ciepła”) wskazywał na:

- niepotrzebną nadwyżkę węgla, wynikającą z różnicy obliczeń i wynoszącą odpowiednio w poszczególnych miesiącach od ok. 120 do ok. 200 tys. ton węgla,
- zapas na koniec sezonu grzewczego wynoszący ok. 360 tys. ton (100% pojemności placów węglowych), z nawiązką równoważący łączne zużycie w okresie letnim (ok. 220 tys. ton) i wymagany poziom zapasu,
- wypełnione w pełni place węglowe uniemożliwiające przeprowadzenie remontów urządzeń nawęglania i odpowiednie przygotowanie ich do następnego sezonu grzewczego,
- konieczność rotowania składowanego paliwa wymuszająca praktycznie całkowite wstrzymanie dostaw w całym okresie letnim, podczas gdy sezonowość taka nie jest możliwa do zrealizowania przez górnictwo,
- ponoszenie kosztów (na poziomie 36 mln zł) zamrożonych w niepotrzebnym paliwie, które obciążają odbiorców i nie dają im nic w zamian, gdyż właściwe bezpieczeństwo energetyczne zapewniają zapasy wyliczone według metody zastosowanej przez ZEC (tj. metodyki Rady – dop. NIK),
- utrzymywanie przez okres ponad półroczny wypełnionych w pełni placów węglowych uniemożliwiające racjonalne gospodarowanie paliwem i właściwe zagęszczanie hałd, a ponadto powodujące zwiększone ubytki naturalne oraz podwyższone ryzyko samozapłonu lub rozmycia hałd w trakcie intensywnych opadów.

Przytoczone powyżej argumenty na rzecz obniżenia normatywnego poziomu zapasów, w ocenie NIK, znajdowały swoje uzasadnienie.

Zgodnie z danymi przekazanymi przez PSE SA w latach 1999 – 2002 faktyczny średnioroczny zapas odpowiadał kolejno: 61,5; 53,1; 54,7 i 64,5 dniom zużycia, a w okresie zimowym odpowiednio 49,1; 46,7; 48,1 oraz 53,1 dniom.

Zgromadzone w przedsiębiorstwach energetycznych zapasy odpowiadały:

- w 1999 r. - od 42,7 dni zużycia (w lutym) do 90,4 dni (we wrześniu);
- w 2000 r. - od 35,5 dni (w lutym) do 65,3 dni (w sierpniu);
- w 2001 r. - od 43,7 dni (w marcu) do 65,5 dni (w październiku);
- w 2002 r. - od 40,4 dni (w styczniu) do 88,3 dni (w sierpniu).

**Ogólny poziom zapasów
wyrażony w dniach
faktycznego zużycia**

**Faktyczny zapas
(w dniach zużycia)
w kontrolowanych
elektrowniach**

Faktyczny zapas węgla kamiennego w badanych elektrowniach w latach 1999 – 2002 (wyrażony w dniach zużycia), a wyliczony na podstawie zebranych danych przedstawiono w Zał. Nr 4 na str. 140. I tak:

- W 1999 r. w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił on od 36,5 dni (Elektrownia „Łaziska”) do 79,3 dni (Elektrownia „Blachownia”), a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 35,7 dni (Elektrownia „Jaworzno”) do 67,6 dni (Elektrownia „Kozienice”). Jednocześnie w tym roku faktyczny zapas nie przekraczał 30 - dniowego zużycia w Elektrowni „Ostrołęka” w listopadzie, wynosząc 28,2 dni.
- W 2000 r. w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił on od 35,0 dni (Elektrownia „Jaworzno”) do 76,6 dni (Elektrownia „Blachownia”), a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 33,6 dni (elektrownia „Jaworzno”) do 73,5 dni (Elektrownia „Blachownia”). Jednocześnie w tym roku faktyczny zapas nie przekraczał 30 - dniowego zużycia w elektrowniach:
 - „Ostrołęka” w okresie luty - kwiecień oraz lipiec - sierpień wynosząc odpowiednio: 17,4; 14,9; 24,5; 26,5 i 29,0 dni,
 - „Połaniec” - w okresie styczeń - marzec (22,3; 23,2 oraz 26,3 dni)
 - „Stalowa Wola” - w styczniu – 22,3 dni
- W 2001 r. w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił on od 42,2 dni (Elektrownia „Jaworzno”) do 97,2 dni (Elektrownia „Blachownia”), a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 36,4 dni (Elektrownia „”) do 90,3 dni (Elektrownia „Blachownia”).
- W 2002 r. w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił on od 38,6 dni (Elektrownia „Jaworzno”) do 510,7 dni (elektrownia „Blachownia”), a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 38,3 dni (Elektrownia „Jaworzno”) do 290,3 dni (Elektrownia „Blachownia”).

**Faktyczny zapas
(w dniach zużycia)
w kontrolowanych
elektrociepłowniach**

Faktyczny zapas (wyrażony w dniach zużycia) w badanych elektrociepłowniach (z uwzględnieniem PEC „Lubartów”) :

- W 1999 r. w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił od 67,1 dni (Elektrociepłownia „Kraków”) do 1 499,2 dni (Elektrociepłownia „Toruń”), a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 33,0 dni (Elektrociepłownia „Siekierki”) do 231,0 dni (Elektrociepłownia „Toruń”). Jednocześnie w tym roku faktyczny zapas nie przekraczał 30 - dniowego zużycia w elektrociepłowniach:
 - „Siekierki” - w miesiącach marzec, kwiecień i listopad wynosząc odpowiednio: 23,9; 28,9 oraz 29,4 dni,
 - „Bydgoszcz - II” w miesiącach marzec i kwiecień (18,7 i 18,8 dni),
 - „Gdańska” - kwiecień i maj (19,0 i 24,2 dni),
 - PEC „Lubartów” - luty - 21,5 dni.
- W 2000 r. w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił od 60,1 dni (Elektrociepłownia „Siekierki”) do 431,3 dni (Elektrociepłownia „Toruń”), a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 41,2 dni (Elektrociepłownia „Siekierki”) do 154,9 dni (Elektrociepłownia „Toruń”).
- W 2001 r. w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił od 54,7 dni (Elektrociepłownia „Zielona Góra”) do 1284,1 dni (Elektrociepłownia „Toruń”), a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 35,0 dni (Elektrociepłownia „Kraków”) do 125,7 dni (Elektrociepłownia „Toruń”).

Jednocześnie w tym roku faktyczny zapas nie przekraczał 30 - dniowego zużycia w elektrociepłowniach:

- „Kraków” - w miesiącach styczeń i luty wynosząc odpowiednio: 26,3 i 21,5 dni,
 - „Łódź” – Zespół - w miesiącach marzec i kwiecień (20,1 i 15,2 dni),
 - „Siekierki” - marzec i kwiecień (27,6 i 25,5 dni),
 - „Zielona Góra” - czerwiec - 26,4 dni.
- W 2002 r. w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił od 84,4 dni (Elektrociepłownia „Kraków”) do 1046,8 dni (Elektrociepłownia „Toruń”), a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 37,6 dni (Elektrociepłownia „Siekierki”) do 115,3 dni (Elektrociepłownia „Toruń”).
- Jednocześnie w tym roku faktyczny zapas nie przekraczał 30 - dniowego zużycia w elektrociepłowniach:
- „Łódź” w miesiącach marzec i kwiecień wynosząc odpowiednio 28,2 i 23,8 dnia,
 - „Siekierki” - styczeń i luty (odpowiednio 27,6 i 25,5 dnia).

Informacje w sprawie stanu przygotowań do sezonów zimowych 1999/2000; 2000/2001; 2001/2002 i 2002/2003 – przekazywane przez MG do **Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM)**- stwierdzały m.in. nadwyżkę mocy dyspozycyjnej elektrowni krajowych nad zapotrzebowaniem systemu elektroenergetycznego na moc oraz stan zapasów gwarantujący normalną pracę elektrowni i elektrociepłowni. I tak:

- nadwyżki mocy dyspozycyjnej nad zapotrzebowaniem systemu na moc (zapotrzebowanie odbiorców krajowych i na eksport) wynosiły:
 - w okresie grudzień 1999 - marzec 2000 - od 28,7% do 37,7%,
 - w okresie grudzień 2000 - marzec 2001 - od 30,8% do 35,1%,
 - w okresie grudzień 2001 - marzec 2002 - od 31,5% do 37,6%,
 - w okresie grudzień 2002 - marzec 2003 - od 33,8% do 42,8%.
- stan zapasów węgla kamiennego pozwalał na pracę elektrowni i elektrociepłowni:
 - na koniec października 1999 w okresie 59 dni (8 000,0 tys. ton),
 - na koniec listopada 2000 r. w okresie 59 dni (7 767,0 tys. ton),
 - na dzień 15 listopada 2001 r. w okresie 57 dni (7 450,7 tys. ton),
 - na dzień 15 listopada 2002 r. w okresie 63 dni (7 304,0 tys. ton).

Powyższe dane dotyczące całego sektora oraz argumentacja zawarta w przytoczonych wcześniej wyjaśnieniach przedstawicieli Zarządów skontrolowanych elektrowni i elektrociepłowni - zdaniem NIK - przemawiały (po przeprowadzeniu stosownych symulacji globalnego zapotrzebowania polskiej gospodarki na energię, z uwzględnieniem sytuacji awaryjnych) za zmianą sposobu określania - w rozp. MG z 20.04.98 r. - wysokości wymaganych zapasów.

Jednocześnie Izba w pełni podtrzymuje swoją wcześniejszą ocenę - sformułowaną w trakcie kontroli P/01/058, że ograniczanie normatywnej wielkości zapasów do poziomu wynikającego z faktycznego zapotrzebowania na energię elektryczną i ciepłą, z punktu widzenia legalności, stanowiło naruszanie przepisów oraz podkreśla fakt, że w przypadkach awaryjnych przedsiębiorstwo energetyczne musi być przygotowane do podjęcia dodatkowej produkcji, a tym samym utrzymywana wielkość zapasów nie może być uzależniona wyłącznie od faktycznego zużycia.

**Określenie miejsc
składowania zapasów**

Zdaniem NIK, w *rozp. MG z 20.04.98 r.* doprecyzowania wymagał sposób określania miejsc utrzymywania zapasów w przedsiębiorstwach energetycznych, w tym w szczególności w przedsiębiorstwach, w skład których wchodzi kilka zakładów (np. zespołu elektrociepłowni). Z uzyskanego w trakcie kontroli w URE stanowiska Urzędu wynikało, że w odniesieniu do przedsiębiorstw wielozakładowych poziom zapasów odnoszony był do całego zespołu, a nie do poszczególnych zakładów wchodzących w jego skład. W ocenie Izby, powyższe stanowisko nie znajdowało uzasadnienia w świetle obowiązujących przepisów powołanego *rozp.* i dodatkowo nie uwzględniało celu jego wydania, tj. zapewnienia ciągłości dostaw energii i ciepła do odbiorców.

Na powyższą kwestię Izba zwróciła uwagę w swym wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do **Oddziału Centralnego URE** po kontroli przeprowadzonej w Elektrociepłowni „Siekierki” wchodzącej w skład Elektrociepłowni Warszawskich (EW) SA. W udzielonej odpowiedzi Prezes URE stwierdził m. in., że „zgodnie z treścią rozporządzenia (...) obowiązek gromadzenia zapasów paliw spoczywa na przedsiębiorstwie energetycznym jako całości; przepisy rozporządzenia nie dają podstaw do odrębnej oceny zachowania jednostek organizacyjnych przedsiębiorstwa”. NIK nie podzieliła tego stanowiska.

Odnosząc powyższą sytuację do EW SA należy zauważyć, że w koncesji na wytwarzanie ciepła przez Spółkę⁷⁵, jej przedmiot i zakres określono jako „prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek działalność gospodarcza polegająca na wytwarzaniu ciepła w sześciu źródłach, które stanowią zakłady określone poniżej” (elektrociepłownie: „Kawęczyn”; „Powiśle”; „Pruszków”; „Siekierki” i „Żerań” oraz ciepłownia „Wola” – dop. NIK). Analogicznie w koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej⁷⁶ jej przedmiot i zakres określono jako „prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek działalność gospodarcza polegająca na wytwarzaniu energii elektrycznej w czterech źródłach, które stanowią zakłady określone poniżej” (elektrociepłownie: „Powiśle”; „Pruszków”; „Siekierki” i „Żerań” - dop. NIK).

Biorąc pod uwagę sposób określenia, w koncesjach na wytwarzanie energii i ciepła, przedmiotu i zakresu działalności - odwołujący się do poszczególnych, enumeratywnie wymienionych i wyraźnie wyodrębnionych zakładów produkcyjnych wchodzących w skład EW SA (z podaniem mocy, ilości kotłów i turbozespołów), zdaniem NIK w każdym z zakładów, w tym w elektrociepłowni „Siekierki”, wielkość zapasów węgla powinna być ustalana i rozliczana zgodnie z zasadami określonymi w *rozp. MG z 20.04.98 r.*, tak aby zapasy węgla umożliwiały osiągnięcie tych parametrów przez poszczególne zakłady, a w konsekwencji przez przedsiębiorstwo energetyczne.

Dodatkowo każdy z zakładów wchodzących w skład tej Spółki obsługuje określoną część aglomeracji warszawskiej i ze względów technologicznych w obrębie Zespołu nie ma pełnej możliwości substytucji źródeł zaopatrzenia w energię czy ciepło. Jednocześnie w ekstremalnych warunkach (nagły spadek temperatury powietrza, obfite opady śniegu, strajki w kopalniach lub w przedsiębiorstwach przewozowych lub inne stany nadzwyczajne) może zaistnieć sytuacja, w której nawet posiadanie nadwyżki zapasów węgla na placu

⁷⁵ Decyzja Prezesa URE WCC/124/142/U/1/98/RG z 30.09.1998 r.

⁷⁶ Decyzja Prezesa URE WEE/2/124/U/1/98/RG z 30.09.1998 r.

składowym jednej elektrociepłowni (np. „Kawęczyn”) nie musi wcale oznaczać możliwości jej szybkiego przerzucenia na plac składowy drugiej elektrociepłowni (np. „Siekierki”), a tym samym może dojść do zakłócenia ciągłości dostaw do odbiorców. Art. 10 ust. 1 *ustawy p. e.* wyraźnie określa cel gromadzenia zapasów paliw, jakim jest utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła do odbiorców.

Przepisy *rozp. MG z 20.04.98 r.* nie określały miejsc składowania zapasów paliw. Powyższa sytuacja prowadziła z kolei do zjawiska deponowania zapasów węgla u dostawców. Prowadzona w 2001 r. kontrola P/01/058, dotycząca lat 1998 – 2000, ujawniła takie przypadki w Elektrociepłowni „Kraków” i Elektrowni „Łaziska”.

W Elektrociepłowni „Kraków”, gdzie niedobór zapasów dotyczył 13 z 14 analizowanych miesięcy, zapas węgla dodatkowo zakupionego przez to przedsiębiorstwo energetyczne i zgromadzony na składowiskach dostawców wynosił:

- w 1998 r.: na koniec listopada 54 713 ton, a na koniec grudnia 26 357 ton;
- w 1999 r.: na koniec marca 20 636 ton, na koniec kwietnia 41 580 ton, na koniec listopada 73 316 ton, a na koniec grudnia 7 491 ton;
- w 2000 r.: na koniec listopada 6 260 ton.

W Elektrowni „Łaziska”, wchodzącej w skład PKE SA niedobór węgla dotyczył 11 z 14 analizowanych miesięcy w latach 1998 – 2000. Od 23.09.1998 r. do 25.09.2000 r. zakład zawarł 23 porozumienia depozytowe z dostawcami węgla w ramach rocznych umów kupna - sprzedaży na łączną ilość 478 865 ton. Uwzględniając ilości węgla zdeponowanego u dostawców faktyczny stan zapasów węgla energetycznego na składowisku Elektrowni, w stosunku do jego wartości normatywnej (zapas 20 dniowy) stanowił od 43,1% na koniec stycznia 2000 r. (ze zgromadzonych zapasów w łącznej wysokości 251 796 ton, przy zapasie normatywnym wynoszącym 241 240 tys. ton, na składowiskach zakładu znajdowało się 103 916 ton, a w depozycie aż 147 880 ton) do 98,3% na koniec grudnia 2000 r.

W ocenie Izby, magazynowanie zapasów w miejscach innych niż place składowe sąsiadujące bezpośrednio z poszczególnymi zakładami wytwórczymi, biorąc pod uwagę cel utrzymywania zapasów, może być działaniem nieskutecznym.

Jednocześnie, zdaniem NIK, zagadnienie lokalizacji miejsc składowania zapasów nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji wielozakładowych przedsiębiorstw energetycznych, w których poszczególne zakłady wytwórcze położone są często w znacznej odległości od siebie. Tworzenie takich struktur - poprzez rozszerzenie PKE SA o: Elektrownię „Stalowa Wola”, **Zespół Elektrociepłowni „Bytom”, Elektrociepłownię „Zabrze” i Elektrociepłownię „Tychy”**, a także powołanie „**zasobu energetycznego Skarbu Państwa**” w postaci struktury holdingowej (pod nazwą BOT SA) opartej o elektrownie: „Bełchatów”; „Opole” i „**Turów**” oraz **KWB „Bełchatów” i KWB „Turów”** - przewiduje *Program realizacji właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego*, przyjęty przez Radę Ministrów 28.01.2003 r.

Mając na względzie powyższe Izba pozytywnie, z punktu widzenia celowości, ocenia wprowadzenie w *rozp. MG PiPS z 12.02.03 r.* postanowienia, że „**miejsce składowania sąsiaduje z miejscem wytwarzania energii**”.

3.3.1.3. Nowa metodyka określania poziomu normatywnego zapasów węgla

Nie negując celowości przeprowadzenia modyfikacji zasad wyznaczania poziomu normatywnego zapasów paliw stałych (węgla kamiennego i brunatnego) określonych w *rozp. MG z 20.04.98 r.* Izba krytycznie, z punktu widzenia rzetelności, ocenia praktyczny sposób jej realizacji dokonany w drodze wydania *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.*

Podstawę prawną dla obydwu ww. rozporządzeń stanowi art.10 ust. 1 *ustawy p. e.* Zgodnie z brzmieniem przytoczonego przepisu ustawowego zasadniczym celem tego aktu wykonawczego jest zapewnienie utrzymywania przez przedsiębiorstwa energetyczne zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej lub ciepła do odbiorców⁷⁷.

W przypadku *rozp. MGPiPS z 12.03.03 r.* wielkość zużycia dobowego, którego krotność - w zależności od nośnika energii i położenia przedsiębiorstwa od źródła zaopatrzenia w paliwo - stanowi wielkość zapasu normatywnego, określana jest na podstawie iloczynu średniodobowego zużycia w tym okresie w trzech ostatnich latach i współczynnika wynoszącego w poszczególnych miesiącach: 0,8 (w okresie marzec – wrzesień); 1,0 – w lutym; 1,1 - w listopadzie; 1,2 - w grudniu oraz 1,3 - w styczniu.

Wcześniej - na podstawie uregulowań zawartych w *rozp. MG z 20.04.98 r.* - zużycie dobowe ustalało:

- pojęcie „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych bez przeciążania urządzeń wytwórczych” - w okresie zimowym trwającym od listopada do marca, a przed nowelizacją⁷⁸ od listopada do kwietnia;
- średniodobowe zużycie paliw dla tego okresu w roku poprzednim - w okresie letnim trwającym odpowiednio od kwietnia do października i od maja do października).

Podsekretarz Stanu w MGPiPS w swych wyjaśnieniach dotyczących *rozp. MG z 20.04.98 r.*⁷⁹ stwierdził m. in., że: „dotychczasowe przepisy rozporządzenia z 1998 r. powodowały różną interpretację stosowanych pojęć, zwłaszcza pojęcia >moc osiągalna<. Utrzymywanie przez przedsiębiorstwa energetyczne zapasów paliw w wielkościach wymaganych przepisami rozporządzenia z 1998 r., określanych wg >mocy osiągalnej<, w wielu przypadkach narażało te przedsiębiorstwa na zbędne nakłady finansowe, związane z zakupem zbędnego paliwa oraz jego gromadzenia i składowania co rzutowało na wysokość ceny energii elektrycznej i ciepła.”

Prezes URE w swym stanowisku przekazanym w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*⁸⁰ zwracał z kolei uwagę na fakt, że „wykorzystanie mocy osiągalnej przez ciepłownie w okresie zimowym wynosi około 50- 70%” oraz stwierdził iż „nie są mu znane przypadki, by w latach 1998 – 2002 nie utrzymano ciągłości

⁷⁷ W związku z nowelizacją art. 10 ust. 1 *ustawy p. e.* (Dz. U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1144), w stosunku do jego pierwotnego brzmienia (Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348), 01.01.2003 r. z obowiązku utrzymywania zapasów wyłączono przedsiębiorstwa zajmujących się wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych.

⁷⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1079.

⁷⁹ Pismo DBE3/5/6-91-95/2003 (JM/964w) z 11.04.2003 r.

⁸⁰ Pismo GP/393/2003 z 21.03.2003 r.

dostaw do odbiorców energii elektrycznej lub ciepła z powodu niewystarczającej ilości zapasów węgla”.

Na celowość zmian wskazywały wreszcie poszczególne przedsiębiorstwa energetyczne. M.in. Elektrociepłownie Warszawskie SA⁸¹, w kwestii dotyczącej wielkości zapasów paliw stwierdziły iż:

- „stosowane dotychczas obliczanie zużycia dobowego w oparciu o moc osiągalną prowadziło do konieczności utrzymywania zapasu realnie wystarczającego na 45 – 60 dni. Wynika to z większej wartości mocy osiągalnej niż maksymalne zapotrzebowanie na ciepło wymagane przez naszych odbiorców.”,
- „rozporządzenie Ministra Gospodarki nakładało obowiązek utrzymywania jednakowego zapasu paliwa w okresie od listopada do marca. Zapas wymagany w kwietniu był kilkakrotnie niższy. Skutkowało to, zwłaszcza przy wczesnym zakończeniu sezonu grzewczego, koniecznością utrzymywania dużej nadwyżki paliwa aż do rozpoczęcia następnego sezonu grzewczego. Rodziło to dla elektrociepłowni negatywne skutki: zwiększone koszty finansowe utrzymywania zapasu paliw, utrata wartości opałowej magazynowanego przez wiele miesięcy paliwa, ryzyko samozapłonu węgla.”.

W przypadku elektrowni - Elektrownia „Jaworzno”⁸² wskazywała: „z uwagi zaś na to, że okres zimowy jest liczony wg mocy osiągalnej, natomiast faktyczna produkcja wykonywana jest przy użyciu ok. 50% mocy, również faktyczne zużycie jest o wiele mniejsze niż obliczone wg dotychczasowej metody”.

W ocenie NIK zaproponowany w *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* sposób ustalania wielkości normatywnej zapasów paliw na podstawie średniodobowego zużycia w określonym okresie roku kalendarzowego w trzech ostatnich latach – przy zastosowaniu współczynników korekcyjnych dla poszczególnych miesięcy wynoszących od 0,8 (w okresie marzec – wrzesień) do 1,3 (w styczniu) – zapewnia rytmiczną pracę elektrowni i elektrociepłowni, gwarantującą utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej i ciepła do odbiorców jedynie w sytuacji nieprzewidzianych warunków pogodowych. Utrzymywanie zapasów na takim poziomie – średnioroczna wartość współczynnika wynosi 0,9 a dla okresu zimowego (miesiące od listopada do marca) 1,1 – w praktyce nie stwarza natomiast niezbędnego marginesu na wyeliminowanie i złagodzenie zakłóceń wynikających ze stanów i wydarzeń nadzwyczajnych (klęski żywiołowe, długotrwałe strajki w kopalniach i na kolei, czy też konieczność zasilenia większej grupy odbiorców). Fakt ich nie występowania w ostatnich latach, zdaniem NIK, nie zwalnia z obowiązku uwzględnienia takich przypadków przy ustalaniu normatywnej wielkości zapasów.

Brak tych zabezpieczeń, zdaniem Izby, koliduje z definicją pojęcia bezpieczeństwa energetycznego wprowadzanego *ustawą p. e.*, zapewnieniu którego służyć miało to *rozporządzenie*. Polega ono zaś na zagwarantowaniu nieprzerwanego (ciągłego) zapotrzebowania na energię lub ciepło w każdej sytuacji – w tym m.in. na wypadek okresowego wstrzymania lub ograniczenia dostaw paliw, czy też potrzeby przejęcia produkcji innego przedsiębiorstwa energetycznego. Z tego względu elektrownie i elektrociepłownie muszą być przygotowane do podjęcia dodatkowej produkcji energii i ciepła, której z kolei nie

⁸¹ Pismo DG – 48 – 2003 z 15.03.2003 r.

⁸² Pismo: 801/03 z 10.03.2003 r.

będzie one w stanie zapewnić przy posiadaniu zapasów odpowiadających wyłącznie przeciętnemu zużyciu z lat ubiegłych.

W odpowiedzi na temat zabezpieczenia ciągłości dostaw w sytuacjach awaryjnych Dyrektor **Departamentu Energetyki (DE)** – obecnie **Departamentu Bezpieczeństwa Energetycznego** w MG – w swych wyjaśnieniach stwierdził, że „w stanach awaryjnych zastosowanie mają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych lub ciekłych, w dostarczaniu paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła oraz określania organów uprawnionych do kontroli przestrzegania wprowadzonych ograniczeń (Dz. U. Nr 60, poz. 386)⁸³. Również, stosownie do delegacji ustawowej (art. 11 ust. 7 Prawa energetycznego) Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić na czas oznaczony, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części, ograniczenia w sprzedaży paliw stałych lub ciekłych oraz w dostarczaniu i poborze paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła, w przypadku wystąpienia zagrożeń.”.

Ww. rozwiązania – zdaniem NIK - ze względu na ich drastyczny charakter, są rozwiązaniami ostatecznymi, a skutecznym instrumentem przeciwdziałającym konieczności ich wprowadzenia jest właśnie posiadanie odpowiednich zapasów paliw.

Podsekretarz Stanu w MGPIPS w swych wyjaśnieniach dotyczących tej kwestii⁸⁴ stwierdził z kolei iż „w celu wyeliminowania lub złagodzenia zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych przedsiębiorstwa energetyczne obowiązane są tworzyć, utrzymywać i finansować zapasy paliw ciekłych, węgla kamiennego i gazu ziemnego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz. U. Nr 90, poz. 404 z późn. zm.)”.

W związku z powyższym Izba pragnie zauważyć, że uregulowania rozdziału 5 *ustawy o r. p.* dotyczące obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych węgla kamiennego wymagają wydania odpowiedniego rozporządzenia Rady Ministrów, co do tej pory nie nastąpiło. Tym samym nie mogą one być stosowane. Dodatkowo, w świetle art. 20 *ustawy o r. p.*, koszty związane z tworzeniem zapasów obowiązkowych węgla kamiennego podlegałyby częściowej rekompensacie. Zatem, w ocenie NIK, sięganie do tego instrumentu nie wydaje się uzasadnione, gdyż narażałoby budżet państwa na dodatkowe koszty.

Na marginesie warto także zauważyć w odniesieniu do zapasów obowiązkowych paliw ciekłych począwszy od 2002 r. – na skutek nowelizacji *ustawy o r. p.*⁸⁵ – nastąpiło odejście od obowiązującego w latach 1998 – 2001 systemu częściowego rekompensowania kosztów ich tworzenia dotacją przedmiotową. Wysokość środków przekazanych z tego tytułu w kolejnych latach wynosiła: 2 083 tys. zł; 7 327 tys. zł; 8 608 tys. zł oraz 7 348,5 tys. zł.

⁸³ Obecnie, w związku z wejściem w życie 01.01.2003 r. nowelizacji *ustawy p. e.*, kwestię tą reguluje *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych lub ciekłych oraz w dostarczaniu i poborze paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła* (Dz. U. Nr 59, poz. 518).

⁸⁴ Pismo DBE3/5/6-91-95/2003 (JM/964w) z 11.04.2003 r.

⁸⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 129, poz. 1442.

Argumenty przedstawione przez MGPIPS w trakcie kontroli, w ocenie NIK, jednoznacznie wskazują na celowość wprowadzenia rozwiązań w zakresie wysokości zapasów paliw tworzonych przez przedsiębiorstwa energetyczne eliminujących konieczność sięgania, w sytuacjach awaryjnych, do ww. środków. Rolę tę spełniać mogły i powinny współczynniki korygujące – przy rzetelnym szacunku ich poziomu.

Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności ocenia przyjętą w *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* wysokość współczynników korekcyjnych, wynoszących od 0,8 (w okresie marzec – wrzesień) do 1,3 (w styczniu). Przeprowadzona przez NIK - na podstawie danych rzeczywistych z lat 2000 – 2002 - symulacja wielkości zapasów normatywnych dla 2003 r. jednoznacznie wskazuje, że przy ich obecnym poziomie przedsiębiorstwo, w którym minimalny zapas węgla kamiennego w poszczególnych miesiącach 2003 r. odpowiadać powinien 30-dobowemu zużyciu⁸⁶, faktycznie zgromadzi zapas umożliwiający mu pracę: w styczniu – przez 39 dni, w lutym - przez 30 dni, w okresie od marca do września – przez 24 dni, w październiku - przez 30 dni, listopadzie – przez 33 dni, a w grudniu – przez 36 dni. W konsekwencji średnioroczny zapas faktyczny odpowiadać będzie 28 dniom nieprzerwanej pracy.

W wyjaśnieniach dotyczących kwestii sposobu wyliczania wielkości współczynników zużycia dla poszczególnych miesięcy i prośby o wskazanie konkretnego algorytmu, Podsekretarz Stanu w MGPIPS⁸⁷ stwierdził, że „za podstawę do sformułowania projektowanych zapisów rozporządzenia przyjęto opinie wyrażane przez przedstawicieli wytwórców energii oraz producentów węgla kamiennego, którym znane były, zarówno przepisy rozporządzenia MG z 20 kwietnia 1998 r., dotyczące gromadzenia zapasów paliw, jak również skutki tych regulacji, wskazujące potrzebę i kierunek nowelizacji. Należy zaznaczyć także, iż wykonywanie symulacji i analiz w celu określenia wskaźników korygujących dla poszczególnych miesięcy roku wiązałoby się ze znacznymi kosztami dlatego oparto się na wiedzy menedżerskiej, inżynierskiej i doświadczeniu wynikającym z kilkuletniego stosowania przepisów rozporządzenia z 1998 r. Postulowany algorytm nie został opracowany ponieważ nikt z uczestników procesu legislacyjnego nie zgłosił takiej potrzeby – aprobując proponowane poziomy wskaźników korekcyjnych – przyjęto więc, że brak jest uzasadnienia do jego opracowania.”.

Izba nie podziela powyższej argumentacji. W ocenie NIK, Ministerstwo – z racji uczestnictwa w realizacji zadań Ministra Gospodarki określonych przepisami *ustawy p. e.* w dziedzinie polityki energetycznej państwa, obejmującej m. in. politykę w zakresie obowiązkowych zapasów paliw – powinno dysponować niezależnymi ekspertyzami w tym zakresie. Posiadanie takich opracowań stanowić może skuteczny instrument przeciwdziałania rozwiązaniom proponowanym przez wytwórców energii, ze względów ekonomicznych zainteresowanych wdrożeniem rozwiązań minimalizujących normatywną wielkość zapasów.

Zgodnie z przytoczonymi wcześniej wyjaśnieniami Podsekretarza Stanu w MGPIPS ostateczny poziom wskaźników korygujących „jest wynikiem

⁸⁶ Przedsiębiorstwo energetyczne spełniające warunki określone w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. c *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.*

⁸⁷ Pismo DBE3/5/6-91-95/2003 (JM/964w) z 11.04.2003 r.

prowadzonych konsultacji i uzgodnień, w wyniku których wypracowany został konsensus, co do ich poziomu”.

W trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK z przedsiębiorstw energetycznych* objętych kontrolą P/01/58 (dane jednostkowe) oraz z PSE SA (dane w skali kraju) Izba zebrała informacje dotyczące faktycznego zużycia węgla w latach 2000 – 2002 i na tej podstawie wyliczyła na ile dni ciągłej pracy w poszczególnych miesiącach 2003 r. – abstrahując od wcześniej zgromadzonych rezerw - wystarczy zasyp w wysokości ustalonej na podstawie metodyki *rozp. MG z 12.02.03 r.*

Przykładowo w Elektrowni „Kozienice” w styczniu, w latach 2000 – 2002 faktyczne zużycie węgla wynosiło odpowiednio: 278,8 tys. ton; 316,0 tys. ton oraz 321,0 tys. ton. Wyliczone na tej podstawie zużycie dobowe dla tego miesiąca kształtowało się w kolejnych latach na poziomie: 9,0 ton; 10,2 ton oraz 10,4 ton. W konsekwencji średniodobowe zużycie dla stycznia w latach 2000 – 2002 w tym przedsiębiorstwie energetycznym osiągnęło wielkość 9,8 ton. Stąd zasyp normatywny dla tego miesiąca, stanowiący iloczyn liczby 9,8; współczynnika 1,3 oraz 30 dni (na podstawie § 2 ust. 1 pkt. 1 lit c. *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* minimalny zasyp węgla kamiennego, z racji odległości od źródeł zaopatrzenia odpowiadać powinien w tym przedsiębiorstwie 30 – dobowemu zużyciu), wynosił 384,0 tys. ton. Wielkość ta, biorąc pod uwagę wysokość średniodobowego zużycia z lat 2000 – 2002, przy pominięciu wcześniej zgromadzonych rezerw, starczała na nieprzerwaną pracę tej elektrowni przez 39 dni. Dla pozostałych miesięcy, wyliczona w analogiczny sposób wielkość zasypów umożliwiała ciągłą pracę przez: w lutym - 30 dni, w okresie od marca do września - 24 dni, w październiku - 30 dni, listopadzie - 33 dni, a w grudniu - 36 dni. W konsekwencji średnioroczny zasyp odpowiadał 28 dniom faktycznego zużycia.

Identyczne wyniki uzyskano dla pozostałych przedsiębiorstw energetycznych spełniających warunki § 2 ust. 1 pkt. 1 lit c. *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.*

Dla porównania, w Elektrowni „Kozienice”, w 2000 r. średnioroczny zasyp odpowiadał 54 dniom faktycznego zużycia, w 2001 r. odpowiednio – 60 dniom, a w 2002 – 56 dniom.

W przypadku Elektrowni „Łaziska”, w której – na podstawie § 2 ust. 1 pkt. 1 lit b. *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* - minimalny zasyp węgla kamiennego w poszczególnych miesiącach 2003 r. odpowiadać powinien 20 – dobowemu zużyciu, przy zastosowaniu analogicznego algorytmu jak w przypadku Elektrowni „Kozienice”, normatywna wielkość zasypów, wyliczona dla poszczególnych miesięcy 2003 r. starczała na nieprzerwaną pracę Elektrowni „Łaziska” przez: w styczniu - 26 dni zużycia, w lutym - 20 dni, w okresie od marca do września - 16 dni, w październiku - 20 dni, listopadzie - 22 dni, a w grudniu - 24 dni. W konsekwencji średnioroczny zasyp odpowiadał 19 dniom faktycznego zużycia.

Identyczne wyniki uzyskano dla pozostałych przedsiębiorstw energetycznych spełniających warunki § 2 ust. 1 pkt. 1 lit b. *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.*

Dla porównania, w Elektrowni „Łaziska”, w 2000 r. średnioroczny zasyp odpowiadał 38 dniom faktycznego zużycia, w 2001 r. odpowiednio – 46 dniom, a w 2002 – 44dniom.

W przypadku 58 zakładów energetycznych na węgiel kamienny (w 19 obowiązywał zasyp odpowiadający 20 – dniowemu zużyciu, a w 39 30 – dniowemu zużyciu – średnia ważona wynosiła 26 dni) w skali kraju zasyp normatywny dla 2003 r. przekraczał 26 dni faktycznego zużycia

w trzech miesiącach (styczeń – 34, grudzień 31 i listopad – 29), w dwóch (luty i październik) wynosił 26 dni, a w pozostałych siedmiu (od marca do września) - 21. W konsekwencji średnioroczny zapas odpowiadał 24 dniom faktycznego zużycia.

Dla porównania, zgodnie z danymi przekazanymi przez PSE SA, w skali kraju, w 2000 r. średnioroczny zapas odpowiadał 53 dniom faktycznego zużycia, w 2001 r. odpowiednio – 55 dniom, a w 2002 – 65dnio.

Przedstawione powyżej szacunki abstrahują od wielkości zgromadzonych wcześniej zapasów, koncentrując się na rozwiązaniach przyjętych w *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* Biorąc pod uwagę fakt, że wdrożenie nowego systemu określania normatywnego poziomu zapasów (obowiązuje on od 07.04.2003 r.) przyczyniać się będzie do bezwzględnego spadku ich wielkości, w ocenie NIK, istotne znaczenie ma właściwe oszacowanie tempa i skutków tego procesu.

W wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli Podsekretarz Stanu w MGPiPS⁸⁸ stwierdził, że „na podstawie wykonanych przez PSE S.A., w lipcu 2002 r. obliczeń zapasów węgla kamiennego wg projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 23.04.2002 (Załącznik Nr 1) oraz opracowanego w październiku 2002 r. zestawienia porównawczego zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych, wyliczonych wg zasad określonych przepisami rozporządzeń: z dnia 20 kwietnia 1998 r. i projektu nowego rozporządzenia z dnia 13.09.2002 r. (Załącznik 2), nie wynika aby wprowadzone nowe zasady wyliczania zapasów węgla kamiennego miały znaczący wpływ na bezwzględną wielkość rezerw węgla utrzymywanych w skali kraju”. Biorąc pod uwagę przeprowadzone porównania, Izba nie podziela tego stanowiska.

Szacunek PSE SA z lipca 2002 r.⁸⁹ zawierał symulację stanu zapasów w poszczególnych przedsiębiorstwach energetycznych dotyczącą wersji projektu *rozp. MG* noszącego datę 23.04.2002 r. Średnioroczny poziom zapasów w skali kraju wynosił tam 2 954,8 tys. ton. W odniesieniu do projektu *rozp. MG* noszącego datę 13.09.2002 r.⁹⁰ wielkość ta kształtowała się odpowiednio na poziomie 2 636,2 tys. ton. Jednocześnie wskazana tam średnioroczna normatywna wielkość zapasów według *rozp. MG z 20.04.98 r.* wynosiła 4 425,4 tys. ton. Tym samym średnioroczna wielkość zapasów w kolejnych wersjach projektu stanowiła odpowiednio 66,8% oraz 59,6% wielkości normatywnej.

Ostatecznie średnioroczny poziom zapasu normatywnego dla 2003 r. wyliczony według *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* wynosi 2 828,7 tys. ton stanowiąc 63,9% zapasu normatywnego według *rozp. z 20.04.98 r.*, co w praktyce oznacza spadek o przeszło 1/3. W ocenie Izby jest to znacząca zmiana.

Porównanie wielkości normatywnych zapasów obliczonych na podstawie *rozp. MG z 20.04.98 r.* oraz *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.*

Na podstawie danych przekazanych przez poszczególne przedsiębiorstwa energetyczne, w analizowanej populacji, Izba dokonała porównania wielkości normatywnych zapasów (wartości średnioroczne i średnioroczne dla okresu zimowego) przy zastosowaniu metodyki z *rozp. MG z 20.04.98 r.* (dla 2002 r.) i *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* (dla 2003 r.).

I tak w kontrolowanych elektrowniach i elektrociepłowniach – z wyjątkiem PEC „Lubartów” - patrz Załącznik Nr 9 na str. 145 - 146:

⁸⁸ Pismo DBE3/5/6-91-95/2003 (JM/964w) z 11.04.2003 r.

⁸⁹ Pismo SP/D/1769/02 z 18.07.2002 r.

⁹⁰ Pismo PSE SA SP/D/2396/02 z 01.10.2002 r.

- łączna wielkość zapasu średniorocznego obliczona zgodnie z *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* (1 721,8 tys. ton) stanowiła 66,4% jego wysokości uzyskanej na podstawie przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.* (2 594,6 tys. ton);
- suma zapasu średniorocznego dla okresu zimowego wyliczona stosownie do uregulowań zawartych w *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* (2 359,1 tys. ton) odpowiadała natomiast 57,2% wielkości uzyskanej przy zastosowaniu przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.* (4 125,1 tys. ton).

W elektrowniach objętych kontrolą:

- wielkość zapasu średniorocznego obliczona zgodnie z *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* w Elektrowni „Błachownia” stanowiła 44,7% wysokości uzyskanej na podstawie przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.* (15,7 tys. ton wobec 35,1 tys. ton), a w Elektrowni „Jaworzno” – odpowiednio 78,0% (195,2 tys. ton i 250,2 tys. ton);
- suma zapasu średniorocznego dla okresu zimowego wyliczona stosownie do uregulowań zawartych w *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* w Elektrowni „Błachownia” odpowiadała 34,9% wielkości uzyskanej przy zastosowaniu przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.* (22,1 tys. ton wobec 63,3 tys. ton), a w Elektrowni „Jaworzno” – odpowiednio 72,7% (236,7 tys. ton oraz 325,5 tys. ton).

W przypadku elektrociepłowni:

- wielkość zapasu średniorocznego obliczona zgodnie z *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* w Elektrociepłowni „Toruń” stanowiła 53,9% wysokości uzyskanej na podstawie przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.* (11,1 tys. ton wobec 20,6 tys. ton), a w Elektrociepłowni „Kraków” – odpowiednio 71,2% (88,2 tys. ton i 123,9 tys. ton);
- suma zapasu średniorocznego dla okresu zimowego wyliczona stosownie do uregulowań zawartych w *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* w Elektrociepłowni „Toruń” odpowiadała 47,6% wielkości uzyskanej przy zastosowaniu przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.* (20,1 tys. ton wobec 42,2 tys. ton), a w Elektrociepłowni „Kraków” – odpowiednio 68,0% (148,6 tys. ton oraz 218,4 tys. ton).

Porównanie faktycznej wielkości zapasów z ich poziomem normatywnym obliczonym na podstawie *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.*

O ile obecnie – ze względu na zgromadzone zapasy (według stanu na koniec 2002 r. ich średnioroczny poziom wynoszący 6 342,3 tys. ton stanowił 224,2% średniorocznego zapasu normatywnego dla 2003 r.) utrzymywanie tego stanu nie rodzi jeszcze bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego państwa, w dalszej perspektywie – przy niezmiennym systemie określania ich poziomu - może powstać takie niebezpieczeństwo.

Izba dokonała porównania faktycznej wielkości zgromadzonych zapasów (wartości średnioroczne i średnioroczne dla okresu zimowego dla 2002 r.) z wielkościami normatywnymi otrzymanymi przy zastosowaniu metodyki *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* Szczegółowe dane w tym zakresie dla badanej populacji - z wyjątkiem PEC „Lubartów” - zaprezentowano w Zał. Nr 9 na str. 145 - 146. I tak:

- łączna wielkość zapasu faktycznego średniorocznego (3 789,3 tys. ton) stanowiła 220,1% jego wysokości uzyskanej na podstawie przepisów *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* (1 721,8 tys. ton);
- suma zapasu dla okresu zimowego (3 846,4 tys. ton) odpowiadała 163,0% wielkości uzyskanej przy zastosowaniu przepisów *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* (2.359,1 tys. ton).

W elektrowniach objętych kontrolą:

- łączna wielkość zapasu średniorocznego w Elektrowni „Błachownia” stanowiła 384,0% jego wysokości uzyskanej na podstawie przepisów *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* (60,3 tys. ton wobec 15,7 tys. ton), a w Elektrowni „Ostrołęka” odpowiednio 157,8% (112,8 tys. ton i 71,5 tys. ton);
- suma zapasu dla okresu zimowego w Elektrowni „Błachownia” stanowiła 297,4% jego wysokości uzyskanej na podstawie przepisów *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* (65,7 tys. ton wobec 22,1 tys. ton), a w Elektrowni „Ostrołęka” odpowiednio 133,5% (125,0 tys. ton i 93,6 tys. ton).

W elektrociepłowniach objętych kontrolą:

- łączna wielkość zapasu średniorocznego w Elektrociepłowni „Toruń” stanowiła 466,7% jego wysokości uzyskanej na podstawie przepisów *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* (51,8 tys. ton wobec 11,1 tys. ton), a w Elektrociepłowni „Kraków” odpowiednio 202,6% (178,7 tys. ton i 88,2 tys. ton);
- suma zapasu dla okresu zimowego w Elektrociepłowni „Toruń” stanowiła 333,8% jego wysokości uzyskanej na podstawie przepisów *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* (67,1 tys. ton wobec 20,1 tys. ton), a w Elektrociepłowni „Kraków” odpowiednio 132,8% (197,4 tys. ton i 148,6 tys. ton).

**Zakres kontroli
określony w rozp.
MGPIPS z 12.02.03 r.**

NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, ocenia ograniczenie zakresu kontroli prowadzonej w trybie *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* o kwestię badania jakości paliw tworzących zapasy (wcześniej przewidywało ją *rozp. MG z 20.04.98 r.* - § 7 ust. 3 pkt 3).

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli przez Podsekretarza Stanu w MGPIPS⁹¹ wynikało, że „zakres delegacji ustawowej, dla ministra właściwego do spraw gospodarki, zawartej w art. 10 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne nie upoważnia do umieszczenia w rozporządzeniu regulacji, dotyczących kontroli jakości paliw tworzących zapasy”.

Izba nie podziela powyższego stanowiska. Art. 10 ust. 2 ustawy *p. e.*, na podstawie którego wydano *rozp. MG z 20.04.98 r.*⁹², jego zakres definiował jako wielkość zapasów oraz sposób gromadzenia i kontroli stanu zapasów. Art. 10 ust. 6 ustawy *p. e.*, na podstawie którego wydano *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.*⁹³ określał go z kolei jako sposób ich gromadzenia oraz szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli stanu zapasów, uwzględniając rodzaj działalności gospodarczej, możliwości techniczne i organizacyjne w zakresie gromadzenia zapasów.

Z zaprezentowanego powyżej porównania, zdaniem NIK, nie wynika brak podstaw prawnych dotyczących kontroli jakości paliw. Dodatkowo Izba zwraca uwagę, że ww. kwestia w sposób bezpośredni wiąże się z wielkością zapasów. O ich poziomie nie decyduje bowiem tylko ich poziom bezwzględny, ale również wartość opałowa. W konsekwencji o zgodności wielkości zapasów z wielkościami określonymi w *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* nie można w sposób ostateczny i jednoznaczny przesądzić abstrahując od parametrów jakościowych składowanego paliwa, a zwłaszcza jego kaloryczności.

⁹¹ Pismo DBE3/5/6-91-95/2003 (JM/964w) z 11.04.2003 r.

⁹² Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348.

⁹³ Dz. U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1144.

**Monitorowanie stanu
zapasów przez PSE SA**

Na PSE SA minister właściwy do spraw gospodarki nałożył zadania obejmujące m.in. monitorowanie zużycia i stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych. NIK zwraca uwagę, że Spółka ta nie została wyposażona w instrumenty prawne, umożliwiające skuteczną realizację tych kompetencji.

Stosownie do uregulowań zawartych w § 26 pkt 12 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 września 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, obrotu energią elektryczną świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców*⁹⁴ do zadań operatora systemu przesyłowego (funkcję tą pełni PSE SA) należy zbieranie, przekazywanie lub udostępnianie zagregowanych danych i informacji niezbędnych do prowadzenia ruchu sieciowego i bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Spółkę w trybie art. 29 pkt 2 lit f *ustawy o NIK*⁹⁵ PSE SA dysponuje danymi o wielkościach dostaw, zużycia i stanie zapasów paliw dla kolejnych dni miesiąca. Obejmują one przedsiębiorstwa energetyki zawodowej oraz dotyczą następujących rodzajów paliwa: węgiel kamienny, węgiel brunatny, olej opałowy, gaz ziemny. Dane te przekazywane są do Spółki w formie dobowych meldunków paliwowych, a następnie wprowadzane do bazy danych. Po ich przetworzeniu system umożliwia emisję raportów dobowych, przesyłanych następnie do MGPIPS (wcześniej MG). W swym piśmie Spółka wskazywała m. in., że sprywatyzowane elektrociepłownie: „Żerań”, „Siekierki” oraz „Toruń” z dniem 31.03.2002 r. zaprzestały podawania tych informacji tłumacząc się brakiem podstaw prawnych.

Analogiczne odpowiedzi uzyskała Izba kierując do ww. podmiotów – objętych wcześniej kontrolą P/01/058 - w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK* stosowne pisma. Przykładowo Prezes Zarządu Elektrociepłowni Warszawskich SA⁹⁶ stwierdził, że „Elektrociepłownie Warszawskie S.A. zaprzestały przekazywania do Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. dobowych meldunków o dostawach i zużyciu węgla kamiennego w elektrociepłowniach Spółki z dniem 31.03.2002 r., w związku z brakiem regulacji prawnych, które zobowiązywałyby Elektrociepłownie Warszawskie S.A. do przekazywania takich informacji”.

Ministerstwo Gospodarki informowane przez PSE SA o takich sytuacjach podejmowało również stosowne działania w tym zakresie i o ile w przypadku Elektrowni „Łagisza” okazały się one skuteczne⁹⁷, w odniesieniu do Elektrociepłowni Warszawskich SA⁹⁸ nie przyniosły one pożądaných rezultatów. W konsekwencji przygotowywany przez PSE SA – **Departament Zarządzania Systemem Przesyłowym** (obecnie **Departament Zarządzania Usługami Operatorskimi**) – *Meldunek operacyjny o pracy krajowego systemu elektroenergetycznego*, od przeszło roku zawiera zaniżone wielkości odnośnie dostaw i zużycia paliw w energetyce.

⁹⁴ Dz. U. Nr 85, poz. 957.

⁹⁵ Pismo UO/884/03 z 25.02.2003 r.

⁹⁶ Pismo DG – 67 – 2003 z 18.04.2003 r.

⁹⁷ Pismo DE-6-076-KA/ /01 z października 2001 r.

⁹⁸ Pismo: DE-6-076-KA/793w/02 z 27.03.2002 r.

W związku z powyższym Spółka⁹⁹ zaproponowała aby stosowny zapis umieścić w *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* W swych wyjaśnieniach dotyczących tej kwestii¹⁰⁰ Podsekretarz Stanu w MGPIPS stwierdził, że „uwagi PSE S.A., odnośnie uregulowania przez ministra do spraw gospodarki, w przedmiotowym rozporządzeniu, zasad monitorowania zużycia i stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych, nie mogły być uwzględnione gdyż propozycje te wykraczały poza udzieloną dla ministra do spraw gospodarki delegację ustawową”.

Podzielając argumentację zawartą w przytoczonym wyjaśnieniu, zdaniem NIK, obecny brak delegacji ustawowej nie usprawiedliwia bezczynności MGPIPS w tej sprawie. Sytuacja powodująca zwiększenie się liczby przedsiębiorstw energetycznych odmawiających przekazywania dobowych informacji paliwowych może bowiem stanowić poważny problem dla bezpieczeństwa energetycznego państwa w sytuacjach kryzysowych (np. w przypadku strajków w przemyśle wydobywczym i transporcie kolejowym).

Rozstrzygnięcie tej kwestii jest również istotne w związku z planowaną dalszą prywatyzacją elektrowni i elektrociepłowni.

W związku z powyższym Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości, ocenia bezczynność MGPIPS, które pomimo sygnałów z PSE SA, do czasu zakończenia kontroli, nie przedstawiło rozwiązań systemowych gwarantujących stałe i kompleksowe monitorowanie wielkości dostaw, zużycia i zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych.

3.3.1.4. Koszty tworzenia i utrzymywania zapasów

Zgodnie z art. 47 ust. 1 *ustawy p. e.* przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla energii elektrycznej i ciepła, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE. Taryfy te powinny zapewnić m. in. pokrycie uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami i energią, kosztów modernizacji, ochrony i rozwoju środowiska (art. 45 ust. 1 pkt. 1 *ustawy*). Równocześnie jednak pkt 2 tego artykułu stanowi, że taryfa powinna zapewnić ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen.

W trakcie kontroli w URE w 2001 r. uzyskano m. in. następujące wyjaśnienie: „wydatki na zakup i utrzymanie zapasów paliw nie stanowią kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Tym samym nie mogą być pokrywane inaczej niż zysku. Wysokość tego zysku nie może być wyższa od kwoty wynikającej z uzasadnionych potrzeb finansowych przedsiębiorstwa energetycznego, w tym w szczególności wynikających z konieczności stworzenia i utrzymywania zapasów paliw. Zgodnie z przepisami określającymi szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf (wydanymi na podstawie art. 46 *ustawy p. e.*) – koszty uzasadnione ustala się dla okresu rocznego.”.

Odnosząc się do wpływu wydatków związanych z zakupem paliwa oraz jego gromadzeniem i składowaniem na wysokość ceny ciepła i energii elektrycznej Prezes URE stwierdził m. in., że „procentowy udział kosztów utrzymywania zapasów w relacji do kosztów prowadzenia działalności

⁹⁹ Pismo SP/D/1769/02 z 18.07.2002 r.

¹⁰⁰ Pismo DBE3/5/6-91-95/2003 (JM/964w) z 11.04.2003 r.

przedsiębiorstw energetycznych jest niewielki i z tego względu koszty te nie mają istotnego wpływu na poziom cen zawartych w taryfach”.

Jak wykazała kontrola P/01/058 Urząd nie przeprowadzał szczegółowych badań kosztów poniesionych na tworzenie i utrzymywanie zapasów, chociaż obowiązek ich prowadzenia wynikał z § 7 ust. 3 *rozp. MG z 20.04.98 r.* oraz *Instrukcji* wprowadzonej *Decyzją Nr 25/99 Prezesa URE z dnia 6 lipca 1999 r.* (szerzej patrz także pkt. 3.3.1.6. *Informacji „Kontrola stanu zapasów”* na str. 73 - 82).

Potwierdziły do wyniki kontroli w przedsiębiorstwach energetycznych.

Przykładowo z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli w Elektrociepłowni „Kraków” (ECK) wynikało, że „zakres informacji przekazywanych do URE wraz z wnioskami taryfowymi był określany przez URE. W materiałach tych nie było pozycji wymagającej wydzielenia kosztów tworzenia i utrzymywania zapasów węgla. W przedstawionych do URE kosztach uzasadnionych wytwarzania energii, ECK uwzględniała dane historyczne (za okres od 01.06.1998 r. do 31.05.1999 r. dla ciepła oraz za okres od 01.07.1998 r. do 30.06.1999 r. dla energii elektrycznej) oraz przedstawiono symulację kosztów uzasadnionych energii elektrycznej w okresie obowiązywania taryfy, tj. 01.10.1999 r. do 30.09.2000 r. W powyższych danych były wyszczególnione koszty zużytego węgla oraz transportu, natomiast pozostałe koszty dotyczące węgla – w tym koszty utrzymania składowisk, takie jak np. podatek od nieruchomości, transport wewnętrzny i inne były zawarte w różnych pozycjach kosztów w układzie rodzajowym i kalkulacyjnym, zgodnie z formularzem URE. Wartość węgla stanowiącego zapas oraz koszty jego transportu nie były ujęte w ww. danych do kalkulacji i nie miały wpływu na poziom zatwierdzanych taryf. Dotyczyło to również danych zawartych w ww. symulacji.”.

W świetle powyższego Izba uznała za celowe przeprowadzenie przez URE analiz w zakresie wpływu sposobu liczenia normatywnej wysokości zapasów (do mocy osiągalnej – metodyka NIK i zamówionej – metodyka *Rady*) na wzrost poziomu kosztów związanych z ich tworzeniem i utrzymywaniem oraz wynikających stąd ewentualnych negatywnych konsekwencji na poziom cen i opłat ustalonych w taryfach.

W ramach wyjaśnień udzielonych w 2003 r. w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f *ustawy o NIK*¹⁰¹ Prezes URE stwierdził: „moim zdaniem, dotychczasowe przepisy zmuszały do gromadzenia zbyt dużych zapasów, powodując zwiększenie kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych, a w konsekwencji – wzrost cen i stawek opłat, ponoszonych przez odbiorców”.

Wobec nie przedstawienia przez URE i MGPIPS stosownych wyliczeń w tym zakresie - w badanych w ramach kontroli P/01/058 przedsiębiorstwach energetycznych, na podstawie danych jednostkowych - NIK porównała faktyczne koszty zakupu dostarczonego w 2002 r. węgla (dla wielkości zapasu średniorocznego i średniorocznego w okresie listopad – marzec) z wielkościami normatywnymi uzyskanymi przy zastosowaniu metodyk określonych kolejno w *rozp. MG z 20.04.98 r.* i *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.*

Powyższego zestawienia dokonano w cenach odpowiadających średniemu poziomowi zakupu tony węgla w 2002 r. przez poszczególne przedsiębiorstwa energetyczne, a jego wyniki przedstawiono w Zał. Nr 9 na str. 145 - 146.

¹⁰¹ Pismo GP/393/2003 z 21.03.2003 r.

W badanych elektrowniach i elektrociepłowniach (z wyjątkiem PEC „Lubartów”) ogółem:

- w przypadku zapasu średniorocznego koszt zakupu faktycznie zgromadzonych zapasów węgla wynosił 540 469,6 tys. zł, zapasów określonych na podstawie metodyki *rozp. MG z 20.04.98 r.* - 368 640,8 tys. zł, a zgodnie z *rozp. MG PiPS z 12.02.03 r.* - 243 188,5 tys. zł;
- w odniesieniu do wielkości średniorocznej w okresie listopad – marzec (dawny okres zimowy), wielkości te wynosiły odpowiednio: 547 816,0 tys. zł; 591 835,3 tys. zł oraz 336 519,9 tys. zł.

Prowadząc analogiczne porównania w poszczególnych przedsiębiorstwach energetycznych, w przypadku elektrociepłowni:

- w Elektrociepłowni „Toruń” - posiadającej trwały nadmiar zapasów węgla - dodatkowe koszty z tytułu zgromadzenia średniorocznej wielkości zapasów na poziomie przekraczającym wielkość określoną w *rozp. MG z 20.04.98 r.* wynosiły 4 523,4 tys. zł, a w stosunku do *rozp. MG PiPS z 12.02.03 r.* odpowiednio 5 900,7 tys. zł; jednocześnie w odniesieniu do okresu zimowego różnice te wynosiły 3 610,0 tys. zł oraz 6 814,1 tys. zł.;
- w Elektrociepłowni „Siekierki” - nie utrzymującej w 20 z 22 analizowanych miesięcy okresu zimowego wielkości normatywnych określonych w *rozp. MG z 20.04.98 r.* - faktyczne koszty zakupu zgromadzonych zapasów węgla dla tego okresu przewyższały o 6 402,0 tys. zł ich poziom ustalony dla wielkości określonej w *rozp. MG PiPS z 12.02.03 r.* i jednocześnie były one o 8 968,7 tys. zł niższe od kosztów odpowiadających poziomowi ustalonemu na podstawie przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.*

Wśród kontrolowanych elektrowni:

- w Elektrowni „Opole” - posiadającej trwały nadmiar zapasów węgla - dodatkowe koszty z tytułu zgromadzenia średniorocznej wielkości zapasów na poziomie przekraczającym wielkość określoną w *rozp. MG z 20.04.98 r.* wynosiły 28 565,0 tys. zł, a w stosunku do *rozp. MG PiPS z 12.02.03 r.* odpowiednio 39 405,3 tys. zł; jednocześnie w odniesieniu do okresu zimowego różnice te wynosiły 16 239,6 tys. zł oraz 34 936,0 tys. zł.;
- w Elektrowni „Ostrołęka” - nie utrzymującej w 22 z 22 analizowanych miesięcy okresu zimowego wielkości normatywnych określonych w *rozp. MG z 20.04.98 r.* - faktyczne koszty zakupu zgromadzonych zapasów węgla dla tego okresu przewyższały o 4 504,0 tys. zł ich poziom ustalony dla wielkości określonej w *rozp. MG PiPS z 12.02.03 r.* i jednocześnie były one o 10 270,3 tys. zł niższe od kosztów odpowiadających poziomowi ustalonemu na podstawie przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.*

Powyższe dane, w ocenie Izby, ilustrują skalę skutków ekonomicznych jaką dla przedsiębiorstw energetycznych wywołuje fakt przyjęcia odpowiedniego sposobu obliczania wielkości normatywnego poziomu zapasów węgla (według *rozp. MG z 20.04.98 r.* i *rozp. MG PiPS z 12.02.03 r.*).

Osobnym aspektem tego problemu, w ocenie Izby, jest także naturalne powiązanie energetyki z górnictwem i przeciwstawne interesy tych obydwu sektorów gospodarki narodowej w odniesieniu do zagadnienia wysokości zapasów. Górnictwo zainteresowane jest ich utrzymywaniem na wysokim

poziomie przez przedsiębiorstwa energetyczne, a te z kolei – z uwagi na fakt, że koszty paliwa stanowią podstawowy wydatek – ich wysokość dostosowywać chcą do wielkości produkcji energii i ciepła. Podobnie odmienne oczekiwania występują w odniesieniu do ceny węgla, a konsekwencje tych uwarunkowań, zdaniem NIK, ilustruje sytuacja jak miała miejsce w I kwartale 2000 r.

Jak wykazała kontrola P/01/058 wszyscy dostawcy węgla wystąpili do odbiorców z energetyki zawodowej z żądaniem podwyżki cen węgla z dniem 01.01.2000 r. ze 121 zł/tonę do 134,00 zł/tonę. Przedsiębiorstwa energetyczne, związane ustaleniami obowiązującej taryfy cenowej na sprzedaż energii elektrycznej i ciepła, nie mając środków na pokrycie zwiększonych żądaniami strony górniczej kosztów zakupu paliwa, początkowo odmówiły żądaniu podwyżki cen węgla. Stanowcze i jednolite stanowisko spółek węglowych i zmniejszające się zapasy paliwa na placach składowych ostatecznie zmusiły elektrownie do podpisania, pod koniec stycznia i lutego 2000 r., umów rocznych na warunkach zaproponowanych przez dostawców.

Przykładowo, Prezes Elektrowni „Stalowa Wola” wyjaśniając przyczyny wystąpienia w okresie styczeń – marzec 2000 r. niższego od normatywnych poziomu zapasów węgla stwierdził, że „w przypadku Nadwiślańskiego Węgla SA, elektrownia otrzymała propozycje zmiany ceny węgla normatywnego (kl. 21-22-09) od 01.01.2000 r. na 134zł/t (pismo NW/BUW/1271/99), na które wysłano odpowiedź negatywną z uzasadnieniem (pismo DT/2552/99). Pismem NW/BM/BMP/12/2000 Nadwiślański Węgiel SA podtrzymał swoje stanowisko odnośnie ceny deklarując natychmiastowe dostawy w przypadku przyjęcia proponowanej ceny. Licząc na możliwość podjęcia dalszych negocjacji Elektrownia nie złożyła zamówień na dostawy w styczniu 2000 r.”.

Ostatecznie, ze względu na sztywne stanowisko dostawców węgla i brak rezultatów (pozytywnych dla Elektrowni) bezpośrednich rozmów, nastąpiło podpisanie stosownych Aneksów:

- Aneks nr 3 do Umowy 7/99/024 wprowadzający cenę 134 zł/t węgla od 01.01.2000 r. oraz uzgodnione dostawy od lutego 2000 r. z rozliczeniem po nowych cenach (§ 6 Aneksu).

Ze względu na dużo łagodniejsze warunki pogodowe, od zakładanych przeciętnych, w okresie sezonu grzewczego 1999/2000 w miesiącach październik – grudzień 1999 r. Elektrownia „Stalowa Wola” posiadała zapasy wyższe od normatywnych co stwarzało możliwość okresowego wstrzymania dostaw w celu prób negocjacji korzystnych cen węgla. Spowodowało to obniżenie zapasu poniżej wielkości normatywnej na przełomie stycznia i lutego, jednak był to zapas bezpieczny (nie niższy niż 20-dniowy) zważywszy na deklarację (zgodnie z wcześniej przytoczonymi pismami) natychmiastowych dostaw ze strony głównych dostawców po przyjęciu proponowanych cen przez Elektrownię.

W świetle wyjaśnień uzyskanych w 2003 r., w przedsiębiorstwach energetycznych objętych kontrolą P/01/058, analogiczna sytuacja miała miejsce w 2001 r. i 2002 r.

Przykładowo w Elektrociepłowni „Kraków” (ECK), zgodnie z wyjaśnieniami jej Prezesa (pismo DP/PP/1241/5185/03 z 14.03.2003 r.): „ECK antycypując przewidywane trudne cenowe negocjacje z kopalniami, na koniec grudnia 2000 r. zgromadziła zapas węgla w ilości 198 427 t, przewyższając tym samym obowiązkowy zapas (177 131 t). Pomimo tych wyprzedzających działań stan zapasów w miesiącu lutym i marcu uległ obniżeniu poniżej ilości obowiązkowej i bezpośrednią przyczyną takiego stanu były przedłużające się negocjacje cenowe z kopalniami i wynikała z tego przerwa w dostawach. Żądana cena 152 zł/t była zbyt wygórowana i nie do zaakceptowania przez ECK, gdyż spowodowałoby to nieuzasadnione podwyższenie cen energii dla odbiorców. Ostatecznie wynegocjowano cenę 145zł/t i pomimo rozpoczętych intensywnych dostaw węgla dopiero na początek kwietnia 2001 r. zapas w ilości 120 932 t znacząco przewyższył wielkość obowiązkową, tj. 54 485 t.”.

Dyrektor Elektrowni „Blachownia” w piśmie TK/K/III/05/03 z 12.03.2003 r. stwierdził m. in., że „w styczniu 2002 r. odbywały się negocjacje między spółkami węglowymi oraz energetyką w sprawie poziomu cen węgla normatywnego i wobec braku porozumienia w tej sprawie, spółki węglowe nie realizowały naszych zamówień. Po osiągnięciu porozumienia ok. 20 stycznia zabrakło czasu na całkowitą realizację naszych zamówień(...). Z powyższego powodu w styczniu 2002 r. powstał niedobór w wysokości ok. 3 752 Mg.”.

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, zdaniem NIK, rozstrzygnięcie problemu normatywnej wielkości zapasów węgla kamiennego wymaga sporządzenia bilansu popytu i podaży energii elektrycznej i ciepła w polskiej gospodarce, uwzględniającego stopień wykorzystania mocy osiągalnej przedsiębiorstw energetycznych oraz konieczność dysponowania rezerwami paliwa w sytuacjach awaryjnych. Jednocześnie, w ocenie Izby, w celu uzyskania satysfakcjonujących rozwiązań w zakresie tworzenia zapasów obowiązkowych paliw – gwarantujących bezpieczeństwo energetyczne, niezbędne jest równoważenie interesów wytwórców i odbiorców energii elektrycznej oraz dostawców paliw.

3.3.1.5. Gospodarowanie zapasami węgla

**Wysokość zużycia węgla,
poziom jego dostaw
i wielkość zapasów
w kontrolowanych
jednostkach w latach 1999 -
2002**

Przedsiębiorstwa energetyczne objęte kontrolą zakupiły ogółem: w 1999 r. – 23 086,7 tys. ton węgla, w 2000 r. – 24 534,7 tys. ton; w 2001 r. – 24 223,6 tys. ton, a w 2002 r. – 22 822,9 tys. ton.

Zużycie węgla w badanych jednostkach wyniosło: w 1999 r. – 23 323,3 tys. ton, w 2000 r. – 24 430,7 tys. ton, w 2001 r. – 24 083,4 tys. ton oraz w 2002 r. – 23 104,4 tys. ton.

Jeżeli chodzi o zapas końcowy (według stanu 31.12.) wynosił on : w 1998 r. – 4 359,5 tys. ton, w 1999 r. – 4 122,9 tys. ton, w 2000 r. – 4 226,9 tys. ton, w 2001 r. – 4 367,1 tys. ton i w 2002 r. – 4 085,6 tys. ton.

**Ogólne zużycie węgla,
poziom jego dostaw
i wielkość zapasów
w polskiej
elektroenergetyce
w latach 1999 - 2002**

Według *Informacji o pracy krajowego systemu elektroenergetycznego za miesiąc grudzień 1998 r., grudzień 1999 r., grudzień 2000 r., grudzień 2001 r. i grudzień 2002 r.* opracowywanej PSE SA – Departament Zarządzania Systemem Przesyłowym (obecnie Departament Zarządzania Usługami Operatorskimi):

- zużycie węgla - w skali całego sektora - od początku roku wynosiło: w 1999 r. – 42 307,6 tys. ton, w 2000 r. – 43 106,8, 0 tys. ton, w 2001 r. – 42 722,1 tys. ton, a w 2002 r. – 37 366,4 tys. ton,

- zapas końcowy, według stanu na dzień 31 grudnia, w kolejnych latach analizowanego okresu wynosił odpowiednio: 7 505,0 tys. ton; 7 715,2 tys. ton, 7 820,8 tys. ton; 7 113,6 tys. ton oraz 7 052,1 tys. ton.

Jednocześnie, z danych przekazanych przez PSE SA oraz MG i MGPiPS, wynikało, że w okresie 1999 - 2002:

- łączny faktyczny średnioroczny poziom zapasów osiągał kolejno: 6 810,6 tys. ton; 6 181,6 tys. ton; 6 268,1 tys. ton i 6 342,3 tys. ton,
- łączna faktyczna suma zapasu średniorocznego dla okresu zimowego kształtowała się na poziomie: 6 819,2 tys. ton; 6 487,5 tys. ton; 6 907,3 tys. ton oraz 6 608,9 tys. ton.

Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w Zał. Nr 5 na str. 141.

W latach 1999 – 2002:

- zapasy węgla kamiennego, według stanu na koniec grudnia, w przedsiębiorstwach energetycznych objętych kontrolą Izby stanowiły odpowiednio: 53,4%; 54,0%; 61,4% i 57,9% ich ogólnej wielkości;
- na kontrolowane jednostki (z wyłączeniem PEC „Lubartów”) przypadało: w 1999 r. - 55,4% łącznego faktycznego średniorocznego zapasu oraz 55,0% łącznego średniorocznego zapasu dla okresu zimowego; w 2000 r. - odpowiednio 55,5% oraz 54,1%; w 2001 r. - 59,6% i 57,3%; a w 2002 r. – 59,7% i 58,2%;
- zużycie węgla w badanych elektrowniach i elektrociepłowniach odpowiadało w kolejnych latach: 55,1%; 56,7%; 56,4% oraz 61,8% jego globalnej konsumpcji w całym sektorze.

Składowiska węgla

Gospodarowanie zapasami węgla na składowiskach w kontrolowanych jednostkach regulowały stosowne instrukcje. Ich postanowienia zawierały:

- opis składow węgla,
- opis urządzeń technicznych obsługujących składowiska,
- zasady składowania węgla na zwalach, w tym metody uśredniania węgla pobieranego ze składowiska polegające na mieszaniu ze sobą węgla o różnej wartości opałowej, w celu uzyskania mieszanki energetycznej o optymalnej wartości opałowej,
- zasady kontroli stanu składowanego węgla obejmujące oględziny zewnętrzne, kontrolowanie temperatury i zapisywanie wyników kontroli,
- sposoby zapobiegania i zwalczania pożarów,
- metody inwentaryzacji składowanego węgla oraz terminy i skład komisji ją przeprowadzający,
- ogólne przepisy BHP przy składowaniu węgla.

W trakcie kontroli P/01/058 Izba krytycznie, z punktu widzenia legalności, oceniła ujawniony przypadek regulowania ww. kwestii nie zmienioną od 1964 r. instrukcją, powołującą się m. in. na nie aktualne przepisy prawne i polskie normy (Elektrociepłownia „Białystok”) oraz sytuację, w której dopiero w trakcie kontroli (Elektrownia „Połaniec”) opracowano i zatwierdzono aneks do obowiązującej instrukcji, w której wielkość stałego zapasu węgla odniesiono do poziomu określonego w *rozp. MG z 20.04.98 r.*

Z pisma Zarządu Elektrociepłowni „Białystok”¹⁰² wynikało, że instrukcja regulująca zasady składowania węgla w tej elektrociepłowni została opracowana

¹⁰² Pismo NA/907/2003 z 14.03.2003 r.

18.10.2001 r., zatwierdzona 10.11.2001 r. i od tego dnia wprowadzona do stosowania.

W Elektrociepłowni „Toruń”, w ramach kontroli planowej z 2001 r., ujawnionym odstępstwem od postanowień instrukcji było nie przestrzeganie jej postanowień w zakresie częstotliwości pomiarów temperatury węgla gromadzonego na hałdach (raz w tygodniu niezależnie od wyników codziennych oględzin) – w 2000 r. całkowicie zaniechano ich prowadzenia.

Zarząd Elektrociepłowni „Toruń”¹⁰³, w trakcie kontroli sprawdzającej, zapewnił m. in. że:

- w 2001 i 2002 r. nie stwierdzono przypadków nieprzestrzegania obowiązujących w Spółce instrukcji,
- na dysku serwera sieciowego wprowadzono do stosowania plik, w którym na bieżąco zapisywane są wyniki pomiarów wykonywanych z określoną częstotliwością,
- pomiarów i ich zapisów dokonuje się w oparciu o normę PN - G - 07010, z której wyciąg przekazano pracownikom.

W zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego, podczas oględzin prowadzonych w trakcie kontroli P/01/058, na składowisku w Elektrociepłowni „Siekierki” ujawniono uchybienie polegające na nie spryskaniu hałd mlekiem wapiennym, a w Elektrowni „Blachownia” na niesprawności rurociągu wody gaśniczej oraz na nie oznakowaniu wszystkich gaśnic.

Zarząd „Elektrociepłowni Warszawskich”¹⁰⁴ poinformował Izbę, że w 2002 r. zabezpieczenie przed samozapłonem wykonywane było trzykrotnie, w miesiącach czerwiec – lipiec, a w 2003 r. zaplanowane jest jego czterokrotne przeprowadzenie w miesiącach kwiecień, maj, czerwiec i lipiec.

W przypadku Elektrowni „Blachownia” jej dyrektor¹⁰⁵ wskazał na planowane na kwiecień 2003 r. prace remontowe obejmujące częściową wymianę rurociągów instalacji przeciwpożarowej na całej długości składów węglowych.

W Elektrociepłowni „Gdańska” kontrola prowadzona w 2001 r. ujawniła, że organizacja pracy przy poborze węgla nie zapewniała bezpośredniego dostępu do zapasów na całej powierzchni składowiska. Węgiel z części składowiska mógł być dopiero pobrany przy niewielkich stanach zapasów, występujących jedynie w porze letniej i to dopiero po jego dodatkowym przemieszczeniu.

Prezes Zarządu, Dyrektor Generalny Elektrociepłowni „Wybrzeże”¹⁰⁶ poinformował NIK, że **Biuro Projektowe PPU PRO – TECH Sp. z o.o. w Łodzi** wykonało *Projekt wielowariantowej koncepcji uśredniania i obniżenia kosztów transportu węgla na placu węglowym Elektrociepłowni Gdańskiej*, na podstawie którego Rada Techniczna przy tej elektrociepłowni dokona wyboru ostatecznej wersji modernizacji placu składowego.

Z ustaleń kontroli w Elektrowni „Kozienice” wynikało, że w latach 1999 – 2000 dokonane zostały - zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi dotyczącymi kontroli stanów zapasu węgla - pomiary planowe prowadzone 30.06. i 31.12. Zaprzestano natomiast pomiarów eksploatacyjnych, które należało przeprowadzać

¹⁰³ Pismo WA.1-08.63-1515-55/03 z 10.03.2003 r.

¹⁰⁴ Pismo DG-48-2003 z 15.03.2003 r.

¹⁰⁵ Pismo TK/K/III/05/03 z 12.03.2003 r.

¹⁰⁶ Pismo HZ/P/343/256/2002 z 04.07.2002 r.

w dwóch ostatnich dniach każdego miesiąca kalendarzowego dla celów bilansowych i ustalenia stanu zapasów paliw dla każdego miesiąca.

Członek Zarządu Elektrowni „Kozienice”¹⁰⁷ poinformował Izbę o wprowadzeniu od 01.10.2001 r. *Instrukcji gospodarki paliwem produkcyjnym w Elektrowni „Kozienice” S.A.*, eliminującej przypadki nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych dotyczących kontroli stanu zapasów węgla.

Pomijając powyższe uchybienia, zdaniem NIK, składowiska węgla wraz przyległą infrastrukturą były wyposażone w urządzenia i obiekty niezbędne dla ich prawidłowej eksploatacji. Generalnych zastrzeżeń kontroli nie wzbudził także sposób ich zabezpieczenia przed kradzieżą.

W dwóch przypadkach (Elektrociepłownia „Elbląg” i Elektrownia „Kozienice”) nominalna pojemność placów składowych określona w odpowiednich instrukcjach była niewystarczająca dla zgromadzenia ich poziomu normatywnego, choć przepisy § 8 pkt 1 *rozp. MG z 20.04.98 r.* zobowiązywały przedsiębiorstwa energetyczne, które w dniu wejścia w życie jego postanowień nie posiadały technicznych możliwości do gromadzenia i utrzymywania powołanych wyżej zapasów, do podjęcia prac dostosowawczych w okresie 1 roku.

W swych wyjaśnieniach dotyczących wielkości utrzymywanych zapasów węgla Prezes Zarządu Elektrowni „Kozienice” podał m. in., że „elektrownia nie ma technicznych możliwości przechowywania zapasów węgla w ilości wynikającej z mocy osiągalnej bez uwzględnienia warunków funkcjonowania KSE i elektrowni włączonej do tego systemu. Zapas tak wyliczony przekracza o ok. 200 tys. ton, tj. ok. 30% pojemność składowisk węgla posiadanych przez elektrownię, wynoszącą 650 tys. ton. (Faktycznie najwyższy poziom zapasu węgla według ewidencji księgowej wynosił w czerwcu 1999 r. - 744 550 ton, a jego wielkość średnioroczna dla tego roku wynosiła 661,9 tys. ton – dopisek NIK.)

Ewentualna rozbudowa składowiska węgla wymagałaby nakładów do kilkudziesięciu milionów złotych w zależności od lokalizacji dodatkowego składowiska¹⁰⁸. Utrzymanie zapasu węgla bez możliwości jego rotacji (wymiana węgla składowanego), a tak byłoby przy tak dużym zapasie w stosunku do bieżącego zużycia, powoduje wzrost kosztów i strat składowania.

Należy również wspomnieć o trudnym, wręcz niemożliwym sposobie dostaw węgla oraz rozładunku i składowaniu – szczególnie w miesiącach październik, listopad oraz kwiecień, maj (np. w roku 2000 wzrost zapasu w miesiącu październiku winien wynieść ok. 593 400 ton oraz zmniejszenie dostaw, które powinno nastąpić po miesiącu kwietniu o ok. 500 tys. ton) biorąc przy tym pod uwagę uwarunkowania dostawców i przewoźnika.”.

Umowy na dostawy węgla

W umowach dostaw węgla strony określały:

- przedmiot i czas jej obowiązywania (umowy wieloletnie, roczne i dodatkowe),
- ramowe wielkości dostaw,
- parametry jakościowe węgla [wartość opałowa - Q^r_i (MJ/kg), zawartość popiołu - A^r (%), zawartość siarki całkowitej - S^r_t (%)],
- graniczne parametry jakości węgla,

¹⁰⁷ Pismo DT/TG/363/21163/2001 z 04.10.2001 r.

¹⁰⁸ W przytoczonym wcześniej piśmie Elektrowni „Kozienice” Spółka poinformowała Izbę, że opracowany przez **Energoprojekt – Warszawa** koszt rozbudowy składowiska wynosił od 43 270,0 tys. zł do 48 721,0 tys. zł.

- warunki dostaw i odbioru paliwa,
- cenę węgla,
- sposób zapłaty,
- rozliczenia jakościowe oraz reklamacje,
- zasady odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie,
- sposób rozstrzygania sporów.

Praktyczna realizacja warunków umów z dostawcami węgla nie zawsze przebiegała prawidłowo.

PEC „Lubartów” nie egzekwowało od dostawców paliwa opłat i obniżek cen, przewidzianych w umowach, za nieterminowe dostawy i zaniżone parametry jakościowe węgla. W badanym okresie przedsiębiorstwo przyjęło na skład 39 773 tony miału węglowego z czego:

- zaniżony wskaźnik kaloryczności (tolerancja 3%) dotyczył 4 628,6 ton, tj. 11,6% całej ilości dostaw,
- zawyżony wskaźnik zawartości popiołu (tolerancja 3%) – 7 135,5 tony, tj. odpowiednio 17,9%,
- zawyżony wskaźnik zawartości siarki (tolerancja 3%) – 7 734,3 tony, (19,4%).

Nie wyegzekwowana z tego tytułu kwota wynosiła 351,3 tys. zł, tj. 5,2% wartości zakupionego w latach 1998 – 2000 miału węglowego.

Za nieterminową dostawę paliwa zamówionego umową Nr 3/98 z 09.06.1998 r. przedsiębiorstwo nie wyegzekwowało od dostawcy kary umownej w wysokości 1 502,59 zł. Podczas trwania kontroli ww. należność została dostawcy naliczona.

Funkcjonujące laboratorium prowadziło analizy chemiczne nie zawierające opisów wynikowych, tj. potwierdzeń przydatności zakupionego miału węglowego lub konieczności dokonania reklamacji z powodu zaniżonych parametrów węgla. O zaniżonych parametrach paliwa nie informowano służb księgowych, uniemożliwiając tym samym wyegzekwowanie od dostawcy umownej obniżki ceny węgla.

Pismem DN/1400/XI/2001 z 07.11.2001 r. Spółka poinformowała Izbę m. in. o : wyegzekwowaniu kary za nieterminowe dostawy (zapłata wpłynęła 03.11.2001 r.), opracowaniu instrukcji przeprowadzania badań chemicznych opału oraz informowaniu działu księgowości o wszelkich odchyleniach w tym zakresie, w celu realizacji postanowień warunków zawartych w umowach.

Podobna sytuacja, w 2001 r., występowała również w Elektrociepłowni „Toruń”, gdzie znaczne rozbieżności wyników jakościowej oceny węgla dostarczonego do tego zakładu przez jego własne laboratorium, w porównaniu z parametrami deklarowanymi przez dostawcę oraz brak odpowiednich warunków do pobrania próbki rozjemczej, w praktyce uniemożliwiał konsekwentną i pełną realizację warunków umownych.

Brak warunków do pobrania próbki rozjemczej z dostawy 1 531 ton (w listopadzie 2000 r.) był przyczyną oddalenia przez **Przedsiębiorstwo Handlowe Pro - Agra w Raciborzu** reklamacji tej elektrociepłowni. Różnica między ceną zapłaconą za węgiel o obniżonych parametrach, a proponowaną przez zakład i nie uznaną przez dostawcę wyniosła 65,8 tys. zł.

Zarząd tej Spółki¹⁰⁹ poinformował Izbę o wystąpieniu:

- do **Zakładu Produkcyjno – Usługowego „Testchem”** z zapytaniem ofertowym na montaż mechanicznego próbomiernika pierwotnych próbek węgla rozładowywanego podczas dostaw,
- do autoryzowanych laboratoriów analiz węgla (**SGS, Energopomiar, GIG, Polcargos**) w sprawie możliwości pobierania prób węgla podczas rozładunku wagonów i wykonywania ich analiz; analizy wykonywane przez wybrane laboratorium byłyby analizami ostatecznymi i niepodważalnymi przez Dostawcę i Odbiorcę.

Pozostałe elektrownie i elektrociepłownie, za pomocą rozliczeń wtórnych, skutecznie egzekwowały bonifikaty w cenach dostarczonego paliwa.

Przykładowo Elektrownia „Łaziska”, w wyniku wystawienia sprzedającym węgiel faktur VAT korygujących, uwzględniających uzgodnioną jakość tego surowca, uzyskała bonifikaty w wysokości: za 1998 r. – 7 031,1 tys. zł, za 1999 r. – 3 100,9 tys. zł i za 2000 r. – 2 166,3 tys. zł.

W przypadku Elektrociepłowni „Gdańska” w wyniku wyegzekwowania umownych upustów cen z tytułu niedotrzymania parametrów jakościowych dostarczonego węgla w 2000 r. (Zespół zgłosił 176 reklamacji jakościowych) uzyskano obniżenie kwoty zobowiązań za dostarczone paliwo o przeszło 1,7 mln zł.

Powyższe, pozytywne efekty działań reklamacyjnych, w ocenie Izby wynikały m. in. z dobrego poziomu organizacji pracy, stanu wyposażenia oraz z dużego zakresu i częstotliwości analiz i badań prowadzonych przez laboratoria.

W latach 1998 - 2000 Elektrownia „Opole” przeprowadziła analizy jakościowe i ilościowe wszystkich 4 759 dostaw węgla (1 624 w 1998 r., 1 533 w 1999 r. i 1 602 w 2000 r.), w wyniku których zgłosiła dostawcom ogółem 661 reklamacji ilościowych (w poszczególnych latach: 427, 169, 65) oraz 878 reklamacji jakościowych (w poszczególnych latach: 467, 238, 173). W wyniku tych działań udział reklamowanego ilościowo węgla w dostawach zmalał z 0,27 % w 1998 r. do 0,07 % w 2000 r. Natomiast udział reklamacji jakościowych zmalał odpowiednio z 29,9 % w 1998 r. do 15,03 % w 2000 r. Wszystkie zgłoszone przez elektrownię reklamacje zostały przez dostawców uwzględnione, poprzez wystawienie stosownych faktur korygujących.

W przypadku Elektrowni „Połaniec”, w trakcie kontroli P/01/058, stwierdzono przypadki zamawiania przez elektrownię węgla energetycznego, nie spełniającego parametrów granicznych określonych w instrukcjach techniczno-eksploatacyjnych kotłów energetycznych, a dotyczących wartości opałowej – 19 640 kJ/kg, zawartości popiołu - 23% i zawartości siarki – 1,5%. Przy klasie węgla spełniającego przedstawione wyżej wartości graniczne (oznaczanego przy zawieraniu umów symbolami 19/23/15) na 25 umów zawartych w latach 1998 – 2000 na dostawę węgla energetycznego w 14 przypadkach określono nieprzekraczalną zawartość popiołu na poziomie 25 - 27 %, tj. powyżej wartości granicznej popiołu w paliwie spalonym w kotłach oraz powyżej wartości gwarancyjnej określony przez producenta kotłów na poziomie 17,8 %. Kontraktowanie zakupów paliwa o niskiej jakości NIK oceniła negatywnie, bowiem wśród innych niekorzystnych następstw, mogło to prowadzić do wzrostu kosztów produkcji energii elektrycznej. W wyjaśnieniach podano iż „niewielkie

¹⁰⁹ Pismo WA.1-08.63-1515-55/03 z 10.03.2003 r.

odchylenie parametrów gwarancyjnych nie wpływa w sposób istotny na warunki pracy kotła, a jedynie na jego ekonomię”.

Podczas kontroli sprawdzającej Zarząd Elektrowni „Połaniec”¹¹⁰ przedstawił m. in. parametry jakościowe kontraktowanego węgla w umowach zawartych w 2001 i 2002 r. Wynosiły one odpowiednio od 18/25/14 (najmniejsza dostawa – 10 tys. ton) do 20/23/12 (największa dostawa - 1 mln ton) oraz od 19/23/12 (dostawa - 770 tys. ton) do 24/16/08 (najmniejsza dostawa – 10 tys. ton). Największa dostawa węgla w 2002 r. – 900 tys. ton miała parametry 20/23/12 i podobnie jak w 2001 r. przekraczała parametry graniczne.

Poza opisanymi powyżej przypadkami, mającymi charakter jednostkowy, NIK nie wносиła generalnych zastrzeżeń do warunków umów z dostawcami węgla kamiennego, na jakich kontrolowane przedsiębiorstwa energetyczne (elektrownie i elektrociepłownie) w latach 1998 - 2000 zapewniały sobie dostawy paliwa podstawowego. Zdaniem Izby ich postanowienia zabezpieczały interesy poszczególnych elektrowni i elektrociepłowni, zarówno w zakresie ciągłości dostaw jak i jakości dostarczanego węgla a także rozliczania jego parametrów granicznych (wartości opałowej, zawartości siarki i popiołu) – w zależności od poziomu których - cena bazowa ulegała stosownej korekcie.

Upusty w cenie były instrumentem jakie przedsiębiorstwa energetyczne egzekwowały od dostawców paliwa w przypadku niedotrzymania przez nich parametrów jakościowych węgla. Dodatkowo parametry graniczne zamawianego węgla dostosowywano do warunków technicznych posiadanych urządzeń zapewniając tym samym ich optymalną eksploatację i sprawność. Jednocześnie jakość każdej partii dostarczanego paliwa, jak też przekazywanego do zużycia, była na bieżąco kontrolowana przez własne laboratorium, zgodnie z wewnętrznymi instrukcjami.

3.3.1.6. Kontrola stanu zapasów węgla

Zadania w zakresie regulacji gospodarki paliwami i energią, w tym kontrolę przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw stałych i gazowych, w latach 1998 – 2000 realizował URE na podstawie przepisów art. 10, 26, 28 i 56 *ustawy p. e.*

Zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym URE* (§15), wydanym na podstawie *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1997 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki*¹¹¹ do zadań **Departamentu Nadzoru i Kontroli Jakości (DNiKJ)**, funkcjonującego do 09.06.2001 r., należało m. in.:

- opracowywanie założeń do prowadzonych przez URE kontroli oraz udzielanie pomocy merytorycznej pracownikom oddziałów terenowych Urzędu podczas prowadzonych przez nich czynności kontrolnych (m. in. w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku utrzymywania zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw energii, paliw gazowych i ciepła do odbiorców);

¹¹⁰ Pismo FS/482/2003 z 10.03.2003 r.

¹¹¹ Dz. U. Nr 130, poz. 859. Obecnie kompetencje URE w tym zakresie reguluje *zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki* (MP Nr 26, poz. 436).

- opracowywanie dla Prezesa URE, na podstawie danych przekazanych przez oddziały terenowe, zbiorczych informacji o kontrolach przeprowadzonych przez Urząd;
- prowadzenie postępowań o wymierzanie kar pieniężnych na podstawie art. 56 ustawy p. e. (m. in. za nieprzestrzeganie obowiązku utrzymywania zapasów paliw).

Zadania kontrolne Oddziału Centralnego i oddziałów terenowych URE, w omawianym zakresie, do 16.07.2002 r. wynikały z *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego i właściwości rzeczowej Oddziału Centralnego i oddziałów terenowych URE*¹¹².

Do zakresu kompetencji i obowiązków Prezesa URE należało m. in. nakładanie kar pieniężnych na zasadach określonych w ustawie (art. 23 ust. 2 pkt 6 ustawy p. e.). Art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy p. e. przewidywał z kolei możliwość nałożenia kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku utrzymywania zapasów paliw wprowadzonego na podstawie art. 10.

W trakcie kontroli P/01/058 NIK negatywnie ocenił sposób organizacji, a także praktyczną realizację przez Urząd w latach 1998 - 2000 działalności kontrolnej w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku utrzymywania zapasów paliw w ilości zapewniającej ciągłość dostaw energii elektrycznej i ciepła do odbiorców. Zdaniem Izby, sposób realizacji przez URE zadań określonych ww. przepisami wymaga zasadniczej modyfikacji. Powyższa ocena wynika z ustaleń kontroli prowadzonej w samym Urzędzie, a także w wybranych przedsiębiorstwach energetycznych.

W opracowaniu na temat realizacji zadań kontrolnych przez DNiJK Urzędu w 1999 r. podano, że w I kw. 1999 r. Departament ten – działając na podstawie przepisów ustawy p. e. (art. 10, 28 i 56) oraz *rozp. MG z 20.04.98 r.* - zwrócił się do 45 przedsiębiorstw energetycznych¹¹³ o podanie informacji dotyczących:

- dobowego rzeczywistego zużycia paliw w grudniu 1998 r.,
- dobowego zużycia ustalonego zgodnie z zapisem § 5 ww. w okresie zimowym (od 01.11.do 30.04.) i letnim (01.05. do 31.10.),
- rzeczywistej ilości zapasów paliw według stanu na 31.12.1998 r.,
- stanu zapasów na 31.12.1998 r. w ilości odpowiadającej wymaganiom nałożonym przepisem § 3.

Celem niniejszej inicjatywy z jednej strony było ustalenie, czy przedsiębiorstwa energetyczne wywiązują się z ciążącego na nich obowiązku utrzymywania zapasów, z drugiej zaś pozyskanie pierwszych danych mogących stanowić podstawę do podjęcia przez Urząd w przyszłości stosownych działań w tym obszarze. Uzyskane dane liczbowe oraz informacje, po ich przetworzeniu, przedstawiono w *Ocenie wywiązywania się przedsiębiorstw energetycznych*

¹¹² Dz. U. Nr 162, poz. 1141. Obecnie obowiązujące *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego i właściwości rzeczowej oddziałów Urzędu Regulacji Energetyki* (Dz. U. Nr 107, poz. 942) nie powierza oddziałom terenowym tego zadania. W świetle wyjaśnień Prezesa (pismo GP/393/2003 z 21.03.2003 r.) należy ono obecnie do kompetencji **Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych w URE**.

¹¹³ Pismo DNJ/152/99 z 22.01.1999 r.

z obowiązku utrzymywania zapasów paliw w ilościach zapewniających utrzymanie ciągłości dostaw energii do odbiorców i przedłożono Kierownictwu URE.

Z ww. dokumentu wynikało m. in., że:

- wszystkie poddane sondażowi koncesjonowane przedsiębiorstwa energetyczne (z analizy wyłączono **Petrochemię „Plock” SA**, która do wytwarzania energii wykorzystywała paliwo o nazwie „gudron” nie wymienione w *rozp. MG z 20.04.98 r.*) posiadały zapasy paliw, jednak nie zawsze w ilościach zgodnych z przepisami;
- w grupie 44 zbadanych przedsiębiorstw:
 - w 25 podmiotach nie stwierdzono uchybień w zakresie utrzymywania zapasów paliw na wymaganym poziomie,
 - pięć podmiotów rozpatrywanych jako integralne struktury organizacyjne w zasadzie wywiązywało się z tego obowiązku, lecz część wchodzących w ich skład zakładów gromadziło zapasy poniżej określonych przepisami limitów; dane przekazane przez jeden podmiot nie umożliwiały dokonania takiej oceny na poziomie wchodzących w jego skład zakładów,
 - dwa podmioty, ze względu na niedostateczną pojemność wykorzystywanych placów składowych, nie utrzymywały zapasów na poziomie normatywnym (§ 8 w takich przypadkach, przewidywał jeden rok na pełne dostosowanie składowiska do wymogów w nim określonych),
 - pozostałe 12 przedsiębiorstw energetycznych przedstawiło dane, z których wynikało, że nie gromadziły one zapasów paliw w ilościach wymaganych przepisami, a w porównaniu ze stanem normatywnym ich poziom był mniejszy od 7 do 80 %.

Jednocześnie w materiale tym wskazywano, że nawet w przypadku 25 przedsiębiorstw energetycznych, w których stan zapasów uznano za właściwy, część z nich – ze względu na nie wskazanie sposobu wyliczenia dobowego zużycia, tj. podania konkretnego wzoru, według którego dokonano tych obliczeń oraz nie nadesłania danych dotyczących mocy osiągalnych, wskaźników jednostkowego zużycia energii chemicznej oraz średniej wartości opałowej stosowanego paliwa, które umożliwiałyby weryfikację poprawności zastosowanych formuł – mogło przedstawić dane obliczone niezgodnie z wymogiem § 5 *rozp. MG z 20.04.98 r.*

W konsekwencji, w konkluzji *Oceny...* stwierdzono, że „uzyskane od przedsiębiorstw energetycznych dane nie są w pełni wiarygodne i nie mogą stanowić podstawy do przeprowadzania analiz, których wyniki byłyby niepodważalne”. Wnioskiem z *Oceny...* było, aby „przeprowadzony sondaż kontrolny potraktować jako wstęp do pełniejszych badań, mających na celu ustalenie stopnia wywiązywania się przedsiębiorstw energetycznych z ustawowego obowiązku utrzymywania zapasów paliw w ilościach określonych przepisami rozporządzenia”.

NIK negatywnie oceniła sposób wykorzystania przez Prezesa URE danych zawartych w ww. *Ocenie...* Izba ustaliła, że propozycja kompleksowej kontroli zapasów paliw zgłoszona przez DKiJN nie została zaakceptowana. Nie podjęto nawet proponowanych przez ten Departament działań zmierzających do pozyskania od ankietowanych przedsiębiorstw wzoru matematycznego, według którego ustalano zużycie dobowe paliw oraz źródeł jego pochodzenia, a także przedstawienia pełnego rachunkowego sposobu dokonania obliczeń, co

umożliwiłoby weryfikację przekazanych danych. Z wyjaśnień Wiceprezesa URE uzyskanych w trakcie kontroli wynikało, że powyższe stanowisko spowodowane było m. in. następującymi przesłankami:

- propozycja kontroli dotyczyła tej samej grupy przedsiębiorstw, a tylko 12 z nich nie posiadało zapasów w ilościach wymaganych przepisami,
- krótkim przesunięciem w czasie kontroli kompleksowej w stosunku do sondażu,
- dokonywania przez Urząd oceny stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach wytwórczych w trakcie procedury przy wydawaniu koncesji i zatwierdzaniu taryf.

Zdaniem Izby, *Ocena...* w sposób jednoznaczny podkreślała niewystarczającą wiarygodność informacji zgromadzonych w sondażu, wynikającą m. in. z rozbieżności w stosowaniu § 5. Tym samym Urząd - na podstawie nadesłanych przez przedsiębiorstwa energetyczne informacji - wiedział, że część podmiotów gospodarczych do wyliczenia zużycia dobowego – zamiast pojęcia „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych, bez przeciążania urządzeń wytwórczych” – przyjmowała pojęcie „mocy zamówionej” przez operatora sieci. Inne podmioty do wyliczenia zużycia dobowego przyjmowały średniodobowe zużycie rzeczywiste z analogicznego okresu roku ubiegłego lub stosowały metodykę określoną przez *Zespół ds. wypracowania rozwiązań problemu tworzenia zapasów paliw i rozliczeń ich kosztów finansowych* powołany przez *Radę ds. Cen Transferowych* – kolegialny organ doradczy powołany przez MG.

W konsekwencji, w ocenie NIK, istniały wystarczające przesłanki do podjęcia, choćby w ograniczonym zakresie, weryfikacji danych uzyskanych w sondażu na poziomie poszczególnych elektrowni i elektrociepłowni.

Zdaniem Izby wnioski płynące z *Oceny...* nie zostały w pełni wykorzystane dla realizacji przez Urząd jego kompetencji w zakresie kontroli utrzymywania stanu zapasów paliw. W ocenie NIK, celowe byłoby np. opracowanie formuły liczenia zapasów oraz wzoru matematycznego pomocnego przy ustalaniu zużycia dobowego paliw w przedsiębiorstwach energetycznych i włączenie ich do metodyki prowadzenia kontroli utrzymywania zapasów paliw. DNiKJ opracował wprowadzić taką metodykę i zawarł ją w *Instrukcji dokonywania kontroli przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku utrzymywania zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła do odbiorców* wprowadzonej w życie *Decyzją Prezesa URE Nr 25/99 z dnia 6 lipca 1999 r.* Jednakże, w § 14 tej *Instrukcji* - poświęconym właśnie ocenie zgodności stanu zapasów paliw z normatywami określonymi w *rozp. MG z 20.04.98 r.* - nie zawarto formuły liczenia zapasów.

W ocenie NIK, zgodnie z konkluzją samego Urzędu zawartą w jego materiale informacyjnym, dopiero przygotowanie takich formuł i zamieszczenie ich w *Instrukcji...* dawałoby URE rzeczywistą możliwość weryfikacji danych uzyskiwanych w trakcie prowadzonych przez siebie kontroli. Chociaż, zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa, „stosowne rozporządzenie MG nie nakłada na Prezesa URE obowiązku opracowania formuły liczenia zapasów oraz wzoru matematycznego pomocnego przy ustalaniu zużycia dobowego”, wcześniejsze

ustalenia *Oceny...*, zdaniem NIK, przemawiały za wydaniem przepisów wewnętrznych umożliwiających realizację przez Prezesa Urzędu jego ustawowych kompetencji w zakresie kontroli zapasów paliw.

W ocenie Izby, możliwość taką stwarzałaaby dopiero instrukcja zawierająca sposób wyliczenia dobowego zużycia paliwa. Dodatkowo, za przyjęciem takiego rozwiązania, przemawiał fakt, że kontrole stanu zapasów prowadzone przez Urząd miały jedynie charakter sondażu przeprowadzanego w trybie art. 28 ustawy *p. e.*

Instrukcja... wprowadzona w życie *Decyzją Nr 25/99 Prezesa URE* obowiązywała przez ok. 6 miesięcy – do 30.12.1999 r., tj. do czasu wejścia w życie *Decyzji Nr 48/99 Prezesa URE z dnia 31 grudnia 1999 r.* wprowadzającej *Instrukcję postępowania w zakresie dokonywania kontroli przez pracowników Urzędu Regulacji Energetyki*. Wprowadzenie nowej instrukcji, zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi w trakcie kontroli od Prezesa URE, spowodowane zostało „*zmianą sposobu podejścia do kompetencji kontrolnych Prezesa URE*”. Zamiast odrębnych instrukcji do poszczególnych zadań kontrolnych wykonywanych przez Prezesa URE wprowadzono instrukcję mającą zastosowanie do wszystkich spraw, w których Urząd prowadził działalność kontrolną (§1 pkt. 1-6), w tym m. in. do działalności kontrolnej w sprawach przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku utrzymywania zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła do odbiorców (§ 1 pkt. 3).

Izba negatywnie oceniła powyższą zmianę. Zdaniem NIK, wprowadzenie takiej uniwersalnej instrukcji byłoby uzasadnione jedynie w przypadku, gdyby w jej treści zawarte były odrębne wskazówki metodyczne odnośnie sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w każdej ze spraw wymienionych w § 1. Omawiana *Instrukcja...* nie spełniała tego warunku. Dotyczyło to także kontroli w zakresie zapasów paliw. Tym samym przy jej tworzeniu Urząd zupełnie pominął własne, wcześniej poczynione ustalenia. W konsekwencji, w ocenie NIK, ww. *Instrukcja...* stanowiła rozwiązanie mniej korzystne, w stosunku do wcześniej obowiązującej *Instrukcji...* dotyczącej kontroli omawianych zagadnień.

Zdaniem NIK, działalność kontrolna URE w zakresie przestrzegania obowiązku utrzymywania zapasów paliw nie była w 1999 r. odpowiednio skoordynowana i efektywna. W ww. okresie kontrole takie prowadziły oddziały URE. Największą aktywność kontrolną wykazywał Oddział, na obszarze którego nie znajdowały się kluczowe dla systemu energetycznego elektrownie i elektrociepłownie. Jednocześnie działalności takiej nie prowadziły Oddziały właściwe terytorialnie dla tak istotnych zakładów energetycznych, jak elektrownie: „**Dolna Odra**”, „**Połaniec**”, „**Ostrołęka**”, „**Kozienice**” czy elektrociepłownie zaopatrujące aglomeracje: łódzką, szczecińską i warszawską. Kontroli takich było ogółem 33 (DNiKJ w swym sprawozdaniu podaje liczbę 35, z tym że dwukrotnie liczy kontrole przeprowadzone przez Oddział Terenowy – OT URE w Gdańsku w: **Okręgowym Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej - OPEC w Gdyni i Miejskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej - MPEC w Łęborku**). Przeprowadziły je Oddziały: **Północny w Gdańsku** - 2, **Południowy w Katowicach** - 4, **Wschodni w Lublinie** - 22, **Zachodni w Poznaniu** - 4, **Południowo-Zachodni we Wrocławiu** - 1. Pozostałe

trzy Oddziały: **Środkowozachodni w Łodzi, Północno-Zachodni w Szczecinie** oraz Centralny w Warszawie nie prowadziły żadnych kontroli.

Uwagę Izby zwrócił także fakt, że w żadnym ze sprawozdań przekazywanych do DNiKJ przez Oddziały URE nie było informacji o: ilości i zgodności stanu faktycznego ze stanem ewidencyjnym zapasów, kosztach poniesionych na tworzenie i utrzymywanie zapasów oraz jakości paliw tworzących zapasy. Tym samym nie zawarto w nich informacji, które zgodnie z § 8 obowiązującej wówczas *Instrukcji...* wprowadzonej *Decyzją Nr 25/99 Prezesa URE*, należało ustalić w trakcie kontroli. Zdaniem NIK, obniżało to walory informacyjne przekazywanego materiału oraz ograniczało możliwość jego praktycznego wykorzystania.

W konsekwencji powyższego, we wnioskach zawartych w *Sprawozdaniu dla Prezesa URE z działalności kontrolnej Oddziałów Urzędu za 1999 r.* zawarto jedynie ogólne stwierdzenie, iż „dokonane w 1999 r. przez oddziały terenowe URE kontrole stanu zapasów paliw nie ujawniły większych nieprawidłowości”. Jednocześnie w tym samym punkcie *Sprawozdania...* przedstawione zostały wyniki, przeprowadzonego w III kw. 1999 r., przez Oddział Południowy URE w Katowicach sondażu kontrolnego wśród działających na jego terenie przedsiębiorstw, który w pełni potwierdził wyniki wcześniejszych badań DKiNJ Urzędu (sondaż ze stycznia 1999 r.). W związku z tym zawarto w nim także konkluzję o braku podstaw do uznania, że „większość istniejących w Polsce przedsiębiorstw energetycznych gromadzi zapasy paliw w ilościach zapewniających utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła do odbiorców”.

Z omawianego dokumentu wynikało również, że Oddziały Terenowe Urzędu, które ujawniły nieprawidłowości w zakresie przestrzegania obowiązku utrzymywania niezbędnych zapasów paliw (ogółem 4 przypadki), wydawały i egzekwowały wykonanie zaleceń pokontrolnych. W 1999 r. Prezes URE nie zlecił natomiast wszczęcia żadnego postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, uznając że w początkowym okresie obowiązywania *rozp. MG z 20.04.98 r. „do stosowania kar należało sięgnąć w ostateczności (w przypadku rażącego naruszenia prawa), przede wszystkim zaś należy położyć nacisk na uświadomienie przedsiębiorstwom obowiązków wynikających z rozp. i dążyć do usunięcia stanu z nim niezgodnego”*.

W ocenie NIK, działania Urzędu w 1999 r. nie doprowadziły do rzetelnego rozpoznania sytuacji w zakresie utrzymywania zapasów paliw przez przedsiębiorstwa energetyczne.

Uzasadnienie dla powyższej oceny stanowiły – zdaniem Izby - wyniki działań podjętych po przekazaniu do URE przez Podsekretarza Stanu w MG¹¹⁴ notatki Prezesa **Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego (PARGWK) SA** zawierającej ocenę stanu zapasów węgla kamiennego w energetyce zawodowej według stanu na 31.03.2000 r. Z jej treści wynikało, że w 7 elektrowniach i 13 elektrociepłowniach poziom zapasów paliw był niższy od wielkości normatywnych określonych w *rozp. MG z 20.04.98 r.* W następstwie

¹¹⁴ Pismo DE-6-07-0761162/TG/844W/00 z 11.04.2000 r.

tej informacji Prezes URE zlecił DNiKJ i właściwym oddziałom terenowym zebranie danych dotyczących:

- wielkości zużycia paliwa podstawowego w okresie 01.11.1999 r. – 30.04.2000 r. ustalonego na podstawie § 5,
- wielkości zapasów paliwa podstawowego, które powinno posiadać przedsiębiorstwo, zgodnie z wymogiem § 3,
- rzeczywistej wielkości zapasów paliwa podstawowego,
- wielkości zakupów paliwa podstawowego dokonanych w I kw. 2000 r.

Sondażem kontrolnym – prowadzonym w trybie art. 28 *ustawy p. e.* – objęto podmioty wymienione przez PARGWK SA, a także dodatkowo 19 przedsiębiorstw energetycznych obejmujących: 10 elektrowni, 5 elektrociepłowni i 4 zespoły elektrociepłowni, tj. ogółem 54 jednostki w 37 przedsiębiorstwach energetycznych. Ponad 25% kontrolowanych zakładów (14 jednostek organizacyjnych, w tym 13 wymienionych w notatce przekazanej URE przez PARGWK SA) nie posiadało zapasów paliw w ilościach określonych w *rozp. MG z 20.04.98 r.* Ujawniony niedobór wynosił od 3,95-krotności dobowego zużycia paliw w Elektrowni „Połaniec” do 25,68-krotności w **Elektrociepłowni „Kalisz – Piwowice”**.

W konsekwencji, po przeprowadzeniu stosownych postępowań, na podstawie art. 56 *ustawy p. e.*, Prezes URE ukarał na łączną kwotę 519 867,54 zł 11 przedsiębiorstw (wysokość wymierzonej kary wynosiła od 10 456,00 zł – **Elektrociepłownia „Zduńska Wola”** do 93 497,68 zł – Elektrownia „Dolna Odra”¹¹⁵). O powyższych efektach kontroli Prezes URE poinformował MG¹¹⁶.

Kontrola NIK przeprowadzona w 2001 r. w przedsiębiorstwach objętych kontrolą URE w 2000 r. (Zespół Elektrowni „Ostrołęka”, Elektrownia „Połaniec” i Zespół Elektrociepłowni „Wybrzeże”) wykazała, że przy wymierzaniu kary za nieprzestrzeganie obowiązku utrzymywania zapasów paliw, poziom normatywny zapasów odnoszony był przez Prezesa URE do mocy zamówionej, a nie do mocy osiągalnej, o której mowa w § 5 pkt. 1 lit a *rozp. MG z 20.04.98 r.*

Dodatkowo, z uwagi na fakt, że stwierdzony niedobór zapasów URE wyliczyło w stosunku do mocy zamówionej, wielkość tego niedoboru została znacznie zaniżona (we wszystkich ww. przypadkach blisko dwukrotnie). W konsekwencji, w ocenie NIK, mogło to prowadzić także do niewspółmiernego obniżenia wysokości kary pieniężnej (zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi w trakcie kontroli przez Prezesa URE jej podstawowa stawka określona została w wysokości 0,05% przychodu uzyskanego w 1999 r. za każdą dobę stwierdzonego niedoboru).

¹¹⁵ Na dzień zakończenia kontroli P/01/058 w URE karę pieniężną na łączną kwotę 412 581,68 zł wpłaciło 8 przedsiębiorstw energetycznych. Pozostałe trzy przedsiębiorstwa wniosły odwołania od decyzji Prezesa URE do Sądu Antymonopolowego.

¹¹⁶ Pismo DNJ/2633/2000/PB z 04.12.2000 r.

Przykładowo, Prezes URE decyzją Nr OŁO 86/2000/KW/BW/918 z 16.10.2000 r. orzekł, że Elektrownia „Połaniec”, według stanu na dzień 31.03.2000 r., nie posiadała zapasów paliw w ilości zgodnej z przepisami § 3 *rozp. MG z 20.04.98 r.*, wymierzając za powyższe działanie karę w kwocie 92 524 zł, tj. 0,01 % przychodu osiągniętego z działalności koncesjonowanej w 1999 r. W uzasadnieniu do powyższej decyzji podano, m. in. że „normatywny stan zapasów uwzględniający regulacje zawarte w rozporządzeniu kształtował się następująco wg stanu na ostatni dzień miesiąca: 31 stycznia 2000 r. – 305 430 ton, 28 lutego 2000 r. – 324 540 ton, 31 marca 2000 r. – 392 650”. Oznacza to, iż zaakceptowano stan zapasów liczony przez Spółkę dla mocy zamówionej. Dla porównania stan zapasów dla mocy osiągalnej powinien wynosić odpowiednio: 615 270 ton; 603 030 ton oraz 597 810 ton.

Według obliczeń Elektrowni zapas normatywny zapewniający bezpieczeństwo jej pracy dla okresu zimowego w latach 1998 – 2000 wahał się od 217 710 ton w listopadzie 1998 r. do 324 540 ton w lutym 2000 r. Faktyczny zapas składowany przez zakład w analogicznym okresie wynosił natomiast od 247 000 ton w lutym 2000 r. do 605 681 ton w grudniu 2000 r. i w okresie od stycznia do marca 2000 r. był on niższy zarówno od wyliczonych wewnętrznych normatywów oraz od miesięcznego zużycia paliwa.

Uwzględniając argumenty rachunku ekonomicznego zawarte w wyjaśnieniach przedstawicieli zarządów przedsiębiorstw energetycznych - przemawiające za stosowaniem do wyznaczania średniodobowego zużycia węgla mocy zamówionej zamiast osiągalnej, m. in. ze względu na stopień wzrostu kosztów składowania zapasów paliw oraz kosztów produkcji, trudności w transporcie zwiększonych dostaw węgla - NIK krytycznie z punktu widzenia legalności oceniła przyzwoleń URE na powyższe działanie, a jednocześnie brak ze strony Urzędu działań na rzecz zmiany obowiązujących przepisów, w przypadku akceptacji powyższego stanowiska.

NIK dostrzegała złożoność problemu utrzymywania zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych oraz kontroli ich poziomu. W ocenie Izby, dodatkową trudność w tym zakresie powodowała możliwość odmiennych interpretacji przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.*, a w szczególności brak definicji pojęcia „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych, bez przeciążania urządzeń wytwórczych”, kluczowego dla określenia zużycia dobowego, a w konsekwencji poziomu zapasów.

W uzasadnieniu powyższej opinii można wskazać m.in. ewolucję stanowiska Urzędu w kwestii podstawy wyliczenia zapasów paliw. W uzasadnieniu decyzji Prezesa URE w sprawie wymierzenia kary pieniężnej **Elektrociepłowni „Katowice” SA w Katowicach**¹¹⁷ znalazło się m. in. sformułowanie „nie zasługuje na uwzględnienie propozycja Elektrociepłowni przyjęcia jako normatywnych zapasów wielkości odpowiadającej mocy zamówionej przez odbiorców, ponieważ z § 5 pkt. 1 lit a *rozp.* wynika, że dobowe zużycie ustala się w oparciu o moc osiągalną wynikającą z warunków technicznych, bez przeciążania urządzeń wytwórczych”.

¹¹⁷ Decyzja OKA/673/2000/BK/HP z 28.08.2000 r.

Natomiast podejmując, w drugim półroczu 2000 r., decyzje w sprawie wymierzenia kar pieniężnych, jako podstawę określenia wielkości normatywnej zapasów przyjęto moc zamówioną. W uzasadnieniu do decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej Zespołowi Elektrociepłowni „Wybrzeże” powołane było m. in. stanowisko MG¹¹⁸, w którym – w odniesieniu do elektrociepłowni – dopuszczono utożsamianie pojęcia „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych” z mocą zamówioną przez odbiorców.

Opinia o prawidłowości powyższego sposobu określania normatywnej wielkości zapasów podtrzymana została przez Prezesa URE w korespondencji kierowanej do NIK w 2001 r. Po zakończeniu kontroli przeprowadzonej w Elektrociepłowni „Siekierki” wchodzącej w skład w Elektrociepłowniach Warszawskich SA, w związku z ujawnionymi tam niedoborami w zapasach węgla, Izba skierowała do Dyrektora Oddziału Centralnego URE wystąpienie pokontrolne¹¹⁹. W odpowiedzi na to wystąpienie pokontrolne Prezes URE¹²⁰, poza argumentacją przemawiającą za odstąpieniem od wymierzenia kary, przedstawił m. in. krytyczne stanowisko Urzędu wobec przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.* („sposób ustalania zapasów oparty na mocy osiągalnej urządzeń, nie uwzględnia specyfiki warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa wytwarzające ciepło i energię elektryczną. Uzasadnione w tym przypadku byłoby uzależnienie wielkości zapasów od mocy zamówionej przez odbiorców lub faktycznego zużycia paliw w latach poprzednich. Utrzymywanie zapasów paliw w wielkości wymaganej przepisami *rozp.* w wielu wypadkach naraża przedsiębiorstwa energetyczne za zbędne wydatki związane z zakupem niepotrzebnego paliwa oraz jego gromadzeniem i składowaniem, co wywiera wpływ na wysokość ceny ciepła i energii elektrycznej.”).

Zaprezentowane powyżej przykłady, stanowisko Prezesa URE, a także kompetencje URE w zakresie kontroli stanu zapasów paliw i jednocześnie złożoność problemu, zdaniem NIK, przemawiały za celowością podjęcia przez Urząd działań zmierzających do zdefiniowania pojęcia „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych” oraz formuły jej obliczania, tj. pełnego wykorzystania ustaleń i wniosków zawartych w powołanej wcześniej *Ocenie...*, a także doświadczenia zgromadzonego w związku z wykonywanymi zadaniami.

Z ustaleń kontroli wynikało natomiast, że Urząd nie podejmował ani w 2000 r., ani później, żadnych inicjatyw dotyczących wystąpienia do MG z propozycjami nowelizacji *rozp. MG z 20.04.98 r.*, uznając za niezasadne – zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa URE – „aby centralny organ administracji wymuszał działania na organie naczelnym”. W konsekwencji § 5 pkt. 1 lit a po nowelizacji z 02.11.00 r.¹²¹ nie zawierał definicji pojęcia „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych bez przeciążania urządzeń wytwórczych” ani formuły jej obliczania i w dalszym ciągu w sposób wyraźny odnosił się nie do mocy zamówionej, ale do mocy osiągalnej.

¹¹⁸ Pismo ES - 5 – 6/2286/1656W/98 z 16.06.1998 r.

¹¹⁹ Pismo DG/41014-7/01 z 12.09.2001 r.

¹²⁰ Pismo GD/1050/2001 z 19.09.2001 r.

¹²¹ Dz. U. Nr 100, poz. 1079.

W swych wyjaśnieniach w trakcie kontroli sprawdzającej¹²² Prezes URE stwierdził m. in., że „formuła przyjęta w rozporządzeniu z 12 lutego 2003 r. (oparta na średnim dobowym zużyciu) jest lepsza od rozwiązania dotychczasowego”.

Jednocześnie z przekazanych przez Urząd w 2003 r. materiałów wynikało, że:

- W 2001 r. wydano 5 decyzji w sprawie ukarania przedsiębiorstw energetycznych na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 *ustawy p. e.* Dotyczyły one:

- **Daewoo Motor Polska Sp. z o.o. w Lublinie** – niedobór na koniec lutego, marca, września i października 2000 r. w wysokości od 574,3 ton (IX) do 21 391 ton (X); kara w kwocie 1 000 zł odpowiadająca 0,003% przychodu z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w 1999 r.;
- **Elektrociepłownia „GIGA” Sp. z o.o. w Świdniku** – niedobór w okresie październik 2000 – styczeń 2001 wynoszący od 5 264 ton (X) do 6 356 ton (I); kara w kwocie 5 000 zł (zapłacona w 2001 r.) odpowiadająca 0,035% przychodu z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w 2000 r.;
- Elektrociepłownia „Elbląg” - niedobór w okresie listopad 1999 r. – kwiecień 2000 r. wynoszący od 122 ton (IV) do 9 295 ton (XII); odstąpiono od wymierzenia kary, ponieważ ujawnione niedobory wynikały z faktu nieterminowych dostaw węgla przez kontrahentów przedsiębiorstwa;
- PEC „Lubartów” Sp. z o.o. - niedobór w okresie luty – kwiecień 2000 r. wynoszący odpowiednio od 648 ton do 2 858 ton; kara w kwocie 2 000 zł odpowiadająca 0,05% przychodu z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w 2000 r.;
- Elektrociepłownia „Zielona Góra”, niedobór w okresie styczeń – czerwiec 2001 r. wynoszący od 1.674 ton (VI) do 11.078 ton (III); kara w kwocie 24 110,50 zł odpowiadająca 0,05% przychodu z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w 2000 r.
- W 2002 r., **Elektrociepłowni „Rzeszów”**, za niedobór wynoszący w dniu 31.03.2001 r. – 33 722 ton Prezes URE nałożył karę w wysokości 50 000,0 zł, co stanowiło 0,1% przychodu z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w 2000 r. Od decyzji tej przedsiębiorstwo wniosło odwołanie do sądu, a sprawa - w momencie przesyłania przez Urząd wyjaśnień Izbie – nie była zakończona.

Zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami we wszystkich przypadkach wysokość niedoborów odnoszono do mocy osiągalnej.

Z przedstawionych przez URE informacji wynikało jednocześnie, że trzy z pięciu kar nałożonych przez Urząd w 2001 r. (PEC „Lubartów” oraz Elektrociepłownie „Elbląg” i „Zielona Góra”) było wynikiem działań podjętych na skutek interwencji NIK w trakcie lub po zakończeniu kontroli P/01/058.

Z informacji przekazanych przez elektrownie i elektrociepłownie wynikało z kolei, że URE - w latach 2001 – 2002 - nie wszczynało postępowania w sprawie wymierzania kary nawet w sytuacjach, z których jednoznacznie wynikało, że nie utrzymywały one normatywnych wielkości zapasów.

¹²² Pismo GP/393/2003 z 21.03.2003 r.

Przykładowo Elektrownia „Kozienice” w piśmie DN/TG/GP/263/1050/02 z 21.05.2002 r., stanowiącym odpowiedź na wezwanie Oddziału Centralnego URE o przekazanie – w trybie art. 28 *ustawy p. e.* informacji obejmujących m. in. wielkość zapasów - stwierdziła, że na dzień 31.12.2001 r. wynosiły one 574 000 ton, podczas gdy zgodnie z wymogiem §3 *rozp. MG z 20.04.98 r.* ich wielkość normatywna powinna osiągnąć poziom 644 050 ton.

W *Informacji o działalności kontrolnej Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2002 r.*, charakteryzując ujawnione nieprawidłowości wskazywano m. in. za fakt utrzymywania zapasów węgla na poziomie niższym niż wymagany przepisami. Jednocześnie w praktycznych wnioskach płynących z tych ustaleń podkreślano, że:

- utrzymywane zapasy paliw zapewniały ciągłość dostaw,
- wskazywano na konieczność zweryfikowania zasad ustalania dobowego zużycia (skrajne zachowania przedsiębiorstw),
- w toku kontroli bieżącej nie stwierdzono nieprawidłowości, które mogłyby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

3.3.2. Zapasy węgla brunatnego

Węgiel brunatny jest po węglu kamiennym drugim podstawowym pierwotnym nośnikiem energii w naszym kraju. Jego udział w produkcji energii elektrycznej od początku lat dziewięćdziesiątych utrzymuje się na poziomie 35 – 40%.

Łączna moc zainstalowana w elektrowniach i elektrociepłowniach zawodowych wynosiła: w 1998 r. – 34 320 MW; w 1999 r. – 34 163 MW; w 2000 r. – 34 839 MW; w 2001 r. – 34 669 MW, a w 2002 r. – 35 077 MW, w tym w elektrowniach na węgiel brunatny odpowiednio: 9 930 MW; 9 148 MW; 9 178 MW; 9.233 MW oraz 9 243 MW, tj. 28,9%; 26,8%; 26,3%; 26,6% oraz 26,4% jej całkowitej wielkości.

Energia elektryczna produkowana z węgla brunatnego jest tańsza o około 30% od energii elektrycznej uzyskiwanej z węgla kamiennego.

W Polsce pięć elektrowni („Adamów”, „Bełchatów”, „Konin”, „Pątnów” i „Turów”) pracuje na węglu brunatnym. Trzy z nich („Pątnów”, „Adamów”, „Konin”) stanowią zespół – PAK SA

Kontrolą Izby objęto PAK SA oraz Elektrownię „Bełchatów”.

3.3.2.1. Metodyka określania poziomu normatywnego zapasów i ich faktyczny poziom w latach 1998 - 2000

Pojęcie „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych, bez przeciążania urządzeń wytwórczych”, wyznaczające poziom zużycia dobowego i poziom zapasów znajdowało również swoje zastosowanie w przypadku węgla brunatnego. Stosownie do uregulowań zawartych w § 3 *rozp. MG z 20.04.98 r.*, w zależności od sposobu dostarczania paliwa do elektrowni, poziom zapasu normatywnego odpowiadać powinien:

- w Elektrowni „Bełchatów”, do której węgiel dostarczany był taśmociągami z **Kopalni Węgla Brunatnego (KWB) „Bełchatów” SA** - trydobowemu zużyciu;
- w poszczególnych elektrowniach wchodzących w skład PAK SA, do których węgiel dostarczany był wagonami kolejowymi – do elektrowni „Pątnów” i „Konin” z **KWB „Konin” SA**, a do Elektrowni „Adamów” z **KWB „Adamów” SA** – jednodobowemu zużyciu.

*Sposób określenia
zużycia dobowego
i wielkości normatywnej
zapasu*

**Sposób obliczania i poziom
zapasów normatywnych
według Rady**

Rada ds. Cen Transferowych wielkość zapasu normatywnego w elektrowniach na węgiel brunatny określiła na poziomie jednodobowego zużycia z analogicznego okresu roku ubiegłego.

Na podstawie ww. kryterium dokonano wyliczeń poziomu zapasów obowiązkowych dla poszczególnych elektrowni na lata 1998 – 1999, w rozbiciu na poszczególne miesiące.

Średnioroczny zapas normatywny według *Rady* na lata 1998 – 1999 wynosił dla wszystkich elektrowni na węgiel brunatny 170,8 tys. ton, a w odniesieniu do jednostek objętych kontrolą 143,2 tys. ton. Tym samym średnioroczny poziom zapasu w kontrolowanych przez NIK elektrowniach stanowił 83,8% jego globalnej wielkości dla tych lat.

Dla okresu zimowego średnioroczny zapas wyliczony przez *Radę* wynosił 180,8 tys. ton, a w zakładach objętych kontrolą 151,6 tys. ton, stanowiąc odpowiednio 83,9% jego całkowitego poziomu dla wszystkich jednostek.

Szacunki *Rady* Izba zastosowała także w odniesieniu do 2000 r.

**Sposób obliczania
poziomu zapasu
według NIK**

Normatywną wielkość zapasów węgla brunatnego, podobnie jak w przypadku elektrowni na węgiel kamienny, Izba określała:

- dla okresu zimowego - na podstawie mocy osiągalnej,
- dla okresu letniego – na podstawie dla faktycznego zużycia z analogicznego okresu roku ubiegłego.

**Porównanie wielkości
zapasów normatywnych
wyliczonych przez NIK
i Radę**

W Zał. Nr 6 na str. 142 zestawiono wielkości normatywne zapasów otrzymane przy zastosowaniu obydwu metod dla skontrolowanych elektrowni na węgiel brunatny w latach 1999 - 2000.

Porównując średnioroczne wielkości zapasów normatywnych uzyskane przy zastosowaniu metody *Rady* i NIK dla kontrolowanych elektrowni na węgiel brunatny:

- w 1999 r. – poziom określony przez NIK stanowił 264,3% wielkości ustalonej przez *Radę*;
- w 2000 r. – odpowiednio 264,1%.

W przypadku średniorocznego zapasu dla okresu zimowego różnice pomiędzy wynikami obliczeń uzyskanymi przy zastosowaniu obydwu algorytmów wynosiły: dla 1999 r. – 288,8%, a dla 2000 r. – 289,7%.

Jednocześnie charakterystyczne jest, że tak duże różnice w zakresie poziomu normatywnych zapasów wyliczonych obydwoma metodami spowodowane były praktycznie znaczną rozbieżnością obliczeń dla jednego podmiotu, tj. Elektrowni „Bełchatów”. W odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosiły one 339,6% oraz 340,7%, a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego 371,5% oraz 372,9%.

Jeżeli chodzi natomiast o elektrownie wchodzące w skład PAK SA, odchylenia te były mniejsze niż w elektrowniach i elektrociepłowniach na węgiel kamienny, stanowiąc od 103,6% (2000 r. Elektrownia „Adamów” średnioroczna wielkość zapasów) do 134,5% (1999 r. i 2000 r. Elektrownia „Pątnów” wielkość średnioroczna dla okresu zimowego) wielkości ustalonej przez Izbę.

**Porównanie faktycznego
poziomu zapasów
z wielkościami
normatywnymi**

Podobnie jak w przypadku zapasów węgla kamiennego, w kontrolowanych elektrowniach na węgiel brunatny, Izba porównała faktyczny poziom zapasów paliwa podstawowego z ich wielkością normatywną określoną na podstawie omówionej wcześniej metody.

Rezultaty tej konfrontacji przedstawiono w Zał. Nr 6 na str. 142.

Średnioroczne faktyczne wielkości zapasów, w czterech elektrowniach za węgiel brunatny w latach 1999 – 2000 stanowiły 29,3% wielkości ustalonej przez Izbę.

W przypadku miesięcy zimowy wielkości te wynosiły odpowiednio 25,5% oraz 25,6%.

Powyższa sytuacja, podobnie jak przy porównaniu wielkości normatywnej zapasu wyliczonej przez NIK i *Rade*, wynikała z rozbieżności wyliczeń dla Elektrowni „Bełchatów”, w której:

- w 1999 r. faktyczny łączny poziom zapasów stanowił 14,5% jego wielkości normatywnej ustalonej przez NIK, a w 2000 r. uległ on obniżeniu do 14,0%,
- w latach 1999 – 2000 faktyczna suma zapasu średniorocznego dla okresu zimowego była niższa od wielkości normatywnych ustalonych przez NIK, stanowiąc w 1999 r. 13,5% tej wielkości, a w 2000 r. 12,7%.

Elektrownia „Bełchatów”

W latach 1998 – 2000 Elektrownia „Bełchatów” - z uwagi na brak odpowiednich warunków składowania paliwa podstawowego nie gromadziła i nie utrzymywała zapasów węgla brunatnego w ilości co najmniej trzydobowego zużycia, tj. na poziomie określonym obowiązującymi wówczas przepisami § 3 ust. 2 *rozp. MG z 20.04.98 r.*

Możliwości gromadzenia węgla przez elektrownię, wynoszące niespełna 70 tys. ton, stanowiły tylko około 50% dobowego zużycia, przy czym 48,8 tys. ton przypadało na zapasy technologiczne, tj. zawarte w zasobniku szczelinowym (20 tys. ton) i zasobnikach przykotłowych (28,8 tys. ton). Na placu węglowym w normalnych warunkach eksploatacji można było pomieścić tylko 21 tys. ton, tj. zapas wystarczający na około 4 godziny pracy elektrowni.

W badanym okresie nie dopełniono także obowiązku, wynikającego z przepisu § 3 ust. 3, tj. umownego zobowiązania dostawcy do utrzymywania na terenie swojego składowiska, do dyspozycji elektrowni, zapasów węgla w ilości co najmniej dwudziestodobowego przewidywanego zużycia węgla. Nie wprowadzono bowiem odpowiedniego aneksu do - obowiązującej do końca 1998 r. - umowy średnioterminowej nr 1/EE/96 z 15.03.1996 r. o dostawę węgla przez KWB „Bełchatów”. Nie podjęto również prac mających na celu – w myśl § 8 *rozp. MG z 20.04.98 r.* – wypełnienie obowiązujących warunków składowania węgla w terminie jednego roku od daty jego wejścia w życie. Wysokość ewentualnych nakładów - bez kosztów wykupu terenów leśnych, dodatkowych przenośników itp. – szacowano na ponad 55,7 mln zł.

Elektrownia czyniła natomiast intensywne starania w **Ministerstwie Skarbu Państwa (MSP)**¹²³ – jeszcze przed wejściem w życie przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.* - o przejęcie od kopalni placu uśredniania węgla o pojemności około 500 tys. ton. Zapewniało to utrzymanie zapasu w wysokości przekraczającej poziom normatywny.

W odpowiedzi na te działania resort¹²⁴ przytaczał przepisy art. 48 *ustawy z dnia 25 września 1998 r. o przedsiębiorstwach państwowych*¹²⁵, które nie pozwalają organowi założycielskiemu na pozbawienie przedsiębiorstwa składników wydzielonego lub nabytego mienia. Jednocześnie Ministerstwo wskazało na art. 46a ust. 1 tej *ustawy*, który nakłada obowiązek zgłoszenia przez przedsiębiorstwo państwowe organowi założycielskiemu zamiaru dokonania czynności prawnej polegającej m. in. na dokonaniu darowizny lub nieodpłatnym oddaniu do

¹²³ Pismo DT/TN/2518/97 z 26.02.1997 r. i DT/TN/4522/97 z 10.04.1997 r.

¹²⁴ Pismo DNZ -VI – ER/1126/97 z 15.04.1997 r.

¹²⁵ t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 i Nr 240, poz. 2055.

użytkowania innym podmiotom w drodze umów prawa cywilnego. Do przekazania przez KWB placu uśredniania elektrowni jednak nie doszło.

Elektrownia i kopalnia wspólnym pismem z 28.01.1999 r., adresowanym do MG, zasygnalizowały, że jakkolwiek zgodnie z §3 pkt 2 *rozp. MG z 20.04.98 r.* elektrownia zobowiązana była do utrzymywania 3-dobowego zapasu węgla brunatnego, to w obecnie istniejącym stanie nie miała warunków do utrzymywania większych zapasów niż kilkunastogodzinne ani do zbudowania stosownego placu węglowego. Pomijając koszty związane z jego budową, z uwagi na układ terenów zajmowanych przez inne przedsiębiorstwa, plac taki mógłby powstać w odległości większej niż plac uśredniania KWB.

W rezultacie Ministerstwo Gospodarki¹²⁶ uznało racjonalność tej argumentacji i wyraziło zgodę na traktowanie zapasów węgla składowanego łącznie przez elektrownię i kopalnię jako spełniających warunki określone w § 3 ust. 2 ww. *rozp.*, a węgla gotowego do wydobywania w odkrywce kopalni jako zapasu dwudziestodniowego.

Słuszność stanowiska elektrowni potwierdzono również w nowelizacji z 02.11.2000 r.¹²⁷, w której odstąpiono od obowiązku przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne normy trzydobowej (w przypadku transportu paliwa taśmociągami), a za zapas u dostawcy uznano węgiel w złożu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego, przygotowany do wydobywania i dostarczenia.

W tych okolicznościach oraz biorąc pod uwagę ilość węgla w złożu (wg stanu na 18.10.2000 r. stan węgla odkrytego wynosił 21 245 tys. ton, a gotowego – 14 812 tys. ton, co odpowiadało zapasowi 105 dobowemu przy pełnym osiągalnym obciążeniu elektrowni) NIK uznała, że postępowanie elektrowni w badanym zakresie było racjonalne i uzasadnione gospodarczo.

W latach 1999 – 2000 Elektrownia „Bełchatów” zachowała – pomimo częstego nie utrzymywania przez kopalnię na placu uśredniania węgla zapasu paliwa wystarczającego na trzy doby - ciągłość dostaw energii elektrycznej i ciepłej. Przykładowo w 1999 r. średnioroczny łączny zapas węgla w elektrowni na placu KWB wynosił 309,5 tys. ton, stanowiąc 95,5% wielkości normatywnej (324,0 tys. ton), a dla okresu zimowego odpowiednio 98,0% (365,0 tys. ton wobec 372,6 tys. ton). W 1999 r. zapasy węgla w elektrowni i na placu KWB były niższe od zapasów obowiązkowych w ośmiu miesiącach. W 2000 r. sytuacja ta miała miejsce w siedmiu miesiącach. Średnioroczny faktyczny łączny zapas wynosił w tym roku 293,0 tys. ton stanowiąc 90,2% wielkości normatywnej – 325,0 tys. ton. Dla okresu zimowego wielkość faktyczna łącznego zapasu stanowiła 94,6% poziomu normatywnego (353,7 tys. ton wobec 374,0 tys. ton).

Na niezakłóconą wskutek braków paliwa pracę tej elektrowni, w ocenie Izby, istotny wpływ miała sprawna i bieżąca wymiana informacji tym zakładem i kopalnią, której zasady opracowano jeszcze w 1990 r. we wspólnej instrukcji dla służb dyspozytorskich.

W elektrowniach wchodzących w skład PAK SA:

- w 1999 r. faktyczny średnioroczny poziom zapasów był wyższy od wielkości normatywnej w elektrowniach „Adamów” (121,5%) i „Konin” (151,6%), a niższy w Elektrowni „Pątnów” (98,9%); w przypadku okresu zimowego poziom zapasów był niższy od wielkości normatywnej w dwóch z trzech

¹²⁶ Pismo Podsekretarza Stanu w MG DE-6-073-319/TG/369W/99 z 22.02.1999 r.

¹²⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1079.

elektrowni, tj. w Elektrowni „Pątnów” - 84,4% oraz Elektrowni „Adamów” – 85,8%, a wyższy w Elektrowni „Konin” – 123,7%,

- w 2000 r. we wszystkich elektrowniach faktyczny średnioroczny poziom zapasów był wyższy od wielkości normatywnej ustalonej przez NIK stanowiąc od 112,6% (Elektrownia „Adamów”) do 147,8% (Elektrownia „Konin”) jej poziomu; w przypadku okresu zimowego sytuacja w Elektrowni „Konin” nie uległa zmianie (123,7%), natomiast dwie pozostałe elektrownie zmniejszyły poziom niedoboru: do 91,5% - w przypadku Elektrowni „Adamów” oraz do 92,8% - w przypadku Elektrowni „Pątnów”.

Mając na względzie kryterium legalności Izba zwróciła uwagę na fakt, że poziom zapasów nie zawsze odpowiadał wymogom określonym w *rozp. MG z 20.04.98 r.* Powyższy stan nie wpłynął jednak w sposób niekorzystny na nieprzerwaną pracę niezależnych od siebie źródeł energii jakimi były elektrownie „Pątnów”, „Adamów” i „Konin”. Odstępstwa od ustalonych norm zapasów paliw dotyczyły w szczególności:

Elektrownia „Pątnów” realizując postanowienia § 3 ust 1 pkt 2 *rozp. MG z 20.04.98 r.* dotyczące „gromadzenia i utrzymywania w magazynach składowiskach i zbiornikach zapasów paliw, będących paliwem podstawowym, w ilości odpowiadającej co najmniej dla węgla brunatnego – jednodobowemu zużyciu”, składowała w okresie kontrolowanym (VIII.1998 - XII. 2000) dobowe zapasy węgla w wysokości 132% średniodobowego zużycia. W okresie wiosenno – letnim 1999 i 2000 roku średniodobowe zapasy węgla wynosiły 137% normy określonej w § 5 pkt 1 lit. b. Norma określona w § 5 pkt. 1 lit. a nakazywała z kolei gromadzenie zapasu dla mocy osiągalnej „bez przeciążania urządzeń wytwórczych”, a więc dla rzeczywistej, średniodobowej mocy osiągalnej. W sprawozdaniach G - 10.1 zarejestrowano średniodobową moc osiągalną w wysokości 1 075 MW, a wyliczona dla niej norma zapasu wynosiła 28 659 ton. Przyjmując do oceny Izby tak określoną normę stwierdzono, iż średniodobowe zapasy w okresie jesienno – zimowym wynosiły 28 123 ton i stanowiły 98% normy. NIK podziela pogląd wyrażony przez Kierownika Działu Energetycznego w sprawie koniecznej tolerancji wagowej sięgającej (+, –) 10% normy, ponieważ ważniejsza jest ciągłość dostaw i ochrona jego kaloryczności, jednakże w listopadzie 1999 r. stan zapasów wyniósł 21 200 ton i stanowił jedynie 74% normy. Niski stan zapasów wyjaśniono tym, iż od września do końca listopada trwał remont podtorza torowiska i koniecznym było wybranie węgla na długości 150 m estakady. W ocenie Izby nie jest celowe przeprowadzanie remontów planowych w okresie jesienno – zimowym.

W Elektrowni „Adamów” w okresie wiosenno – letnim gromadzono średniodobowe zapasy węgla w wysokości 17 800 ton, co stanowiło 159% średniodobowego zużycia węgla z tego samego okresu roku poprzedniego. Moc zainstalowana tej elektrowni wynosiła 600 MW natomiast średnioroczna moc osiągalna zarejestrowana w sprawozdaniach G-10.2 w latach 1998 - 2000 wynosiła 550 MW. Wyliczona dla tej mocy norma zapasu wynosiła 16 116 ton, natomiast faktyczny średniodobowy zapas węgla w okresie jesienno – zimowym wyniósł 14 514 ton i był niższy od wymaganej normy o 11%. Mniejszy zapas węgla, w stosunku do wymaganej normy w okresie zimowym 1999/2000 roku, wyjaśniono i udokumentowano prowadzeniem prac remontowych na estakadach Elektrowni oraz ograniczeniem wydobywania węgla w KWB spowodowanym niższym zapotrzebowaniem węgla przez Elektrownię. Stale utrzymywano natomiast zapasy w wysokości od 1,1 do 1,3 krotności średniego zużycia

dobowego, co zdaniem NIK, spełniało wymóg bezpiecznej pracy wytwórczej Elektrowni.

3.3.2.2. Normatywna i faktyczna wielkość zapasów w latach 2001 - 2002

Opisana powyżej sytuacja w elektrowniach na węgiel brunatny, w ocenie Izby, wskazywała na zasadność nowelizacji przepisów *rozp. MG z 20.04.98 r.*, w części dotyczącej węgla brunatnego, dokonanej w listopadzie 2000 r. Uwzględniła ona sytuację istniejącą w Elektrowni „Bełchatów”, której specyfika nie została ujęta w jego pierwotnym brzmieniu oraz uporządkowała sytuację w elektrowniach wchodzących w skład PAK SA

**Elektrownia
„Bełchatów”**

W trakcie kontroli P/01/058 prowadzonej w Elektrowni „Bełchatów” NIK pozytywnie oceniła praktykę dodatkowego gromadzenia węgla na placu uśredniania kopalni podzielać pogląd przedstawiony w wyjaśnieniu złożonym do protokołu kontroli. przez Głównego Inżyniera ds. Gospodarki Energetycznej, że „stawianie wymogu posiadania zapasu trzydobowego” jest dla niej korzystne.

Z wyjaśnień uzyskanych w 2003 r.¹²⁸ wynikało tymczasem, że prowadzone w 2001 r. przez elektrownię negocjacje z KWB dotyczące *Umowy średnioterminowej na dostawę węgla na lata 2002 – 2005* nie doprowadziły do zamieszczenia w niej zapisów obligujących KWB „Bełchatów” SA i Elektrownię „Bełchatów” SA do utrzymywania trzydobowego zapasu węgla na placach obu stron. Zostało to spowodowane trudnościami w utrzymywaniu trzydobowego zapasu (szczególnie w okresie letnim) przez kopalnię, a przede wszystkim tym, że *rozp. MG z 20.04.98 r.* w swym znowelizowanym brzmieniu („dla węgla brunatnego - dwudziestodobowemu zużyciu, z uwzględnieniem zapasu węgla gromadzonego i utrzymywanego przez dostawcę na podstawie umowy sprzedaży zawartej na okres nie krótszy niż jeden rok z przedsiębiorstwem energetycznym; za zapas węgla u dostawcy może być uznany węgiel w złożu odkrywkowej kopalni węgla brunatnego, przygotowany do wydobycia i do dostarczenia do przedsiębiorstwa energetycznego”) nie nakazywało utrzymywania trzydobowych zapasów.

W 2001 r. średnioroczny łączny zapas węgla w elektrowni i na placu KWB wynosił 352,9 tys. ton, stanowiąc 112,2% wielkości normatywnej dla zapasu trzydobowego (314,5 tys. ton), a dla okresu zimowego odpowiednio 101,6% (390,8 tys. ton wobec 384,8 tys. ton). W 2001 r. zapasy węgla w elektrowni i na placu KWB były niższe od trzydobowego zużycia w czterech miesiącach. W 2002 r. sytuacja ta miała miejsce już w dziewięciu miesiącach. Średnioroczny faktyczny łączny zapas wynosił w tym roku 271,4 tys. ton stanowiąc 86,1% wielkości trzydobowego zużycia – 315,1 tys. ton. Dla okresu zimowego wielkość faktyczna łącznego zapasu stanowiła 90,5% poziomu tego zużycia (347,0 tys. ton wobec 383,3 tys. ton).

Mając natomiast na względzie wartość normatywną zapasu odpowiadają 20 – dniowemu zużyciu:

- w 2001 r. średnioroczna wartość zapasu wynosiła 2 096,8 tys. ton, a dla okresu zimowego 2 565,4 tys. ton, przy zapasie faktycznym zgromadzonym w KWB wynoszącym: średniorocznie 15 826,7 tys. ton, a w okresie zimowym 16 264,0 tys. ton;
- w 2002 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 2 100,9 tys. ton i 2 555,7 tys. ton oraz 14 180,0 tys. ton oraz 14 000,0 tys. ton.

¹²⁸

Pismo DT/TZG/GG/3596 z 10.03.2003 r.

Tym samym:

- w 2001 r. średnioroczny faktyczny poziom zapasów stanowił 754,8% wielkości normatywnej, a w okresie zimowym 634,0%
- w 2002 r. wielkości te wynosiły 674,9% i 547,8%.

ZE „PAK” SA

W ramach realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli P/01/058 Prezes Zarządu – Dyrektor Generalny Zespołu Elektrowni „Pątnów – Adamów – Konin” wydał *Zarządzenie Nr 31 A z dnia 7 sierpnia 2001 r. w sprawie tworzenia zapasów paliwa w ZE PAK S.A.*, w którym zobowiązał Dyrektorów Produkcji i Dyrektorów Elektrowni do utrzymywania zapasów dobowych w wysokości: w Elektrowni „Pątnów” - 32,0 tys. ton; w Elektrowni „Adamów” – 17,6 tys. ton oraz w Elektrowni „Konin” – 15,6 tys. ton oraz nie prowadzenia prac remontowych na torowiskach, które zmniejszały pojemność estakad węglowych.

Z przekazanych w trakcie kontroli sprawdzającej danych dotyczących lat 2001 – 2002¹²⁹ wynikało, że:

- w 2001 r.:
 - w Elektrowni „Adamów” faktyczny średnioroczny zapas wynosił 20,3 tys. ton, a w okresie zimowym 22,8 tys. ton, przy normatywnym zapasie dobowym wynoszącym odpowiednio 13,0 tys. ton oraz 17,6 tys. ton;
 - w Elektrowni „Konin” faktyczny średnioroczny zapas wynosił 24,6 tys. ton, a w okresie zimowym 24,1 tys. ton, przy normatywnym zapasie dobowym wynoszącym odpowiednio 11,6 tys. ton oraz 15,6 tys. ton;
 - w Elektrowni „Pątnów” faktyczny średnioroczny zapas wynosił 30,2 tys. ton, a w okresie zimowym 30,4 tys. ton, przy normatywnym zapasie dobowym wynoszącym odpowiednio 24,1 tys. ton oraz 32,0 tys. ton,
- w 2002 r.:
 - w Elektrowni „Adamów” faktyczny średnioroczny zapas wynosił 20,2 tys. ton, a w okresie zimowym 18,3 tys. ton, przy normatywnym zapasie dobowym wynoszącym odpowiednio 13,8 tys. ton oraz 17,6 tys. ton;
 - w Elektrowni „Konin” faktyczny średnioroczny zapas wynosił 23,9 tys. ton, a w okresie zimowym 24,7 tys. ton, przy normatywnym zapasie dobowym wynoszącym odpowiednio 11,9 tys. ton oraz 15,6 tys. ton;
 - w Elektrowni „Pątnów” faktyczny średnioroczny zapas wynosił 28,5 tys. ton, a w okresie zimowym 28,2 tys. ton, przy normatywnym zapasie dobowym wynoszącym odpowiednio 25,3 tys. ton oraz 30,2 tys. ton.

Przedstawione wyżej stany zapasów w poszczególnych elektrowniach uwzględniały sytuację jednego dnia (wielkości na koniec poszczególnych miesięcy). Przykładowo wysokość zapasu poniżej wielkości normatywnej w Elektrowni „Pątnów” w okresie zimowym 2002 r. (na przełomie stycznia i lutego) nie zakłóciła ani nie groziła zakłóceniem pracy elektrowni „Pątnów” i „Adamów”. W dniu 31.01.2002 r. w Elektrowni „Pątnów” stan zapasu węgla na estakadzie wynosił 19,0 tys., a stały zapas w bunkrach przykotłowych 7,2 tys. W elektrowni „Adamów” stan zapasu węgla na estakadzie wynosił wówczas 11,0 tys. ton. W konsekwencji, w analizowanym okresie nie wystąpiła sytuacja obniżenia mocy bloków elektrowni bądź ograniczenia dostawy dla odbiorców ze względu na brak węgla.

W elektrowniach „Konin”, „Adamów” i „Pątnów” istniały dodatkowo zaprojektowane warunki do gromadzenia zapasów węgla na estakadach kolejowych, placach węglowych, zbiornikach szczelinowych, bunkrowniach

¹²⁹ Pismo DM/ME/117/03 z 14.03.2003 r.

i zbiornikach przykotłowych, w których dla każdej z nich można było zgromadzić odpowiednio: 21,0 tys. ton, 25,8 tys. ton i 32,0 tys. ton, tj. na poziomie jednodobowego zużycia dla mocy osiągalnej wynoszącego: 15,6 tys. ton w Elektrowni „Konin”; 17,6 tys. ton w Elektrowni „Adamów” oraz 32,0 tys. ton w Elektrowni „Pątnów”. Awaryjne stany zapasów węgla na estakadach wynosiły natomiast: dla Elektrowni „Adamów” - 7,0 tys. ton; Elektrowni „Konin” – 6,0 tys. ton, a Elektrowni „Pątnów” – 11,0 tys. ton.

Podstawowy zapas węgla gromadzony był natomiast na terenie kopalń: KWB „Adamów” SA dla Elektrowni „Adamów” oraz KWB „Konin” SA dla elektrowni „Konin” i „Pątnów”.

NIK pozytywnie oceniła fakt, że Zarząd ZE „PAK” SA zawarł 28.12.2000 r. z KWB „Konin” SA oraz 14.02.2001 r. roku z KWB „Adamów” SA porozumienia na utrzymywanie dziewiętnastodobowych zapasów węgla w złożu. W ocenie Izby powyższe umowy zabezpieczały utrzymywanie dwudziestodobowego zapasu. Poziom gwarantowany przez KWB „Adamów” wynosił bowiem 18 421 ton/dzień, a przez KWB „Konin” 46 316 ton/dzień.

Stan zapasów węgla gotowego w kopalniach, według stanu na 31.12.2002 r., kształtował się na poziomie:

- w KWB „Konin” – 8 689 tys. ton,
- w KWB „Adamów” – 3 122 tys. ton.

Zapas ten wystarczał na 9 do 10 miesięcy pracy ZE „PAK” SA przy pełnym obciążeniu. Czas dowozu węgla z najdalszej odkrywki wynosi ok. 30 minut.

Zdaniem NIK złoża węgla brunatnego, z których pozyskiwany surowiec stanowi bezpośrednio strumień zaopatrzenia elektrowni, przy ich odpowiednim przygotowaniu - zagwarantowanym w stosownych umowach - można traktować jako zapas. Dodatkowo, w ocenie Izby, integralne połączenie kopalń węgla brunatnego z kontrolowanymi elektrowniami redukuje znaczenie zapasów utrzymywanych w tych przedsiębiorstwach energetycznych dla utrzymania niezawodności zaopatrzenia w ten nośnik energii, a problem zupełnie nie istniałby w sytuacji utworzenia struktur organizacyjnych obejmujących kopalnie i elektrownie.

3.3.2.3. Nowa metodyka określania poziomu normatywnego zapasów

W przypadku elektrowni na węgiel brunatny swą aktualność zachowują wcześniejsze uwagi NIK dotyczące metodyki wyznaczania normatywnej wielkości zapasów określonej w *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.*, zawarte w pkt 3.3.1.3. *Informacji* „Nowa metodyka określania poziomu normatywnego zapasów” na str. 54 - 63, a odnoszące się do węgla kamiennego.

Przeprowadzona przez NIK - na podstawie danych rzeczywistych z lat 2000 – 2002 - symulacja wielkości zapasów normatywnych dla 2003 r. jednoznacznie wskazuje, że przy ich obecnym poziomie – abstrahując od posiadanych rezerw – w odniesieniu do tej grupy elektrowni, w których (na podstawie § 2 ust. 1 pkt 2 *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.*) minimalny zapas w poszczególnych miesiącach 2003 r. odpowiadać powinien 20 – dobowemu zużyciu, zgromadzone w nich faktycznie zapasy umożliwiały im ciągłą pracę: w styczniu – przez 26 dni, w lutym - przez 20 dni, w okresie od marca do września – przez 16 dni, w październiku - przez 20 dni, listopadzie – przez 22 dni, a w grudniu – przez 24 dni. W konsekwencji średnioroczny zapas faktyczny odpowiadać tam będzie niespełna 19 dniom nieprzerwanej pracy.

W przypadku węgla brunatnego Izba nie przeprowadziła - na zasadach analogicznych jak w przypadku elektrowni i elektrociepłowni na węgiel kamienny (patrz pkt 3.3.1.4. *Informacji* „Koszty tworzenia i utrzymywania zapasów” na str. 63 - 67) – symulacji porównującej faktyczne koszty zakupu dostarczonego w 2002 r. węgla (dla wielkości zapasu średniorocznego i średniorocznego w okresie listopad – marzec) z wielkościami normatywnymi uzyskanymi przy zastosowaniu metodyk określonych kolejno w *rozp. MG z 20.04.98 r.* i *rozp. MG PiPS z 12.02.03 r.*. Spowodowane to zaś zostało następującymi przesłankami:

- Począwszy od 2001 r. elektrownie na węgiel brunatny za zapas tego paliwa mogły uznawać węgiel w złożu KWB.
- W praktyce, w całym analizowanym okresie, elektrownie wchodzące w skład ZE PAK SA na swoim terenie gromadziły zapasy odpowiadające jedno - dniowemu zużyciu, a Elektrownia „Bełchatów” (z uwzględnieniem zapasu na placu uśredniania KWB) trzy – dniowemu, podczas gdy w odniesieniu do elektrowni i elektrociepłowni normatywna wielkość zapasów odpowiada trzydziesto- lub dwudziesto - dobowemu zużyciu.
- W latach 1998 – 2002 funkcjonował szczególny mechanizm kształtowania ceny węgla brunatnego który nie miał zastosowania w przypadku węgla kamiennego - *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania cen węgla brunatnego*¹³⁰.
- W porównaniu z węglem kamiennym, cena tony węgla brunatnego jest względnie niska¹³¹.

3.3.2.4. Gospodarowanie zapasami węgla

Wysokość zużycia węgla, poziom jego dostaw i wielkość zapasów w badanych jednostkach w latach 1999 - 2002

Elektrownie na węgiel brunatny objęte kontrolą zakupiły ogółem: w 1999 r. – 51 471,0 tys. ton; w 2000 r. – 49 037,6 tys. ton; w 2001 r. – 50 079,5 tys. ton; a w 2002 r. – 22 822,9 tys. ton.

Zużycie węgla w badanych jednostkach wyniosło: w 1999 r. – 51 464,2 tys. ton, w 2000 r. – 49 041,1 tys. ton, w 2001 r. – 50 072,0 tys. ton oraz w 2002 r. – 49 169,4 tys. ton.

Jeżeli chodzi o zapas końcowy (według stanu na 31.12, z uwzględnieniem zapasu na placu uśredniania w KWB „Bełchatów”) wynosił on: w 1998 r. – 454,6 tys. ton; w 1999 r. – 561,0 tys. ton; w 2000 r. – 551,5 tys. ton; w 2001 r. – 489,9 tys. ton i w 2002 r. – 357,6 tys. ton.

Ogólne zużycie węgla, poziom jego dostaw i wielkość zapasów w latach 1999 - 2002

Według *Informacji o pracy krajowego systemu elektroenergetycznego za miesiąc grudzień 1998 r., grudzień 1999 r., grudzień 2000 r., grudzień 2001 r. i grudzień 2002 r.* opracowywanej PSE S.A – Departament Zarządzania Systemem Przesyłowym (obecnie Departament Zarządzania Usługami Operatorskimi):

¹³⁰ Dz. U. Nr 132, poz. 868. Jego postanowienia obowiązywały od 12.11.1998 r. Z dniem 01.01.2003 r., na skutek nowelizacji *ustawy p. e.* (wykreślenie art. 48 – Dz. U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1144), funkcjonujące dotychczas rozwiązania w tym zakresie przestały obowiązywać.

¹³¹ Średnia cena tony węgla brunatnego z KWB „Adamów” SA wynosiła: w 1998 r. – 36,7 zł; w 1999 r. – 39,9 zł, w 2000 r. – 45,8 zł, w 2001 r. – 50,1 zł oraz w 2002 r. – 48,7 zł, a z KWB „Konin” SA odpowiednio: 34,7 zł; 39,2 zł; 43,6 zł; 48,4 zł i 49,5 zł.

W odniesieniu do KWB „Bełchatów” SA ceny 1 tony kształtowała się na następującym poziomie: w 1998 r. – 24,5 zł; w 1999 r. – 26,7 zł, w 2000 r. – 29,6 zł; w 2001 r. – 34,6 zł, a w 2002 r. – 36,2 zł.

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych
paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

- zużycie węgla brunatnego - w skali całego sektora - od początku roku wynosiło: w 1999 r. – 59 995,4 tys. ton, w 2000 r. – 59 347,4 tys. ton, w 2001 r. – 58 662,9 tys. ton, a w 2002 r. – 57 553,9 tys. ton.,
- zapas końcowy, według stanu na dzień 31 grudnia (z uwzględnieniem zapasu na placu uśredniania w KWB „Bełchatów”), w kolejnych latach analizowanego okresu wynosił odpowiednio: 621,9 tys. ton; 591,2 tys. ton, 521,7 tys. ton oraz 482,2 tys. ton.

Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w Zał. Nr 8 na str. 144.

W latach 1999 – 2002:

- zapasy węgla brunatnego, według stanu na koniec grudnia, w przedsiębiorstwach energetycznych objętych kontrolą Izby stanowiły odpowiednio: 90,2%; 93,3%; 93,9% i 74,2% ich ogólnej wielkości;
- zużycie węgla brunatnego odpowiadało natomiast w kolejnych latach: 85,8%; 82,6%; 85,4% oraz ponownie 85,4% jego globalnej konsumpcji w całym sektorze.

**Faktyczny zapas węgla
(w dniach zużycia)
w kontrolowanych
elektrowniach**

Faktyczny zapas węgla brunatnego w badanych elektrowniach w latach 1999 – 2002 (wyrażony w dniach zużycia), a wyliczony na podstawie zebranych danych przedstawiono w Zał. Nr 7 na str. 143. I tak:

- W 1999 r. w PAK SA w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił on od 1,3 dnia (Elektrownia „Pątnów”) do 1,8 dnia (Elektrownia „Konin”), a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 1,1 dnia (Elektrownia „Adamów”) do 1,7 dnia (Elektrownia „Konin”). W Elektrowni „Bełchatów” wielkości te wynosiły odpowiednio 3,2 i 3,6 dni. Jednocześnie w tym roku faktyczny zapas nie przekraczał jednodniowego zużycia (wynosząc 1,0) w elektrowniach: „Adamów” w miesiącach luty, marzec, kwiecień i październik oraz „Pątnów” - odpowiednio w miesiącach: wrzesień – 0,8 dnia i październik – 0,9 dnia. W Elektrowni „Bełchatów” faktyczny zapas nie przekraczał trzydniowego zużycia w czerwcu – 2,3 dni; w lipcu – 2,7 dni i w sierpniu – 2,1 dni.
- W 2000 r. w PAK SA w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił on od 1,6 dnia (elektrownie „Adamów” i „Pątnów”) do 2,1 dnia (Elektrownia „Konin”), a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 1,4 dnia (Elektrownia „Adamów”) do 2,0 dnia (Elektrownia „Konin”). W Elektrowni „Bełchatów” wielkości te wynosiły odpowiednio 3,1 i 3,5 dni. Jednocześnie w tym roku faktyczny zapas nie przekraczał jednodniowego zużycia (wynosząc 1,0) jedynie w styczniu 2000 r. w Elektrowni „Adamów”. W Elektrowni „Bełchatów” zapas trzydniowy nie był utrzymywany w: styczniu – 2,7 dni; kwietniu – 2,5 dni; czerwcu – 2,2 dni; sierpniu – 2,5 dni; wrześniu – 1,2 dnia i listopadzie – 2,9 dni.
- W 2001 r. w PAK SA w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił on od 1,4 dnia (Elektrownia „Pątnów”) do 2,7 dni (Elektrownia „Konin”), a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 1,4 dnia (Elektrownia „Pątnów”) do 2,7 dni (Elektrownia „Konin”). W Elektrowni „Bełchatów” wielkości te wynosiły odpowiednio 3,7 dni oraz 3,8 dni. Jednocześnie w tym roku faktyczny zapas przekraczał jednodniowe zużycie we wszystkich elektrowniach wchodzących w skład PAK SA. W Elektrowni „Bełchatów” zapas trzydniowy nie był utrzymywany i wynosił: w styczniu – 2,9 dni; wrześniu – 2,1 dni oraz październiku – 2,9 dni.
- W 2002 r. w PAK SA w odniesieniu do wielkości średniorocznej wynosił on od 1,5 dnia (Elektrownia „Pątnów”) do 2,7 dni (Elektrownia „Konin”),

a w przypadku wielkości średniorocznej dla okresu zimowego od 1,4 dnia (elektrownie „Adamów” i „Pątnów”) do 2,7 dni (Elektrownia „Konin”). W Elektrowni „Bełchatów” wielkości te wynosiły odpowiednio 2,9 dnia oraz 3,5 dni. Jednocześnie w tym roku faktyczny zapas nie przekraczał jednodniowego zużycia (wynosząc 1,0) w Elektrowni: „Adamów” w marcu, a w Elektrowni „Pątnów” odpowiednio w miesiącach październik i listopad. W Elektrowni „Bełchatów” faktyczny zapas nie przekraczał trzydniowego zużycia w : kwietniu – 2,8 dni; maju – 2,9 dni; lipcu – 1,9 dnia; sierpniu – 1,7 dnia; wrześniu – 1,5 dnia oraz grudniu – 2,6 dni.

Umowy na dostawy węgla

W przypadku kontroli w elektrowniach na węgiel brunatny Izba nie wносиła krytycznych uwag do sposobu:

- zabezpieczenia interesów elektrowni w przypadku dostaw paliwa o niskiej jakości (parametry paliwa miały wpływ na cenę węgla),
- przestrzegania wewnętrznych uregulowań w zakresie zasad gospodarki węglem,
- poboru prób i wykonywania jego analiz.

Przykładowo umowy średnioterminowe nr 1/EE/96 z 15.03.1996 r. i nr 2/EE/99 z 23.04.1999 r. zawarte przez Elektrownię „Bełchatów” z KWB w zał. 3 określały parametry jakościowe węgla brunatnego w rozbiu na parametry średnioroczne, dobowe i chwilowe (średnie ze wszystkich pracujących podajników przykotłowych. W odniesieniu do parametrów dobowych ich wartość wynosiła nie mniej niż: wartość opałowa – 6 600 kJ/kg, zawartość popiołu - do 18%, wilgotność całkowita – do 57%. Dodatkowym parametrem mającym wpływ na cenę węgla brunatnego w rozliczeniu dobowym i miesięcznym była siarka całkowita, której graniczne parametry określono w przedziale 0,60% - 0,72% lub 0,60% - 0,75%. Poniżej i powyżej tej zawartości następowało stosowne podwyższenie lub obniżenie ceny węgla.

Załączniki nr 4 do ww. umów zawierały instrukcje współpracy w zakresie poboru prób i wykonywania analiz węgla brunatnego dostarczanego przez KWB do Elektrowni. Określały one m. in., że:

- nadzór nad pracą próbierni, pobór próbek pierwotnych i przygotowanie próby zmianowej wykonują wspólnie próbobiorca z KWB i Elektrowni,
- parametry dobowe węgla obliczane są jako średnioważone z trzech zmian ostatniej doby,
- po pobraniu ostatnich prób jednostkowych z danej zmiany przygotowuje się próbę zmianową przez wymieszanie ośmiu prób jednostkowych,
- z próby zmianowej pobiera się próbę rozjemczą, którą po opisaniu i opłombowaniu należy przechowywać przez okres 10 dni od daty pobrania,
- próbobiorcy przekazują odpowiednio przygotowane próbki laborantom KWB i Elektrowni, którzy po otrzymaniu prób do analiz wykonują wspólnie wszystkie czynności aż do uzyskania wyników poszczególnych analiz i obliczenia wartości opałowej,
- wyniki zmianowych analiz jakości węgla przekazywane są do Wydziału Gospodarki Energetycznej i Kontroli w elektrowni i do Oddziału Laboratorium Chemicznego w KWB,
- analizy wykonywane są w cyklu tygodniowym, tj. tydzień w Elektrowni i tydzień w KWB.

3.3.2.5. Kontrola stanu zapasów

Zdaniem Izby, w odniesieniu do tego zagadnienia - podtrzymując ogólną ocenę zawartą w pkt 3.3.1.6. *Informacji* „Kontrola stanu zapasów” na str. 73 – 82, a dotyczącą kontroli P/01/058 - należy dodać, że w przypadku elektrowni na węgiel brunatny NIK nie stwierdziła aby URE przeprowadzał tam bezpośrednio kontrolę dotyczącą utrzymywania zapasów paliwa w wysokości i na zasadach określonych w *rozp. MG z 20.04.98 r.*

ZE „PAK” SA wysłał natomiast dwie informacje pisemne do Ministerstwa Gospodarki, w których informowano o realizacji jego postanowień, zawierając w nich jednocześnie dane dotyczące: stanu zapasów węgla brunatnego oraz paliw płynnych, wielkości węgla odkrytego i gotowego w kopalniach, a także działań podejmowanych w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych.

W piśmie DP/979/10/00 z 11.10.2000 r. skierowanym do Dyrektora Departamentu Energetyki w MG ZE „PAK” SA informował, że:

- Kopalnia Konin SA posiada obecnie węgla odkrytego ok. 16 860 tys. ton, a węgla gotowego ok. 12 150 tys. Kopalnia Adamów SA posiada węgla odkrytego ok. 6 800 tys. ton oraz gotowego 5 800 tys. ton.
- Na dzień 10.10.2000 r. stan zapasu węgla brunatnego w ZE PAK SA wynosi 57 600 ton przy wymaganym (zgodnie z § 5 *rozp.* w okresie od 01.05. do 31.10) 44 100 ton. W okresie od 01.11. do 30.04. podniesiemy stan zapasów do wysokości 64 000 ton, tj. zgodnie z wymogami rozporządzenia.
- W okresie wymaganym rozporządzeniem na estakadach przedsiębiorstwa będzie znajdowała się wymagana ilość węgla równa dobowemu zużyciu.

Analogiczne dane - w 2000 r.¹³² - do Ministerstwa przesyłała Elektrownia „Bełchatów”, informując o: stanie zapasów węgla odkrytego – 21 245 tys. ton i węgla gotowego – 14 812 tys. ton. Znalazło się tam także stwierdzenie, że w celu zabezpieczenia się przez sytuacjami niezwykle, stan zapasów na placu uśredniania KWB – zgodnie z umowa średnioterminową – wynosić będzie w okresie od 01.11 do 30.04 nie mniej niż 360 tys. ton.

ZE „PAK” SA oraz Elektrownia „Bełchatów” były ponadto objęte przeprowadzonym przez DNiKJ URE w I kwartale 1999 r. sondażem mającym na celu ustalenie, czy przedsiębiorstwa energetyczne wywiązują się z ciążącego na nich obowiązku utrzymywania zapasów. Jego wyniki przedstawiono w *Ocenie wywiązywania się przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku utrzymywania zapasów paliw w ilościach zapewniających utrzymanie ciągłości dostaw energii do odbiorców.*

W odniesieniu do elektrowni „Bełchatów” dane zaprezentowane w *Ocenie...* wyglądały następująco:

- paliwo podstawowe - węgiel brunatny,
- wymagany stan zapasów w dobach - 3,
- dobowe zużycie paliw dla okresu zimowego (01.11-30.04) – 103 028 ton, a dla - okresu letniego (01.05 - 31.10) – 91 771 ton,
- rzeczywiste średniobobowe zużycie paliw w grudniu 1998 r. – 97 124 ton,
- stan zapasów na dzień 31.12.1998 r. w tonach – 60 488, w dniach - 0,6,
- ocena przestrzegania obowiązku utrzymywania zapasów – nie.

¹³² Pismo DT/ZWE/11502/2000 z 18.10.2000 r.

W przypadku „PAK” SA (dane zebrano w rozbięciu na poszczególne jednostki jak i w odniesieniu do całego Zespołu) *Ocena...* stwierdzała że:

- paliwo podstawowe - węgiel brunatny,
- wymagany stan zapasów w dobach - 1,
- dobowe zużycie paliw dla okresu zimowego (Zespół) – 64 300 ton, a dla - okresu letniego – 44 100 ton,
- rzeczywiste średniobobowe zużycie paliw w grudniu 1998 r. – 49 494 ton,
- stan zapasów na dzień 31.12.1998 r. w tonach (Zespół) – 54 700, w dniach - 0,9,
- ocena przestrzegania obowiązku utrzymywania zapasów – nie z komentarzem, że „niski stan zapasów w Elektrowni „Pątnów” spowodowany był awarią ładowarki trwającą 48 h i niemożnością przyjmowania w tym czasie dostaw węgla.”

W treści *Oceny...* znalazło się następujące stwierdzenie „największe braki w zapasach występują w Elektrowni Bełchatów w Rogowcu (poz. 10 załącznika) – ok. 80%”.

Dane zawarte w *Ocenie...* dotyczące Elektrowni „Bełchatów” pochodziły z odpowiedzi udzielonej przez zakład Urzędowi¹³³. W piśmie tym - podpisanym przez Zastępcę Dyrektora ds. Technicznych, a udostępnionym przez Elektrownię w trakcie kontroli P/01/058, poza żądanymi danymi, znalazło się także następujące stwierdzenie „elektrownia powinna posiadać zapas określony przepisami § 3 punkt 2 rozp. MG z 20.04.98 r. w wysokości 370 200 t przy czym wielkość ta jest zawyżona bowiem nie uwzględnia dyspozycyjności elektrowni oraz rzeczywistego dobowego zapotrzebowania na energię elektryczną”

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, w ocenie Izby, także w przypadku elektrowni na węgiel brunatny, a w szczególności Elektrowni „Bełchatów”, URE dysponował informacjami przemawiającymi za podjęciem działań zmierzających do wystąpienia do Ministerstwa Gospodarki z propozycjami nowelizacji przepisów rozp. MG z 20.04.98 r. Brak inicjatywy w tym zakresie NIK ocenia krytycznie z punktu widzenia celowości.

W ramach prowadzonej w 2003 r. kontroli ZE PAK SA przekazał Izbie kopie informacji przesyłanej do MG, a informującej resort o stanie zapasów węgla brunatnego¹³⁴. Zgodnie z zawartymi w nich danymi:

- W 2001 r.:
KWB „Konin” posiadała ok. 11 245 tys. ton węgla gotowego i ok. 15 805 tys. ton węgla odkrytego, natomiast KWB „Adamów” 3 745 tys. ton węgla gotowego, a odkrytego 4 652 tys. ton. Według stanu na 26.09.2001 r. poziom zapasów węgla brunatnego w ZE PAK SA wynosił 57,8 tys. ton przy wymaganej (zgodnie z § 5 rozp. MG z 20.04.98 r. w okresie od 01.05 do 31.10) wielkości 44,1 tys. ton.
- W 2002 r.:
KWB „Konin” posiadała (30.09.2002 r.) zapas węgla odkrytego w wysokości 13 277 tys. ton, a węgla gotowego 8 767 tys. ton, co wystarczało na 184 dni pracy elektrowni „Pątnów” i „Konin” z pełną mocą. KWB „Adamów” SA dysponowała natomiast zapasem węgla odkrytego w wysokości 4 508 tys. ton, a gotowego – 3 508 tys. ton, tj. na 199 dni pracy Elektrowni „Adamów”. Na dzień 12.10.2002 r. stan zapasu węgla brunatnego wynosił 45,5 tys. ton przy

¹³³ Pismo DT/TG/1003/99 z 27.01.1999 r.

¹³⁴ Pismo DP/1213/2001 z 05.10.2001 r. oraz pismo DM/ME/671/2002 z 14.10.2002 r.

wymaganym (zgodnie z § 5 *rozp. MG z 20.04.98 r.* w okresie od 01.05 do 31.10) poziomie 42,2 tys. ton.

Jednocześnie w latach 2001 – 2002 ZE PAK SA złożył trzy pisemne odpowiedzi na wystąpienia URE, dotyczące gromadzenia i utrzymywania zapasów węgla brunatnego¹³⁵.

W przypadku Elektrowni „Bełchatów”, w analogicznym okresie, URE dwukrotnie zasięgał tam informacji dotyczących zużycia węgla oraz jego zapasów rzeczywistych i obowiązkowych¹³⁶.

Z informacji jakie elektrownia ta przesłała do Izby¹³⁷ wynikało, że:

- W grudniu 2001 r. dobowe zużycie węgla wynosiło 130,1 tys. ton, poziom jego zapasów w elektrowni - 58,8 tys. ton, a z uwzględnieniem placu KWB - 409,8 tys. ton (normatywny zapas trzydobowy – 390,3 tys. ton). Jednocześnie zapas obowiązkowy 20 – dobowy odpowiadał 2 602 tys. ton, przy faktycznym zapasie węgla gotowego do wydobycia w KWB – 16 240 tys. ton.
- W grudniu 2002 r. dobowe zużycie węgla wynosiło 131,7 tys. ton, poziom jego zapasów w elektrowni - 58,8 tys. ton, a z uwzględnieniem placu KWB – 279,8 tys. ton (normatywny zapas trzydobowy – 395,1 tys. ton). Jednocześnie zapas obowiązkowy 20 – dobowy odpowiadał 2 634 tys. ton, przy faktycznym zapasie węgla gotowego do wydobycia w KWB – 12 350 tys. ton.

3.3.3. Zapasy obowiązkowe paliw ciekłych

Zrównoważenie struktury nośników energii wchodzących do bilansu energetycznego Polski wymaga importu brakujących paliw. Największe uzależnienie w tym zakresie występuje w odniesieniu do ropy naftowej (prawie 100%).

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, a jednocześnie proces integracji z Unią Europejską, gdzie problematyka zapasów obowiązkowych paliw płynnych odgrywa ważną rolę, stan zapasów paliw ciekłych zgromadzony na koniec 2002 r., w ocenie NIK, z jednej strony nie gwarantował osiągnięcia do końca 2008 r. poziomu wymaganego w Unii, z drugiej zaś, w przypadku powstania zakłóceń, nie zapewniał bezpieczeństwa energetycznego kraju w tym zakresie.

3.3.3.1. Poziom i struktura zapasów utworzonych w latach 1998 – 2002

Zdaniem NIK przedsiębiorcy zobowiązani, na podstawie przepisów *ustawy o r. p.*, do tworzenia i utrzymywania w latach 1998 – 2002 zapasów obowiązkowych paliw ciekłych wywiązywali się z nałożonego na ich obowiązku.

Poniżej przedstawiono, w porządku chronologicznym, ustalony w trakcie kontroli, przebieg tego procesu.

**Tworzenie
zapasów paliw
ciekłych w 1998 r.**

W 1998 r. Minister Gospodarki stwierdził, w drodze kolejnych decyzji administracyjnych z 02.07.1998 r., obowiązek utworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez następujących producentów i importerów:

- **Rafineria Nafty „Jedlicze” SA w Jedliczach** - decyzja Nr 5,
- **Petrochemia „Płock” SA w Płocku** - decyzja Nr 6,
- **Rafineria „Gdańska” SA w Gdańsku** - decyzja Nr 7,

¹³⁵ Pisma: DM/ME/292/2002 z 21.05.2001 r.; DM/ME/660/2002 z 11.10.2002 r. oraz DM/ME/682/2002 z 17.10.2002 r.

¹³⁶ Pisma DKN/2244/2002/ASA z 14.05.2002 r. oraz DPE/1301/2002/KG z 03.10.2002 r.

¹³⁷ Pismo DT/TZG/GG/3596 z 10.03.2003 r.

- **Rafineria Nafty „Glimar” SA w Gorlicach** - decyzja Nr 8,
- **Rafineria „Trzebinia” SA w Trzebini** - decyzja Nr 9,
- **Centrala Produktów Naftowych „CPN” SA w Warszawie** - decyzja Nr 10.

W powyższych decyzjach uwzględnione zostały również wnioski zainteresowanych przedsiębiorców (Petrochemii „Płock” oraz rafinerii „Gdańska” i „Glimar”) dotyczące możliwości tworzenia do 30 % zapasów pod postacią ropy naftowej.

Łącznie na 1998 r. ustalono utworzenie 210,2 tys. ton zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, z tego w produkcie finalnym - 161,9 tys. (w tym benzyn - 79,8 tys. ton i olejów napędowych - 82,1 tys. ton) oraz w ropie naftowej - 90,3 tys. ton.

Osiągnięty stan zapasów na 31.12.1998 r. wynosił 210,6 tys. ton, co stanowiło 100,2 % ogólnej wielkości zapasów przewidzianych do utworzenia, z tego w produkcie finalnym - 162,3 tys. ton (benzyn - 80,0 tys. ton i olejów napędowych - 82,3 tys. ton). Ponadto utworzono zapasy ropy naftowej wynoszące 90,3 tys. ton, co w wyniku jej przerobu, pozwalało uzyskać dalsze 48,3 tys. ton paliwa ciekłego. W sumie, utworzone w 1998 r. zapasy odpowiadały 2 % rocznej podaży paliw na polski rynek – czyli wystarczały na 7 dni ich konsumpcji.

Zestawienie zbiorcze stanu zapasów paliw ciekłych w Polsce, według stanu 31.12.1998 r. (w tys. ton), przedstawiono w Zał. Nr 10 na str. 147.

Doświadczenia wynikające z tworzenia w 1998 r. zapasów obowiązkowych paliw ciekłych doprowadziły do nowelizacji przepisów *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 29 września 1997 r. w sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystania, a także sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych*¹³⁸. Weszły one w życie w maju 1998 r. i dotyczyły:

- wprowadzenia obowiązku tworzenia zapasów sukcesywnie na przestrzeni roku, po 1/12 w skali miesiąca (stan zapasów na 30.06.1998 r. wynosił 71,8 tys. ton, co stanowiło zaledwie 34% ogólnej wielkości przewidzianej do utworzenia w tym roku),
- dopuszczenia możliwości tworzenia zapasów w benzynach ołowiowych i bezołowiowych w sposób zamienny, z wyeliminowaniem docelowo benzyn ołowiowych,
- określenia odrębnej stawki dotacji przedmiotowej dla zapasów utrzymywanych w postaci ropy naftowej.

W 1999 r. Minister Gospodarki stwierdził, w drodze kolejnych decyzji administracyjnych z 31.03.1999 r., obowiązek utworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez następujących producentów i importerów:

- Rafineria „Glimar” - decyzja Nr 1,
- Rafineria „Jedlicze” - decyzja Nr 2,
- CPN - decyzja Nr 3,
- Rafineria „Gdańska” - decyzja Nr 4,
- Petrochemia „Płock” - decyzja Nr 5,
- Rafineria „Jasło” - decyzja Nr 6,
- Rafineria „Trzebinia” - decyzja Nr 7.

**Tworzenie
zapasów paliw
ciekłych w 1999 r.**

¹³⁸

Dz. U. z 1998 r. Nr 35, poz. 330.

W powyższych decyzjach uwzględnione zostały również wnioski zainteresowanych przedsiębiorców (Petrochemii „Płock” oraz rafinerii „Gdańska” i „Glimar”) dotyczące możliwości tworzenia do 30 % zapasów pod postacią ropy naftowej.

Łącznie na 1999 r. ustalono utworzenie 219,27 tys. ton zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, z tego w produkcie finalnym - 170,32 tys. (w tym benzyn - 80,62 tys. ton i olejów napędowych - 92,85 tys. ton) oraz w ropie naftowej - 92,05 tys. ton.

Osiągnięty stan zapasów na 31.12.1999 r. wynosił ogółem (narastająco 1998 r. i 1999 r.) 429,47 tys. ton, z tego w produkcie finalnym - 334,48 tys. ton (benzyn - 160,62 tys. ton i olejów napędowych - 173,86 tys. ton). Ponadto utworzono zapasy ropy naftowej wynoszące 182,35 tys. ton, co w wyniku jej przerobu, pozwalało uzyskać dalsze 97,15 tys. ton paliwa ciekłego. W sumie, utworzone zapasy stanowiły ok. 14 dni konsumpcji paliw ciekłych w kraju. Zestawienie zbiorcze stanu zapasów paliw ciekłych w Polsce, według stanu 31.12.1999 r. (w tys. ton), przedstawiono w Zał. Nr 10 na str. 148.

Pomimo wprowadzonego obowiązku systematycznego tworzenia zapasów, według stanu na 30.06.1999 r., wymaganego poziomu zapasów nie osiągnęła Rafineria „Jasło”. Zaległości z I półrocza zostały nadrobione w okresie lipiec – sierpień, a Minister odstąpił od wymierzenia kary.

W II półroczu 1999 r. po przeprowadzonej reorganizacji i prywatyzacji powstał **Polski Koncern Naftowy (PKN) „Orlen” SA**, który w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przejął zadania od Petrochemii „Płock” i CPN.

Stosownie do uprawnień nadanych w art. 18 ust. 2 *ustawy o r. p.*, Minister Gospodarki w 1999 r. zezwolił na czasowe obniżenia stanu zapasów obowiązkowych paliw płynnych w następujących przypadkach:

- Na podstawie wniosku rafinerii „Gdańska”, decyzją z 28.10.1999 r. nastąpiło obniżenie stanu zapasów benzyn silnikowych o 10 tys. ton (o 37% w stosunku do obowiązku utworzenia i utrzymania 27 tys. ton na koniec 1999 r.) oraz 10 tys. ton olejów napędowych do silników (o 29% w stosunku do obowiązku utworzenia i utrzymania 34,5 tys. ton na koniec 1999 r.). Zezwolenia powyższego udzielono na okres do 30.11.1999 r., tj. na 33 dni wobec maksymalnie dozwolonego okresu 60 dni, uzasadniając to trudną sytuacją na rynku paliwowym, na którym operowała rafineria.
- Na podstawie wniosku PKN „Orlen”, decyzją z 09.11.1999 r. nastąpiło obniżenie stanu zapasów 15 tys. ton olejów napędowych do silników (o 15% w stosunku do obowiązku utworzenia i utrzymania 98,1 tys. ton na koniec 1999 r.). Zezwolenia powyższego udzielono na okres do 30.12.1999 r., tj. na 51 dni, uzasadniając to trudną sytuacją na rynku paliwowym, na którym operuje PKN i mając na uwadze nie dopuszczenie do zachwiania równowagi podaży oleju napędowego na krajowym rynku paliwowym.

W 2000 r. Minister Gospodarki stwierdził, w drodze decyzji administracyjnych z 29.02.2000 r., obowiązek utworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez następujących producentów i importerów:

- PKN „Orlen”,
- Rafineria „Gdańska”,
- Rafineria „Jasło”,
- Rafineria „Jedlicze”,
- Rafineria „Glimar”,

**Tworzenie
zapasów paliw
ciekłych w 2000 r.**

- Rafineria „Trzebinia”.

W powyższych decyzjach uwzględnione zostały również wnioski zainteresowanych przedsiębiorców (PKN „Orlen” oraz rafinerii „Gdańska” i „Glimar”) dotyczące możliwości tworzenia do 30 % zapasów pod postacią ropy naftowej.

Na 2000 r. ustalono utworzenie ogółem 206,12 tys. ton zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, z tego w produkcie finalnym - 155,47 tys. (w tym benzyn - 67,75 tys. ton i olejów napędowych - 87,72 tys. ton) oraz w ropie naftowej - 107,36 tys. ton.

Osiągnięty stan zapasów na 31.12.2000 r. wynosił ogółem (narastająco 1998 r., 1999 r. i 2000 r.) 642,69 tys. ton, z tego w produkcie finalnym - 489,64 tys. ton (benzyn silnikowych - 228,17 tys. ton i olejów napędowych - 261,47 tys. ton). Ponadto utworzono zapasy ropy naftowej wynoszące 289,63 tys. ton, co w wyniku jej przerobu, pozwalało uzyskać dalsze 153,05 tys. ton paliwa ciekłego. W sumie, utworzone zapasy stanowiły ok. 20 dni konsumpcji paliw ciekłych w kraju.

Zestawienie zbiorcze stanu zapasów paliw ciekłych w Polsce, według stanu na 31.12.2000 r. (w tys. ton), przedstawiono w Zał. Nr 10 na str. 149.

Stosownie do uprawnień nadanych w art. 18 ust. 2 *ustawy o r. p.*, Minister Gospodarki w 2000 r. zezwolił na czasowe obniżenia stanu zapasów obowiązkowych paliw płynnych w następujących przypadkach:

- Na podstawie wniosku rafinerii „Gdańska”, decyzją z 25.10.2000 r. nastąpiło obniżenie stanu zapasów olejów napędowych do silników o 30 tys. ton (o 43% w stosunku do obowiązku utworzenia i utrzymania 70,3 tys. ton na koniec 2000 r. i o 43% ilości olejów dotychczas utrzymywanych). Zezwolenia powyższego udzielono na okres do 24.12.2000 r., tj. na 60 dni, uzasadniając to: zwiększonym popytem na paliwa, który chwilowo przekraczał możliwości przerobcze rafinerii; niekorzystną sytuacją cenową ropy oraz oleju napędowego na rynkach światowych oraz niedopuszczeniem do rozregulowania rynku paliwowego i ewentualnego wzrostu współczynnika inflacji.
- Na podstawie wniosku PKN „Orlen”, decyzją z 25.10.2000 r. nastąpiło obniżenie stanu zapasów 30 tys. ton olejów napędowych do silników (o 21% w stosunku do obowiązku utworzenia i utrzymania łącznie 145,4 tys. ton na koniec 2000 r. i 22% ilości olejów dotychczas utrzymywanych). Zezwolenia powyższego udzielono na okres do 24.12.2000, tj. na 60 dni, uzasadniając to: trudną sytuacją na rynku paliwowym, na którym operuje PKN oraz niekorzystną sytuacją cenową ropy i oleju napędowego na rynkach światowych, a także niedopuszczeniem do rozregulowania rynku paliwowego i ewentualnego wzrostu współczynnika inflacji.

Według stanu na koniec 2000 r. kontrolowane rafinerie utrzymywały 98,1% zapasów benzyn, 96,4% zapasów oleju napędowego i 100% zapasów ropy naftowej.

W 2001 r. Minister Gospodarki stwierdził, w drodze decyzji administracyjnych z 28.02.2001 r., obowiązek utworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez następujących producentów i importerów:

- PKN „Orlen”,
- Rafineria „Gdańska”,
- Rafineria „Jasło”,
- Rafineria „Jedlicze”,

- Rafineria „Glimar”,
- Rafineria „Trzebinia”.

W powyższych decyzjach uwzględnione zostały również wnioski zainteresowanych przedsiębiorców (PKN „Orlen” oraz rafinerii „Gdańska” i „Glimar”) dotyczące możliwości tworzenia do 30 % zapasów pod postacią ropy naftowej.

Na 2001 r. ustalono utworzenie ogółem 204,4 tys. ton zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, z tego w produkcie finalnym – 149,5 tys. (w tym benzyn - 62,9 tys. ton i olejów napędowych - 86,6 tys. ton) oraz w ropy naftowej – 93,3 tys. ton.

Osiągnięty stan zapasów na 31.12.2001 r. wynosił ogółem (narastająco 1998 r., 1999 r., 2000 r. i 2001 r.) 847,0 tys. ton, z tego w produkcie finalnym – 639,2 tys. ton (benzyn silnikowych – 291,3 tys. ton i olejów napędowych – 347,9 tys. ton). Ponadto utworzono zapasy ropy naftowej wynoszące 382,9 tys. ton, co w wyniku jej przerobu, pozwalało uzyskać 92,1 tys. ton benzyn silnikowych, 115,7 tys. ton oleju napędowego oraz 100,0 tys. ton oleju napędowego. W sumie, utworzone zapasy stanowiły ok. 26 dni konsumpcji paliw ciekłych w kraju.

Zestawienie zbiorcze stanu zapasów paliw ciekłych w Polsce, według stanu na 31.12.2001 r. (w tys. ton), przedstawiono w Zał. Nr 10 na str. 150.

Od 1 stycznia 2002 r. obowiązuje znowelizowana *ustawa o r. p.* W przyjętych w niej rozwiązaniach założono, że - w celu osiągnięcia na koniec 2008 r. wymaganego przez Unię Europejską poziomu zapasów paliw ciekłych odpowiadających 90 – dniowej konsumpcji – nowy system oparty będzie o dwa filary:

- rezerwy państwowe gospodarcze (r. p. g.), których stan na koniec 2001 r. wynosił około 14 dni i nadal miał być utrzymywany na tym poziomie,
- zapasy obowiązkowe paliw ciekłych, których wielkość będzie stopniowo powiększana w tempie minimum 7-dniowego rocznego popytu, które tworzyć będą wszyscy przedsiębiorcy (producenci i importerzy działający na rynku).

Stan r. p. g. przeznaczonych na poczet zapasów paliw ciekłych, według stanu na dzień 31.12.2001 r. wynosił:

- oleje napędowe - 187,8 tys. ton (100 tys. ton oleju napędowego do czerwca 2002 r była w odświeżaniu)
- ropa naftowa - 442,4 tys. ton.

W wyniku przerobu 442,4 tys. ton ropy naftowej oraz przy uwzględnieniu produktów finalnych stan rezerw gospodarczych na koniec 2001 r. wynosił ogółem 608,4 tys. ton, z tego:

- benzyn silnikowych - 109,4 tys. ton,
- olejów napędowych - 376,6 tys. ton,
- olejów opałowych - 122,4 tys. ton.

Powyższe ilości paliw zgromadzonych w ramach r. p. g. zabezpieczały 14-dniowe zużycie.

Według stanu na dzień 31.12.2001 r. stan zapasów paliw ciekłych (rezerwy i zapasy obowiązkowe) wynosił 1 556,6 tys. ton, w tym:

- benzyn silnikowych - 492,7 tys. ton,
- olejów napędowych - 840,1 tys. ton,
- olejów opałowych - 222,8 tys. ton.

Część zapasów - w ilości 728,4 tys. ton. - utrzymywana była pod postacią ropy naftowej.

Olej opałowy wykazywany w stanie zapasów był w całości utrzymywany pod postacią ropy naftowej.

Ogółem na koniec 2001 r. stan zapasów paliw ciekłych pokrywał ok. 40 dni zużycia krajowego benzyn i olejów napędowych, z czego zapasy paliw pokrywały 26 dni, a rezerwy gospodarcze 14 dni.

Do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w 2002 r. przystąpiło (zgłosiło wniosek o wpis do rejestru) 50 – ciu przedsiębiorców. W ich skład wchodziło siedmiu producentów – rafinerii (sześć rafinerii tworzących zapasy w poprzednich latach uzupełniła **Rafineria „Czechowice - Dziedzice” SA**) oraz 43 importerów.

Osiągnięty na dzień 31.12.2002 r. stan zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w postaci produktów finalnych wynosił (narastająco od 1998 r.) 663,67 tys. ton, z czego:

- na benzyny silnikowe przypadało 220,31 tys. ton, w tym 23,935 tys. ton w półprodukcie,
- na oleje napędowe przypadało 244,35 tys. ton, w tym 31,663 tys. ton w półprodukcie,
- na oleje opałowe przypadało 199,01 tys. ton, w tym 14,923 tys. ton w półprodukcie.

Ponadto część zapasów obowiązkowych paliw ciekłych utrzymywana była pod postacią ropy naftowej. Ich poziom wynosił 693,49 tys. ton i mając na uwadze proces technologiczny z ww. ilości tego surowca można było wyprodukować:

- 182,5 tys. ton benzyn silnikowych,
- 170,1 tys. ton oleju napędowego,
- 199,2 tys. ton oleju opałowego.

Uwzględniając powyższe, ogólny stan zapasów paliw ciekłych na dzień 31.12.2002 r. wynosił 1 204,3 tys. ton (w przeliczeniu na produkty gotowe).

Utworzone dotychczas zapasy stanowią:

- w przypadku benzyn - 31,5 dni,
- w przypadku oleju napędowego – 31 dni,
- w przypadku oleju opałowego – 34 dni,
- ogółem – 32 dni,

konsumpcji paliw ciekłych w kraju według zużycia dziennego za 2001 r.¹³⁹

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące zapasów obowiązkowych paliw ciekłych utworzonych na dzień 31.12.2002 r. przedstawiono w Zał. Nr 10 na str. 151.

Stan r. p. g. przeznaczonych na poczet zapasów paliw ciekłych, według stanu na dzień 31.12.2002 r. wynosił:

- oleje napędowe – 122,0 tys. ton,
- ropa naftowa - 441,0 tys. ton.

W wyniku przerobu 441,0 tys. ton ropy naftowej oraz przy uwzględnieniu produktów finalnych stan rezerw gospodarczych na koniec 2002 r. wynosił ogółem 541,4 tys. ton, z tego:

- benzyn silnikowych - 110,3 tys. ton,
- olejów napędowych - 236,7 tys. ton,
- olejów opałowych - 194,4 tys. ton.

Powyższe ilości paliw zgromadzonych w ramach r. p. g. zabezpieczały 14,3 dniowe zużycie.

¹³⁹

Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie wielkości średniej dziennej konsumpcji paliw ciekłych w 2001 r. (M. P. Nr 13, poz. 228).

Według stanu na dzień 31.12.2002 r. stan zapasów paliw ciekłych (rezerwy i zapasy obowiązkowe) wynosił 1 745,7 tys. ton, w tym:

- benzyn silnikowych - 513,0 tys. ton,
- olejów napędowych - 649,7 tys. ton,
- olejów opałowych - 583,0 tys. ton.

Część zapasów - w ilości 1 134,49 tys. ton. - utrzymywana była pod postacią ropy naftowej.

Ogółem - na koniec 2002 r. - stan zapasów paliw ciekłych pokrywał ok. 44 dni zużycia krajowego benzyn i olejów napędowych oraz około 50 dni zużycia oleju opałowego. Łącznie zgromadzone zapasy paliw ciekłych pokrywały 46 dniowe zużycie.

**Realizacja przez
Ministra Gospodarki
w latach 1998 – 2000
kompetencji w zakresie
nakładania obowiązku
tworzenia zapasów
paliw ciekłych**

W trakcie kontroli P/01/058 NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, oceniła sposób realizacji przez MG zadań wynikających z art. 15 i 17 *ustawy o r. p.*, w wersji obowiązującej do końca 2001 r. Powyższa ocena odnosiła się w szczególności do ujawnionych w trakcie kontroli przypadków nieobjęcia w latach 1998 – 1999 obowiązkiem tworzenia zapasów importerów, w odniesieniu do których resort dysponował danymi świadczącymi o sprowadzeniu przez nich ponad 200 tys. ton paliw. W konsekwencji, w latach 1998 – 2000, nie wszyscy importerzy, którzy sprowadzili paliwa w ilości przekraczającej ww. limit, tworzyli i utrzymywali zapasy obowiązkowe paliw ciekłych, a jednocześnie przyjęty przez MG system kontroli i monitorowania tego procesu nie ujawniał takich przypadków, co zdaniem NIK wskazuje na jego nieskuteczność.

Przepis art. 15 *ustawy o r. p.* (w brzmieniu obowiązującym do końca 2001 r.) stanowił, że obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych dotyczył producentów lub importerów, których roczna produkcja (import) przekracza 200 tys. ton paliw. Wypełnienie powyższego kryterium przez producenta lub importera rodziło z kolei, zgodnie z art. 17, po stronie Ministra uprawnienie do stwierdzenia tego obowiązku i jego nałożenia na takiego przedsiębiorcę, w drodze decyzji administracyjnej. Jak wykazała kontrola takie decyzje Ministra Gospodarki podejmowane były wyłącznie w stosunku do przedsiębiorców, którzy sami ujawnili wielkość produkcji lub importu, po analizie nadesłanych przez nich dokumentów w tej sprawie. W Ministerstwie nie istniał natomiast system weryfikacji danych o produkcji lub imporcie, dzięki któremu Minister - w celu wykonania zadań wynikających z art. 17 - mógłby inicjować proces zmierzający do nałożenia obowiązku utworzenia zapasów, nawet w sytuacji braku zgłoszeń ze strony samych przedsiębiorców. Część przedsiębiorców mogła nie być zainteresowana tworzeniem zapasów, gdyż według wyjaśnień złożonych przez podmioty je utrzymujące, wysokość stawki dotacji przedmiotowej wypłacanej im z tego tytułu w latach 1998 – 2000 w kwotach bezwzględnych malała i nigdy nie rekompensowała pełnych kosztów związanych z ich tworzeniem i utrzymywaniem.

Przykładowo według kalkulacji PKN „Orlen” SA średni koszt utworzenia i przechowywania tony zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (bez ropy naftowej) w magazynach zewnętrznych wynosił: w 1998 r. – 110,69 zł/tonę/rok przy stawce dotacji przedmiotowej - 36,87 zł/tonę/rok (dotacja rekompensowała 33,23% rzeczywistych kosztów), w 1999 r.

odpowiednio - 122,10 zł/tonę/rok i 27,77 zł/tonę/rok (22,74%), a w 2000 r. 118,74 zł/tonę/rok i 17,48 zł/tonę/rok (14,75%). Podobnie kształtował się udział dotacji w faktycznie poniesionych kosztach tworzenia i składowania zapasu obowiązkowego paliw ciekłych zgromadzonych w magazynach własnych spółki. W 1999 r. stopień pokrycia przez dotacje rzeczywistych kosztów tworzenia i utrzymywania tony zapasu obowiązkowego wynosił 16,83%, a w 2000 r. 12,58%.

W trakcie kontroli, w odniesieniu do importerów, ujawniono, że MG dysponowało materiałami, na podstawie których Minister mógł, nawet bez zgłoszenia tego faktu przez przedsiębiorcę, stwierdzić obowiązek utworzenia przez niego zapasów paliw. Prowadzona ewidencja realizacji importu paliw w ramach wydanych przez Ministerstwo pozwoleń na ich przywóz, była dostatecznym źródłem danych do realizacji postanowień art. 17 ust. 1 ustawy.

Ze sporządzonych w trakcie kontroli przez **Departament Administrowania Obrotem Towarami i Usługami** MG zestawień wynikało, że poza sześcioma krajowymi rafineriami, obowiązek tworzenia zapasów paliw ciekłych w latach 1998 – 1999 powinien objąć także następujących importerów: **Neste Poland Sp. z o.o.**, **PH Solo SA** i **BGM Petrograde Poland Sp. z o.o.**

Wielkości zrealizowanego przez ww. podmioty importu paliw w 1998 i 1999 r., wskazujące na przekroczenie pułapu określonego w art. 15 ust. 1 *ustawy o r. p.*, wykazane były ponadto w materiałach **Głównego Urzędu Cel (GUC)**, nadsyłanych na życzenie i przechowywanych w Departamencie Energetyki MG. Materiał ten w pełni potwierdzał dane będące w zasobach Ministerstwa.

Każda z tych Spółek, w okresie objętym kontrolą NIK, sprowadziła z zagranicy oleje napędowe lekkie, średnie i ciężkie w ilości odpowiednio:

- Neste Poland Sp. z o. o. w 1998 r. – 236,7 tys. ton według danych MG, a 236,5 tys. ton według danych GUC,
- PH Solo S.A. w 1999 r. – 211,9 tys. ton według danych MG, a 209,1 tys. ton według danych GUC,
- BGM Petrograde w 1999 r. – 212,8 tys. ton według danych MG, a 232,5 tys. ton według danych GUC.

3.3.3.2. Koszty tworzenia i utrzymywania zapasów oraz źródła ich finansowania

W ocenie Izby MG - w latach 1998 – 2001 - wywiązywało się ze swych obowiązków w zakresie przekazywania przedsiębiorcom tworzącym i utrzymującym zapasy obowiązkowe paliw ciekłych dotacji przedmiotowych wypłacanych ze środków budżetu państwa.

Wysokość dotacji przedmiotowej w 1998 r.

W ustawie budżetowej na 1998 r. dotacja przedmiotowa do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych ustalona została w wysokości 8 850 tys. zł. Ostatecznie MG przekazało na ten cel 2 083 tys. zł, tj. 23,5 % jej pierwotnie planowanej wielkości, z czego:

- Petrochemii „Płock” - 1 538,6 tys. zł, co stanowiło 73,9 % kwoty dotacji,
- Rafinerii „Gdańska” - 467,6 tys. zł (odpowiednio 22,4 %),
- Rafinerii „Trzebinia” - 44,6 tys. zł (2,1 %),
- Rafinerii „Jedlicze” - 20,4 tys. zł (1,0 %),
- Rafinerii „Glimar” - 12,1 tys. zł (0,6 %).

Obowiązujące wówczas przepisy nie wymagały tworzenia zapasów proporcjonalnie do upływu czasu, a jedynie stwierdzały obowiązek ich tworzenia

w danym roku. Stąd też rafinerie „Jedlicze” i „Glimar” oraz CPN, tj. 3 z 6 przedsiębiorców objętych tym obowiązkiem, dopiero w grudniu 1998 r. utworzyło zapasy obowiązkowe, a tym samym nie mogło skorzystać w pełnym wymiarze z dotacji.

Stawka dotacji przedmiotowej w 1998 r. wynosiła 36,87 zł/tonę/rok.

*Wysokość dotacji
przedmiotowej w 1999 r.*

W ustawie budżetowej na 1999 r. na częściową rekompensatę kosztów utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych ustalono kwotę 8 606 tys. zł. Ostatecznie MG przekazało na ten cel 7 327 tys. zł, tj. 85,1 % pierwotnie zakładanej sumy, z czego:

- | | |
|---|---|
| - Petrochemii „Płock” i PKN „Orlen” razem | - 4 386,5 tys. zł, co stanowiło 59,9 % kwoty dotacji, |
| - Rafinerii „Gdańska” | - 1 494,9 tys. zł (odpowiednio 20,4 %), |
| - CPN | - 803,8 tys. zł (11,0 %), |
| - Rafinerii „Glimar” | - 213,4 tys. zł (2,9 %) |
| - Rafinerii „Trzebinia” | - 210,3 tys. zł (2,9 %), |
| - Rafinerii „Jedlicze” | - 186,2 tys. zł (2,5 %), |
| - Rafinerii „Jasło” | - 32,0 tys. zł (0,4 %). |

Pozostała część dotacji w wysokości 1 279 tys. zł nie została wykorzystana m. in. z tego powodu, że konieczne nowelizacje przepisów weszły w życie w maju, a nie jak przewidywano z początkiem roku. Dodatkowo, jak wspomniano wcześniej, MG udzielił dwóm rafineriom zwolnienia (obniżenia poziomu) utrzymywanych przez nie zapasów.

Stawka dotacji przedmiotowej wynosiła 27,77 zł/tonę/rok dla produktu finalnego oraz 11,11 zł/tonę/rok dla ropy naftowej.

*Wysokość dotacji
przedmiotowej w 2000 r.*

W ustawie budżetowej na 2000 r. na częściową rekompensatę kosztów utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych ustalono kwotę 9 000 tys. zł. Ostatecznie MG przekazało na ten cel 8 608 tys. zł, tj. 95,6 % pierwotnie planowanej sumy, z czego:

- | | |
|-------------------------|---|
| - PKN „Orlen” | - 5 912,9 tys. zł, co stanowiło 68,7 % kwoty dotacji, |
| - Rafinerii „Gdańska” | - 1 662,5 tys. zł (odpowiednio 19,3 %), |
| - Rafinerii „Glimar” | - 401,7 tys. zł (4,7 %) |
| - Rafinerii „Jedlicze” | - 256,9 tys. zł (3,0 %), |
| - Rafinerii „Trzebinia” | - 232,7 tys. zł (2,7 %), |
| - Rafinerii „Jasło” | - 141,3 tys. zł (1,6 %). |

Na rafinerie objęte kontrolą w 2000 r. przypadało 98,6% ogólnej wielkości środków przeznaczonych na ten cel.

Niepełne wykorzystanie dotacji, podobnie jak w 1999 r., spowodowane było trudną sytuacją paliwową w kraju. Łącznie na 60 dni obniżono poziom utrzymywanych zapasów o 60 tys. ton oleju napędowego. W tym czasie wypłaty dotacji były niższe od planowanych (dotacja wypłacana była tylko za rzeczywiście utrzymywane zapasy).

Stawka dotacji przedmiotowej wynosiła 17,48 zł/tonę/rok dla produktu finalnego oraz 6,99 zł/tonę/rok dla ropy naftowej

*Wysokość dotacji
przedmiotowej w 2001 r.*

W ustawie budżetowej na 2001 r. na częściową rekompensatę kosztów utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych ustalono kwotę 7 600,0 tys. zł. Ostatecznie MG przekazało na ten cel 7 438,5 tys. zł, tj. 97,9% pierwotnie planowanej sumy, z czego:

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

- | | | |
|-------------------------|---|--|
| - PKN „Orlen” | - | 5 024,6 tys. zł, co stanowiło 67,5% kwoty dotacji, |
| - Rafinerii „Gdańska” | - | 1 495,9 tys. zł (odpowiednio 20,1%), |
| - Rafinerii „Glimar” | - | 357,7 tys. zł (4,8%), |
| - Rafinerii „Jedlicze” | - | 219,8 tys. zł (3,0%), |
| - Rafinerii „Trzebinia” | - | 181,9 tys. zł (2,4%), |
| - Rafinerii „Jasło” | - | 158,6 tys. zł (2,1%). |

Stawka dotacji przedmiotowej wynosiła 10,75 zł/tonę/rok dla produktu finalnego oraz 4,30 zł/tonę/rok dla ropy naftowej.

**Rozliczanie przez
Ministerstwo Gospodarki
dotacji przedmiotowych
przekazywanych na
tworzenie zapasów paliw
ciekłych**

W trakcie kontroli P/01/058 NIK negatywnie, z punktu widzenia legalności, ocenia nieegzekwowanie przez MG od przedsiębiorców sporządzania rocznych rozliczeń z otrzymanych dotacji przedmiotowych na utrzymanie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.

Przedsiębiorcy uzyskujący, w formie dotacji przedmiotowej, częściową rekompensatę kosztów ponoszonych na ten cel, zobowiązani byli do postępowania zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 maja 1991 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych*¹⁴⁰, a w okresie po 07.04.2000 r. z przepisami *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 marca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych*¹⁴¹.

Stosownie do postanowień ww. *rozp.* (§ 4 starego i § 3 nowego) podmioty gospodarcze otrzymujące dotacje przedmiotowe powinny między innymi dokonać ostatecznego rozliczenia dotacji przedmiotowych za okres roczny, w terminie do dnia 28 lutego roku następnego, przy czym rozliczenie to, tak jak każde z rozliczeń składanych w trakcie roku powinno być sprawdzone przez urząd skarbowy pod względem prawidłowości rozliczenia.

W latach 1998 – 2000 trzy rafinerie, nie dokonały ostatecznych rocznych rozliczeń z otrzymanych dotacji na utrzymywanie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych. I tak np.: w 1998 r. Rafinerie Nafty „Jedlicze” SA, „Trzebinia” SA i „Glimar” SA rozliczały dotację rozliczeniami nadesłanymi w grudniu 1998 r. Rozliczenia te, przekazywane przed zakończeniem roku obrachunkowego, stanowiły jednocześnie wniosek o przekazanie dotacji za grudzień. Podobne rozliczenia nadsyłano w następnych latach (1999 r., 2000 r.), w których dotacje na ten cel były udzielane. Tym samym rozliczenia ww. przedsiębiorców, zdaniem Izby, choć potwierdzone przez właściwe urzędy skarbowe, nie spełniały kryteriów dla rozliczeń rocznych w rozumieniu postanowień § 3 i § 4. W związku z tym NIK uznała, że wskazane wyżej rafinerie nie wypełniły ciążącego na nich obowiązku rozliczenia dotacji w skali roku.

Przykładowo w latach 1998 – 2000 rafineria „Trzebinia” naliczyła i pobrała z budżetu państwa: w 1998 r. – 44 500,00 zł; w 1999 r. – 210 260,00 zł; w 2000 r. – 232 724,00 zł. Według szacunków Spółki środki te pokryły odpowiednio: w 1998 r. - 2,59%; w 1999 r. - 5,66%, a w 2000 r. - 3,66% faktycznie poniesionych kosztów na ten cel.

¹⁴⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 19; Dz. U. z 1994 r. Nr 140, poz. 792.

¹⁴¹ Dz. U. Nr 20, poz. 244.

Jak ujawniła kontrola, w badanym okresie, wbrew obowiązującym przepisom, rafineria nie dokonywała rozliczeń przekazywanej dotacji przedmiotowej w terminach miesięcznych. Rozliczenie należnych z tego tytułu środków sporządzano za okresy kwartalne zamiast w ciągu 28 dni po upływie każdego miesiąca. Jeżeli chodzi natomiast o rozliczenia za cały rok sporządzano je przed upływem tego okresu, ujmując w nich należną dotację częściowo za okresy przyszłe. Te uchybienia formalne nie wpłynęły na wysokość należnej i pobranej przez rafinerię dotacji przedmiotowej.

W trakcie kontroli w PKN „Orlen” SA Izba ustaliła, że Spółka z opóźnieniem dokonała zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w 1999 r. Kwotę 49 988,00 zł – zamiast do 28.02.2000 r. - . przekazano dopiero 20.04.2000 r. Tym samym jej zwrot nastąpił po 51 dniach, w stosunku do terminu określonego w art. 93 ust. 1 *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*¹⁴². Jednocześnie, do czasu zakończenia kontroli P/01/058, nie dokonano zwrotu odsetek karnych za opóźnienie we wpłacie ww. należności.

Kontrola sprawdzająca w 2003 r. wykazała, że w odniesieniu do dotacji przedmiotowych przekazanej tej spółce w latach 2000 - 2001 zostały one rozliczone prawidłowo, a wnioski płynące z opisaney wcześniej sytuacji zrealizowane.

3.3.3.3 Dostosowanie poziomu i struktury zapasów do norm obowiązujących w Unii Europejskiej

Zobowiązania Polski wynikające z procesu integracji z Unią Europejską, dotyczą także problematyki zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.

*Regulacje UE
w zakresie zapasów
paliw ciekłych*

System zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w UE oparty jest na dyrektywach z 20.12.1968 r. (68/414/EEC) i z 19.12.1972 r. (72/425/EEC), zmienionych dyrektywą z 14.12.1998 r. (98/93/EC). Powyższe dyrektywy ustanawiają minimalny wymagany poziom zapasów obowiązkowych produktów naftowych w każdym kraju członkowskim na 90 dni liczony jako średni poziom konsumpcji wewnętrznego zużycia produktów naftowych w kalendarzowym roku poprzednim, spośród trzech następujących kategorii produktów naftowych:

- kategoria I: benzyny silnikowe, benzyna lotnicza (paliwo odrzutowe typu benzynowego),
- kategoria II: oleje napędowe, nafty, paliwa odrzutowe typu nafty,
- kategoria III: oleje opałowe.

*Dostosowanie
wewnętrznego systemu
tworzenia zapasów paliw
ciekłych z lat 1998 - 2001
do norm UE*

Czteroletni okres funkcjonowania rozwiązań w zakresie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (lata 1998 – 2001), w ocenie NIK, wykazał, że wymagają one pewnych zmian i modyfikacji, co z kolei mogło być zrealizowane poprzez nowelizację zapisów istniejącej *ustawy o .p.*, w trakcie procesu integracji z UE. Nowelizacja ta, zdaniem Izby, powinna objąć w szczególności:

- zniesienie limitu 200 tys. ton paliw w skali roku, jako progu powstania dla przedsiębiorców obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów oraz wprowadzenie powszechnego obowiązku dla wszystkich producentów i importerów w zakresie obowiązku tworzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych,
- odejście od systemu dotacji przedmiotowych,

¹⁴² t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148; Dz. U. z 2003 r.: Nr 45, poz. 391; Nr 65, poz. 594 , Nr 166, poz. 1611 i Nr 189, poz. 1851.

- wprowadzenie możliwości zlecenia obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów przedsiębiorcom trzecim, również na terytorium innych krajów, na podstawie umów międzyrządowych,
- dostosowanie listy produktów podlegających obowiązkowi tworzenia zapasów i systemu sprawozdawczego do wymogów stowarzyszeniowych z UE,
- dostosowanie zasad dotyczących utrzymywania zapasów w postaci ropy naftowej (podwyższenie limitu zapasów, które mają być utrzymywane w ropie naftowej).

Z drugiej strony, na obecnym etapie, w ocenie NIK, zachodziła konieczność utrzymania niektórych dotychczasowych rozwiązań dotyczących zapasów obowiązkowych, które w praktycznym stosowaniu *ustawy o r. p.* sprawdziły się. Zdaniem Izby należały do nich:

- zasada utrzymania średniego rocznego przyrostu zapasów obowiązkowych w każdym kolejnym roku o ok. 7- 8 dni, co odpowiada 2 % wzrostowi,
- utrzymanie na obecnym poziomie ok. 14 dni oraz w miarę możliwości finansowych państwa, zwiększanie potencjału rezerw państwowych gospodarczych paliw ciekłych jako czynnika przyspieszającego osiągnięcie unijnych wymogów.

Przygotowany w Ministerstwie projekt nowelizacji *ustawy o r. p.*¹⁴³, której przepisy weszły w życie 01.01.2002 r., w ocenie NIK, spełniał powyższe uwarunkowania.

*Prace dostosowawcze
w zakresie problematyki
zapasów paliw ciekłych
prowadzone w Ministerstwie
Gospodarki*

W trakcie kontroli P/01/058 NIK krytycznie, z punktu widzenia rzetelności i celowości, oceniła podjęcie przez Ministerstwo próby dostosowania prawa w zakresie tworzenia i utrzymywania obowiązkowych zapasów paliw ciekłych do wymogów Unii Europejskiej, poprzez przygotowanie projektu odrębnej *ustawy o obowiązkowych zapasach produktów naftowych*.

Ponad półtoraroczny okres (począwszy od września 1999 r. do maja 2001 r.), w którym prowadzone były prace nad projektem nowej *ustawy o obowiązkowych zapasach produktów naftowych*, w ocenie Izby, nie został efektywnie wykorzystany. Zagroziło to zamknięciu negocjacji w obszarze „Energia”. Przebieg prac nad tym projektem, zdaniem NIK, ujawnił ponadto brak konsekwencji w przestrzeganiu podziału zadań poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa, wynikających z *Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki*.

Zadania Ministerstwa, związane z dostosowaniem prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej, określone zostały w *Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej* (NPPC-2000), przyjętym przez Radę Ministrów 26.04.2000 r. W obszarze negocjacyjnym „Energia”, jednym z priorytetów (nr 14.2.), było dostosowanie systemu zapasów obowiązkowych paliw do wymogów wspólnotowych. Pełne wdrożenie regulacji prawa wspólnotowego w zakresie utrzymywania 90-dniowych zapasów obowiązkowych ropy naftowej i/lub produktów naftowych przewidziane było poprzez nowelizację *ustawy o r. p.* oraz obowiązujących aktów wykonawczych. Podobne deklaracje rozwiązań w dziedzinie harmonizacji i implementacji prawa wspólnotowego przedstawione zostały w stanowisku negocjacyjnym Polski (przyjętym przez RM 25.05.1999 r., zmienionym częściowo 02.05.2001 r.) dotyczącym wdrożenia *acquis communautaire* w obszarze „Energia”.

¹⁴³ *Ustawa z 06.09.01 r. (Dz. U. Nr 129, poz. 1442).*

W wyniku ustaleń Podsekretarza Stanu w MG z Zarządem „**Nafty Polskiej**” SA z września 1999 r., Spółka ta zleciła przygotowanie projektu *ustawy o obowiązkowych zapasach produktów naftowych* kancelarii prawnej. W stosunku do rozwiązań zaproponowanych w tym projekcie **Departament Prawny i Legislacji (DPiL)** już w fazie uzgodnień wewnątrzresortowych zgłaszał do Departamentu Energetyki (DE) - koordynującego wewnątrz MG całą procedurę opracowania przedmiotowego projektu ustawy - szereg krytycznych uwag, wskazując m.in. na niezgodność projektu z zasadami techniki prawodawczej i obowiązującym systemem prawnym. Krytyczną ocenę projektu, z punktu widzenia dostosowania proponowanych w nim rozwiązań do wymogów obowiązujących w Unii Europejskiej, zawarto także w przygotowanym w ramach projektu PHARE PL 9707-1.4.1.A opracowaniu *Wsparcie dla Ministerstwa Gospodarki we wdrażaniu Acquis – Raport końcowy skorygowany – Moduł 04* z sierpnia 2000 r., wykonanym przez Colina Hewera przy konsultacji **IMC Consulting Limited** w ramach umowy zakontraktowanej przez **Fundusz Współpracy** na zlecenie Ministerstwa.

Autoryzowany przez MG projekt ustawy (z zastrzeżeniem o podtrzymaniu uwag DPiL) przekazany został do uzgodnień międzyresortowych w lutym 2001 r. W trakcie uzgodnień międzyresortowych, w stosunku do rozwiązań zaproponowanych w tym projekcie zgłoszono liczne uwagi, w tym wskazujące na kolizje zaproponowanych w nim rozwiązań z Konstytucją RP oraz istniejącym porządkiem prawnym (m.in. uwagi Rządowego Centrum Legislacji). Mając na względzie powyższe przesłanki DE ocenił, że „uchwalenie nowej ustawy może być trudne, a nawet niemożliwe, co zagraża zamknięciu negocjacji w obszarze „Energia” oraz niewypełnieniem wymogów prawnych UE – w zakresie zapasów – w dniu gotowości do akcesji”.

Zdaniem NIK, powyższej sytuacji, tj. prowadzeniu przez blisko 18 miesięcy nieskutecznych prac nad implementacją wymagań unijnych w zakresie zapasów produktów naftowych do polskiego systemu prawnego, sprzyjał fakt koordynowania ww. działań przez Departament Energetyki, a nie przez **Departament Przemysłowego Systemu Obronnego (DPSO)**, któremu według *Regulaminu Organizacyjnego MG*, przypisane zostały zagadnienia dotyczące zapasów obowiązkowych paliw ciekłych. W opinii DPSO z lutego 2001 r.¹⁴⁴ stwierdzono m. in., że „generalna zmiana systemu tworzenia i organizacji zapasów obowiązkowych produktów naftowych jaką zaproponowano w projekcie ustawy, jest w aktualnych warunkach kontrowersyjna i mało realna” oraz iż „obowiązujący aktualnie system tworzenia i utrzymywania zapasów wymaga pewnych zmian i modyfikacji, co może być zrealizowane poprzez nowelizację zapisów istniejącej ustawy”.

Ostatecznie, po przeanalizowaniu - przez ARM, DPSO, DE i DPiL - możliwości wypełnienia wymogów unijnych poprzez nowelizację wówczas obowiązującej *ustawy o r. p.*, Kierownictwo MG zaakceptowało tę propozycję. Opracowany w Ministerstwie projekt *ustawy o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw oraz o zmianie innych ustaw* przesłany został do Sekretarza Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM) i Sekretarza **Komitetu Integracji Europejskiej (KIE)** 09.05.2001 r.

¹⁴⁴ Pismo RO/RLP/LK/978/2001.

W dniach 17.05.2001 r. i 24.05.2001 r. był on rozpatrywany przez KERM, a do Sejmu RP trafił 06.06.2001 r. Ww. projekt w wyniku uzgodnień międzyresortowych podlegał niewielkim modyfikacjom. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 17.07.2001 r. Tym samym zmiana koncepcji (odejście od projektu *ustawy o obowiązkowych zapasach produktów naftowych*) doprowadziła w okresie trzech miesięcy - od kwietnia do lipca 2001 r. - do uzgodnienia projektu nowelizacji *ustawy o r. p.* i jego rekomendowania Parlamentowi w celu uchwalenia. Ostatecznie 06.09.2001 r. Sejm uchwalił *ustawę o zmianie ustawy o r. p.*¹⁴⁵, a jej przepisy weszły w życie od 01.01.2002 r.

3.3.3.4. Nowy system tworzenia zapasów

W odniesieniu problematyki zapasów paliw ciekłych i rozwiązań przyjętych w znowelizowanej *ustawie o r. p.* NIK zwraca uwagę na rozbieżność faktycznej wielkości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, według stanu na 31.12.2002 r., w stosunku do poziomu normatywnego wynikającego z *rozp. MG z 14.06.02 r.*¹⁴⁶. Dodatkowo – w związku ze zgłaszanymi przez ARM wątpliwościami w sprawie praktycznego stosowania przyjętych przepisów – Izba uznaje za celowe dokonanie kompleksowej oceny rozwiązań w tym zakresie obowiązujących od 2002 r.

Zgodnie ze *Sprawozdaniem o stanie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, ich struktury oraz obszarów magazynowania według stanu na dzień 31.12.2002 r.*, przygotowanym przez Prezesa ARM w trybie art. 19 h ust. 1 *ustawy o r. p.*, łączny poziom zapasów paliw ciekłych, uwzględniając także stan rezerw państwowych o przeznaczeniu gospodarczym (tzw. r. p. g.) pokrywał około 46 dni konsumpcji krajowej. Jednocześnie, stosownie do przyjętego w *rozp. MG z 14.06.02 r.* harmonogramu osiągnięcia do końca 2008 r. wymaganych przez Unię Europejską 90 – dniowych zapasów paliw ciekłych, ich wielkość - wyrażona w dniach średniej dziennej wewnętrznej konsumpcji paliw na koniec 2002 r. - wynosić miała 50 dni.

W świetle wyjaśnień udzielonych przez Podsekretarza Stanu w MGPIPS¹⁴⁷: „na koniec 2002 r. poziom zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, z uwzględnieniem rezerw państwowych o przeznaczeniu gospodarczym, osiągnął wielkość 48,3 dnia. Do wyliczenia faktycznej wielkości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych wykorzystano wielkości średniej dziennej wewnętrznej konsumpcji dla poszczególnych grup paliw ciekłych w 2002 r. podane w Obwieszczeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 marca 2003 r. (MP z 21.03.2003 r., Nr 15, poz. 221).”.

Przyjęcie innej bazy porównawczej nie zmienia faktu, że zakładana na koniec 2002 r. wielkość zapasów paliw ciekłych nie została osiągnięta. Zdaniem NIK, w tej kwestii właściwym punktem odniesienia jest harmonogram zawarty w *rozp. MG z 14.06.02 r.* Jednocześnie zaistniała sytuacja, w ocenie NIK, utrudniać może realizację przyjętych przez Polskę zobowiązań. W kolejnych latach trzeba będzie odpowiednio powiększać wielkość tworzonych rezerw.

¹⁴⁵ Dz. U. Nr 129, poz. 1442.

¹⁴⁶ Dz. U. Nr 84, poz. 756.

¹⁴⁷ Pismo DBE3/5/6-91-95/2003 (JM/964w) z 11.04.2003 r.

Na koniec 2002 r. w sześciu przedsiębiorstwach wystąpiło obniżenie wielkości tworzonych przez nie zapasów paliw w łącznej wysokości 1 357 ton, co stanowiło ok. 0,1% ogółu zapasów. Tym samym, zdaniem Izby, odchylenia te nie były przyczyną nieosiągnięcia zakładanego poziomu zapasów paliw ciekłych. Jako potencjalne przyczyny Podsekretarz Stanu w MGPIPS, w swych wyjaśnieniach, wskazał na następujące fakty:

- „producenci i importerzy objęci obowiązkiem tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz. U. Nr 129, poz. 1442) ustalają ilość zapasów – zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu tworzenia i ustalania ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych gromadzonych przez producentów i importerów oraz szczegółowych zasad i sposobu interwencyjnego wykorzystywania tych zapasów (Dz. U. Nr 84, poz. 759) - na podstawie wielkości produkcji i importu pomniejszonych o eksport zrealizowanych w roku poprzednim z uwzględnieniem harmonogramu stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie harmonogramu tworzenia zapasów paliw ciekłych,
- producenci i importerzy, którzy zostali objęci tym obowiązkiem po wejściu w życie ww. ustawy, zgodnie z § 1 ust. 3 przywołanego wyżej rozporządzenia ustalają w każdym roku trwania obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów ich ilość w wysokości co najmniej ilości siedmiodniowej średniej produkcji lub importu pomniejszonych o ich eksport, jednakże w takiej wysokości, aby na koniec 2008 r. ich wielkość osiągnęła poziom 76 dni.

W konsekwencji w pierwszym roku obowiązywania znowelizowanych przepisów w zakresie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych tzw. nowo objęci tym obowiązkiem mają posiadać 7 dniowe zapasy, natomiast ci, którzy już je gromadzili 36 dniowe.”.

Z zasięgniętych, w trybie art. 29 pkt 2 lit f *ustawy o NIK*, informacji u Prezesa ARM odnośnie oceny rozwiązań przyjętych w znowelizowanej *ustawie o r. p.* po jej rocznym funkcjonowaniu ¹⁴⁸ wynika, że:

- „wątpliwości i zastrzeżenia budzą przepisy w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych przez producentów i importerów określonych w art. 2 ust. 3 i 4 ¹⁴⁹, dotyczy to sposobu powiększania zapasów w każdym roku aż do 2008 r.; przekazane za pismem (Nr DE - 5/HZ/023/37/217/w/03) z dnia 27 stycznia 2003 r. stanowisko Departamentu Prawnego Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie interpretacji przepisów, >Importerzy tworzą zapasy w wysokości 7 – dniowego importu za rok ubiegły, bez powiększania z roku na rok< może prowadzić do niewielkiego wzrostu poziomu zapasów tworzonych przez importerów aż do 2007 r. Wg złożonych wniosków na 2003 r. przedsiębiorcy nie znając stanowiska Departamentu Prawnego tworzą zapasy wg własnych interpretacji często powiększając je.”;

¹⁴⁸ Pismo PK/937/2003 z 12.03.2003 r.

¹⁴⁹ *Ustawy z 06.09.01 r.* – dopisek NIK.

- „ustawa nie precyzuje i nie wskazuje instytucji kompetentnej w zakresie stwierdzenia czy wszyscy przedsiębiorcy zobowiązani ustawą do tworzenia zapasów dopełnili obowiązek zgłoszenia się do rejestru”.

W ocenie NIK ta ostatnia kwestia ma szczególnie istotne znaczenie. W przypadku kontroli P/01/058 Izba ujawniła bowiem przypadki nie objęcia obowiązkiem tworzenia zapasów niektórych importerów, w odniesieniu do których były Minister Gospodarki dysponował danymi świadczącymi o sprowadzeniu przez nich ponad 200 tys. ton paliw rocznie. W konsekwencji nie wszyscy importerzy, którzy sprowadzili paliwa w ilości przekraczającej ww. limit, mieli obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, a jednocześnie funkcjonujący w Ministerstwie Gospodarki system kontroli i monitorowania tego procesu nie ujawniał takich przypadków.

Obecna kontrola wykazała natomiast istotne rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w zestawieniach zrealizowanych kontyngentów ewidencjonowanych przez MG, a informacjami Głównego Urzędu Cel (GUC) o towarach dopuszczonych do obrotu na polskim obszarze celnym, opracowanymi na podstawie dokumentów SAD. Z przeprowadzonej analizy wynikało, że wg GUC w 2000 r. na polski obszar celny dopuszczono do obrotu łącznie 1 811 tys. ton paliw. Według zestawień zrealizowanych kontyngentów ewidencjonowanych przez MG było to natomiast 778 tys. ton. W przypadku 2001 r. rozbieżności te wynosiły odpowiednio: GUC – 2 011 tys. ton, MG - 859 tys. ton.

Z wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora **Departamentu Administrowania Obrotem i Postępowań Ochronnych** w MGPIPS¹⁵⁰ wynikało, że:

- w przypadku 2000 r.: „rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie wykazu towarów, którymi obrót z zagranicą wymaga koncesji (Dz. U. Nr 11, poz. 1295) nie zawierało pozycji: Paliwa mineralne, oleje mineralne i produkty ich destylacji. Następnie w dniu 26 stycznia Minister Gospodarki wydał rozporządzenie zmieniające w sprawie wykazu towarów, którymi obrót z zagranicą wymagał koncesji (Dz. U. Nr 8, poz. 109), w rozporządzeniu tym Minister wprowadził do w/w wykazu m. in. wspomniane wyżej paliwa. W zaistniałej sytuacji firmy mogły od dnia 01.01.2000 r. do 16.02.2000 r. dokonywać obrotu paliwami bez koncesji co oznacza, że ilości przywiezione nie mogły być w żaden sposób monitorowane przez Ministerstwo Gospodarki.”;
- w przypadku 2001 r.: „rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie ustanowienia automatycznej rejestracji w przywozie niektórych olejów ropy naftowej (Dz. U. Nr 121, poz. 1301) miało obowiązywać do dnia 31 grudnia 2001 r. Następnie w dniu 21 maja 2001 r. Minister Gospodarki wydał rozporządzenie uchylające w/w rozporządzenie w sprawie ustanowienia automatycznej rejestracji obrotu w przywozie niektórych olejów ropy naftowej.(Dz. U. Nr 54, poz. 564). W zaistniałej sytuacji firmy mogły od dnia 01.06.2001 r. dokonywać obrotu paliwami z zagranicą bez pozwoleń co oznacza, że ilości przywiezione w tym czasie na polski obszar celny nie mogły być w żaden sposób rejestrowane przez Ministerstwo Gospodarki”.

¹⁵⁰ Pismo DOP/V/MSZ/640/03 z 04.04.2003 r. (dotyczyło 2000 r.) i z 14.04.2003 r. - ten sam znak (dotyczyło 2001 r.).

Zdaniem NIK, w celu skutecznego i pełnego monitorowania procesu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, pod kątem objęcia nim wszystkich producentów i importerów, Ministerstwo dysponować musi rzetelnymi danymi dotyczącymi obrotu paliwami w skali kraju oraz możliwością ich samodzielnej weryfikacji. Tymczasem, w świetle przedstawionych wyjaśnień, w odniesieniu do danych za 2001 r., będących podstawą do stwierdzenia obowiązku utworzenia zapasów w 2002 r., resort przez siedem miesięcy nie miał takiej możliwości.

Dodatkowo, w ocenie Izby, zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w związku ze wzrostem liczby podmiotów objętych tym obowiązkiem, wynikającym ze zmiany przepisów. W latach 1998 – 2001 dotyczył on 6 krajowych rafinerii, w 2002 r. - 50 przedsiębiorców (producentów i importerów).

3.3.3.5. Kontrola procesu tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych

Zadania w zakresie kontroli tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz prowadzenia rejestru przedsiębiorców zobowiązanych do ich składowania, w latach 1998 – 2002, ARM realizowała na podstawie przepisów *ustawy o r. p.* oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych¹⁵¹.

Uzupełnienie tych regulacji stanowiły wewnętrzne przepisy wydawane przez Prezesa ARM - m. in. *Instrukcja kontroli w zakresie przechowywania i odświeżania rezerw państwowych produktów naftowych*, wprowadzona w życie *zarządzeniem Prezesa ARM z dnia 28 listopada 1997 r.*

W trakcie kontroli planowej w 2001 r. Izba negatywnie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, oceniła opóźnienie w wydaniu przez MG *rozp.* wykonawczych do *ustawy o r. p.*, po zmianach wprowadzonych do tej ustawy w 2000 r.¹⁵²

NIK zwróciła szczególną uwagę na powyższą sytuację w związku z *ustawą z 06.09.01 r.* i wynikającą stąd koniecznością wydania - przez MG- do końca czerwca 2002 r. czterech *rozp.*¹⁵³.

Akty prawne
regulujące działalność
ARM w zakresie
kontroli zapasów
paliw ciekłych

Wydawanie przez Ministra
Gospodarki aktów
wykonawczych do
ustawy o r. p.

¹⁵¹ Patrz pkt 3.1.1. *Informacji* na str. 16 – 23.

¹⁵² 10 grudnia 2000 r., na podstawie art. 2 *ustawy z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw* (Dz. U. Nr 43, poz. 487), przestały obowiązywać wydane wcześniej akty wykonawcze do *ustawy o r. p.* Przepisy te zastąpione zostały stosownymi *rozp.* noszącymi daty: 08.02.2001 r. (Dz. U. Nr 14, poz. 131) oraz 17.10.2001 r. (Dz. U. Nr 131, poz. 1463 i 1464), a zatem –odpowiednio - dopiero po blisko trzech i ponad 10 miesiącach od utraty mocy przepisów poprzednio obowiązujących.

¹⁵³ Minister Gospodarki dotrzymał ww. terminu wydając 14.06.2002 r. *rozp.*:

- *w sprawie harmonogramu tworzenia zapasów paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 84, poz. 756),
- *w sprawie rejestru producentów i importerów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 84, poz. 757),
- *w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe* (Dz. U. Nr 84, poz. 758),
- *w sprawie szczegółowego sposobu tworzenia i ustalania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych gromadzonych przez producentów i importerów oraz szczegółowych zasad i sposobu interwencyjnego wykorzystania tych zapasów* (Dz. U. Nr 84, poz. 759).

Podczas kontroli w 2001 r. Izba pozytywnie oceniła organizację prowadzonej przez ARM działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych.

Wykonując swe uprawnienia statutowe Agencja prowadziła te kontrole zgodnie z trybem określonym *rozp. MG z 29.09.97 r.*¹⁵⁴

Tryb oraz zasady przeprowadzania kontroli określono również w powołanej wyżej *Instrukcji kontroli...* wprowadzonej w życie *zarządzeniem Prezesa ARM z 28.11.97 r.* Kontrole takie były organizowane i wykonywane przez Wydział Spraw Obronnych i Kontroli, przekształcony 11.04.2000 r. w jednoosobowe Stanowisko ds. Obronnych i Kontroli. Prowadzono je przy pomocy **Nieetatowego Zespołu Kontroli** Agencji, powołanego *zarządzeniem Prezesa ARM z dnia 27 lutego 1997 r.* W skład tego Zespołu wchodziło 12-13 osób - po jednej z każdego z 12 Oddziałów Terenowych Agencji (OT ARM). Osoby te odbyły dwukrotne szkolenie z zakresu kontroli zapasów (październik 1996, wrzesień 2000 r.).

Proces kontroli podmiotów zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw - ze względu na fakt, że pierwsze zapasy zostały utworzone w grudniu 1998 r. - ARM rozpoczęła w 1999 r. Ogółem w latach 1999 - 2000 kontrolą objęto siedem podmiotów zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw spośród ośmiu ujętych w rejestrze (z wyjątkiem rafinerii „Gdańska” SA).

W 1999 r. Agencja przeprowadziła 21 kontroli w pięciu przedsiębiorstwach sektora paliwowego (CPN SA, Petrochemia „Płock” SA. oraz rafineriach: „Trzebinia” SA, „Jedlicze” SA i „Glimar” SA), natomiast w 2000 r. kontroli poddano 13 lokalizacji przechowywania zapasów w trzech podmiotach (PKN „Orlen” SA oraz rafinerie: „Jasło” SA i „Jedlicze” SA).

Informacje na temat przeprowadzonych kontroli były zawarte w sprawozdaniach rocznych z realizacji kontroli Agencji. Dane te były również elementem opracowywanych przez ARM dla Ministerstwa Gospodarki *Informacji o stanie rzeczowym zapasów obowiązkowych paliw ciekłych*. Przygotowując okresowe *Informacje...* Agencja wykorzystywała sprawozdania o ilości i lokalizacji zapasów przekazywane przez podmioty tworzące te zapasy w okresach półrocznych.

Z informacji przekazanej przez Agencję w trybie art. 29 *ustawy o NIK* w 2003 r.¹⁵⁵ wynikało, że realizując uprawnienia statutowe, w 2001 r., ARM przeprowadziła kontrole tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w 14 lokalizacjach. W ich trakcie badaniami objęto: PKN „Orlen” SA – w czterech Bazach Magazynowych Spółki i ośmiu Bazach Magazynowych **„Naftobazy” Sp. z o.o.** oraz Rafinerię „Gdańską” SA – w zbiornikach własnych rafinerii a także w jednej Bazie Paliw „Naftobazy” Sp. z o. o. Ogółem w 2001 r. kontrolą objęto około 241 tys. ton zapasów paliw, co stanowiło ok. 29% ich całkowitej wielkości. Dla porównania w 2000 r. było to 27%.

Przeprowadzone w 2001 r. kontrole wykazały, że tworzenie i utrzymywanie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych realizowane były zgodnie z decyzjami Ministra Gospodarki. W dwóch składowiskach PKN „Orlen” SA Agencja stwierdziła nieznaczne obniżenie stanu zgromadzonych rezerw, a w Rafinerii „Gdańskiej” SA niezgodność treści sprawozdań półrocznych ze

¹⁵⁴ Dz. U. Nr 125, poz. 802; Dz. U. z 1998 r. Nr 35, poz. 330.

¹⁵⁵ Pismo PK/937/2003 z 12.03.2003 r.

stanem faktycznym w zakresie dotyczącym ich lokalizacji. W wyniku zaleceń pokontrolnych ARM uchybienia te zostały usunięte.

Zwiększenie liczby miejsc przechowywania zapasów i będący konsekwencją tego rozproszenia spadek udziału wielkości składowanych w poszczególnych lokalizacjach (w ogólnym wolumenie zapasów), zdaniem Izby, może utrudniać zapewnienie odpowiednich parametrów jakościowych składowanego paliwa. Nowelizacja *ustawy o r. p.* – poprzez radykalne zwiększenie liczby przedsiębiorców obowiązanych do utrzymywania zapasów (powszechny system ich tworzenia i utrzymywania) – przyczyniać się będzie do wzrostu liczby miejsc składowania małej ilości zapasów.

Biorąc pod uwagę fakt, że zbyt duże rozproszenie lokalizacji zapasów utrudnia skuteczne zarządzanie nimi oraz prowadzenie rotacji i odświeżania, w ocenie NIK, fakt zawierania umów przechowywania niewielkiej ilości paliw nie zawsze jest korzystny. Zdaniem Izby, w celu przeciwdziałania temu niekorzystnemu zjawisku, uzasadnione jest aby Agencja podejmując kontrole producentów, importerów i przedsiębiorców magazynujących (na podstawie art. 19 e znowelizowanej *ustawy o r. p.*) szczególną uwagę zwróciła na:

- ilość magazynowanych zapasów (art. 19 b ust. 6 pkt 1);
- warunki utrzymywania odpowiedniego poziomu ilościowego i jakościowego utrzymywanych zapasów (art. 19 b ust. 6 pkt 2).

Powyższe uwagi - w świetle informacji przekazanej przez Agencję w trybie art. 29 *ustawy o NIK* w 2003 r.¹⁵⁶, a dotyczącej 2002 r. - w pełni zachowują swoją aktualność. Wynika z nich mianowicie, że siedem firm (producentów) utworzyło zapasy obowiązkowe w wysokości 1 166,9 tys. ton. Pozostałe 43 firmy (głównie importerzy) utworzyły zapasy w wysokości 36,9 tys. ton, tzn. na poziomie około 1 dnia zużycia krajowego, co stanowiło 3,2% ogółu utworzonych zapasów obowiązkowych.

Wielkość tworzonych w 2002 r. zapasów była zróżnicowana i wynikała z poziomu produkcji i importu:

- 12 przedsiębiorców tworzyło zapasy na poziomie od 1,0 tys. ton do 175,0 tys. ton,
- 38 w wysokości od 1,0 tony do 500,0 ton.

W 2002 r., ARM przeprowadziła kontrole tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w 86 lokalizacjach obejmując nimi 557,6 tys. ton paliw oraz 341,9 tys. ropy naftowej, tj. około 80% ich ogółu. W ich trakcie badaniami objęto sześciu producentów (PKN „Orlen” SA oraz rafinerie: „Gdańska”; „Trzebinia”; „Glimar”; „Jasło” i „Czechowice – Działoszyn”) oraz ośmiu importerów (**Auto – Haus**; **Kolgard ITC Ltd**; **Anwim Sp. z o.o.**; **Shell Paliwa Polska Sp. z o.o.**; **Shell Produkty Polska Sp. z o.o.**; **PPH ROB – GAZ w Płocku**, **BP Polska** oraz **Aral Sp. z o.o.**).

Przeprowadzone kontrole wykazały, że tworzenie i utrzymywanie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych realizowane było zgodnie z wnioskami przedsiębiorców. Agencja, zgodnie z ustawą posiadała uprawnienia kontrolne jedynie w zakresie zgodności stanu faktycznego ze stanem ewidencyjnym zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz jakości tych paliw. Przyjęte rozwiązania nie wskazują natomiast instytucji kompetentnej w zakresie stwierdzenia, czy wszyscy przedsiębiorcy zobowiązani ustawą do tworzenia zapasów dopełnili obowiązek zgłoszenia się do rejestru.

¹⁵⁶ Pismo PK/937/2003 z 12.03.2003 r.

Według stanu na dzień 31.12.2002 r. sześciu importerów nie utworzyło zapasów – zgodnie z deklarowanymi we wnioskach wielkościami – w łącznej wysokości 1 357 ton, co stanowiło 0,1% ogółu zapasów. Dotyczyło to: BGM Petrotrade – 494,0 ton; **Benzol** – 494,0 ton; **Amal** – 199 ton; PPH ROB – GAZ – 114,0 ton; **Petromax** – 36 ton oraz **West Oil** – 19,2 ton. Firma „Benzol”¹⁵⁷ poinformowała Agencję, że w 2002 r. nie prowadziła importu paliw i w związku z tym nie tworzyła zapasów. W przypadku pozostałych przedsiębiorców Prezes ARM skierował wezwanie do rozliczenia stanu zapasów na koniec 2002 r., z terminem realizacji do końca lutego 2003 r.¹⁵⁸ Do czasu przesłania do Izby informacji z ARM (12.03.2003 r.) nie podjęto decyzji o nałożeniu kar pieniężnych.

**Wyniki kontroli NIK
przeprowadzonych
w wybranych
rafineriach**

Kontrola P/01/058 prowadzona przez NIK w rafineriach wykazała, że szereg uchybień ujawnionych przez Izbę nie było rozpoznanych przez kontrole prowadzone przez ARM.

Zdaniem Izby świadczy to o konieczności zmiany sposobu prowadzenia kontroli przez Agencję. Uzasadnione jest zwłaszcza przesunięcie aktywności działalności kontrolnej z jednostkowego badania poziomu zapasów w poszczególnych lokalizacjach ich przechowywania (stacjach paliw, zakładach produktów naftowych – ZPN, zakładach magazynowania paliw - ZMP i bazach magazynowych) na kompleksowe kontrole problemowe dotyczące tego zagadnienia na poziomie podmiotów tworzących zapasy obowiązkowe paliw ciekłych¹⁵⁹.

PKN „Orlen” SA

Praktyczną ilustracją pożądanego kierunku zmian w tym zakresie mogą być wyniki kontroli Izby z 2001 r. w największym podmiocie tworzącym zapasy obowiązkowe paliw ciekłych, tj. w PKN „Orlen” SA i ich porównanie z wynikami kontroli prowadzonej przez ARM. Według stanu na 31.12.2000 r. Spółka ta utworzyła zapas w wysokości 532 208 ton, co stanowiło 82,8% ogólnego poziomu zgromadzonych zapasów paliw.

NIK ustaliła, że na koniec 2000 r. 435 711 ton paliw ciekłych i ropy naftowej, tj. 81,9% zapasu obowiązkowego Spółka przechowywała w wynajmowanych magazynach. W latach 1998 – 2000 PKN „Orlen” SA zawarł umowy składu z ośmioma podmiotami, w tym m. in. z „Natfobazami” Sp. z o.o., gdzie składowano 166 921 ton produktów naftowych, tj. 31,4% zapasu obowiązkowego zgromadzonego na koniec 2000 r.

W ramach tej umowy, wbrew postanowieniom § 4 *rozp. MG z 29.09.97 r.*, nie uwzględniano zapisu określającego gatunek oraz ilość przekazanych do przechowania paliw ciekłych stanowiących zapas obowiązkowy. W wyjaśnieniu złożonym 19.07.2001 r. Członek Zarządu, Dyrektor Handlu Hurtowego i Logistyki PKN „Orlen” SA przyznał, że wszystkie umowy określały rodzaj składowanych paliw oraz ich ilość. Brak było w nich natomiast zapisu, że paliwa te stanowiły – w całości lub odpowiedniej części - zapas obowiązkowy. W dalszej części składający wyjaśnienia stwierdził, że Spółka realizując postanowienia

¹⁵⁷ Pismo nr 647 z 23.01.2003 r.

¹⁵⁸ Pisma PK/743 – 747/2003 z 15.02.2003 r.

¹⁵⁹ Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa ARM (pismo PK/937/2003 z 12.03.2003 r.) w 2002 r. kontrolami kompleksowymi (problemowymi) prowadzonymi na poziomie przedsiębiorstwa i poszczególnych miejsc składowania objęci zostali : PKN „Orlen” – 66 lokalizacji; Rafinerie Trzebinia oraz Czechowice – Dziedzice, a także Auto – Haus; Kolgard ITC Ltd; Anwim Sp. z o.o.; Rob – Gaz; Shell Paliwa Polska Sp. z o.o. i Shell Produkty Polska Sp. z o.o.

ustawy o r. p. chciałaby „zachować możliwość elastycznego działania np. przeniesienia zapasu obowiązkowego z jednej lokalizacji do innej bez naruszania wymaganego poziomu, oraz prowadzenia obrotu handlowego tam gdzie jest to w określonym czasie potrzebne”.

Izba krytycznie oceniła praktykowany w badanym okresie przez Spółkę, sposób gromadzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, nie uściślający lokalizacji oraz gatunku i ilości składowanego zapasu, który nie pozwalał na rzetelne wywiązywanie się z obowiązku określonego w § 10 ust. 2 *rozp. MG z 29.09.97 r.* Ustalono bowiem, że w sprawozdaniach dotyczących ilości i lokalizacji zapasów obowiązkowych składanych przez PKN „Orlen” SA w Agencji wykazywano stany zapasów zgromadzonych na koniec 1998 r. i 1999 r. niezgodne z pojemnościami określonymi w umowach składu z podmiotami wynajmującymi Spółce te pojemności. I tak:

- w 1998 r. - zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu, według stanu na 31.12.1998 r., Petrochemia „Płock” SA przechowywała u osób trzecich 132 803,44 ton zapasu, tj. o 7 905,44 ton (o 6,33%) więcej od pojemności wynajmowanych;
- w 1999 r. - zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu o ilości i lokalizacji paliw ciekłych sporządzonym według stanu na 31.12.1999 r. - PKN „Orlen” SA przechowywał u osób trzecich 302 691,71 ton paliwa tj. o 25 467,71 ton (o 9,19%) więcej od pojemności wynajmowanych.

PKN „Orlen” SA był także kontrolowany przez ARM. Ze względu na fakt, że badania Agencji w większym stopniu koncentrowały się na kontrolach jednostkowych (przeprowadzanych często w ciągu jednego dnia) w poszczególnych lokalizacjach zapasów, a nie na całościowej kontroli problemowej podmiotu obowiązującego do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, w wystąpieniu podsumowującym tę kontrolę¹⁶⁰ nie wspomniano o nierzetelności sprawozdawczości przekazywanej przez Spółkę do Agencji, ograniczając się do opisu ujawnionych przez ARM, a potwierdzonych w trakcie kontroli Izby, przypadków:

- przechowywania zapasów obowiązkowych paliw w innych podmiotach na podstawie umów zawieranych na okres krótszy niż rok kalendarzowy, co stanowiło naruszenie przepisów § 4 ust. 2 pkt 2 *rozp. MG z 29.09.97 r.*,
- niesystematycznego gromadzenia zapasów paliw ciekłych – zgodnie z wprowadzoną od 1999 r. zmianą powołanego rozporządzenia (dla pełnego roku kalendarzowego zaczęła ona obowiązywać od 2000 r.) tworzenie zapasów powinno odbywać się przez systematyczne gromadzenie paliw ciekłych (w każdym miesiącu należało tworzyć 1/12 wymaganego stanu zapasów obowiązkowych na dany rok).

Spośród pozostałych kontrolowanych przez Izbę podmiotów nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości o ilościach i rozmieszczeniu zapasów obowiązkowych paliw ciekłych wykazały kontrole w rafineriach: „Trzebinia” SA i „Gdańska” SA, a w zakresie zawierania umów składowania zapasów na okres krótszy niż jeden rok w rafineriach: „Gdańska” SA i „Glimar” SA.

¹⁶⁰ Pismo 1614/2000 z 11.09.2000 r.

**Rafineria „Gdańska”
SA**

Przykładowo w Rafinerii „Gdańska” SA:

- W żadnej z ośmiu umów składu jakie w latach 1998 – 2000 rafineria „zawarła z Dyrekcją Baz Magazynowych „Naftobazy” Sp. z o.o. w Warszawie nie wskazano, że przechowywane paliwa ciekłe są zapasem obowiązkowym stanowiącym własność Spółki. Ponadto trzy umowy z 1998 r. na składowanie 24 tys. ton paliwa, tj. całości zapasów utworzonych w tym roku przez Rafinerię, zawarte zostały na okres krótszy niż jeden rok, co było niezgodne z § 4 ust. 2 pkt 2 *rozp. MG z 29.09.97 r.*
- Niezgodnie ze stanem faktycznym sporządzone zostało *Sprawozdanie o ilości i lokalizacji utworzonych zapasów obowiązkowych paliw ciekłych na dzień 31 grudnia 2000*, przekazane przez rafinerię Agencji. W ww. sprawozdaniu:
 - nie wykazano trzech zbiorników paliwa, zawierających łącznie 19,74 tys. ton benzyn silnikowych i jednego zbiornika zawierającego paliwo JET A-1 w ilości 8,0 tys. ton,
 - błędnie podano ilość paliwa składowanego w czterech innych zbiornikach, w których wykazano zawartość 29,235 tys. ton benzyn silnikowych zamiast 11,68 tys. ton.

**Rafineria „Glimar”
SA**

Kontrola NIK w rafinerii „Glimar” SA ujawniła, że toku kontroli ARM w zakresie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w tej spółce nastąpiło uchybienie przepisom wewnętrznym Agencji. Stosownie do § 11 *Instrukcji kontroli* kontrola ta powinna zostać zaewidencjonowana w książce ewidencji kontroli Spółki. Tymczasem 11 i 12.02.1999 r., kontrola została przeprowadzona przez ARM, ale pracownicy Agencji nie dopełnili formalności dokonania wpisu o fakcie jej przeprowadzenia.

Izba nie zgłaszała zastrzeżeń do warunków technicznych i technologicznych tworzenia i utrzymywania zapasów. W szczególności utrzymywane były wymagane parametry jakościowe, poprzez stosowanie w produkcji wyrobów ropopochodnych przewidzianych procedur. Nie stwierdzono ponadto nieprawidłowości w zakresie zapewnienia nienaruszalności zapasów oraz ochrony przeciwpożarowej obiektów, w których je składowano.

**Rejestr przedsiębiorców
obowiązanych do
tworzenia zapasów
paliw ciekłych**

NIK pozytywnie ocenia prowadzenie przez Agencję rejestru podmiotów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw.

Z ustaleń kontroli w ARM wynikało, że w rejestrze w latach 1998 - 2000 znajdowało się osiem podmiotów, a mianowicie: „Petrochemia Płock” SA; Rafineria „Gdańska” SA; Centrala Produktów Naftowych (CPN) SA; Rafineria „Jedlicze” SA; Rafineria „Gorlice” SA; Rafineria „Trzebinia” SA; Rafineria „Jasło” SA; Polski Koncern Naftowy (PKN) „Orlen” SA

W wyniku połączenia CPN SA z „Petrochemią Płock” SA i utworzenia nowego podmiotu – PKN „Orlen” SA, spółka ta przejęła zadania obydwu ww. podmiotów w zakresie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych¹⁶¹.

Dokumenty umożliwiające prowadzenie tego rejestru (decyzje i pisma Ministra Gospodarki oraz sprawozdania o ilości i lokalizacji utworzonych zapasów obowiązkowych opracowywane przez poszczególnych przedsiębiorców w okresach półrocznych) były gromadzone w aktach rejestrowych oddzielnie dla każdego podmiotu, w układzie zgodnym obowiązującymi przepisami.

¹⁶¹ Pismo HM/4946/99 z 23.09.1999 r.

Udział ARM w pracach nad nowelizacją ustawy o r. p.

Izba pozytywnie oceniła zaangażowanie Agencji w prace zmierzające do modyfikacji rozwiązań dotyczących zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, których głównym celem było dostosowanie obowiązujących przepisów prawnych do wymogów Unii Europejskiej, a w szczególności do postanowień dyrektywy 98/93/EC nakładającej na państwa członkowskie obowiązek posiadania zapasów paliw w wysokości odpowiadającej 90-dniowej konsumpcji wewnętrznej. ARM, uwzględniając dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie wyrażał opinie, że nie zachodzi konieczność przygotowania nowej ustawy (ustawy o zapasach obowiązkowych produktów naftowych) i konsekwentnie proponował nowelizację niektórych zapisów w dotychczas obowiązującej *ustawie o r. p.* i aktach wykonawczych. Stanowisko takie przekazywane było do odpowiednich departamentów Ministerstwa Gospodarki i to m. in. ono przyczyniło się do wdrożenia dyrektywy unijnej 98/93 EC w postaci jej nowelizacji.

3.3.4. Zapasy gazu ziemnego

Rozbieżność terminów osiągnięcia przez Polskę poziomu zapasów gazu ziemnego odpowiadających 90 – dniowej sprzedaży

W trakcie kontroli P/01/058 NIK zwróciła uwagę na rozbieżność terminu osiągnięcia przez Polskę poziomu zapasów gazu ziemnego, przyjętego w *rozp. MG z 20.04.98 r.* (2008 r.), w stosunku do *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku* (nie wcześniej niż 2010 r.).

Przepis § 4 ust. 1 stanowił, że przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych - w warunkach polskich praktycznym monopolistą w tym zakresie jest Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG SA) - zobowiązane były do utrzymania zapasów gazu ziemnego zapewniających zachowanie ciągłości dostaw w ilości odpowiadającej dziewięćdziesięciodniowej wielkości sprzedaży gazu odbiorcom. Jednocześnie, w przypadku, gdyby przedsiębiorstwa energetyczne, w dniu wejścia z życie przepisów tego *rozp.*, nie posiadały technicznych możliwości gromadzenia i utrzymywania jego zapasów w ww. wysokości, na podstawie § 8, zobowiązane były do spełnienia tego warunku w okresie 10 lat, tj. do 28.07.2008 r.

W związku ze nowelizacją art. 10 *ustawy p. e.*¹⁶², obowiązującą od 01.01.2003 r. i zwalniającą z obowiązku utrzymywania zapasów paliw przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych, stosownie zmodyfikowano zapisy *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.*

W udzielonych w trakcie kontroli sprawdzającej wyjaśnieniach, dotyczących przyczyn odejścia od przyjętych pierwotnie rozwiązań Dyrektor Departamentu Energetyki w MGPiPS¹⁶³ stwierdził, że:

- „przedsiębiorstwa gazownicze dla zapewnienia ciągłości dostaw mogą korzystać tylko z gazu zmagazynowanego, znajdującego się w źródłach gazu oraz w podziemnych zbiornikach gazu. Nigdy nie są one zarządzane przez przedsiębiorstwa zajmujące się dystrybucją gazu, lecz znajdują się w gestii wyznaczonego z urzędu operatora systemu przesyłowego.”;
- „również Dyrektywa Gazowa (98/30/EC) nie narzuca takiego obowiązku. Państwa członkowskie Unii Europejskiej nie wprowadziły ustawowego obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego. Firmy gazownicze w państwach UE utrzymują pojemności czynne i moce oddania gazu

¹⁶² Dz. U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1144.

¹⁶³ Pismo bez znaku i daty.

z podziemnych magazynów gazu na poziomie, który pozwala na zapewnienie ciągłości dostaw - wynika to z ich własnej strategii. W dokumencie rządowym Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do roku 2020, przyjętym przez RM 02.04.02 r., Rząd zobowiązał się do wspierania i budowy podziemnych magazynów gazu poprzez odpowiednią politykę taryfową, zapewniającą generowanie środków finansowych na realizację tych inwestycji.”

W *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, przyjętych przez RM 22.02.2000 r., w części dotyczącej krajowych bilansów paliwowo – energetycznych, w odniesieniu do gazu ziemnego, zapotrzebowanie krajowe (wydobycie własne i import), w zależności od scenariusza (PRZETRWANIA, ODNIESIENIA oraz POSTĘPU PLUS), określono na poziomie:

- dla 2005 r. odpowiednio: 16,4 mld m³; 17,9 mld m³ i 15,7 mld m³;
- dla 2010 r.: 19,7 mld m³; 22,0 mld m³ i 18,4 mld m³;
- dla 2015 r.: 22,9 mld m³; 25,0 mld m³ i 22,1 mld m³;
- dla 2020 r.: 26,0 mld m³; 29,3 mld m³ i 27,6 mld m³.

W ww. wartościach zapotrzebowania krajowego uwzględniono ilości gazu kierowanego stopniowo do rozbudowywanych pojemności magazynowych. Założono przy tym, że określony w *rozp. MG z 20.04.98 r.* docelowy zapas 90-dniowy zostanie spełniony nie wcześniej niż w roku 2010.

Dla porównania *Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.* – dokument rządowy przyjęty przez Rząd 02.04.2002 r. zapotrzebowanie krajowe na gaz ziemny w 2005 r. określa w wysokości 13,7 mld m³ (wariant BAZOWY) lub 12,7 mld m³ (wariant EFEKTYWNOŚCI). Dla 2003 r. wielkości te wynoszą odpowiednio 13,6 mld m³ i 13,0 mld m³. Faktyczne zużycie gazu w Polsce w 1999 r. wyniosło natomiast 11,1 mld m³, a w 2000 r. 12,1 mld m³.

Poziom zapasów
gazu ziemnego

W trakcie kontroli P/01/058, za pośrednictwem MG, z PGNiG SA uzyskano dane dotyczące: programu rozwoju podziemnych magazynów gazu ziemnego (PMG), zużycia i zapotrzebowania na gaz oraz stanu zapasów gazu ziemnego za okres objęty kontrolą NIK. Danymi tymi nie dysponował Prezes URE.

Zapasy gazu, według stanu na 01.11, zgromadzone przez PGNiG SA w latach 1998 -2002, wynosiły odpowiednio: 1 049 mln m³; 1 039 mln m³; 1 108 mln m³; 1 413 mln m³; ¹⁶⁴ oraz 1 580 mln m³.

Zgromadzony przez Spółkę zapas stanowił w 1998 r. ok. 39%, a w 2002 r. ok. 56% wielkości normatywnej.

Przewidywany
rozwój pojemności
PMG i towarzyszące
mu nakłady
inwestycyjne

Jak wynikało z wyjaśnień Zarządu PGNiG SA ¹⁶⁵ - przekazanych w trakcie kontroli P/01/058 w ślad za *Programem rozbudowy podziemnych magazynów gazu* (opracowanie Spółki z lipca 2000 r.) i *Planem rozwoju PGNiG S.A. na lata 2001 – 2003* (opracowanie Spółki z lipca 2001 r.) - przewidywane nakłady inwestycyjne na rozwój pojemności magazynowych w latach 2001 – 2008 wynosić miały ogółem 1 630 mln zł. W ramach tych nakładów przewidywane było osiągnięcie w 2008 roku 3 749 mln m³ pojemności, co stanowić miało około

¹⁶⁴ Pojemność magazynową w latach 1998 – 2001 osiągnięto przy wykorzystaniu pojemności magazynowej na Ukrainie i Białorusi.

¹⁶⁵ Pismo Spółki z 19.07.2001 r.

89% pojemności wymaganej *rozp. MG z 20.04.98 r.*¹⁶⁶. Realizacja programu rozbudowy uzależniona jednak była od rozwoju rynku gazu oraz możliwości finansowania inwestycji w zależności od dostępności środków.

Kontrola sprawdzająca wykazała, że na koniec 2002 r. faktyczne nakłady poniesione na realizację zadań w gazownictwie stanowiły ok. 90% wartości planowanych (przesył i PMG ok. 80% oraz dystrybucja ok. 100%). Mniejsze od planowanego wykonanie zadań w obszarze przesyłu i PMG spowodowane zostało m. in. zweryfikowanymi danymi w *Ocenie realizacji i korekcie założeń polityki energetycznej Polski do 2010 r.* – zakładającymi zmniejszenie ilości dostaw gazu do systemu krajowego w latach 2002 – 2010.

W ślad za powyższymi modyfikacjami w lutym 2003 r. opracowany został *Plan Rozwoju PGNiG S.A. na lata 2003 – 2006*. W poszczególnych latach zakłada on – przy nakładach na budowę PMG wynoszących odpowiednio: 52,2 mln zł; 189,0 mln zł; 209,3 mln zł oraz 144,1 mln zł – coroczny przyrost pojemności wynoszący (w stosunku do roku poprzedniego): 91,0 mln m³; 0,0 mln m³; 100,0 mln m³ i 150,0 mln m³. M. in. przewidywana jest rozbudowa PMG Mogilno do uzyskania pojemności 440 mln m³ do 2005 r. oraz rozbudowa PMG Wierchowice do uzyskania 1,2 mln m³ w 2007 r.

Realizacja ww. przedsięwzięć zapewnić ma uzyskanie na koniec 2006 r. pojemności wynoszącej 3 166,5 mln m³, tj. 60,7% wielkości określonej w *rozp. MG z 20.04.98 r.*

Pozyskiwanie przez
URE danych w zakresie
zapasów gazu ziemnego
zgromadzonych
w PGNiG SA

Podczas kontroli P/01/058 Izba zwróciła uwagę na konieczność podjęcia przez URE działań zmierzających do regularnego pozyskiwania od PGNiG SA informacji o wysokości zapasów gazu ziemnego zgromadzonych przez tą spółkę.

NIK ustaliła, że do kontroli prowadzonych przez URE w 2000 r. Urząd zaliczył także wystąpienie, w trybie art. 28 *ustawy p. e.*, do PGNiG S.A. o przekazanie informacji o wielkości posiadanego na 30.11.2000 r. stanu zapasów paliwa gazowego. URE takiej informacji nie otrzymał. Zarząd Spółki poinformował jedynie, że uchwałą z 29.08.2000 r. zatwierdzono *Zaktualizowany Program Rozbudowy Podziemnych Magazynów Gazu* jako element *Programu Rozwoju Gazownictwa w Polsce*, przypominając jednocześnie, że PGNiG SA jest zobowiązany do spełnienia warunków określonych w *rozp. MG z 20.04.98 r.* w okresie 10 lat, tj. do 28.07.2008 r.

Zgodnie z uregulowaniami §§ 4 i 8 przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych, zobowiązane były do gromadzenia i utrzymania zapasów gazu ziemnego zapewniających utrzymanie ciągłości dostaw w ilości odpowiadającej 90-dobowej wielkości sprzedaży gazu odbiorcom najpóźniej w ww. terminie. Brak odpowiednich pojemności magazynowych wymagał okresu przejściowego, a dochodzenie przez PGNiG SA do docelowego poziomu zapasów gazu, zgodnie z zapisem § 4 ust. 2, miało następować sukcesywnie w uzgodnieniu z Prezesem URE.

¹⁶⁶ Przy przewidywanym w 2008 r. zużyciu gazu ziemnego na poziomie 17,0 mld m³ jego wymagany zapas wynosić miał 4 230 mln m³.

Tym samym, zdaniem Izby, powyższe uregulowania wskazywały na celowość opracowania harmonogramu dochodzenia do normatywnej wielkości zapasów gazu przez tą Spółkę. I chociaż - zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi w trakcie kontroli przez Prezesa URE przytoczone *rozp.* „nie daje kompetencji władczych ani nie przewiduje instrumentów, przy pomocy których można byłoby wymusić wcześniejsze zgromadzenie tych zapasów”, a także uniemożliwia „narzucenie przez Prezesa URE przedsiębiorstwom energetycznym harmonogramu dochodzenia do pożądanej wielkości zapasów”, w ocenie NIK, Urząd regulujący tę sferę działalności gospodarczej w państwie musi zapewnić sobie dysponowanie odpowiednimi danymi od podmiotów, którym udzielił koncesji.

Uprawnienia w tym zakresie wynikają z art. 26 i 56 ust. 1 pkt. 7 *ustawy p. e.* Tym samym, zgromadzenie tych informacji wymaga jedynie podjęcia stosownych działań. Kontrola wykazała natomiast, że nie zostały one przez Urząd podjęte w odpowiednim zakresie.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

4.1.1. Kontrola P/01/058.

W zakresie paliw ciekłych niniejsza kontrola Izby – ze względu na tematykę zagadnień objętych badaniem – była komplementarna do przeprowadzonej wcześniej kontroli *Tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi gospodarczymi (r. p. g.) w Polsce w latach 1997 – 1999* (Nr ewid. 6/2001/P00058/DGO), a w przypadku paliw gazowych do kontroli *Kierunków organizacji importu gazu ziemnego do Polski* (Nr ewid. 17/2002/S01002/KGP).

Przygotowując tą kontrolę wykorzystano także:

- kontrole budżetowe w Ministerstwie Gospodarki z lat 1998 – 1999 (środki finansowe na dotacje przedmiotowe na częściową rekompensatę kosztów utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w analizowanym okresie ujmowane były w części 13 „Ministerstwo Gospodarki”, w rozdziale 9615 „Dotacje do zapasów obowiązkowych paliw ciekłych”).
- wcześniejsze kontrole z zakresu prawa energetycznego koordynowane przez Departament Gospodarki, a w szczególności:
 - *Kontrolę funkcjonowania podmiotów gospodarczych w sferze obrotu energią elektryczną* (DGI/P-41003/96, październik 1997 r.);
 - *Kontrolę realizacji ustawy prawo energetyczne* (Nr ewid. 139/2000/P99029/DGO);
 - *Kontrolę restrukturyzacji sektora elektroenergetyki* (DG/41017/00; P/00/069).

Kontrolę planową poprzedziły doraźne kontrole rozpoznawcze:

- w **Elektrowni „Łagisza” w Będzinie** - przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Katowicach,
- w **Elektrociepłowni „Zduńska Wola”** - przeprowadzoną przez Delegaturę NIK w Łodzi.

Kontrola planowa miała dostarczyć odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy poziom zapasów paliw w gospodarce polskiej w latach 1998 – 2000 gwarantował zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz utrzymanie ciągłości dostaw do odbiorców w sytuacjach awaryjnych ?
- Czy w okresie objętym kontrolą określono kryteria, metody i zasady ustalania struktury potrzeb gospodarki narodowej w odniesieniu do zapasów paliw ?
- W jaki sposób, w badanym okresie, monitorowany był poziom zapasów paliw w Polsce oraz jak wyglądał sposób nadzoru i kontroli nad jednostkami zobowiązanymi do ich tworzenia w zakresie:
 - utrzymywania odpowiedniego poziomu zapasów paliw;
 - zapewnienia właściwych warunków techniczno-organizacyjnych ich składowania, a także ochrony i zabezpieczenia oraz utrzymania odpowiedniego poziomu jakościowego;
 - przestrzegania zasad gospodarowania i dysponowania nimi.
- Ile kosztuje utrzymywanie zapasów paliw oraz w jakim stopniu w kosztach tych partycypują środki publiczne ?
- Na ile przyjęte w Polsce rozwiązania są zgodne w uregulowaniami obowiązującymi w Unii Europejskiej oraz jak przebiega proces

dostosowywania zasad kształtowania poziomu i struktury zapasów paliw do prawa wspólnotowego ?

W instytucjach państwowych (MG, ARM oraz URE) kontrola prowadzona była pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a u przedsiębiorców (elektrownie, elektrociepłownie i rafinerie), w zależności od rodzaju jednostki kontrolowanej, tj.:

- w przypadku przedsiębiorstwa państwowego lub jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (jsSP) - pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności;
- w przypadku jednostki niepublicznej – pod względem legalności i gospodarności.

Jeżeli chodzi o przedsiębiorców (ogółem 25 podmiotów), to w ich skład wchodziło:

- 5 rafinerii;
- 10 elektrowni;
- 10 elektrociepłowni.

W przypadku rafinerii kontrolą objęto 5 z 7 zakładów istniejących w Polsce. Wszystkie badane rafinerie, na podstawie decyzji Ministra Gospodarki, w latach 1998 - 2000 utrzymywały zapasy obowiązkowe paliw ciekłych, uzyskując na ten cel dotacje przedmiotowe.

W przypadku elektrowni, przy ich doborze kierowano się:

- wielkością obiektu (kładąc szczególny nacisk na duże przedsiębiorstwa);
- nośnikiem paliwa podstawowego (elektrownie na węgiel kamienny lub brunatny);
- odległością elektrowni od źródeł zaopatrzenia w paliwo podstawowe (elektrownie „śląskie” i elektrownia Ostrołęka);
- uczestnictwem w kontroli właściwej terytorialnie Delegatury NIK.

Analogiczne kryteria (z wyłączeniem nośnika paliwa podstawowego) - zastosowano przy doborze 10 elektrociepłowni.

4.1.2. Kontrola K/02/017.

Kontrola miała charakter kontroli sprawdzającej w stosunku do kontroli P/01/058. Ponadto miała ona umożliwić:

- dokonanie oceny przebiegu , prowadzonych w latach 2001 – 2002, prac nad zmianą przepisów regulujących sposób gromadzenia zapasów paliw w Polsce, tj. przepisów *ustawy p. e: i ustawy o r. p.*,
- dokonanie oceny stopnia realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych do badanych jednostek po kontroli planowej,
- aktualizację danych w zakresie funkcjonowania systemu tworzenia zapasów paliw (za lata 2001 –2002), przekazanych w trakcie poprzedniej kontroli przez objętą nią jednostki (organy administracji – MG, URE, ARM), oraz przedsiębiorstwa sektora paliwowo – energetycznego.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

4.2.1. Kontrola P/01/058

Żadna z 28 badanych jednostek nie zgłosiła zastrzeżeń do protokołu kontroli. Oceny kontrolowanej działalności oraz płynące z nich wnioski przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych.

Postępowanie pokontrolne dotyczące Ministerstwa Gospodarki

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Gospodarki¹⁶⁷ Izba wnioskuje o:

1. Dokonanie analizy bilansu popytu i podaży energii elektrycznej i ciepła w polskiej gospodarce, uwzględniającego stopień wykorzystania mocy osiągalnej przedsiębiorstw energetycznych w odniesieniu do poszczególnych nośników energii (ze szczególnym uwzględnieniem węgla kamiennego).

2. Podjęcie na podstawie ww. analizy działań na rzecz nowelizacji *rozp. MG z 20.04.98 r.*, wprowadzającej:

- precyzyjne definicje zmiennych zawartych w formule liczenia poziomu obowiązkowych zapasów paliw
- określenie warunków ograniczających dowolność wyboru lokalizacji miejsc składowania obowiązkowych zapasów paliw, w sposób uwzględniający faktyczne usytuowanie urządzeń wytwórczych energii, dla których zapasy te stanowią rezerwę.

3. Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do:

- zapewnienia terminowego wydania *rozp. wykonawczych* do obowiązującej od 01.01.2002 r. *ustawy o r. p.*,
- wyegzekwowania, za pośrednictwem właściwych urzędów skarbowych, pełnych rocznych rozliczeń dotacji przedmiotowych na utrzymanie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych od wszystkich przedsiębiorców, którym dotacji tych udzielono w latach 1998 – 2001,
- naliczenie i pobranie od PKN „Orlen” SA odsetek karnych za zwłokę w terminie zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości (oraz od pozostałych rafinerii, w przypadku jeżeli roczne rozliczenie dotacji wykaże istnienie nieuregulowanych należności).

4. Podjęcie działań na rzecz doprowadzenia do wzajemnej zgodności terminów dojścia do wymaganych wielkości zapasów gazu ziemnego, ujętych w przepisach prawa, programach Rządu oraz w planach rozwojowych PGNiG SA.

Minister Gospodarki, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne¹⁶⁸ stwierdził m. in. że:

Ad. 1. Analiza bilansu popytu i podaży energii elektrycznej i ciepła w polskiej gospodarce, uwzględniająca stopień wykorzystania mocy osiągalnej przedsiębiorstw energetycznych w odniesieniu do poszczególnych nośników energii została dokonana w toku prac nad przygotowaniem dokumentu rządowego *Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, przyjętego przez RM 02.04.2002 r.

¹⁶⁷ Pismo KG/DG/41014 – 5/01 z 24.05.2002 r.

¹⁶⁸ Pismo SM-V/091-19/01/AW/02/602 z 11.06.2002 r.

Ad. 2. Przepisy *rozp. MG z 20.04.98 r.* były przedmiotem głębokiej analizy skutków wprowadzenia proponowanych zmian przez przedsiębiorstwa energetyczne. W wyniku konsultacji i uzgodnień, otrzymane uwagi z Najwyższej Izby Kontroli i Urzędu Regulacji Energetyki, przygotowany został projekt nowelizacji ww. *rozporządzeń* uwzględniający, w możliwym zakresie postulaty przedsiębiorstw energetycznych, przy jednoczesnym spełnieniu warunku określonego w art. 10 ust. 1 *ustawy p. e.* Projekt nowelizacji *rozporządzenia* został przekazany do Sejmu wraz z projektem ustawy nowelizacji *ustawy p. e.*, jako jeden z projektów podstawowych rozporządzeń wykonawczych.

Ad. 3.

1) W dniu 24 kwietnia 2002 r. odbyło się w Rządowym Centrum Legislacji posiedzenie Komisji Prawniczej, na którym przyjęto ostateczną wersję *rozp. MG* w sprawie:

- harmonogramu tworzenia zapasów paliw ciekłych
- szczegółowego sposobu tworzenia i ustalania ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych gromadzonych przez producentów i importerów oraz szczegółowych zasad i sposobu interwencyjnego wykorzystania tych zapasów.

Pozostałe dwa *rozp. MG*, tj. w sprawach:

- szczegółowego wykazu paliw ciekłych w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe,
- rejestru producentów i importerów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych,

już wcześniej były uzgodnione i zwolnione z przedkładania Komisji Prawniczej.

W najbliższych dniach *rozp. te* zostaną podpisane przez Ministra i przekazane do publikacji¹⁶⁹.

2) Po przeanalizowaniu będącej w posiadaniu MG dokumentacji w sprawie rozliczeń dotacji Minister postanowił wystąpić do ministra finansów o wyegzekwowanie – za pośrednictwem właściwych urzędów skarbowych – od rafinerii, którym w latach 1998 – 2001 udzielono dotacji przedmiotowych na utrzymanie zapasów obowiązkowych paliw, pełnych rocznych rozliczeń tych dotacji. Postępowaniem tym mają zostać objęte:

- rafineria „Jedlicze” SA za lata 1998 – 2000 (Urząd Skarbowy w Krośnie),
- rafineria nafty „Glimar” SA za lata 1998 – 2000 (Urząd Skarbowy w Gorlicach),
- rafineria „Trzebinia” SA za lata 1998 – 2000 (Urząd Skarbowy w Chrzanowie),
- PKN „Orlen” SA za 1998 r. (Urząd Skarbowy w Płocku).

Ponadto MG postanowiło zwrócić się do MF o wyegzekwowanie naliczenia i pobrania od PKN „Orlen” SA, przez właściwy urząd skarbowy, odsetek karnych od kwoty 49 988 zł za 51-dniową zwłokę w terminie zwrotu dotacji pobranej w roku 1999 w nadmiernej wysokości.

Ad. 4. W projekcie zmian do *ustawy p. e.* w art. 10 wykreślono obowiązek utrzymywania 90-dniowych zapasów przez przedsiębiorstwa energetyczne

¹⁶⁹ *Rozp. MG*, o których mowa odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne noszą daty 14.06.2002 r. i zostały opublikowane w Dz. U. Nr 84 pod pozycjami 756, 757, 758 i 759.

zajmujące się dystrybucją paliw gazowych, co w konsekwencji prowadzi do wykreślenia tego obowiązku również z rozp. MG z 20.04.98 r.

Minister Gospodarki¹⁷⁰ przesłał do Izby projekt *rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych*. Powołując się na ustalenia niniejszej kontroli Wiceprezes NIK skierował do Podsekretarza Stanu w MG opinię dotyczącą ww. regulacji, stwierdzając w niej m. in.:¹⁷¹

- W pkt 1:
„Do tej pory wielkość zużycia dobowego w okresie zimowym (od listopada do marca) określało pojęcie >mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych bez przeciążania urządzeń wytwórczych<, a w okresie letnim (od kwietnia do października) średniodobowe zużycie z tego okresu w roku poprzednim (§ 5 ust. 1 lit. a i b).
Obecnie proponuje się aby podstawą określenia wielkości zapasów (bez względu na porę roku) było średniodobowe zużycie w tym okresie obliczane dla trzech ostatnich lat – korygowane dla poszczególnych miesięcy współczynnikami wahającymi się w okresie letnim od 0,8 do 1,0, a w okresie zimowym od 1,3 do 0,8. Przy uwzględnieniu proponowanych wskaźników współczynnik średnioroczny wynosi – 0,93, a średnioroczny dla okresu zimowego – 1,08. W praktyce oznacza to zaś, że zapas normatywny ma odpowiadać faktycznemu zużyciu.”.
- W pkt 2:
„W uzasadnieniu do projektu nie przedstawiono symulacji związanych z konsekwencjami przejścia na nowy sposób wyznaczania poziomu zapasów, tj. wpływu zmiany ich wielkości na poziom bezpieczeństwa energetycznego (pkt 2.1) oraz na koszty przedsiębiorstw energetycznych (pkt 2.2).”.
- W pkt 3:
„§3 znowelizowanego rozp. w dalszym ciągu nie precyzuje określania miejsc utrzymywania zapasów w przedsiębiorstwach energetycznych, w tym w szczególności w przedsiębiorstwach w skład których wchodzi kilka zakładów (np. zespołu elektrociepłowni)....”.
- W pkt 4:
„W proponowanej nowelizacji zupełnie pominięto kwestię kontroli jakości paliw tworzących zapasy, podczas gdy w § 7 ust. 3 pkt. 3 obowiązującego rozp. zagadnienie to podlegało kontroli.”.
- W pkt 5:
„Z uzasadnienia do projektu wynika, że jego brzmienie nie zostało poddane konsultacjom z górnictwem węgla kamiennego – przykładowo z Konfederacją Związków Zawodowych Górnictwa w Polsce. Organizacja ta zgłaszała swoje krytyczne uwagi już w momencie nowelizacji obowiązującego rozp., a jej zastrzeżenia dotyczyły negatywnych dla górnictwa konsekwencji skrócenia okresu zimowego, tj. miesięcy w których zapas powinien być wyższy. W ocenie NIK obecna propozycja, ze względu na jej konsekwencje dla tej branży, rodzić będzie jej zasadniczy sprzeciw.”.

¹⁷⁰ Pismo Nr DE3 – AM/073/180/3626 z 08.10.2002 r.

¹⁷¹ Pismo WPR/WPL - 027 – 142/2002 z 23.10.2002 r.

Mając na względzie przytoczone uwagi „zdaniem NIK, rozstrzygnięcie problemu normatywnej wielkości zapasów węgla kamiennego, będącego istotnym elementem polityki energetycznej państwa wymaga w pierwszym rzędzie dokonania bilansu uwzględniającego z jednej strony zdolności wydobywcze kopalń węgla kamiennego, a z drugiej popyt i podaż energii elektrycznej i ciepła w polskiej gospodarce, w tym stopień wykorzystania mocy osiągalnej przedsiębiorstw energetycznych, z uwzględnieniem zapasów na sytuacje awaryjne. W uzasadnieniu do opiniowanego rozp. nie przedstawiono takich analiz, a tym samym nie wskazano przesłanek potwierdzających racjonalność przyjętych w nim rozwiązań.”.

Postępowanie pokontrolne dotyczące Urzędu Regulacji Energetyki

W wystąpieniu skierowanym do Prezesa URE¹⁷² Izba wnioskuje o :

1. Podjęcie niezbędnych działań w celu wdrożenia systemu prowadzenia kontroli przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku utrzymywania zapasów paliw w ilości zapewniającej ciągłość dostaw energii elektrycznej i ciepła do odbiorców, dostosowanego do przepisów § 7 ust. 3 *rozp. MG z 20.04.98 r.*. Kontrola powinna obejmować badanie:

- ilości i zgodności stanu faktycznego zapasów z wielkością normatywną (z podaniem wzoru na podstawie którego dokonano tych obliczeń),
- kosztów poniesionych na tworzenie i utrzymanie zapasów,
- jakości paliw tworzących zapasy.

2. Przeprowadzenie, w kluczowych dla systemu polskiej elektroenergetyki przedsiębiorstwach energetycznych, analiz w zakresie:

- dobowego rzeczywistego zużycia paliw,
- sposobu ustalania zużycia paliw dla „mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych, bez przeciążania urządzeń wytwórczych”,
- konsekwencji liczenia zapasów paliw w oparciu o moc osiągalną a nie zamówioną na wzrost poziomu utrzymywanych zapasów oraz kosztów towarzyszących temu procesowi i ich ewentualnemu wpływowi na poziom cen i opłat ustalonych w taryfach.

3. W przypadku podjęcia przez MG prac nad nowelizacją *rozp. z 20.04.98 r.* – w oparciu o wyniki przeprowadzonych analiz, o których mowa w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego oraz bilansu mocy wykorzystywanej przez przedsiębiorstwa energetyczne w stosunku do posiadanej mocy osiągalnej (z uwzględnieniem poziomu rezerw) – włączenie się do prac legislacyjnych celem uszczegółowienia § 5 pkt 1 lit. a.

4. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających regularne uzyskiwanie od PGNiG SA informacji o poziomie zapasów gazu według stanu na dzień 1 listopada i jej monitorowanie.

W związku z wystąpieniem pokontrolnym Prezes URE¹⁷³ poinformował, że stosownie do swoich zadań i kompetencji wykona wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym dotyczące systemu kontroli zapasów paliw przedsiębiorstw energetycznych, analizy tych zapasów w kluczowych przedsiębiorstwach energetycznych i pozyskiwania informacji w tych sprawach od PGNiG SA (**pkt 1**,

¹⁷² Pismo KGP/DG/41014 – 4/01 z 05.04.2002 r.

¹⁷³ Pismo GP/431/2002/LJ z 15.04.2002 r.

2, 4). Jednocześnie, zgodnie z opinią Prezesa URE zawartą w ww. piśmie, w związku z nowelizacją *ustawy p. e.*, wniosek zawarty w **pkt 3**, może być potraktowany jako jedna z wielu propozycji podczas prac nad nowym rozporządzeniem, stosownie do nowego upoważnienia ustawowego.

Prezes URE w swym piśmie zawarł także m. in. następujące stwierdzenie: „Jednocześnie wnoszę zastrzeżenie do wszystkich zawartych w wystąpieniu pokontrolnym wniosków i propozycji, których wykonanie spowodowałoby złamanie przepisów Konstytucji.”. Uszczegóławiając swoje zastrzeżenia Prezes URE stwierdził dalej:

„Moje zastrzeżenia budzi więc sugestia określenia w wewnętrznym akcie prawnym m. in.:

- 1) formuły liczenia zapasów w przedsiębiorstwach energetycznych (str. 4),
- 2) przepisów wewnętrznych umożliwiających realizację przez Prezesa Urzędu jego ustawowych kompetencji w zakresie stanu zapasów paliw (str. 4 i 5),
- 3) instrukcji zawierającej sposób wyliczenia dobowego zużycia paliwa (str. 5),
- 4) wydania szczegółowej instrukcji zawierającej „wskazówki metodyczne odnośnie sposobu prowadzenia działalności kontrolnej” (str. 5), - w zakresie, w jakim wpływałyby one na uprawnienia podmiotów kontrolowanych.”

W dalszej części pisma Prezes URE zawarł uwagę, że „poglądy zaprezentowane w wystąpieniu pokontrolnym są rozbieżne z poglądem Komisji Rozstrzygającej NIK (wyrażonym w uchwale Nr 41/01 z 30.10.2001 r.), dotyczącym interpretacji pojęcia >mocy osiągalnej< oraz wielkości zapasów zapewniających ciągle zaspokajanie potrzeb odbiorców przedsiębiorstwa energetycznego, przy uwzględnieniu faktu, że konsekwencją nadmiernych zapasów jest wzrost kosztów działalności przedsiębiorstwa.”.

Kolegium NIK, w swej uchwale Nr 25/2002 z 10.06.2002 r., oddaliło zastrzeżenia dotyczące ww. kwestii podkreślając, że Prezes URE zadeklarował wykonanie wniosków pokontrolnych nr 1 i 2, które to wnioski bezpośrednio wynikają z zakwestionowanej oceny oraz wskazując na fakt, iż Izba odnosiła się tylko i wyłącznie do wydania przez Prezesa metodyki prowadzenia kontroli utrzymywania zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych dla realizacji przez pracowników Urzędu uprawnień kontrolnych, a nie do wydawania decyzji wobec jednostek czy też podmiotów nie podlegających URE.

Kolegium NIK wskazało także, że uchwała Nr 41/01 podjęta przez Komisję Rozstrzygającą NIK dotyczyła jednostkowej kontroli w Elektrociepłowni „Elbląg” Sp. z o. o. w zakresie utrzymywania przez tą elektrociepłownię, w okresie zimowym, mniejszych zapasów węgla. W uchwale tej przedstawiono jedną z możliwości interpretacji pojęcia zawartego w § 5 pkt 1 lit. a *rozp. MG z 20.04.98 r.* dotyczącego „mocy osiągalnej” oraz wielkości zapasów paliw. Natomiast w wystąpieniu pokontrolnym zawarto propozycje Izby dotyczące ustalenia przez Prezesa URE m. in. formuły liczenia zapasów w przedsiębiorstwach energetycznych.

Nie ulega wątpliwości – dla Kolegium NIK – iż tego rodzaju przepisy wewnętrzne powinien wydać najbardziej kompetentny do wyjaśnienia niejasności interpretacyjnych organ odpowiedzialny, na mocy przepisów *ustawy p. e.*, za regulację działalności przedsiębiorstw energetycznych.

Postępowanie pokontrolne dotyczące przedsiębiorstw energetycznych

W wystąpieniach skierowanych do kierowników 20 przedsiębiorstw energetycznych (elektrowni i elektrociepłowni na węgiel kamienny oraz elektrowni na węgiel brunatny), Izba krytycznie, z punktu widzenia legalności oceniała sytuację nie utrzymywania zapasów paliw w wysokości normatywnej.

W przypadku przedsiębiorstw energetycznych (8 elektrowni i 10 elektrociepłowni) na węgiel kamienny Izba wnioskuje o:

- zapewnienie, do czasu zmiany dotychczasowych regulacji prawnych, gromadzenia i utrzymywania zapasów paliw w wysokości zabezpieczającej ciągłość dostaw energii elektrycznej i ciepłej w okresie zimowym, zgodnie z *rozp. MG z 20.04.98 r.*,
- ustalanie zużycia dobowego w okresie zimowym przy uwzględnieniu mocy cieplnej osiągalnej, wynikającej z warunków technicznych,
- opracowanie analizy (symulacji) wpływu dostosowania wielkości gromadzonych zapasów paliwa podstawowego do postanowień powołanego *rozp.* na koszty produkcji energii,
- kontraktowanie dostaw paliwa podstawowego o parametrach jakościowych określonych dla eksploatowanych kotłów energetycznych,
- zweryfikowanie sposobu prowadzenia laboratoryjnych badań jakości węgla, w celu zwiększenia możliwości ich efektywnego wykorzystania w postępowaniu reklamacyjnym w stosunku do jego dostawców,
- opracowanie lub weryfikację wewnętrznych instrukcji obowiązujących w przedsiębiorstwie oraz wyeliminowanie przypadków ich nieprzestrzegania, m. in. w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego, dokonywania pomiarów temperatury składowanego paliwa oraz kontroli stanu zapasów węgla,
- utrzymywanie w sprawności technicznej urządzeń przeciwpożarowych na składowisku węgla,
- podjęcie działań w celu zmniejszenia kosztów przemieszczania węgla na składowisko,
- przeanalizowanie przyczyn rozbieżności wyników pomiaru stanu zapasów węgla metodą geodezyjną i metodą przybliżoną oraz usunięcie przyczyn rażących różnic np. przez zmianę techniki wykonywania pomiaru,
- podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do zakupów węgla w ilościach nie mniejszych niż 70% przewidywanego zużycia, z kopalń odległych do 50 km od składowiska elektrowni, w celu obniżenia kosztów związanych z utrzymywaniem zapasów węgla,
- rozważenie możliwości ewidencjonowania przyjmowanego węgla na składowisko na podstawie innego dokumentu niż faktura dostawcy (np. list przewozowy) w celu stworzenia możliwości ujawnienia ewentualnych odchyłań wielkości dostaw zafakturowanych, a także ustalania zasad kontroli dostarczanego pociągami węgla poprzez ważenie losowo dobranych pociągów.

Pięciu kierowników przedsiębiorstw energetycznych (elektrociepłowni) złożyło zastrzeżenia. Dotyczyły one m.in. utrzymywania w okresie zimowych mniejszych zapasów węgla. W trzech przypadkach Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła zastrzeżenia (m. in. w przypadku Elektrociepłowni „Elbląg” Sp. z o.o. przywołanej przez Prezesa URE). W dwóch przypadkach zostały one oddalone.

W przypadku elektrowni na węgiel brunatny (dwie jednostki) Izba wnioskowała o:

- rozważenie możliwości wykonywania robót remontowych na torowiskach estakad i całym układzie nawęglania w miesiącach innych niż jesienno-zimowe – w celu stabilizacji zapasów węgla w tym okresie (ZE PAK SA),
- rozważenie możliwości umownego usankcjonowania zasady utrzymywania (na placu uśredniania KWB) dodatkowego zapasu węgla w ilości odpowiadającej trydobowemu zużyciu (Elektrownia „Bełchatów”).

Z nadesłanych odpowiedzi wynikało, że kierownicy kontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych przyjęli skierowane do nich wnioski do realizacji, co z kolei potwierdziła także kontrola sprawdzająca.

Postępowanie pokontrolne dotyczące Agencji Rezerw Materialowych

W wystąpieniu skierowanym do Prezesa ARM¹⁷⁴ NIK wnioskowała o:

1. Pilne opracowanie przez Agencję nowego systemu prowadzenia kontroli w zakresie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych odchodzącego od jednostkowego badania poziomu zapasów w poszczególnych lokalizacjach ich przechowywania, a koncentrującego się na kompleksowej kontroli problemowej prowadzonej na poziomie przedsiębiorcy zobowiązanego *ustawą o r. p.* do tworzenia tych zapasów.
2. Uwzględnienie w ww. systemie kontroli zagadnień obejmujących badanie stanu zapasów obowiązkowych paliw i ich jakości.

Prezes ARM¹⁷⁵ wniósł zastrzeżenia do ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym dotyczących:

1. Oceny stwierdzającej, że wykorzystywanie przez ARM przepisów wykonawczych do *ustawy o r. p.*, które przestały obowiązywać po 10.12.2000 r., pozbawione było podstaw prawnych.
2. Oceny o nierzetelnym ewidencjonowaniu kontroli przeprowadzonych przez ARM w 2000 r.
3. Oceny stwierdzającej spadek aktywności kontrolnej w 2000 r. w porównaniu z rokiem 1999.
4. Oceny o funkcjonowaniu rejestru podmiotów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.
5. Nie w pełni obiektywnej oceny zaangażowania Agencji w pracach nad dostosowaniem przepisów dotyczących tworzenia zapasów obowiązkowych paliw do wymogów Unii Europejskiej.

Komisja Rozstrzygająca Najwyższej Izby Kontroli swą uchwałą Nr 17/02 z dnia 26.02.2002 r. uwzględniła w całości zastrzeżenia wymienione w pkt 1 – 4, a oddaliła zastrzeżenie z pkt. 5.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne¹⁷⁶ Prezes ARM poinformował, że uwagi i wnioski w skorygowanym wystąpieniu pokontrolnym zostały dogłębnie przeanalizowane i są realizowane w bieżącej działalności Agencji.

¹⁷⁴ Pismo KGP/DG - 41014 – 2/01 z 28.12.2001 r.

¹⁷⁵ Pismo PA/71/2002 z 04.01.2002 r.

¹⁷⁶ Pismo PK/640/2002 z 28.03.2002 r.

Postępowanie pokontrolne dotyczące rafinerii

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do pięciu prezesów rafinerii NIK wnioskowała o:

- dokonywanie rozliczeń i korekt dotacji przedmiotowej przekazywanej na częściowe pokrycie kosztów utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw za okresy miesięczne i roczne, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- terminowe dokonywanie zwrotu nadmiernie pobranych dotacji przedmiotowych,
- prawidłowe sporządzanie sprawozdania o stanie i lokalizacji zapasów,
- zawieranie umów o składowanie zapasów na okresy nie krótsze niż jeden rok kalendarzowy, a w przypadku zmiany warunków tych umów dokonywanie ich modyfikacji w formie pisemnej,
- jednoznaczne określenie w *Regulaminie Organizacyjnym* obowiązków i odpowiedzialności dla komórek organizacyjnych w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych,
- ustalenie w kartach organizacyjnych właściwych stanowisk pracy obowiązków i odpowiedzialności w zakresie planowania, sprawozdawczości, wnioskowania i rozliczeń dotacji przedmiotowej oraz w zakresie fizycznego tworzenia, utrzymywania właściwych stanów rodzajowych, ilościowych i jakości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych,
- niezwłoczne określenie, w uzgodnieniu z komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku, organizacji i szczegółowych zasad funkcjonowania Zakładowej Straży Pożarnej w tej rafinerii.

Z nadesłanych odpowiedzi wynikało, że kierownicy kontrolowanych jednostek potwierdzili przyjęcie wniosków do realizacji. I tak np. Prezes Zarządu, Dyrektor Naczelny Rafinerii „Gdańska” SA informował, że ¹⁷⁷:

- Dokonano zmian w *Regulaminie Organizacyjnym Rafinerii Gdańskiej S.A.* precyzując zapisy dotyczące odpowiedzialności za sprawy związane z tworzeniem i utrzymywaniem zapasów obowiązkowych (*uchwała Zarządu z dnia 18 września 2001 r.*).
- Zgłoszone uchybienia (w zakresie sprawozdawczości) skłoniły zarząd do przekazania zadań związanych ze sporządzaniem sprawozdań półrocznych i rocznych, wg wymagań ARM, do pionu produkcji (z pionu finansowego), a dokładnie Działu Planowania i Rozliczania Produkcji. Powyższe znalazło stosowne odzwierciedlenie w *Regulaminie Organizacyjnym* (w zakresach kompetencji NO pkt 10 i OP pkt 13) i zmienionym *Zarządzeniu nr 5/01/HE*.
- Przesłano do ARM skorygowane sprawozdanie o stanie i lokalizacji zapasów wg stanu na dzień 31 grudnia 2000 r.
- Aktualne umowy dotyczące przechowywania zapasów obowiązkowych w bazach paliw spółki „Naftobazy” są zawarte na okres nie krótszy niż 1 rok (zgodnie z *rozp. MG z 29.09.97 r.*) – nowe umowy na przyszłe okresy będą również zawierane na wymagany okres.
- Dodatkowo ¹⁷⁸ Izba poinformowana została o uzgodnieniu z Pomorskim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej *Regulamin Zakładowej Straży Pożarnej w Rafinerii Gdańskiej S.A.*

¹⁷⁷ Pismo DN/41392 z 24.10.2001 r.

4.2.2. Kontrola K/02/017

MGPiPS nie zgłosił zastrzeżeń do protokołu kontroli.

W wystąpieniu pokontrolnym¹⁷⁹, Izba wnioskuje o:

1. Przeprowadzenie analizy skutków wprowadzenia systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw stałych w przedsiębiorstwach energetycznych na podstawie *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* pod kątem oceny wpływu zaproponowanych w nim rozwiązań na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju w sytuacjach awaryjnych.
2. Rozważenie – na podstawie wyników ww. analizy - celowości modyfikacji przepisów *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* w zakresie zasad określania wysokości zapasów normatywnych paliw stałych, a w szczególności poziomu wskaźników korygujących dla poszczególnych miesięcy, odnoszących się obecnie wyłącznie do wielkości faktycznego zużycia z poprzednich trzech lat.
3. Wprowadzenie do przepisów *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.*, określających zakres kontroli w przedsiębiorstwach energetycznych, problematyki jakości gromadzonych zapasów paliw.
4. Pilne podjęcie działań legislacyjnych zapewniających wyposażenie PSE SA w skuteczne instrumenty gwarantujące tej Spółce stałe i kompleksowe monitorowanie wielkości dostaw, zużycia i zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych.
5. Przeprowadzenie przez Ministerstwo i ARM przeglądu systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych wprowadzonego od 2002 r. ze szczególnym uwzględnieniem kwestii:
 - realności osiągnięcia na koniec 2008 r. ich poziomu odpowiadającego 90 – dniowej konsumpcji, wymaganego przez Unię Europejską,
 - oceny rozwiązań przyjętych w znowelizowanej *ustawie o r. p.* – pod kątem możliwości weryfikacji, czy obowiązkiem tworzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych objęci zostali wszyscy przedsiębiorcy.

Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej¹⁸⁰ przedstawiając informację o wykorzystaniu uwag i podjętych przez resort działań na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych stwierdził m. in.:

Ad. 1. Z uwagi na ciągłe pozyskiwanie informacji w ww. zakresie oraz ograniczone możliwości MGPiPS przewiduje się, że wykonanie przedmiotowej analizy nastąpi w 2004. r. Obecny stan zapasów paliw w przedsiębiorstwach wytwarzających energię elektryczną i ciepłą, kształtuje się powyżej stanów określonych w *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* W związku z tym, prawidłowa praca tych przedsiębiorstw w sytuacjach awaryjnych nie powinna zostać zakłócona.

Ad. 2. Wyniki ww. analizy będą podstawą do podjęcia ewentualnych działań legislacyjnych, mających na celu uzyskanie zadowalających rozwiązań w zakresie tworzenia zapasów obowiązkowych paliw stałych, uwzględniających równowagę interesów wytwórców i odbiorców energii elektrycznej oraz dostawców paliw, a zarazem gwarantujących bezpieczeństwo energetyczne kraju.

¹⁷⁸ Pismo NK/73/2002 z 14.02.2002 r.

¹⁷⁹ Pismo KGP - 41120 - 03 z 10.09.2003 r.

¹⁸⁰ Pismo BDG.IV.091 – 3/03 z 30.09.2003 r.

Ad. 3. Wprowadzenie do przepisów *rozp. MGPIPS z 12.02.03 r.* – określających zakres kontroli w przedsiębiorstwach energetycznych – problematyki jakości gromadzonych zapasów paliw jest możliwe pod warunkiem nowelizacji delegacji ustawowej (dla ministra właściwego do spraw gospodarki), zawartej w art. 10 ust. 6 ustawy *p. e.* Kwestia ta zostanie podjęta w toku kolejnych prac legislacyjnych nowelizujących tę ustawę.

Ad. 4. Sprawa podjęcia działań w kierunku stałego i kompleksowego monitorowania wielkości dostaw, zużycia i zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych zostanie uwzględniona w toku kolejnych prac legislacyjnych, nowelizujących *ustawę p. e.*

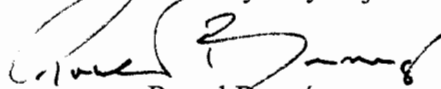
Ad. 5. W dniu 22.09.2003 r. w MGPIPS odbyło się spotkanie z przedstawicielami ARM, na którym omówiono kwestie związane z obecnie funkcjonującym systemem gromadzenia i utrzymywania obowiązkowych zapasów paliw oraz eliminujące możliwości zrealizowania przez Polskę harmonogramu budowania tych zapasów, a także koniecznych działań jakie należy przedsięwziąć w tej kwestii.

Aktualnie w MGPIPS trwają prace mające na celu wypracowanie regulacji prawnych umożliwiających tworzenie zapasów paliw, eliminujące wszystkie zidentyfikowane w okresie funkcjonowania obecnych rozwiązań problemy.

Ponadto, MGPIPS przekazało Agencji dane dotyczące przywozu na polski obszar celny paliw ciekłych w 2002 r., w celu przeprowadzenia weryfikacji prowadzonego przez ARM rejestru przedsiębiorców zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.

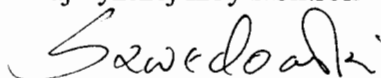
Warszawa, dnia 19 stycznia 2004 r.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK


Paweł Banaś

ZATWIERDZAM

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Szwedowski

Warszawa, dnia 19.01.2004.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik Nr 1

WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ

I. Organy administracji rządowej:

1. Ministerstwo Gospodarki (MG) - obecnie Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (MGPiPS)
2. Urząd Regulacji Energetyki (URE)
3. Agencja Rezerw Materiałowych (ARM)

II. Przedsiębiorstwa energetyczne:

II.1 Elektrownie na węgiel kamienny:

1. Elektrownia „Blachownia” wchodząca w skład PKE SA
2. Elektrownia „Jaworzno” wchodząca w skład PKE SA
3. Elektrownia „Kozienice” SA
4. Elektrownia „Łaziska” wchodząca w skład PKE SA
5. Elektrownia „Opole” SA
6. Elektrownia „Ostrołęka” wchodząca w skład Zespołu Elektrowni (ZE) „Ostrołęka” SA
7. Elektrownia „Połaniec” SA
8. Elektrownia „Stalowa Wola” SA

II.2 Elektrownie na węgiel brunatny:

1. Elektrownia „Bełchatów” SA
2. Zespół Elektrowni (ZE) „Pątnów – Adamów – Konin” (PAK) SA

II.3 Elektrociepłownie na węgiel kamienny:

1. Elektrociepłownia „Białystok” SA
2. Elektrociepłownia „Bydgoszcz – II” wchodząca w skład Zespołu Elektrociepłowni „Bydgoszcz” SA
3. Elektrociepłownia „Elbląg” Sp. z o. o.
4. Elektrociepłownia „Kraków” SA
5. Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej (PEC) „Lubartów” Sp. z o. o.
6. Zespół Elektrociepłowni (ZE) w Łodzi SA
7. Elektrociepłownia „Siekierki” wchodząca w skład Elektrociepłowni Warszawskich (EW) SA
8. Elektrociepłownia „Toruń” SA
9. Elektrociepłownia „Gdańska” wchodząca w skład Elektrociepłowni „Wybrzeże” SA
10. Elektrociepłownia „Zielona Góra” SA

Poszczególne przedsiębiorstwa energetyczne (elektrownie i elektrociepłownie) objęte kontrolą posiadały różny status prawny. Część z nich np. Elektrownia „Błachownia” i „Ostrołęka” czy też Elektrociepłownia „Siekierki” i Elektrociepłownia „Gdańska” nie miały osobowości prawnej i wchodziły odpowiednio w skład Południowego Koncernu Energetycznego (PKE SA), Zespołu Elektrowni (ZE) „Ostrołęka” SA, Elektrociepłowni Warszawskich (EW) SA oraz Elektrociepłowni „Wybrzeże” S.A. W przypadku zestawień prezentowanych w dalszej części *Informacji* (w szczególności patrz Zał. Nr 2 – Nr 9 na str. 136 – 146 zawierające m. in. wielkości zapasów węgla, jego zużycia oraz zakupów) ujednolicono i uproszczono pisownię poszczególnych jednostek rezygnując z podawania ich formy prawnej.

Tak samo postąpiono w odniesieniu do tekstu *Informacji*.

III. Rafinerie:

1. Rafineria „Gdańska” SA
2. Rafineria „Glimar” SA
3. Rafineria „Jedlicze” SA
4. Polski Koncern Naftowy (PKN) „Orlen” SA
5. Rafineria „Trzebinia” SA

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

Załącznik Nr 2 - Porównanie poziomu normatywnych zapasów węgla kamiennego w kontrolowanych przedsiębiorstwach energetycznych w latach 1999 - 2002 otrzymanych przy zastosowaniu obydwu metod oraz wzajemne relacje pomiędzy tymi wielkościami.

Wyszczególnienie	Zapas wg Rady (w tys. ton)				Zapas wg NIK (w tys. ton)				% udział zapasów			
	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	6 : 2	7 : 3	8 : 4	9 : 5
<u>I. Elektrownie ogółem:</u>												
a) Zapas średnioroczny	1.422,0	1.422,0	1.400,9	1400,9	1.919,6	1.938,3	1.869,1	1.871,2	135,0	136,3	133,4	133,6
b) Zapas średnioroczny dla okresu zimowego	1.624,0	1.624,0	1.654,2	1.654,2	2.641,4	2.700,5	2.698,8	2.800,8	162,6	166,3	163,2	169,3
<u>1. „Blachownia”:</u>												
a)	26,9	26,9	25,3	25,3	47,4	36,7	36,8	35,1	176,1	136,5	145,8	139,1
b)	37,8	37,8	38,2	38,2	72,1	55,5	63,8	63,3	190,5	146,6	167,1	165,7
<u>2. „Jaworzno – III”:</u>												
a)	178,3	178,3	177,9	177,9	249,3	261,6	254,8	250,2	139,8	146,7	143,2	140,6
b)	191,7	191,7	196,0	196,0	318,2	343,0	338,6	325,5	166,0	179,0	172,7	166,1
<u>3. „Kozienice”:</u>												
a)	324,8	324,8	321,8	321,8	487,7	504,8	446,2	496,7	150,2	155,5	138,6	154,3
b)	362,5	362,5	370,6	370,6	707,3	754,8	707,6	825,7	195,1	208,2	190,9	222,8
<u>4. „Łaziska”:</u>												
a)	135,5	135,5	135,3	135,3	190,0	190,7	188,0	177,6	140,2	140,7	139,0	131,3
b)	153,0	153,0	159,4	159,4	242,3	240,9	254,3	256,5	158,4	157,4	159,6	160,9
<u>5. „Opole”:</u>												
a)	267,5	267,5	258,4	258,4	302,4	305,9	345,9	327,2	113,1	114,4	133,9	126,6
b)	319,0	319,0	317,8	317,8	407,8	408,8	447,5	447,1	127,8	128,2	140,8	140,7
<u>6. „Ostrołęka”:</u>												
a)	107,8	107,8	105,3	105,3	136,9	128,8	123,7	122,3	127,0	119,4	117,5	116,1
b)	128,7	128,7	131,0	131,0	190,9	190,9	196,6	195,6	148,4	148,4	150,1	150,1
<u>7. „Połaniec”:</u>												
a)	307,3	307,3	304,7	304,7	427,3	431,4	404,9	396,1	139,1	140,4	132,9	130,0
b)	339,5	339,5	346,2	346,2	592,8	598,0	587,4	582,8	174,6	176,1	169,7	168,3
<u>8. „Stalowa Wola”:</u>												
a)	73,9	73,9	72,3	72,3	78,6	78,4	68,7	66,0	106,3	106,0	95,1	91,4
b)	91,8	91,8	95,0	95,0	109,9	108,6	103,0	103,2	119,7	118,3	108,4	108,6

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

Załącznik Nr 2 – cd

Wyszczególnienie	Zapas wg Rady (w tys. ton)				Zapas wg NIK (w tys. ton)				% udział zapasów			
	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	6 : 2	7 : 3	8 : 4	9 : 5
<u>II. Elektrociepłownie:</u>												
a)	561,8	561,8	534,6	534,6	798,9	785,6	713,4	723,3	142,2	139,8	133,5	135,3
b)	867,6	867,6	924,6	924,6	1.356,7	1.322,4	1.322,6	1.324,4	156,4	152,4	143,0	143,2
<u>1. „Białystok”:</u>												
a)	34,8	34,8	33,3	33,3	49,1	51,3	44,7	45,0	140,9	147,1	134,1	134,9
b)	53,7	53,7	57,6	57,6	82,9	86,5	85,0	84,0	154,4	161,2	147,6	145,8
<u>2. „Bydgoszcz - II”:</u>												
a)	51,8	51,8	49,1	49,1	66,6	66,9	61,1	66,4	128,6	129,0	124,4	135,3
b)	81,7	81,7	87,0	87,0	113,1	114,8	117,3	129,8	138,4	140,6	134,8	149,2
<u>3. „Elbląg”</u>												
a)	19,0	19,0	18,3	18,3	34,6	35,8	23,9	23,0	182,1	188,4	130,5	125,5
b)	28,0	28,0	30,0	30,0	59,7	61,6	44,4	41,8	213,2	220,0	148,0	139,3
<u>4. „Kraków”:</u>												
a)	68,9	68,9	66,5	66,5	126,2	133,5	126,7	123,9	183,0	193,8	190,5	186,3
b)	102,8	102,8	110,6	110,6	214,1	212,9	215,3	218,4	208,2	207,0	194,7	197,5
<u>5. „Łódź” (Zespół):</u>												
a)	150,8	150,8	143,2	143,2	205,8	193,3	177,8	175,4	136,5	128,2	124,2	122,5
b)	235,6	235,6	251,2	251,2	350,4	330,8	342,6	328,8	148,7	140,5	136,4	130,9
<u>6. „Siekierki”:</u>												
a)	142,7	142,7	136,0	136,0	191,4	185,7	171,7	184,5	134,1	130,2	126,3	135,6
b)	217,3	217,3	231,2	231,2	317,7	306,5	310,8	320,5	146,2	141,0	134,4	138,6
<u>7. „Toruń”:</u>												
a)	13,8	13,8	13,2	13,2	22,6	21,5	20,4	20,6	164,6	156,7	154,7	156,1
b)	22,5	22,5	24,6	24,6	42,2	41,8	40,9	42,2	187,4	185,7	166,3	171,5
<u>8. „Wybrzeże” Gdańska:</u>												
a)	66,3	66,3	62,1	62,1	84,7	80,0	71,1	69,1	127,8	120,8	114,5	111,2
b)	103,5	103,5	108,4	108,4	146,2	137,1	135,9	128,5	141,2	132,5	125,4	118,5
<u>9. „Zielona Góra”:</u>												
a)	13,8	13,8	12,9	12,9	18,0	17,6	16,1	15,5	131,2	127,9	124,7	120,2
b)	22,5	22,5	24,0	24,0	30,6	30,5	30,4	30,4	135,9	135,4	126,7	126,7
<u>III. Ogółem (I + II):</u>												
a)	1.983,8	1.938,8	1.935,5	1.935,5	2.718,6	2.723,9	2.582,5	2.594,5	137,0	137,3	133,4	134,0
b)	2.491,6	2.491,6	2.578,8	2.578,8	3.998,1	4.022,9	4.021,5	4.125,2	160,5	161,5	155,9	160,0

Załącznik Nr 3 - Porównanie faktycznego poziomu zapasów węgla kamiennego w kontrolowanych przedsiębiorstwach energetycznych w latach 1999-2002 z wielkością zapasu normatywnego wyliczonego przez Izbę oraz wzajemne relacje między nimi.

Wyszczególnienie	Zapas – 1999 r. (w tys. ton)		Zapas – 2000 r. (w tys. ton)		Zapas – 2001 r. (w tys. ton)		Zapas – 2002 r. (w tys. ton)		% udział zapasów			
	faktyczny	normatyw NIK	faktyczny	normatyw NIK	faktyczny	normatyw NIK	faktyczny	normatyw NIK	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	2 : 3	4 : 5	6 : 7	8 : 9
I. Elektrownie ogółem:												
a) Zapas średnioroczny	2.620,9	1.919,6	2.281,9	1.938,3	2.734,5	1.869,1	2.654,7	1.871,2	136,5	117,7	146,7	141,9
b) Zapas średnioroczny dla okresu zimowego	2.600,3	2.641,4	2.299,5	2.700,5	2.856,0	2.698,8	2.662,9	2.800,8	98,4	85,2	106,3	95,1
1. „Błachownia”:												
a)	63,2	47,4	50,7	36,7	56,9	36,8	60,3	35,1	133,3	138,1	154,7	171,6
b)	55,8	72,1	56,4	55,5	66,2	63,8	65,7	63,3	77,3	101,7	103,7	103,8
2. „Jaworzno – III”:												
a)	400,0	249,3	396,7	261,6	433,4	254,8	358,9	250,2	160,4	151,6	170,1	143,4
b)	373,0	318,2	388,3	343,0	408,8	338,6	369,7	325,5	117,2	113,2	120,7	113,6
3. „Kozienice”:												
a)	661,9	487,7	495,0	504,8	552,1	446,2	597,1	496,7	135,7	98,1	123,8	120,2
b)	621,9	707,3	451,3	754,8	567,5	707,6	533,3	825,7	87,9	59,8	80,2	64,6
4. „Łaziska”:												
a)	254,0	190,0	282,4	190,7	296,1	188,0	266,4	177,6	133,7	148,1	157,5	150,0
b)	261,6	242,3	291,8	240,9	308,7	254,3	288,2	256,5	107,9	121,1	121,4	112,4
5. „Opole”:												
a)	497,7	302,4	500,4	305,9	575,8	345,9	533,0	327,2	164,6	163,6	166,4	162,9
b)	530,7	407,8	545,1	408,8	589,0	447,5	564,1	447,1	130,1	133,3	131,6	126,2
6. „Ostrołęka”:												
a)	117,6	136,9	95,1	128,8	113,4	123,7	112,8	122,3	85,9	73,8	91,6	92,2
b)	140,0	190,9	98,3	190,9	126,5	196,6	125,0	196,6	73,3	51,5	64,3	63,6
7. „Połaniec”:												
a)	505,5	427,3	358,3	431,4	608,9	404,9	579,0	396,1	118,3	83,1	150,4	146,2
b)	491,2	592,8	361,9	598,0	688,6	587,4	571,7	582,8	82,9	60,5	117,2	98,1
8. „Stalowa Wola”:												
a)	121,0	78,6	103,2	78,4	98,0	68,7	147,2	66,0	153,9	131,7	153,6	222,9
b)	126,3	109,9	106,4	108,6	100,8	103,0	145,2	103,2	114,9	98,0	110,7	140,7

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

Załącz. Nr 3 – cd

Wyszczególnienie	Zapas – 1999 r. (w tys. ton)		Zapas – 2000 r. (w tys. ton)		Zapas – 2001 r. (w tys. ton)		Zapas – 2002 r. (w tys. ton)		% udział zapasów			
	faktyczny	normatyw NIK	faktyczny	normatyw NIK	faktyczny	normatyw NIK	faktyczny	normatyw NIK	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	2 : 3	4 : 5	6 : 7	8 : 9
<u>II. Elektrociepłownie:</u>												
a) Zapas średnioroczny	1.154,6	798,9	1.146,8	785,6	1.002,4	713,4	1.134,7	723,3	144,5	146,0	140,5	156,9
b) Zapas średnioroczny dla okresu zimowego	1.146,9	1.356,7	1.212,6	1.322,4	1.101,7	1.322,6	1.183,0	1.324,4	84,5	91,7	83,3	89,3
<u>1. „Białystok”:</u>												
a)	161,2	49,1	133,1	51,3	108,7	44,7	98,5	45,0	328,4	259,7	243,3	219,0
b)	134,8	82,9	124,6	86,5	90,2	85,0	85,7	84,0	162,7	144,0	106,1	102,0
<u>2. „Bydgoszcz - II”:</u>												
a)	77,2	66,6	150,4	66,9	84,4	61,1	125,5	66,4	115,8	225,0	138,1	188,9
b)	94,4	113,1	153,5	114,8	110,0	117,3	127,0	129,8	83,4	133,7	93,8	97,8
<u>3. „Elbląg”:</u>												
a)	47,9	34,6	34,0	35,8	38,6	23,9	40,7	23,0	138,5	94,9	161,4	176,8
b)	43,9	59,7	41,1	61,6	45,7	44,4	44,7	41,8	73,5	66,7	103,0	106,8
<u>4. „Kraków”:</u>												
a)	157,7	126,2	164,7	133,5	142,0	126,7	178,7	123,9	125,0	123,4	112,1	144,2
b)	158,5	214,1	175,7	212,9	155,7	215,3	197,4	218,4	74,0	82,5	72,3	90,4
<u>5. „Łódź” (Zespół):</u>												
a)	300,3	205,8	248,9	193,3	194,6	177,8	235,1	175,4	145,9	128,8	109,5	134,0
b)	299,7	350,4	265,3	330,8	224,0	342,6	238,7	328,8	85,5	80,2	65,4	72,6
<u>6. „Siekierki”:</u>												
a)	209,1	191,4	200,6	185,7	210,3	171,7	271,8	184,5	109,3	108,0	122,5	147,4
b)	206,3	317,7	232,5	306,5	230,6	310,8	260,4	320,5	64,9	75,9	74,2	81,2
<u>7. „Toruń”:</u>												
a)	77,3	22,6	91,2	21,5	73,1	20,4	51,8	20,6	341,4	423,3	359,1	251,9
b)	77,8	42,2	83,0	41,8	75,8	40,9	67,1	42,2	184,5	198,7	185,2	159,0
<u>8. „Wybrzeże” - Gdańska:</u>												
a)	101,8	84,7	104,0	80,0	134,2	71,1	110,8	69,1	120,2	130,0	188,7	160,4
b)	104,9	146,2	110,5	137,1	143,4	135,9	133,2	128,5	71,8	80,6	105,5	103,6
<u>9. „Zielona Góra”:</u>												
a)	22,2	18,0	19,9	17,6	16,5	16,1	21,8	15,5	122,9	113,1	102,2	140,1
b)	26,6	30,6	26,4	30,5	26,3	30,4	28,9	30,4	87,1	86,7	86,4	95,2
<u>III. Ogółem (I + II):</u>												
a)	3.775,4	2.718,6	3.428,6	2.723,9	3.736,9	2.582,5	3.789,4	2.594,5	138,9	125,9	144,7	146,1
b)	3.747,2	3.998,1	3.512,1	4.022,9	3.957,7	4.021,5	3.845,9	4.125,2	93,7	87,3	98,4	93,2

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

Załącznik Nr 4 – Wysokość zapasów węgla kamiennego w kontrolowanych przedsiębiorstwach energetycznych w latach 1999 – 2002 wyrażona w dniach faktycznego zużycia

Wyszczególnienie	Zapas faktyczny wyrażony w dniach zużycia			
	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.
I. Elektrownie				
<u>1. „Błachownia”:</u>				
a) Zapas średnioroczny	79,3	76,6	97,2	510,7
b) Zapas średnioroczny dla okresu zimowego	57,7	73,5	90,3	290,3
<u>2. „Jaworzno – III”:</u>				
a)	41,5	35,0	42,2	38,6
b)	35,7	33,6	36,4	38,3
<u>3. „Kozienice”:</u>				
a)	77,4	53,6	59,7	57,7
b)	67,6	46,7	55,8	49,1
<u>4. „Łaziska”:</u>				
a)	36,5	38,1	45,7	44,3
b)	37,1	37,4	41,9	45,0
<u>5. „Opole”:</u>				
a)	66,0	56,1	64,9	67,1
b)	62,1	60,2	56,6	62,5
<u>6. „Ostrołęka”:</u>				
a)	47,2	38,9	44,2	48,7
b)	49,9	36,4	42,1	44,8
<u>7. „Połaniec”:</u>				
a)	56,5	38,7	65,0	65,7
b)	53,8	38,6	67,7	63,3
<u>8. „Stalowa Wola”:</u>				
a)	67,7	62,9	63,7	100,6
b)	61,1	57,6	50,7	78,4
II. Elektrociepłownie				
<u>1. „Białystok”:</u>				
a)	249,4	210,6	170,8	144,3
b)	100,8	98,6	53,9	55,6
<u>2. „Bydgoszcz – II”:</u>				
a)	76,0	166,1	83,1	95,4
b)	44,7	87,1	53,7	62,8
<u>3. „Elbląg”:</u>				
a)	116,0	79,6	88,8	111,1
b)	66,4	67,6	60,8	77,6
<u>4. „Kraków”:</u>				
a)	67,1	69,5	60,9	84,4
b)	40,7	42,3	35,0	43,5
<u>5. „Łódź” (Zespół):</u>				
a)	120,1	96,8	71,1	100,5
b)	49,6	49,0	36,4	42,6
<u>6. „Siekierki”:</u>				
a)	68,8	60,1	58,6	95,8
b)	33,0	41,2	33,7	37,6
<u>7. „Toruń”:</u>				
a)	1499,2	431,3	1284,1	1046,8
b)	231,0	154,9	125,7	115,3
<u>8. „Wybrzeże” – Gdańska:</u>				
a)	107,6	96,7	126,8	94,1
b)	41,9	50,2	54,8	51,0
<u>9. „Zielona Góra”:</u>				
a)	85,7	81,6	54,7	96,6
b)	51,9	65,7	53,4	64,4

Załącznik Nr 5 - Wielkość zapasów węgla kamiennego oraz poziom jego dostaw i zużycia w kontrolowanych przedsiębiorstwach energetycznych (elektrowniach i elektrociepłowniach) w latach 1998 – 2002.

Rodzaj i nazwa Jednostki	Zapas XII/98	1999 r.			2000 r.			2001 r.			2002 r.		
		Dostawy I – XII/99	Zużycie I – XII/99	Zapas XII/99 1+2-3	Dostawy I – XII/00	Zużycie I – XII/00	Zapas XII/00 4+5-6	Dostawy I – XII/01	Zużycie I – XII/01	Zapas XII/01 7+8-9	Dostawy I – XII/02	Zużycie I – XII/02	Zapas XII/02 10+11-12
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
I. Elektrownie (EL)													
1. „Błachownia”	78,7	302,7	307,3	74,1	263,7	246,7	91,1	195,8	218,5	68,4	127,3	127,9	67,8
2. „Jaworzno – III”	455,6	3.512,7	3.534,2	434,1	4.163,9	4.182,1	415,9	3.832,9	3.794,9	453,9	3.350,5	3.397,3	407,1
3. „Kozienice”	670,9	3.117,4	3.265,3	523,0	3.456,6	3.385,0	594,6	3.383,4	3.404,5	573,5	3.805,5	3.818,9	560,1
4. „Łaziska”	299,1	2.562,2	2.604,0	257,3	2.807,1	2.739,4	325,0	2.397,7	2.427,6	295,1	2.188,1	2.197,2	286,0
5. „Opole”	605,7	2.800,8	2.819,0	587,5	3.245,1	3.276,0	556,6	3.383,9	3.309,2	631,3	2.965,2	3.003,3	593,2
6. „Ostrołęka”	128,2	980,4	953,0	155,6	942,7	918,0	180,3	910,3	943,6	147,0	856,0	876,5	126,5
7. „Połaniec”	547,3	3.264,9	3.300,2	512,0	3.567,6	3.473,6	606,0	3.654,3	3.410,2	850,1	2.936,6	3.240,8	545,9
8. „Stalowa Wola”	149,0	644,3	674,7	118,6	631,3	616,2	133,7	592,4	583,0	143,1	580,5	557,3	166,3
Ogółem EL	2.934,5	17.185,4	17.457,7	2.662,2	19.078,0	18.837,0	2.903,2	18.350,7	18.091,5	3.162,4	16.809,7	17.219,2	2.752,9
II. Elektrociepłownie (EC)													
1. „Białystok”	94,9	450,4	355,5	189,6	261,8	332,7	118,9	334,2	379,3	73,8	380,6	365,8	88,6
2. „Bydgoszcz - II”	182,2	432,0	481,2	133,0	462,3	453,8	141,5	428,2	464,7	105,0	586,7	551,6	140,1
3. „Elbląg”	31,7	197,6	186,1	43,2	187,0	172,6	57,6	168,7	182,6	43,7	149,3	152,1	40,9
4. „Kraków”	176,1	1.077,5	1.069,3	184,3	1.088,4	1.074,3	198,4	1.065,5	1.067,6	196,3	1.099,3	1.043,9	251,7
5. PEC „Lubartów”	6,9	15,7	13,4	9,2	12,1	12,8	8,5	14,1	13,0	9,6	12,6	12,1	10,1
6. „Łódź” (Zespół)	362,9	1.430,7	1.442,7	350,9	1.270,3	1.336,4	284,6	1.370,3	1.402,2	252,9	1.308,9	1.316,5	245,3
7. „Siekierki”	303,5	1.478,6	1.516,6	265,5	1.390,2	1.434,9	220,8	1.681,9	1.655,9	246,8	1.696,8	1.625,1	318,5
8. „Toruń”	92,6	105,4	89,4	108,6	120,5	132,6	96,5	135,0	131,4	100,1	91,7	129,6	62,2
9. „Wybrzeże” (Gdańska)	145,0	589,0	588,1	145,9	559,2	541,9	163,2	568,2	585,5	145,9	585,4	583,9	147,4
10. „Zielona Góra”	29,2	124,4	123,3	30,3	104,9	101,7	33,5	106,8	109,7	30,6	101,9	104,6	27,9
Ogółem EC	1.425,0	5.901,3	5.865,6	1.460,7	5.456,7	5.593,7	1.323,7	5.872,9	5.991,9	1.204,7	6.013,2	5.885,2	1.332,7
III. Razem badane EL + EC	4.359,5	23.086,7	23.323,3	4.122,9	24.534,7	24.430,7	4.226,9	24.223,6	24.083,4	4.367,1	22.822,9	23.104,4	4.085,6
III. Ogółem kraj			42.307,6	7.715,2		43.106,8	7.820,8		42.722,1	7.113,6		37.366,4	7.052,1

Załącznik Nr 6 - Porównanie faktycznego poziomu zapasów węgla brunatnego w kontrolowanych przedsiębiorstwach energetycznych w latach 1999 – 2000 z wielkościami normatywnymi otrzymanymi przy zastosowaniu metodyki NIK i Rady oraz wzajemne relacje między tymi wielkościami.

Wyszczególnienie	Zapas wg Rady		Zapas wg NIK		Zapas faktyczny		% udział (NIK/Rada)		% udział (Faktyczny/NIK)	
	1999 r.	2000 r.	1999 r.	2000 r.	1999 r.	2000 r.	1999 r.	2000 r.	1999 r.	2000 r.
1	2	3	4	5	6	7	8 (4 : 2)	9 (5 : 3)	10 (6 : 4)	11 (7 : 5)
I. Ogółem:										
a) Zapas średnioroczny	143,2	143,2	378,5	378,2	111,0	110,7	264,3	264,1	29,3	29,3
b) Zapas średnioroczny dla okresu zimowego	151,6	151,6	437,8	439,2	111,7	112,6	288,8	289,7	25,5	25,6
1. „Adamów”										
a)	13,8	13,8	14,9	14,3	18,1	16,1	108,0	103,6	121,5	112,6
b)	15,0	15,0	17,6	17,6	15,1	16,1	117,3	117,3	85,8	91,5
2. „Bełchatów”										
a)	95,4	95,4	324,0	325,0	47,0	45,4	339,6	340,7	14,5	14,0
b)	100,3	100,3	372,6	374,0	50,3	47,5	371,5	372,9	13,5	12,7
3. „Konin”										
a)	11,3	11,3	12,8	13,0	19,4	19,2	113,3	115,0	151,6	147,7
b)	12,5	12,5	15,6	15,6	19,3	19,3	124,8	124,8	123,7	123,7
4. „Pątnów”										
a)	22,7	22,7	26,8	25,9	26,5	30,0	118,1	114,1	98,9	115,8
b)	23,8	23,8	32,0	32,0	27,0	29,7	134,5	134,5	84,4	92,8

Załącznik Nr 7 – Wysokość zapasów węgla brunatnego zgromadzonych na placach składowych w kontrolowanych elektrowniach w latach 1999 – 2002, wyrażona w dniach faktycznego zużycia

Wyszczególnienie	Zapasy faktyczne wyrażone w dniach zużycia			
	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.
<u>1. „Adamów”:</u>				
a) Zapas średnioroczny	1,6	1,6	1,7	1,6
b) Zapas średnioroczny dla okresu zimowego	1,1	1,4	1,8	1,4
<u>2. „Bełchatów”*::</u>				
a)	3,2	3,1	3,7	2,9
b)	3,6	3,5	3,8	3,5
<u>3. „Konin”:</u>				
a)	1,8	2,1	2,7	2,7
b)	1,7	2,0	2,7	2,5
<u>4. „Pątnów”:</u>				
a)	1,3	1,6	1,4	1,5
b)	1,2	1,5	1,4	1,4

* - dotyczy sumy wielkości zapasu zgromadzonego na placu składowym elektrowni „Bełchatów” oraz placu uśredniania w KWB „Bełchatów” S.A.

Załącznik Nr 8 - Wielkość zapasów węgla brunatnego oraz poziom jego dostaw i zużycia w kontrolowanych elektrowniach w latach 1998 – 2002.

Nazwa Jednostki	Zapas XII/98	1999 r.			2000 r.			2001 r.			2002 r.		
		Dostawy I – XII/99	Zużycie I – XII/99	Zapas XII/99 1+2-3	Dostawy I – XII/00	Zużycie I – XII/00	Zapas XII/00 4+5-6	Dostawy I – XII/01	Zużycie I – XII/01	Zapas XII/01 7+8-9	Dostawy I – XII/02	Zużycie I – XII/02	Zapas XII/02 10+11-12
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
I. Elektrownie													
1. „Adamów”	23,3	4.465,0	4.472,0	16,3	3.901,3	3.899,8	17,8	4.310,4	4.305,4	22,8	4.693,9	4.691,4	25,3
2. „Bełchatów”													
Zapas w elektrowni	60,5	35.413,2	35.413,0	60,7	34.693,4	34.697,1	57,0	34.577,9	34.576,1	58,8	33.908,9	33.908,9	58,8
Zapas w KWB	330,5			430,0			425,0			351,0			221,0
Zapas ogółem	391,0			490,7			482,0			409,8			279,8
3. „Konin”	20,2	3.928,9	3.927,3	21,8	3.362,1	3.363,4	19,5	3.328,0	3.326,3	26,1	3.235,8	3.238,6	23,3
4. „Pątnów”	20,1	7.663,9	7.651,8	32,2	7.080,8	7.080,8	32,2	7.863,2	7.864,2	31,2	7.328,5	7.330,5	29,2
Ogółem badane Elektrownie	454,6	51.471,0	51.464,16	561,0	49.037,6	49.041,1	551,5	50.079,5	50.072,0	489,9	49.167,1	49.169,4	357,6
Ogółem kraj			59.995,4	621,9		59.347,4	591,2		58.662,9	521,7		57.553,9	482,2

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

Załącznik Nr 9 – Porównanie, w kontrolowanych przedsiębiorstwach energetycznych, faktycznych kosztów zakupu dostarczonego w 2002 r. węgla (dla wielkości zapasu średniorocznego i średniorocznego w okresie listopad – marzec) z wielkościami normatywnymi uzyskanymi przy zastosowaniu metody określonych kolejno w *rozp. MG z 20.04.98 r.* i *rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.* oraz wzajemne relacje między nimi

Wyszczególnienie	Cena węgla	Koszt zapasu faktycznego		Koszt zapasu wg rozp. MG z 20.04.98 r.		Koszt zapasu wg rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.		% udział			Różnice (w tys. zł)		
	(w zł za 1 t.)	zapas (tys. ton)	koszt (tys. zł)	zapas (tys. ton)	koszt (tys. zł)	zapas (tys. ton)	koszt (tys. zł)	(3 : 5)	(3 : 7)	(7 : 5)	(4 – 6)	(4 – 8)	(8 – 6)
1	2	3	4 (2x3)	5	6 (2x5)	7	8 (2x7)	9	10	11	12	13	14
<u>I. Elektrownie ogółem:</u>													
a) Zapas średnioroczny		2.654,6	360.877,7	1.871,2	255.289,7	1.240,0	167.951,2	141,9	214,1	66,3	105.588,0	192.926,5	87.338,6
b) Zapas średnioroczny dla okresu zimowego		2.663,0	360.983,6	2.800,7	383.930,6	1.538,8	208.472,6	95,1	173,1	54,9	-22.946,9	152.511,1	175.458,0
<u>1. „Blachownia”:</u>													
a)	124,01	60,3	7.476,8	35,1	4.352,8	15,7	1.947,0	171,8	384,0	44,7	3.124,0	5.529,8	2.405,8
b)	124,01	65,7	8.149,9	63,3	7.849,8	22,1	2.740,6	103,8	297,4	34,9	300,1	5.409,3	5.109,2
<u>2. „Jaworzno – III”:</u>													
a)	109,98	358,9	39.466,3	250,2	27.517,0	195,2	21.468,1	143,4	183,8	78,0	11.949,3	17.998,2	6.048,9
b)	109,98	369,7	40.664,0	325,5	35.798,5	236,7	26.032,3	113,6	156,2	72,7	4.865,5	14.631,7	9.766,2
<u>3. „Kozienice”:</u>													
a)	144,28	597,1	86.149,6	496,7	71.663,9	274,1	39.547,1	120,2	217,8	55,2	14.485,7	46.602,4	32.116,7
b)	144,28	533,3	76.944,5	825,7	119.132,0	334,7	48.290,5	64,6	159,3	40,5	-42.187,5	28.654,0	70.841,5
<u>4. „Łaziska”:</u>													
a)	124,35	266,4	33.126,8	177,6	22.084,6	126,8	15.767,6	150,0	210,1	71,4	11.042,3	17.359,3	6.317,0
b)	124,35	288,2	35.837,7	256,5	31.895,8	158,1	19.659,7	112,4	182,3	61,6	3.941,9	16.177,9	12.236,0
<u>5. „Opole”:</u>													
a)	138,80	533,0	73.980,4	327,2	45.415,4	249,1	34.575,1	162,9	214,0	76,1	28.565,0	39.405,3	10.840,3
b)	138,80	564,1	78.297,1	447,1	62.057,5	312,4	43.361,1	126,2	180,6	69,9	16.239,6	34.936,0	18.696,4
<u>6. „Ostrołęka”:</u>													
a)	143,44	112,8	16.180,0	122,3	17.542,7	71,5	10.256,0	92,2	157,8	58,5	-1.362,7	5.924,1	7.286,8
b)	143,44	125,0	17.930,0	196,6	28.200,3	93,6	13.426,0	63,6	133,5	47,6	-10.270,3	4.504,0	14.774,3
<u>7. „Połaniec”:</u>													
a)	145,50	579,0	84.244,5	396,1	57.632,6	261,4	38.033,7	146,2	221,5	66,0	26.612,0	46.210,8	19.598,9
b)	145,50	571,7	83.182,4	582,8	84.797,4	317,7	46.225,4	98,1	179,9	54,5	-1.615,0	36.957,0	38.572,1
<u>8. „Stalowa Wola”:</u>													
a)	137,59	147,2	20.253,2	66,0	9.080,9	46,2	6.356,7	223,0	318,6	70,0	11.172,3	13.896,6	2.724,3
b)	137,59	145,2	19.978,1	103,2	14.199,3	63,5	8.737,0	140,7	228,7	61,5	5.778,8	11.241,1	5.462,3

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

Zał. Nr 9 - cd

Wyszczególnienie	Cena węgla	Koszt zapasu faktycznego		Koszt zapasu wg rozp. MG z 20.04.98 r.		Koszt zapasu wg rozp. MGPiPS z 12.02.03 r.		% udział			Różnice (w tys. zł)		
	(w zł za 1 t.)	zapas (tys. ton)	koszt (tys. zł)	zapas (tys. ton)	koszt (tys. zł)	zapas (tys. ton)	koszt (tys. zł)	(3 : 5)	(3 : 7)	(7 : 5)	(4 – 6)	(4 – 8)	(8 – 6)
1	2	3	4 (2x3)	5	6 (2x5)	7	8 (2x7)	9	10	11	12	13	14
<u>II. Elektrociepłownie ogółem:</u>													
a) Zapas średnioroczny		1.134,7	179.591,9	723,4	113.351,0	481,8	75.237,4	159,6	235,5	66,6	66.240,9	104.354,6	38.113,6
b) Zapas średnioroczny dla okresu zimowego		1.183,1	186.832,4	1.324,4	207.904,7	820,3	128.047,3	89,3	144,2	61,9	-21.072,4	58.785,0	79.857,4
<u>1. „Białystok”:</u>													
a)	186,09	98,5	18.329,9	45,0	8.374,1	29,8	5.545,5	218,9	330,5	66,2	9.955,8	12.784,4	2.828,6
b)	186,09	85,7	15.947,9	84,0	15.631,6	51,5	9.583,6	102,0	166,4	61,3	316,4	6.364,3	6.047,9
<u>2. „Bydgoszcz - II”:</u>													
a)	177,67	125,5	22.297,6	66,4	11.797,3	40,3	7.160,1	189,0	311,4	60,7	10.500,3	15.137,5	4.637,2
b)	177,67	127,0	22.564,1	129,8	23.061,6	66,7	11.850,6	97,8	190,4	51,4	-497,5	10.713,5	11.211,0
<u>3. „Elbląg”:</u>													
a)	206,87	40,7	8.419,6	23,0	4.758,0	13,8	2.854,8	177,0	294,9	60,0	3.661,6	5.564,8	1.903,2
b)	206,87	44,7	9.247,1	41,8	8.647,2	22,4	4.633,9	106,9	199,6	53,6	599,9	4.613,2	4.013,3
<u>4. „Kraków”:</u>													
a)	144,05	178,7	25.741,7	123,9	17.847,8	88,2	12.705,2	144,2	202,6	71,2	7.893,9	13.036,5	5.142,6
b)	144,05	197,4	28.435,5	218,4	31.460,5	148,6	21.405,8	90,4	132,8	68,0	-3.025,1	7.029,6	10.054,7
<u>5. „Łódź” (Zespół):</u>													
a)	150,78	235,1	35.448,4	175,4	26.446,8	112,5	16.962,8	134,0	209,0	64,1	9.001,6	18.485,6	9.484,1
b)	150,78	238,7	35.991,2	328,8	49.576,5	194,8	29.371,9	72,6	122,5	59,2	-13.585,3	6.619,2	20.204,5
<u>6. „Siekierki”:</u>													
a)	149,23	271,8	40.560,7	184,5	27.532,9	129,7	19.355,1	147,3	209,6	70,3	13.027,8	21.205,6	8.177,8
b)	149,23	260,4	38.859,5	320,5	47.828,2	217,5	32.457,5	81,2	119,7	67,9	-8.968,7	6.402,0	15.370,7
<u>7. „Toruń”:</u>													
a)	144,98	51,8	7.510,0	20,6	2.986,6	11,1	1.609,3	251,5	466,7	53,9	4.523,4	5.900,7	1.377,3
b)	144,98	67,1	9.728,2	42,2	6.118,2	20,1	2.914,1	159,0	333,8	47,6	3.610,0	6.814,1	3.204,1
<u>8. „Wybrzeże” – Gdańska:</u>													
a)	157,61	110,8	17.463,2	69,1	10.890,9	47,6	7.502,2	160,3	232,8	68,9	6.572,3	9.961,0	3.388,6
b)	157,61	133,2	20.993,7	128,5	20.252,9	83,2	13.113,2	103,7	160,1	64,7	740,8	7.880,5	7.139,7
<u>9. „Zielona Góra”:</u>													
a)	175,27	21,8	3.820,9	15,5	2.716,7	8,8	1.542,4	140,6	247,7	56,8	1.104,2	2.278,5	1.174,3
b)	175,27	28,9	5.065,3	30,4	5.328,2	15,5	2.716,7	95,1	186,5	51,0	-262,9	2.348,6	2.611,5
<u>III. Ogółem (I + II):</u>													
a)		3.789,3	540.469,6	2.594,6	368.640,8	1.721,8	243.188,5	146,0	220,1	66,4	171.828,9	297.281,1	125.452,2
b)		3.846,4	547.816,0	4.125,1	591.835,3	2.359,1	336.519,9	93,2	163,0	57,2	-44.019,3	211.296,1	255.315,4

Załącznik Nr 10

**STAN ZAPASÓW PALIW CIEKŁYCH W POLSCE W LATACH
1998 – 2002**

Zestawienie zbiorcze stanu zapasów paliw ciekłych w Polsce, według stanu na dzień 31.12.1998 r. (w tys. ton).

Rodzaj i gatunek paliw	Zapas	Petrochemia Płock	Rafineria Gdańska	Rafineria Jedlicze	Rafineria Glimar	Rafineria Trzebinia	CPN	Ogółem Σ
Benzyny ogółem	Wymagany	41,9	19,7	0,9	1,5	2,5	32,1	98,5
	W produkcji finalnym	29,3	13,8	0,9	1,3	2,5	32,1	79,8
	Utworzony	29,5	13,8	0,9	1,3	2,5	32,1	80,0
Benzyny silnikowe bezołowiowe	Wymagany	27,8	8,1	-	0,4	0,8	16,7	53,9
	W produkcji finalnym	19,5	5,7	-	0,4	0,8	16,7	43,1
	Utworzony	19,5	5,7	-	0,4	0,8	16,7	43,1
Benzyny silnikowe ołowiowe	Wymagany	14,1	11,6	0,9	1,1	1,6	15,3	44,6
	W produkcji finalnym	9,8	8,1	0,9	0,9	1,6	15,3	36,6
	Utworzony	10,0	8,1	0,9	0,9	1,6	15,3	36,8
Benzyny lotnicze	Wymagany	-	-	-	-	-	0,1	0,1
	W produkcji finalnym	-	-	-	-	-	0,1	0,1
	Utworzony	-	-	-	-	-	0,1	0,1
Oleje napędowe ogółem	Wymagany	67,2	25,0	4,2	4,7	2,9	7,8	111,7
	W produkcji finalnym	47,0	17,5	4,2	2,8	2,9	7,8	82,1
	Utworzony	47,2	17,5	4,2	2,8	2,9	7,8	82,3
Oleje napędowe do silników	Wymagany	63,3	24,3	4,2	4,7	2,9	7,8	107,2
	W produkcji finalnym	44,3	17,0	4,2	2,8	2,9	7,8	79,0
	Utworzony	44,3	17,0	4,2	2,8	2,9	7,8	79,0
Paliwo JET A-1	Wymagany	3,9	0,6	-	-	-	-	4,5
	W produkcji finalnym	2,7	0,4	-	-	-	-	3,1
	Utworzony	2,9	0,4	-	-	-	-	3,3
Razem benzyny i oleje napędowe	Wymagany	109,1	44,6	5,1	6,2	5,4	39,9	210,2
	W produkcji finalnym	76,3	31,3	5,1	4,1	5,4	39,9	162,0
	Utworzony	76,6	31,3	5,1	4,1	5,4	39,9	162,3
Ropa naftowa	Wymagany	59,7	26,6	-	4,0	-	-	90,3
	Utworzony	59,7	26,6	-	4,0	-	-	90,3

Rozbieżności pomiędzy wymaganym poziomem zapasów a ich wielkością faktycznie utworzoną wynikały z faktu, że Petrochemia „Płock” oraz rafinerie „Gdańska” i „Glimar” 30 % tworzonych przez siebie zapasów zgromadziło i utrzymywało pod postacią ropy naftowej. Osiągnięte na dzień 31.12.1998 r. zapasy ropy naftowej wynoszące 90,3 tys. ton pozwalały uzyskać dalsze 48,3 tys. ton paliwa ciekłego.

W 1998 r.:

- Petrochemia „Płock” składowała: 36,9% zapasów benzyn, 57,4% oleju napędowego oraz 66,1% ropy naftowej;
- CPN odpowiednio: 40,1%; 9,5%;
- Rafineria „Gdańska”: 17,3%; 21,3%; 29,5%;
- Rafineria „Trzebinia”: 3,1%; 3,5%;
- Rafineria „Jedlicze”: 1,1 %; 5,1 %;
- Rafineria „Glimar”: 1,6%; 3,4 %; 4,4 %.

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych
paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

Zestawienie zbiorcze stanu zapasów paliw ciekłych w Polsce, według stanu na dzień 31.12.1999 r. (w tys. ton).

Rodzaj i gatunek paliw	Zapas	PKN „Orlen”	Rafineria Gdańska	Rafineria Jasło	Rafineria Jedlicze	Rafineria Glimar	Rafineria Trzebinia	Ogółem Σ
Benzyny ogółem	Wymagany	149,25	38,57	1,25	1,72	4,20	4,15	199,14
	W produkcji finalnym	121,95	27,00	1,25	1,72	4,00	4,15	160,07
	Utworzony	122,50	27,00	1,25	1,72	4,00	4,15	160,62
Benzyny silnikowe bezołowiowe	Wymagany	99,7	18,12	0,27	0,83	2,10	2,52	123,55
	W produkcji finalnym	76,90	12,68	0,27	0,83	2,10	2,52	95,31
	Utworzony	115,65	15,00	1,25	-	2,85	4,15	138,9
Benzyny silnikowe ołowiowe	Wymagany	49,40	20,45	0,97	0,89	2,10	1,63	75,44
	W produkcji finalnym	44,90	14,32	0,97	0,89	1,90	1,63	64,61
	Utworzony	6,70	12,00	-	1,72	1,15	-	21,58
Benzyny lotnicze	Wymagany	0,15	-	-	-	-	-	0,15
	W produkcji finalnym	0,15	-	-	-	-	-	0,15
	Utworzony	0,15	-	-	-	-	-	0,15
Oleje napędowe ogółem	Wymagany	145,11	50,61	3,57	9,85	15,10	6,10	230,34
	W produkcji finalnym	104,11	35,43	3,57	9,85	13,20	6,10	172,25
	Utworzony	105,71	35,43	3,57	9,85	13,20	6,10	173,86
Oleje napędowe do silników	Wymagany	136,71	49,24	3,57	9,85	15,10	6,10	220,56
	W produkcji finalnym	98,21	34,47	3,57	9,85	13,20	6,10	165,39
	Utworzony	98,88	34,47	3,57	9,85	13,20	6,10	166,06
Paliwo JET A-1	Wymagany	8,40	1,37	-	-	-	-	9,77
	W produkcji finalnym	5,90	0,96	-	-	-	-	6,86
	Utworzony	6,84	0,96	-	-	-	-	7,80
Razem benzyny i oleje napędowe	Wymagany	294,36	89,18	4,82	11,57	19,30	10,25	429,47
	W produkcji finalnym	226,06	62,43	4,82	11,57	17,20	10,25	332,32
	Utworzony	228,22	62,43	4,82	11,57	17,20	10,25	334,48
Ropa naftowa	Wymagany	124,50	53,77	-	-	4,00	-	182,27
	Utworzony	124,50	53,77	-	-	4,08	-	182,35

Rozbieżności pomiędzy wymaganym poziomem zapasów a ich wielkością faktycznie utworzoną (podobnie jak w 1998 r.) wynikały z faktu, że Petrochemia „Płock” (po przekształceniu PKN „Orlen” S.A.) oraz rafinerie „Gdańska” i „Glimar” 30 % tworzonych przez siebie zapasów zgromadziło i utrzymywało pod postacią ropy naftowej. Osiągnięte na dzień 31.12.1999 r. zapasy ropy naftowej wynoszące narastająco (1998 r. i 1999 r.) 182,35 tys. ton pozwalały uzyskać dalsze 97,15 tys. ton paliwa ciekłego.

W 1999 r.:

- PKN „Orlen” składował: 76,3% zapasów benzyn, 60,8% oleju napędowego oraz 68,3 % ropy naftowej;
- Rafineria „Gdańska” odpowiednio: 16,8%; 20,4%; 29,5%;
- Rafineria „Trzebinia”: 2,6%; 3,5%;
- Rafineria „Jedlicze”: 1,1%; 5,7%;
- Rafineria „Glimar”: 2,5%; 7,6%; 2,2%;
- Rafineria „Jasło”: 0,8 ; 2,1%.

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych
paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

Zestawienie zbiorcze stanu zapasów paliw ciekłych w Polsce, według stanu na dzień 31.12.2000 r. (w tys. ton).

Rodzaj i gatunek paliw	Zapas	PKN „Orlen”	Rafineria Gdańska	Rafineria Jasło	Rafineria Jedlicze	Rafineria Glimar	Rafineria Trzebinia	Ogółem Σ
Benzyny ogółem	Wymagany	222,20	57,31	2,58	2,26	5,36	5,25	294,97
	W produkcji finalnym	172,80	40,12	2,58	2,26	5,16	5,25	228,17
	Utworzony	172,80	40,12	2,58	2,26	5,16	5,25	228,17
Benzyny silnikowe bezołowiowe	Wymagany	157,6	36,87	1,61	-	3,26	3,62	202,96
	W produkcji finalnym	117,4	25,80	1,61	-	3,26	3,62	151,69
	Utworzony	172,80	28,12	2,58	-	4,01	5,25	212,76
Benzyny silnikowe ołowiowe	Wymagany	64,40	20,45	0,97	2,26	2,10	1,63	91,81
	W produkcji finalnym	55,40	14,32	0,97	2,26	1,90	1,63	76,48
	Utworzony	-	12,00	-	2,26	1,15	-	15,41
Benzyny lotnicze	Wymagany	0,2	-	-	-	-	-	0,2
	W produkcji finalnym	0,2	-	-	-	-	-	0,2
	Utworzony	0,2	-	-	-	-	-	0,2
Oleje napędowe ogółem	Wymagany	216,91	75,52	9,33	15,26	23,06	10,65	347,72
	W produkcji finalnym	154,31	50,77	9,33	15,26	21,16	10,65	261,47
	Utworzony	154,31	50,77	9,33	15,26	21,16	10,65	261,47
Oleje napędowe do silników	Wymagany	204,21	70,31	9,33	15,26	23,06	10,65	332,81
	W produkcji finalnym	145,41	49,22	9,33	15,26	21,16	10,65	251,02
	Utworzony	145,41	49,22	9,33	15,26	21,16	10,65	251,02
Paliwo JET A-1	Wymagany	12,70	2,21	-	-	-	-	14,91
	W produkcji finalnym	8,90	1,55	-	-	-	-	10,45
	Utworzony	8,90	1,55	-	-	-	-	10,45
Razem benzyny i oleje napędowe	Wymagany	439,11	129,83	11,91	17,52	28,42	15,90	642,69
	W produkcji finalnym	327,11	90,89	11,91	17,52	26,32	15,90	489,64
	Utworzony	327,11	90,89	11,91	17,52	26,32	15,90	489,64
Ropa naftowa	Wymagany	204,90	80,73	-	-	4,00	-	289,63
	Utworzony	204,90	80,73	-	-	4,00	-	289,63

Rozbieżności pomiędzy wymaganym poziomem zapasów a ich wielkością faktycznie utworzoną (podobnie jak w 1998 r. i w 1999 r.) wynikały z faktu, że PKN „Orlen” SA oraz rafinerie „Gdańska” i „Glimar” 30 % tworzonych przez siebie zapasów zgromadziło i utrzymywało pod postacią ropy naftowej. Osiągnięte na dzień 31.12.2000 r. zapasy ropy naftowej wynoszące narastająco (1998 r., 1999 r. i 2000 r.) 289,63 tys. ton pozwalały uzyskać dalsze 153,05 tys. ton paliwa ciekłego.

W 2000 r.:

- PKN „Orlen” składował: 75,7% zapasów benzyn, 59,0% oleju napędowego oraz 70,7% ropy naftowej;
- Rafineria „Gdańska” odpowiednio: 17,6%; 19,4%; 27,9%;
- Rafineria „Trzebinia”: 2,3%; 4,1%;
- Rafineria „Jedlicze”: 1,0%; 5,8%;
- Rafineria „Glimar”: 2,3%; 8,1%; 1,4%;
- Rafineria „Jasło”: 1,1%; 3,6%.

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych
paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

Zestawienie zbiorcze stanu zapasów paliw ciekłych w Polsce, według stanu na dzień 31.12.2001 r. (w tys. ton).

Rodzaj i gatunek paliw	Zapas	PKN „Orlen”	Rafineria Gdańska	Rafineria Jasło	Rafineria Jedlicze	Rafineria Glimar	Rafineria Trzebinia	Ogółem Σ
Benzyny ogółem	Wymagany	287,60	76,22	3,31	2,52	7,76	5,90	383,31
	W produkcji finalnym	218,80	53,35	3,31	2,52	7,36	5,90	291,25
	Utworzony	218,80	53,35	3,31	2,52	7,36	5,90	291,25
Benzyny silnikowe bezołowiowe	Wymagany	222,97	55,77	2,34	-	5,66	4,27	291,01
	W produkcji finalnym	163,17	39,04	2,34	-	5,46	4,27	214,28
	Utworzony	218,57	53,35	3,31	2,52	7,36	5,90	291,02
Benzyny silnikowe ołowiowe	Wymagany	64,40	20,45	0,97	2,52	2,10	1,63	92,07
	W produkcji finalnym	55,40	14,32	0,97	2,52	1,90	1,63	76,74
	Utworzony	-	-	-	-	-	-	-
Benzyny lotnicze	Wymagany	0,23	-	-	-	-	-	0,23
	W produkcji finalnym	0,23	-	-	-	-	-	0,23
	Utworzony	0,23	-	-	-	-	-	0,23
Oleje napędowe ogółem	Wymagany	285,11	95,94	14,79	20,65	32,86	14,44	463,79
	W produkcji finalnym	202,01	67,16	14,79	20,65	29,06	14,44	348,11
	Utworzony	202,01	67,16	14,79	20,65	29,06	14,21	347,89
Oleje napędowe do silników	Wymagany	267,11	90,16	14,79	20,65	32,86	14,44	440,01
	W produkcji finalnym	189,41	63,11	14,79	20,65	29,06	14,44	331,46
	Utworzony	189,41	63,11	14,79	20,65	29,06	14,21	331,24
Paliwo JET A-1	Wymagany	18,00	5,78	-	-	-	-	23,78
	W produkcji finalnym	12,60	4,05	-	-	-	-	16,65
	Utworzony	12,60	4,05	-	-	-	-	16,65
Razem benzyny i oleje napędowe	Wymagany	572,71	172,16	18,10	23,17	40,62	20,34	847,10
	W produkcji finalnym	420,81	120,52	18,10	23,17	36,42	20,34	639,36
	Utworzony	420,81	120,52	18,10	23,17	36,42	20,12	693,13
Ropa naftowa	Wymagany	280,80	94,10	-	-	8,00	-	382,90
	Utworzony	280,80	94,10	-	-	8,00	-	382,90

Rozbieżności pomiędzy wymaganym poziomem zapasów a ich wielkością faktycznie utworzoną (podobnie jak w 1998 r., w 1999 r. i w 2000 r.) wynikały z faktu, że PKN „Orlen” SA oraz rafinerie „Gdańska” i „Glimar” 30 % tworzonych przez siebie zapasów zgromadziło i utrzymywało pod postacią ropy naftowej. Osiągnięte na dzień 31.12.2001 r. zapasy ropy naftowej wynoszące narastająco (1998 r., 1999 r., 2000 r. i 2001 r.) 382,9 tys. ton pozwalały uzyskać dalsze 92,1 tys. ton benzyn silnikowych, 115,7 tys. ton oleju napędowego oraz 100,0 tys. ton oleju opałowego.

W 2001 r.:

- PKN „Orlen” składował: 75,7% zapasów benzyn, 59,0% oleju napędowego oraz 70,7% ropy naftowej;
- Rafineria „Gdańska” odpowiednio: 17,6%; 19,4%; 27,9%;
- Rafineria „Trzebinia”: 2,3%; 4,1%;
- Rafineria „Jedlicze”: 1,0%; 5,8%;
- Rafineria „Glimar”: 2,3%; 8,1%; 1,4%;
- Rafineria „Jasło”: 1,1%; 3,6%.

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych
paliw w Polsce w latach 1998 – 2002 i jego modyfikacji

Zestawienie zbiorcze stanu zapasów paliw ciekłych w Polsce, według stanu na dzień 31.12.2002 r. (w tys. ton).

Rodzaj i gatunek paliw	Zapas	PKN „Orlen”	Rafineria Gdańska	Rafineria Jasło	Rafineria Jedlicze	Rafineria Glimar	Rafineria Trzebinia	Ogółem Σ
Benzyny ogółem	Wymagany	309,146	63,923	0,581	2,522	9,751	-	402,62
	W produkcji finalnym	157,365	36,720	0,581	2,522	8,251	-	222,40
	Utworzony	157,635	36,720	0,581	-	9,751	-	220,31
Benzyny silnikowe	Wymagany	309,146	63,923	0,581	2,522	9,751	-	402,54
	W produkcji finalnym	157,635	36,720	0,581	2,522	8,251	-	222,33
	Utworzony	157,635	36,720	0,581	-	9,751	-	220,23
Benzyny lotnicze	Wymagany	-	-	-	-	-	-	0,08
	W produkcji finalnym	-	-	-	-	-	-	0,08
	Utworzony	-	-	-	-	-	-	0,08
Oleje napędowe ogółem	Wymagany	291,311	75,164	5,214	7,780	12,518	2,667	412,79
	W produkcji finalnym	151,454	46,696	5,214	7,780	10,718	2,667	242,66
	Utworzony	151,454	46,696	5,214	7,780	13,264	2,667	244,35
Oleje napędowe do silników	Wymagany	266,434	73,801	5,214	7,780	12,518	2,667	386,38
	W produkcji finalnym	138,232	45,333	5,214	7,780	10,718	2,667	227,91
	Utworzony	138,232	45,333	5,214	7,780	13,264	2,667	229,61
Paliwo JET A-1	Wymagany	24,877	1,363	-	-	-	-	26,41
	W produkcji finalnym	13,222	1,363	-	-	-	-	14,75
	Utworzony	13,222	1,363	-	-	-	-	14,74
Oleje opałowe	Wymagany	261,994	79,772	4,696	6,204	4,288	20,300	388,38
	W produkcji finalnym	122,137	30,877	4,696	6,204	1,588	20,300	192,67
	Utworzony	122,137	30,877	4,696	6,204	4,274	20,300	199,01
Razem benzyny i oleje napędowe	Wymagany	862,451	218,859	10,491	16,506	26,557	22,967	1203,79
	W produkcji finalnym	431,226	114,293	10,491	16,506	20,557	22,967	657,736
	Utworzony	431,226	114,293	10,491	13,984	27,262	22,967	663,674
Ropa naftowa	Wymagany	582,74	110,00	-	-	-	-	701,94
	Utworzony	582,74	110,00	-	0,65	0,10	-	693,49

Rozbieżności pomiędzy wymaganym poziomem zapasów a ich wielkością faktycznie utworzoną (podobnie jak w 1998 r., w 1999 r., w 2000 r. i w 2001 r.) wynikały z faktu, że PKN „Orlen” SA oraz rafinerie „Gdańska”, „Glimar” i „Czechowice” 30 % tworzonych przez siebie zapasów zgromadziło i utrzymywało pod postacią ropy naftowej. Osiągnięte na dzień 31.12.2002 r. zapasy ropy naftowej wynoszące narastająco (1998 r., 1999 r., 2000 r., 2001 r. i 2002 r.) 693,49 tys. ton pozwalają uzyskać 182,5 tys. benzyn silnikowych, 170,1 tys. ton oleju napędowego oraz 199,2 tys. ton oleju opałowego.

W 2002 r. na sześć ww. rafinerii (producentów) - wymienianych w kolejnych zestawieniach Zał. Nr 10 - przypadało, w przypadku:

- zapasów benzyn - 92,9% ich całkowitej wielkości,
- zapasów oleju napędowego – 92,9%,
- zapasów oleju opałowego – 94,7%,
- zapasów ropy naftowej – 100,0%.

Załącznik Nr 11

Wykaz aktów prawnych

I. Zapasy paliw tworzone na podstawie przepisów *ustawy o r. p.*:

- Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (t. j. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344; Dz. U. z 1994 r.: Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685; Dz. U. z 1995 r.: Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640; Dz. U. z 1996 r.: Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647; Dz. U. z 1997 r.: Nr 54, poz. 348, Nr 79, poz. 484, Nr 121, poz. 770, Nr 123, poz. 775 i 778, Nr 133, poz. 883, Nr 137, poz. 926, Nr 141, poz. 943 i Nr 158, poz. 1042; Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1016).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148; Dz. u. z 2003 r.: Nr 45, poz. 391; Nr 65, poz. 594, Nr 166, poz. 1611 i Nr 189, poz. 1851).
- Ustawa budżetowa na rok 1998 z dnia 19 lutego 1998 r. (Dz. u. Nr 28, poz. 156).
- Ustawa budżetowa na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r. (Dz. u. Nr 17, poz. 154).
- Ustawa budżetowa na rok 2000 z dnia 21 stycznia 2000 r. (Dz. u. Nr 7, poz. 85).
- Ustawa budżetowa na rok 2001 z dnia 1 marca 2001 r. (Dz. u. Nr 21, poz. 246). poz. 154).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 września 1997 r. w sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystania, a także sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych (Dz. U. Nr 125, poz. 802; Dz. U. z 1998 r. Nr 35, poz. 330).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 października 2001 r. w sprawie sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystywania, a także sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych (Dz. U. Nr 131, poz. 1464).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu tworzenia i ustalania ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych gromadzonych przez producentów i importerów oraz szczegółowych zasad i sposobu interwencyjnego wykorzystania tych zapasów (Dz. U. Nr 84, poz. 759).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 września 1997 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe paliw (Dz. U. Nr 125, poz. 803; Dz. U. z 1998 r. Nr 35, poz. 329).

- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe paliw (Dz. U. Nr 84, poz. 758)
- Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 września 1997 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru podmiotów gospodarczych zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (M. P. Nr 76, poz. 705).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 lutego 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru podmiotów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (Dz. U. Nr 14, poz. 131).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie rejestru producentów i importerów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (Dz. U. Nr 84, poz. 757).
- Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 25 listopada 1996 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych (Dz. U. Nr 144, poz. 666).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie ustalenia stawki dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (Dz. Nr 60, poz. 389).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (Dz. U. Nr 52, poz. 537).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 maja 2000 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (Dz. U. Nr 44, poz. 510).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 czerwca 2001 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (Dz. U. Nr 66, poz. 663).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 maja 1991 w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych (Dz. U. Nr 43, poz. 191; Dz. U. z 1994 r. Nr 140, poz. 792).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 marca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych (Dz. U. Nr 20, poz. 244).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie harmonogramu tworzenia zapasów paliw ciekłych (Dz. U. Nr 84, poz. 756).

II. Zapasy paliw tworzone na podstawie przepisów ustawy p. e.:

- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504; Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439; Dz. U. z 1996 r. Nr 156, poz. 775; Dz. U. z 1997 r.: Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 769; Dz. u. z 1998 r.: Nr 99, poz. 632 i Nr 106, poz. 668; Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 kwietnia 1998 r. w sprawie wielkości, sposobu gromadzenia oraz kontroli stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła oraz wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych (Dz. U. Nr 53, poz. 332; Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1079).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych (Dz. U. Nr 39, poz. 338).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 marca 1998 r. w sprawie obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarki paliwowo-energetycznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 99, poz. 632).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego i właściwości rzeczowej Oddziału Centralnego i oddziałów terenowych URE (Dz. U. Nr 162, poz. 1141).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego i właściwości rzeczowej oddziałów Urzędu Regulacji Energetyki (Dz. U. Nr 107, poz. 942).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia ograniczeń w sprzedaży paliw stałych lub ciekłych, w dostarczaniu i poborze paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła oraz określenia organów uprawnionych do kontroli przestrzegania wprowadzonych ograniczeń (Dz. u. Nr 60, poz. 386).
- Rady Ministrów z dnia 11 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych lub ciekłych oraz w dostarczaniu i poborze paliw gazowych energii elektrycznej lub ciepła (Dz. U. Nr 59, poz. 518).