



KGP.410.005.00.2016
Nr ewid. 183/2016/P/16/016/KGP

Informacja o wynikach kontroli

ZARZĄDZANIE ZAPASAMI OBOWIĄZKOWYMI ROPY NAFTOWEJ, PRODUKTÓW NAFTOWYCH I GAZU ZIEMNEGO

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

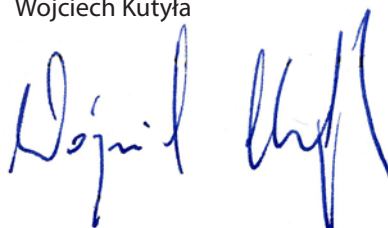
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:
Sławomir Grzelak



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 22. XII. 2016r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

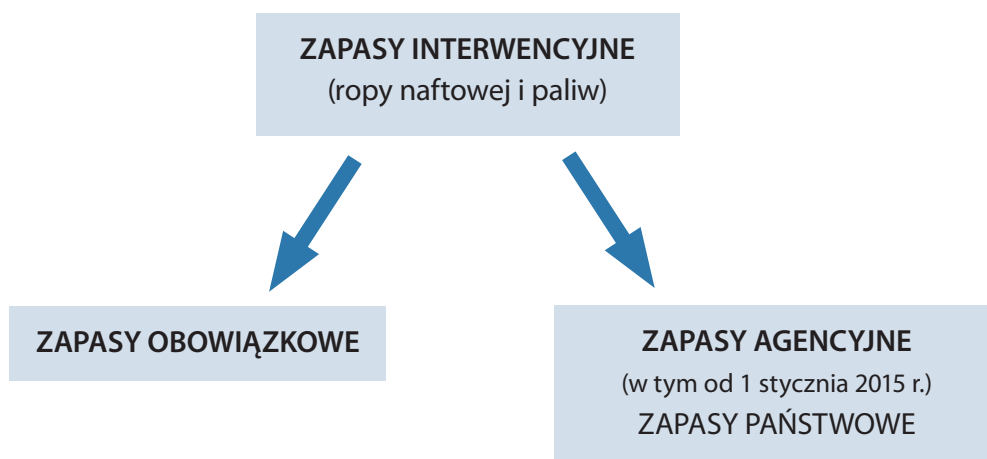
WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	13
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego obszaru objętego kontrolą.....	13
3.1.2. Kluczowe uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	16
3.2. Istotne ustalenia kontroli	20
3.2.1. Zasady postępowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa	20
3.2.2. System monitoringu i kontroli utrzymywania zapasów ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego	24
3.2.2.1. Monitorowanie sektora paliwowego.....	24
3.2.2.2. Kontrole sektora paliwowego	29
3.2.2.3. Obowiązki sprawozdawcze.....	35
3.2.2.4. Zwolnienia z obowiązku utrzymywania obowiązkowych zapasów paliw.....	37
3.2.2.5. Fundusz Zapasów Agencyjnych.....	39
3.2.3. Stan infrastruktury magazynowej paliw ciekłych i gazowych.....	40
3.2.3.1. Magazyny ropy naftowej i paliw	40
3.2.3.2. Magazyny gazu ziemnego	42
3.2.4. Zarządzanie infrastrukturą magazynową oraz parametry techniczne magazynów	43
3.2.4.1. Działania inwestycyjne	44
3.2.4.2. Aktualność wymaganych orzeczeń i ekspertyz technicznych	47
4. INFORMACJE DODATKOWE	49
4.1. Przygotowanie kontroli	49
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	49
5. ZAŁĄCZNIKI	51

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

UE	Unia Europejska
KE	Komisja Europejska
RM	Rada Ministrów
ME	Ministerstwo Energii
MG	Ministerstwo Gospodarki
ARM lub Agencja	Agencja Rezerw Materiałowych
URE	Urząd Regulacji Energetyki
ARE	Agencja Rynku Energii
ustawa o zapasach	<i>ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1899)</i>
nowelizacja ustawy o zapasach	<i>ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. poz. 900)</i>
uPe	<i>ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.)</i>
bezpieczeństwo paliwowe państwa	stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców na ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny, w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki
zapasy interwencyjne	obejmują dwie grupy zapasów, tj. zapasy obowiązkowe ropy naftowej lub paliw, tworzone i utrzymywane przez producentów i handlowców oraz zapasy agencyjne ropy naftowej lub paliw, tworzone i utrzymywane przez ARM (przy stopniowym przejmowaniu przez ARM od przedsiębiorców obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych w określonej ilości). Z dniem wejścia w życie <i>nowelizacji ustawy o zapasach</i> (22 lipca 2014 r.), dotychczasowe zapasy państwowe weszły w skład zapasów agencyjnych
PMG	podziemny magazyn gazu
KPMG	kawernowy podziemny magazyn gazu
magazyn bezzbiornikowy	podziemny magazyn usytuowany w kawernie solnej lub w częściowo wyeksploatowanych złożach gazu ziemnego
LPG	skroplony gaz płynny (ang. <i>Liquefied Petroleum Gas</i>)

Temat kontroli związany jest bezpośrednio z kwestią zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa.

Wprowadzone w 2014 r. rozwiązania ustawowe, zmierzają w kierunku sukcesywnego przejmowania zapasów interwencyjnych ropy i paliw (poza gazem ziemnym) od przedsiębiorców przez podmiot publiczny tj. Agencję Rezerw Materiałowych. W efekcie na Agencji będzie spoczywał obowiązek magazynowania coraz większej ilości zapasów paliw, co wiąże się jednocześnie z koniecznością pozyskiwania środków finansowych na ich tworzenie i utrzymywanie oraz zapewnienie odpowiednich pojemności magazynowych własnych lub podnajmowanych.



Częściowe zniesienie obowiązku fizycznego utrzymywania zapasów przez przedsiębiorców w zamian za wnoszenie opłaty celowej przeznaczonej na utrzymywanie zapasów agencyjnych przez ARM, było uwarunkowane poprawą bezpieczeństwa paliwowego państwa, poprawą efektywności zarządzania systemem zapasów interwencyjnych oraz optymalizacją kosztów tego systemu.

Przejmowanie obowiązków tworzenia i utrzymywania zapasów paliw przez Agencję, miało także służyć poprawie konkurencyjności przedsiębiorstw paliwowych poprzez ograniczenie ich kosztów funkcjonowania na rynku paliw.

Sugestia kontroli wypłynęła ze strony posłów na Sejm RP i do Parlamentu Europejskiego¹, którzy zwrócili się do Najwyższej Izby Kontroli o zbadanie, czy w związku z wejściem w życie w lipcu 2014 r. znowelizowanej *ustawy o zapasach*, zapewnione są możliwości magazynowania ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego i czy magazyny te zapewniają dostęp do zgromadzonych w nich zapasów, w terminach przewidzianych przez unijne prawo.

¹ Poseł Piotr Naimski w zakresie kondycji technicznej magazynów i sposobu zarządzania nimi oraz europoseł Kosma Złotowski w zakresie sytuacji magazynów ropy naftowej i paliw (głównie należących do IKS Solino).

Cele kontroli

Głównym celem kontroli było dokonanie oceny czy działania organów administracji rządowej i przedsiębiorców zapewniały bezpieczeństwo paliwowe w zakresie utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego. Cele szczegółowe kontroli obejmowały dokonanie oceny:

1. Czy istniejące procedury postępowania przedsiębiorców zapewniają im prowadzenie działalności gospodarczej (dotyczy tworzenia i utrzymywania zapasów paliw) w sytuacji wystąpienia zakłóceń na krajowym rynku?
2. Czy funkcjonujący system kontroli utrzymywania zapasów paliw płynnych i gazu ziemnego na poziomie organów administracji rządowej jest skuteczny?
3. Czy aktualny stan dostępnej pojemności magazynowej i infrastruktury towarzyszącej zapewniają możliwość tworzenia, utrzymania i eksploatacji zapasów paliw płynnych i gazu ziemnego?
4. Czy parametry techniczne magazynów oraz zarządzanie nimi zapewniają sprawne uwalnianie zapasów?

Okres objęty kontrolą

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze, o ile miały one istotne znaczenie dla dokonania ocen kontrolowanej działalności.

Organizacja i zakres kontroli

Skontrolowano Ministerstwo Energii, Agencję Rezerw Materiałowych i Urząd Regulacji Energetyki oraz pięciu przedsiębiorców (spółek) świadczących usługi magazynowe. Kontrolę w organach administracji rządowej przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*² z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W przedsiębiorstwach, kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 *ustawy o NIK* w zakresie niezbędnym dla osiągnięcia celu kontroli i wg kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 cyt. *ustawy*, tj. legalności i gospodarności. Wykaz przedsiębiorstw świadczących usługi magazynowe objętych kontrolą prezentuje *załącznik nr 1 do niniejszej Informacji*.

Kontrolę przeprowadził Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji w okresie od 4 maja 2016 r. do 12 sierpnia 2016 r.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 667. Dalej: *ustawa o NIK*.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności³

W okresie objętym kontrolą⁴ Minister Gospodarki, a od listopada 2015 r. Minister Energii⁵, monitorował i nadzorował system zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, prowadząc okresowe analizy stanu tych zapasów, ich struktury oraz miejsca magazynowania.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki monitorował krajowy rynek gazu ziemnego, wykorzystując informacje o działaniach przedsiębiorstw podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie obrotu z zagranicą oraz utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego⁶.

Agencja Rezerw Materiałowych prawidłowo wykonywała zadania, zarówno w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw, nadzoru nad zapasami obowiązkowymi ropy naftowej lub paliw, tworzonymi i utrzymywanymi przez producentów i handlowców, jak i zadania dotyczące nadzoru nad magazynowaniem zapasów interwencyjnych.

NIK ocenia pozytywnie działalność skontrolowanych przedsiębiorców, zarówno w zakresie świadczonych przez nich usług magazynowania paliw jak i w zakresie zarządzania instalacjami magazynowymi.

Aktualny stan dostępnej pojemności instalacji magazynowych oraz infrastruktury towarzyszącej, zapewnia przechowywanie zapasów ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego w wielkościach wymaganych obowiązującymi przepisami. Parametry techniczne magazynów spełniają wymagania ustawowe w zakresie dostępności fizycznej paliw tj. uwalniania całości zgromadzonych zapasów interwencyjnych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa oraz w sytuacji konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości niemające znaczącego wpływu na bieżące funkcjonowanie systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz zapasów obowiązkowych gazu ziemnego:

- **do czasu zakończenia kontroli Spółki PKN ORLEN SA i PERN SA nie uzgodniły sposobu korzystania z systemów przesyłowych paliw, a Ministerstwo nie otrzymało informacji na temat efektów rozmów między spółkami;**

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

⁴ Oceny dokonano na podstawie stanu prawnego obowiązującego do 2 września 2016 r. tj. do wejścia w życie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1165).

⁵ Ministerstwo Energii utworzono na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2075), które weszło w życie z dniem 8 grudnia 2015 r. z mocą obowiązującą od 27 listopada 2015 r. Poprzednio funkcjonowało Ministerstwo Gospodarki, które zostało zniesione na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. poz. 2076), które weszło w życie w dniu 8 grudnia 2015 r. z mocą obowiązującą od 16 listopada 2015 r. Na mocy ww. rozporządzenia z dniem 27 listopada 2015 r. z Ministerstwa Rozwoju wyłączone zostały komórki organizacyjne obsługujące sprawy z zakresu działań energia i gospodarka złożami kopalin oraz pracownicy obsługujących te sprawy.

⁶ Obowiązek utrzymywania zapasów gazu ziemnego dotyczy wyłącznie PGNiG. Od 1 października 2017 r. obowiązek utrzymywania zapasów gazu ziemnego dotyczy wszystkich podmiotów dokonujących obrotu gazem ziemnym z zagranicą i przywozu gazu ziemnego na własne potrzeby.

- przekazana w 2015 r. do Ministerstwa procedura postępowania w PKN ORLEN SA w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego Państwa, nie zawierała sposobu, trybu oraz zakładanego czasu zapewnienia integralności działania systemów magazynowych oraz przesyłowych, co było niezgodne z obowiązującymi wymogami ustawowymi;
- stwierdzono brak odpowiedniej współpracy pomiędzy spółkami CIECH SA i IKS Solino SA oraz PKN ORLEN SA i PERN SA, SA uniemożliwiający terminowe zakończenie prac inwestycyjnych zapewniających opróżnianie magazynów ropy i paliw zarządzanych przez IKS Solino SA zgodnie z parametrami, które będą obowiązywały od początku 2018 r.;
- Minister Gospodarki jak i Minister Energii wydawali decyzje administracyjne obarczone błędami, co wskazywało na nieskuteczność kontroli zarządczej i mechanizmów nadzoru w ww. zakresie w podlegającym im urzędzie. W wyniku wprowadzonych od 2 września 2016 r. zmian ustawowych, możliwość wystąpienia tych błędów została wyeliminowana.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Poziom zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw naftowych w przeliczeniu na ekwiwalent ropy naftowej na dzień 31 marca 2016 r. wynosił 6 677 tys. ton. Poziom tych zapasów zaspokajał zapotrzebowanie na paliwa ciekłe na poziomie 104 dni importu netto ropy naftowej i produktów naftowych (na 31 grudnia 2014 r. – 105 dni) – wobec 90 dni wymaganych przez art. 3 ust. 3 *ustawy o zapasach*. Dodatkowo, zapasy handlowe ropy naftowej i paliw naftowych, w ilości 1 714 tys. ton, stanowiły zabezpieczenie na 27 dni (na 31 grudnia 2014 r. w ilości 1 087 tys. ton – 17 dni). Stan całości utrzymywanych zapasów gazu wysokometanowego w magazynach podziemnych⁷ (pojemności czynne, bez buforowych) wynosił: na koniec 2014 r. – 2 257 mln m³, na koniec 2015 r. – 1 968 mln m³ i na koniec I kwartału 2016 r. – 1 049 mln m³. Zapasy obowiązkowe gazu ziemnego wysokometanowego (utrzymywane jedynie przez PGNiG SA), w okresie od 1 października 2014 r. do 30 września 2015 r. wynosiły 836 mln m³. Od 1 października 2015 r. do 31 marca 2016 r w zapasy te kształtowały się w przedziale od 836 mln m³ do 815 mln m³. Wielkość ta odpowiadała co najmniej 30 dniom średniego dziennego przywozu i była zgodna z wymogami *ustawy o zapasach*. [str. 16–19 i 42]
2. System zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz zapasów obowiązkowych gazu ziemnego zapewnia utrzymywanie w określonym czasie ustawowych ilości zapasów paliw niezbędnych do funkcjonowania gospodarki w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym. System ten, poza zasadami tworzenia i utrzymywania zapasów paliw, obejmuje także *procedury postępowania* opracowywane przez przedsiębiorców na wypadek wystąpienia zakłóceń w przywozie ropy naftowej, produktów naftowych lub gazu ziemnego lub wystąpienia awarii w systemie przesyłowym, przetwórczym lub magazynowym paliw. Działania organów administracji rządowej polegały na opracowaniu wytycznych niezbędnych dla opracowania ww. procedur, a także na kontrolowaniu i monitorowaniu funkcjonowania systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej, produktów naftowych i zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. W toku kontroli stwierdzono, że dwa kluczowe

⁷ Aktualnie PGNiG nie przewiduje rozbudowy pojemności magazynowych gazu, natomiast w przypadku takiej potrzeby według Spółki istnieją możliwości rozbudowy o około 1 mld m³. Do roku 2021 łączna pojemność czynna PMG powinna osiągnąć ok. 20% prognozowanego w tym czasie zapotrzebowania na gaz, na poziomie 17 mld m³. Pojemność czynna jest to pojemność magazynu minus gaz buforowy. Gaz buforowy jest to gaz przeznaczony do trwałego przechowywania w magazynie w celu utrzymania odpowiedniego poziomu ciśnienia.

podmioty działające na rynku paliw tj. PKN ORLEN SA i PERN SA nie uzgodniły sposobu korzystania z systemów przesyłowych należących do PERN SA. Przekazana w 2015 r. do Ministerstwa procedura postępowania w PKN ORLEN SA w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa – nie zawierała sposobu, trybu oraz zakładanego czasu zapewnienia integralności działania systemów magazynowych oraz przesyłowych. [str. 20–24]

3. Zarówno stan techniczny infrastruktury magazynowej, jak i sposób zarządzania nią, a także podejmowane działania inwestycyjne zapewniają bezpieczeństwo rynku paliw, z punktu widzenia obowiązujących przepisów. Struktura właścicielska rynku usług magazynowych (znaczący udział przedsiębiorstw działających z udziałem Skarbu Państwa), zapewnia niedyskryminacyjne warunki składowania produktów, a jednocześnie możliwość kontroli organów Państwa nad zapasami interwencyjnymi ropy naftowej i paliw. Aktualna pojemność magazynów, znacznie przekracza wielkość zapasów interwencyjnych odpowiadającą 90 dniowemu średniemu dziennemu przywozowi ropy naftowej i produktów naftowych. Według danych ARM, na koniec maja 2016 r. zapasy interwencyjne zajmowały 46% pojemności magazynowej przeznaczonej dla produktów naftowych i 61% pojemności przeznaczonej dla ropy naftowej. [str. 40–48]
4. Wypracowany przez administrację rządową system monitoringu zapewniał pełną wymianę informacji m.in. w odniesieniu do rzeczywistej wielkości zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw, struktury, lokalizacji i własności tych zapasów, a także zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Prezesi ARM i URE posiadali niezbędną wiedzę na temat magazynów, ich parametrów technicznych, oraz związanych z tymi magazynami systemów przesyłowych i transportowych. Sprawozdania o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego sporządzane były terminowo zgodnie z przepisami *ustawy o zapasach*. Przedsiębiorcy zobowiązani do tworzenia i utrzymywania zapasów oraz zobowiązani do świadczenia usług magazynowych, prawidłowo wywiązywali się z obowiązków sprawozdawczych dotyczących importu, produkcji i wielkości utworzonych zapasów paliw. Analizując stan realizacji ustawowych obowiązków sprawozdawczych przez Prezesa URE stwierdzono, że w raporcie z 2015 r. opisującym funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego i gazowego, nie zostały uwzględnione informacje dotyczące monitorowania funkcjonowania systemu gazowego, w tym warunków świadczenia usług magazynowania paliw gazowych (dalej: MPG). Wymóg taki wynikał z art. 23 ust. 2a *uPe*. [str. 24–29]
5. Prezes ARM prowadził rejestr systemu zapasów interwencyjnych, zgodnie z obowiązkami wynikającymi z *ustawy o zapasach i rozporządzenia w sprawie rejestru systemu zapasów interwencyjnych*⁸. Rejestr składał się z wykazu producentów i handlowców zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów paliw, ewidencji zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz ewidencji zapasów specjalnych. Według stanu na koniec I półrocza 2016 r., rejestr ten obejmował 192 podmioty. Rejestr podlega aktualizacji, co jest istotne z punktu widzenia monitoringu i kontroli utrzymywania zapasów, ze względu na bezpieczeństwo paliwowe państwa. W toku kontroli stwierdzono, że na dzień 30 czerwca 2016 r. ARM nie otrzymała przez ponad pół roku jakiegokolwiek informacji o prowadzonej działalności przez 32 przedsiębiorców figurujących w rejestrze, co może świadczyć o niepełnych danych zawartych w rejestrze. Działania wyjaśniające podejmowane przez ARM pod kątem wykreślenia danego podmiotu z rejestru były nieskuteczne. [str. 28–29]

⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie rejestru systemu zapasów interwencyjnych (Dz. U. poz. 1814), dalej rozporządzenie w sprawie rejestru lub rozporządzenie.

6. Organy administracji rządowej na ogół prawidłowo wywiązywały się z obowiązków kontroli tworzenia i utrzymywania zapasów paliw oraz kontroli świadczenia usług magazynowania. ARM przyjęła zasadę, że co roku skontroluje przedsiębiorców, którzy przechowują łącznie nie mniej niż 30% zapasów interwencyjnych, a co drugi rok jedno przedsiębiorstwo, które tworzy największe zapasy obowiązkowe. W okresie objętym kontrolą NIK Agencja przeprowadziła 47 kontroli planowanych (obejmujących 194 postępowania kontrolne), bezpośrednio u producentów i handlowców oraz w magazynach. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości wymierzane były kary. Prezes URE prowadził kontrole na zasadzie ankietowej, polegającej na analizie otrzymywanych od przedsiębiorców dokumentów. W okresie objętym kontrolą Prezes URE przeprowadził łącznie 122 postępowania dotyczące wymierzania kar pieniężnych z tytułów określonych m.in. w *uPe* i w *ustawie o zapasach*.

W przypadku dwóch decyzji Prezesa ARM w sprawie nałożenia kar za niedopełnienie obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów, które zostały objęte procedurą odwoławczą, Minister jako organ II instancji, w decyzjach uchylających wskazywał m.in. na brak pełnej dokumentacji dowodowej mającej na celu dokładne wyjaśnianie stanu faktycznego. W ocenie NIK, wskazania te powinny być wykorzystywane w prowadzonych postępowaniach administracyjnych w przyszłości.

[str. 29–35]

7. Środki zgromadzone przez ARM na koncie Funduszu Zapasów Agencyjnych⁹ zapewniały możliwość finansowania zadań w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych. Nadzorując uzgadnianie planów finansowych Funduszu, Minister dysponował informacjami o kosztach tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych i obowiązkowych ropy naftowej i produktów naftowych. Prezes Agencji przeprowadzał operacje gospodarcze umożliwiające oszczędne gospodarowanie środkami tego Funduszu. Zwraca uwagę nadpłynność finansowa Funduszu. Dotychczasowe utrzymywanie stawek opłaty zapasowej z grudnia 2014 r., wnoszonej przez producentów i handlowców, spowodowało powstanie nadwyżki środków finansowych FZA w wysokości ponad 427 mln zł za 2015 r. Do końca 2016 r., przy niezmienionej stawce, według ARM nadwyżka ta może wzrosnąć do ok. 520 mln zł.

[str. 39–40]

8. W toku kontroli NIK zidentyfikowano nieprawidłowości dotyczące m.in. funkcjonowania kontroli zarządczej zarówno w Ministerstwie Gospodarki, jak i w będącym jego następcą Ministerstwie Energii, w tym w szczególności w zakresie wydawania decyzji administracyjnych dotyczących zwolnień z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego przez małych i średnich przedsiębiorców energetycznych. Ponadto umożliwiano dużym odbiorcom przemysłowym nabywającym gaz ziemny dla własnych potrzeb, prowadzenie działalności bez obowiązku utrzymywania zapasów. NIK ocenia negatywnie przypadki wydawania przez MG decyzji o zwolnieniu z obowiązku utrzymywania zapasów (10 decyzji w roku 2015), bez przedstawiania kopii przedwstępnych umów sprzedaży zawartych z dostawcą gazu ziemnego, wymaganych od wnioskodawców ubiegających się o zwolnienie z utrzymywania zapasów gazu ziemnego, posiadających jedynie promesę koncesji na obrót gazem ziemnym z zagranicą. Stanowiło to naruszenie art. 24 ust. 5b *ustawy o zapasach*. Sytuacja ta powodowała nierówne traktowanie podmiotów na krajowym rynku gazu i jednocześnie prowadziła do zmniejszenia ilości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

[str. 37–39]

⁹ Dalej także: FZA lub Fundusz.

9. Zidentyfikowano problemy spółki IKS Solino SA, dotyczące możliwości prowadzenia działań inwestycyjnych mających na celu dostosowanie jej infrastruktury magazynowej do wymogów *ustawy o zapasach* – w zakresie dostępności fizycznej zapasów w okresie 150 dni, począwszy od 1 stycznia 2018 r. Stwierdzono, że część zadań inwestycyjnych uzależniona była od uzgodnień z spółkami CIECH SA i PERN SA. Prowadzone od ponad trzech lat negocjacje nie przyniosły dotychczas oczekiwanych rezultatów, co w efekcie może doprowadzić do ograniczenia zdolności świadczenia przez tą spółkę usług magazynowania zapasów interwencyjnych. Należy zaznaczyć, że IKS Solino SA jest właścicielem jedyne w Polsce podziemnego magazynu kawernowego, którego pojemność wynosząca 6 130 tys. m³ pozwala na zgromadzenie ponad 90% krajowych zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw. [str. 45–46]
10. W nowelizacji *ustawy o zapasach*, która weszła w życie 2 września 2016 r.¹⁰, dokonano uporządkowania spraw związanych z obrotem paliwami ciekłymi i gazem ziemnym – poprzez zniesienie zwolnień z obowiązku utrzymywania zapasów paliw przez małych i średnich przedsiębiorców oraz nałożenie obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego na wszystkie podmioty dokonujące przywozu gazu ziemnego od dnia 1 października 2017 r. Ponadto doprecyzowane zostały zasady obliczania opłaty zapasowej obowiązującej producentów będących jednocześnie handlowcami, w przypadku wykorzystania sprowadzonego przez nich paliwa do dokonywanej przez nich produkcji paliw. Wzmocnione zostały kompetencje Prezesa ARM oraz Ministra Energii i Pełnomocnika Rządu do Spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej – w zakresie kontroli dostępności fizycznej zapasów paliw ciekłych, a także możliwości sprawdzenia integralności infrastruktury magazynowej i związanych z tymi magazynami systemów przesyłowych i transportowych. Został także wprowadzony obowiązek uzyskania zgody Ministra Energii w przypadku planowanej budowy lub rozbiórki gazociągu przesyłowego.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

- 1) Do czasu zakończenia kontroli NIK spółki PKN ORLEN SA oraz PERN SA nie uzgodniły procedur postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na rynku paliw.
- 2) Powyższe spółki nie uzgodniły także sposobu połączenia magazynu ropy naftowej i paliw kopalni „Góra”, zarządzanego przez IKS Solino SA z drugą nitką zachodniego rurociągu Przyjaźń. Z kolei IKS Solino SA nie uzyskała zgody CIECH SA na poprowadzenie rurociągu solankowego¹¹ przez teren należący do tej spółki. CIECH SA wcześniej wyraziła zgodę na takie rozwiązanie. Negocjacje pomiędzy spółkami trwają już od prawie trzech lat.
- 3) Ze względu na udział przedsiębiorstw działających z udziałem Skarbu Państwa, świadczących usługi przesyłowe i magazynowania paliw – Minister Energii nadzorujący te podmioty, powinien podjąć zdecydowane działania w celu doprowadzenia do uzgodnienia niezbędnych procedur postępowania oraz zawarcia koniecznych uzgodnień pomiędzy spółkami sektora paliwowego, w celu terminowego zakończenia prac inwestycyjnych prowadzonych przez IKS Solino SA.
- 4) W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Energii NIK zawarła wniosek o podjęcie, w uzgodnieniu z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, działań zapewniających doprowadzenie przez powyższe spółki, uzgodnienia procedur postępowania

¹⁰ Dz. U. poz. 1165 (art. 10).

¹¹ Dostawy określonej ilości roztworu solanki są niezbędne dla zapewnienia sprawnego opróżniania kawernowych magazynów podziemnych ropy i produktów naftowych.

na wypadek zakłóceń w przywozie paliw i wystąpienia awarii w systemie przesyłowym, przetwórczym lub magazynowym ropy naftowej lub paliw. NIK zwróciła się także do Ministra Energii o zapewnienie integralności działania magazynów IKS Solino SA z krajowymi systemami przesyłowymi zapewniającymi niedyskryminacyjne warunki składowania produktów i kontrolę organów państwa nad zapasami interwencyjnymi ropy naftowej i paliw.

- 5) Urealnienia wymaga wysokość stawek opłaty zapasowej, której wnoszenie stanowi obciążenie dla producentów i handlowców. Obecnie stawki opłaty zapasowej wynoszą: 43 zł za tonę ekwiwalentu ropy naftowej i 99 zł za tonę gazu płynnego LPG. Należy zwrócić uwagę, że stawki opłaty zapasowej zgodnie z art. 21b ust. 10 *ustawy o zapasach* powinny być zależne od realnych kosztów tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych (z wyłączeniem gazu płynnego LPG) i od wysokości wpływów z opłaty zapasowej w danym roku kalendarzowym.

Należy również rozważyć możliwość szybszego zwiększenia ilości zapasów agencyjnych i tym samym zmniejszanie ilości zapasów przechowywanych przez przedsiębiorców.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli zgłasza następujące wnioski *de lege ferenda*:

1. Konieczna jest zmiana *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie określenia stawek opłaty zapasowej* (Dz. U. poz. 1812) – w zakresie stawki za tonę ekwiwalentu ropy naftowej z tytułu utrzymywani zapasów paliw płynnych, tj. zmiana § 1 pkt 1.
2. Konieczna jest zmiana *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1899) – w zakresie harmonogramu przejmowania przez ARM obowiązku utrzymywania zapasów paliw, tj. zmiana art. 5 ust. 3 w zw. z art. 21a ust. 1.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego obszaru objętego kontrolą

Ustawa o zapasach z 16 lutego 2007 r. określa zasady tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego, zasady przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorców objętych tymi obowiązkami i magazynujących zapasy oraz zasady postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i wypełniania zobowiązań międzynarodowych odnośnie zaopatrzenia rynku.

Nowelizacja ustawy o zapasach, która weszła w życie 22 lipca 2014 r. wiązała się z implementacją dyrektywy Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającą na państwa członkowskie UE obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych¹². W tym celu nowelizacja ustawy wprowadziła szereg nowych regulacji wspólnotowych:

- doprecyzowanie kwestii dostępności zapasów poprzez wprowadzenie obowiązku tworzenia i utrzymywania 10%, a docelowo 30% zapasów obowiązkowych w imieniu przedsiębiorców przez ARM;
- modyfikację sposobu obliczania zapasów interwencyjnych;
- zmianę sposobu kształtowania struktury zapasów poprzez wprowadzenie zasad zapewniających, iż co najmniej 30 dni zapasów interwencyjnych jest utrzymywane w określonych produktach naftowych;
- wprowadzenie kategorii „zapasów specjalnych” w ramach zapasów agencyjnych;
- utworzenie Funduszu Zapasów Agencyjnych, będącego państwowym funduszem celowym;
- wprowadzenie rejestru zapasów interwencyjnych i dodatkowych obowiązków sprawozdawczych (głównie ARM i ME);
- wprowadzenie uprawnień kontrolnych dla przedstawicieli Komisji Europejskiej;
- modyfikacji zasad interwencyjnego uwalniania (dostępności fizycznej) zapasów interwencyjnych.

Zgodnie z nowelizacją *ustawy o zapasach*, od dnia 22 lipca 2014 r. obowiązek utrzymywania zapasów ropy naftowej, paliw płynnych i gazu ziemnego (poza LPG) przez przedsiębiorstwa sektora paliwowego i ARM, zakłada zmianę systemu tworzenia zapasów i stopniowe przejmowanie tego obowiązku przez ARM. Do końca grudnia 2017 r. obowiązek utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw¹³ po stronie przedsiębiorców ma się zmniejszyć do wielkości odpowiadającej iloczynowi 53 dni i średniej dziennej produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej lub paliw zrealizowanych przez producenta lub handlowca w poprzednim roku kalendarzowym (art. 5 ust. 3 *ustawy o zapasach*). Pozostałą część zapasów tzw. agencyjnych ma tworzyć i utrzymywać ARM. Oznacza to obniżenie wielkości utrzymywanych przez przedsiębiorców zapasów obowiązkowych paliw o 10% do 1 stycznia 2015 roku, a do końca 2017 roku o 30%.

W przypadku zapasów obowiązkowych gazu ziemnego i LPG to przedsiębiorstwa energetyczne zobowiązane są do ich utrzymywania na poziomie odpowiadającym co najmniej 30-dniowemu średniemu dziennemu przywozowi tego gazu.

¹² Dz. Urz. UE L 265 z 09.10.2009, str. 9. Szerszy opis regulacji Unii Europejskiej dotyczących kontrolowanego obszaru przedstawiono w załączniku Nr 4.

¹³ Dot. zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG).

Znowelizowana ustawa wprowadza ponadto obowiązek zagwarantowania dostępności tych zapasów, poprzez dobór magazynów, których parametry techniczne i instalacja przesyłowa zapewni terminowe ich uwalnianie (art. 3 ust. 10 i 12).

Czas uwalniania zapasów interwencyjnych ropy naftowej lub paliw z magazynów zbiornikowych wynosi 90 dni, a dla zapasów obowiązkowych gazu ziemnego nie dłuższy niż 40 dni. Dla magazynów bezzbiornikowych (np. kawerny solne), czas uwalniania zapasów nie jest obecnie określony. Zmiana w tym zakresie nastąpić ma od 1 stycznia 2018 r. na poziomie 150 dni dla ropy naftowej i 90 dni dla paliw, a od dnia 1 stycznia 2024 r. na poziomie 90 dni dla ww. rodzajów paliw.

Co do zasady, zapasy interwencyjne powinny być utrzymywane na terytorium Polski, ale dopuszczalne jest, by były utrzymywane na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, pod warunkiem zawarcia umowy międzynarodowej między Polską a zainteresowanym krajem. Zapasy przetrzymywane poza granicami Polski nie mogą jednak przekroczyć 5% ogólnej ilości zapasów agencyjnych i 5% ogólnej ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, do utrzymywania których dany producent i handlowiec są obowiązani.

Do 31 grudnia 2014 r. producenci i handlowcy byli zobowiązani do tworzenia i utrzymania zapasów obowiązkowych w wielkości odpowiadającej 76-dniowemu średniemu dziennemu przywozowi ropy naftowej i paliw lub produkcji paliw i 30-dniowemu średniemu dziennemu przywozowi gazu płynnego LPG. Podstawą do obliczenia ilości zapasów interwencyjnych było zużycie wewnętrzne ropy naftowej i produktów naftowych.

Po nowelizacji ustawy, od 1 stycznia 2015 r. (art. 5 ust. 3 *ustawy o zapasach*), ilość obowiązkowych zapasów obciążających przedsiębiorców została zmniejszona do 68 dniowego średniego dziennego przywozu ropy naftowej i paliw lub produkcji paliw. Ilość ta ma być systematycznie zmniejszana. Od 31 marca 2016 r. ma wynosić 63-dniowy zapas średniego dziennego przewozu ropy, od 1 października 2016 r. 60-dniowy, od 31 marca 2017 r. 57-dniowy i 53-dniowy od 31 grudnia 2017 r.

Od 1 stycznia 2015 r. zmienił się także system obliczania ilości niezbędnych zapasów interwencyjnych. W miejsce zużycia wewnętrznego ropy naftowej i produktów naftowych, wprowadzono jako wskaźnik przywóz netto ropy naftowej i produktów naftowych, wyrażony w ekwiwalencie ropy naftowej.

Utrzymanie zapasów interwencyjnych w części, o którą zmniejszą się zapasy obowiązkowe utrzymywane przez producentów i handlowców, zgodnie ze znowelizowaną ustawą przejęła ARM. Agencja zobowiązana została do stworzenia i utrzymywania swoich zapasów w wielkości stanowiącej różnicę między wielkością rezerw interwencyjnych określoną w ustawie, a wielkością zapasów obowiązkowych, które utrzymują producenci i handlowcy.

Koszty tworzenia i finansowania zapasów agencyjnych ponoszą producenci i handlowcy, uiszczając opłatę zapasową (art. 21b ust. 1 *ustawy o zapasach*). Oblicza się ją jako iloczyn wielkości przywozu lub produkcji paliw lub gazu płynnego LPG i stawki opłaty za tonę ekwiwalentu ropy naftowej określonej w rozporządzeniu Ministra Gospodarki. Ustawa wprowadza wzory obliczania opłaty zapasowej, oddzielnie dla producentów paliw i LPG.

Wysokość opłaty ma uwzględniać konieczność utworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych na wymaganym poziomie oraz poniesione przez Agencję koszty związane z utworzeniem i utrzymywaniem zapasów agencyjnych.

Producenci i handlowcy zostali zobowiązani wpłacać opłatę zapasową na rachunek Funduszu Zapasów Agencyjnych, począwszy od 1 stycznia 2015 r. W okresie I kwartału 2015 r. budżet państwa na zadania w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych udzielił Agencji Rezerw Materiałowych, pożyczkę w kwocie 40 000 tys. zł.

W związku z wprowadzeniem opłaty zapasowej, koniecznym stało się wprowadzenie lub dostosowanie przepisów karnych dotyczących kar pieniężnych wymierzanych przez Ministra Energii oraz Prezesów URE i ARM. Doprecyzowano również, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa*¹⁴ (art. 66 ust. 6). Za prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa energetyczne bez wymaganej koncesji, Prezes URE może nałożyć administracyjną karę pieniężną w wysokości od 200 tys. zł do 1 mln zł¹⁵. Poprzednio kara za takie działania wynosiła jedynie 5 tys. zł i nakładana była na podstawie przepisów Kodeksu wykroczeń.

Zmianie uległy zasady przyznawania koncesji przez Prezesa URE. Nowy rodzaj koncesji dotyczy przywozu paliw ciekłych z zagranicy oraz ich sprzedaży na terytorium Polski, a do jej uzyskania wymagane jest złożenie zabezpieczenia majątkowego w wysokości 10 mln zł, z wyłączeniem działalności dotyczącej gazu płynnego LPG.

Ustawa wprowadza możliwość nadania paliwom utrzymywanym w ramach zapasów agencyjnych statusu „zapasów specjalnych” (art. 21e ust. 1), które mogą być wyrażone w liczbie dni średniego dziennego zużycia krajowego brutto. Zapasy specjalne muszą być utworzone na okres co najmniej 1 roku i w okresie posiadania przez nie takiego statusu, państwo ma obowiązek utrzymywać je w stanie niezmienionym z wyjątkiem przypadku wymiany paliw. Przewidziano także zniesienie obowiązku sporządzania procedur postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa w odniesieniu do przedsiębiorców, których przywóz w roku poprzednim nie przekroczył 100 tys. ton ropy naftowej lub paliw. Miało to ułatwić im funkcjonowanie i obniżyć koszty utrzymania.

Nowelizacja ustawy nałożyła nowe obowiązki sprawozdawcze na prezesa ARM oraz Ministra Gospodarki (obecnie Ministra Energii), w tym do składania informacji dotyczących infrastruktury energetycznej w sektorach ropy naftowej i gazu ziemnego, będących w obszarze zainteresowania Unii Europejskiej¹⁶. Prezes ARM ma obowiązek przesyłania Komisji Europejskiej skróconego odpisu rejestru zapasów interwencyjnych wskazującego ilość i postać tych zapasów według stanu na ostatni dzień poprzedniego roku kalendarzowego. Minister ma dokumentować rozwiązania zastosowane do zapewnienia kontroli zapasów interwencyjnych w sytuacji wystąpienia zakłóceń w dostawach ropy naftowej. Nałożony został też na niego obowiązek opracowania i uaktualniania krajowego planu działań interwencyjnych.

Wprowadzone zostały także zmiany w przepisach dotyczących przeprowadzania kontroli przez Prezesa ARM – na potrzeby postępowań administracyjnych określonych w ustawie.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.

¹⁵ Od 2 września 2016 r. zgodnie z obecnie obowiązującym art. 57g *uPe*, kto prowadzi działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, magazynowania lub przeładunku, przesyłania lub dystrybucji, obrotu paliwami ciekłymi, w tym obrotu tymi paliwami z zagranicą, bez wymaganej koncesji, podlega grzywnie do 5 000 000 zł albo karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do lat pięciu.

¹⁶ Na podstawie *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 256/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii Europejskiej, zastępujące rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 617/2010 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 736/96* (Dz. Urz. UE L 84 z 20.03.2014 r., s. 61).

Organy administracji publicznej udostępniają, na wniosek Prezesa Agencji, dane zawarte w rejestrach i ewidencjach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów (art. 29a). Ustawa wprowadza również podstawę prawną dokonywania przeglądu zapasów interwencyjnych przez osoby upoważnione przez Komisję Europejską (art. 29c). Zgodnie z ustawą tworzy się rejestr systemu zapasów interwencyjnych, który prowadzi Prezes ARM. Rejestr zawiera wykaz producentów i handlowców, wielkości zapasów interwencyjnych i miejsce magazynowania oraz wielkości zapasów specjalnych. Ustawa nakłada na Prezesa ARM obowiązki sprawozdawcze m.in. w zakresie: przekazywania Komisji Europejskiej odpisów rejestrów zapasów oraz rocznych raportów na temat dostępności zapasów.

3.1.2. Kluczowe uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Polska, podobnie jak pozostałe kraje UE, jest zobligowana do utrzymywania 90-dniowych zapasów interwencyjnych ropy naftowej lub paliw i gazu płynnego (LPG) oraz 30-dniowych zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Wielkość zapasów w przypadku ropy naftowej i paliw obliczana jest jako iloczyn 90 dni i średniego dziennego przywozu netto ekwiwalentu ropy naftowej w poprzednim roku kalendarzowym. W przypadku gazu ziemnego, wielkość zapasów ma odpowiadać 30-dniowemu średniemu dziennemu przywozowi gazu w okresie od 1 kwietnia ubiegłego roku do dnia 31 marca następnego roku przez dane przedsiębiorstwo lub ustalona jest w drodze decyzji przez Prezesa URE.

Ustawowy obowiązek utrzymywania zapasów paliw płynnych i gazu ziemnego przez przedsiębiorstwa i ARM, zakłada jednocześnie zagwarantowanie dostępności tych zapasów, poprzez dobór magazynów, których parametry techniczne i instalacja przesyłowa zapewni terminowe uwalnianie paliw.

W Polsce produkcja paliw ciekłych w procesie przerobu ropy naftowej prowadzona jest głównie w rafineriach PKN Orlen SA oraz Grupy Lotos SA. Podstawowe źródło dostaw ropy naftowej stanowią kraje byłego Związku Radzieckiego. Wyprodukowane przez powyższych producentów gatunki paliw zaspokajają potrzeby krajowe w około 90%. Odwrotna proporcja ma miejsce w przypadku rynku LPG, który w niemal 90% był zaopatrywany z dostaw zagranicznych.

Kwestie dotyczące koncesjonowania paliw ciekłych w zakresie wytwarzania, magazynowania i obrotu z zagranicą zostały uregulowane w *uPe*. Ustawa ta wskazuje Prezesa URE odpowiedzialnym za udzielanie koncesji i monitorowanie wykonywania warunków wynikających z koncesji.

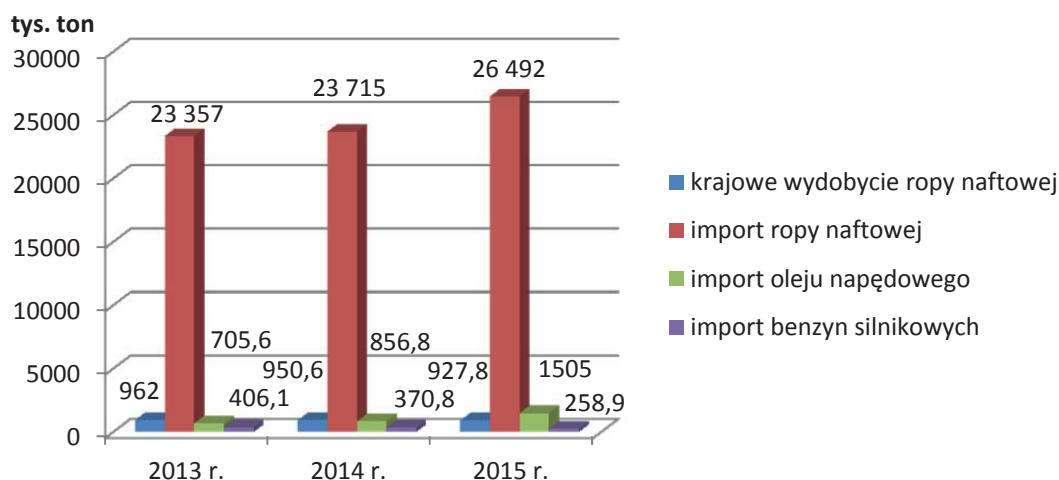
W 2015 r. Prezes URE udzielił 1 172 koncesje w zakresie paliw ciekłych, w tym najwięcej na obrót tj. 1 077 koncesji. Wg stanu na koniec grudnia 2015 r. wydane zostały 8 474 koncesje. Wykaz udzielonych koncesji prezentuje Tabela nr 1 zamieszczona w *załączniku nr 2 do niniejszej Informacji*.

Według danych statystycznych import ropy naftowej w latach 2013–2015 wzrastał i wynosił odpowiednio 23 357 tys. ton, 23 715 tys. ton i 26 492 tys. ton. Import pochodził głównie z Federacji Rosyjskiej. W tym samym okresie spadało wydobycie ropy naftowej w Polsce i wyniosło odpowiednio 962 tys. ton, 950,6 tys. ton i 927,8 tys. ton.

W latach 2013–2015 rósł import oleju napędowego i wynosił odpowiednio 705,6 tys. ton, 856,8 tys. ton i 1 505 tys. ton. Malał natomiast import benzyn silnikowych i wynosił 406,1 tys. ton., 370,8 tys. ton i 258,9 tys. ton.

Wykres nr 1

Struktura zaopatrzenia kraju w ropę naftową i paliwa naftowe w latach 2013–2015



Źródło: Dane uzyskane w Ministerstwie Energii.

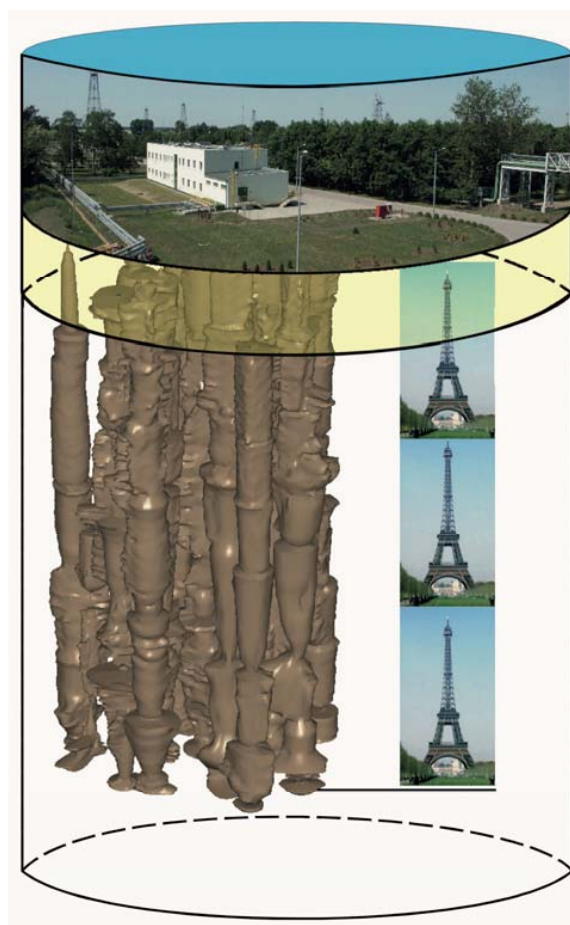
W 2015 r. nastąpił wzrost krajowej produkcji oleju napędowego do 11 734,1 tys. ton z 10 561,7 tys. ton w 2014 r. i 10 790,1 tys. ton w 2013 r. W latach 2013–2015 krajowa produkcja benzyn silnikowych kształtowała się odpowiednio na poziomie: 4 040,1 tys. ton, 3 823,1 tys. ton i 4 154,9 tys. ton.

Krajowe zużycie paliw w przypadku oleju napędowego, w 2015 r. wyniosło 11 505,3 tys. ton i było wyższe od krajowego zużycia tego paliwa o 5,6% w 2014 r. (10 900 tys. ton) i o 4,3% w 2013 r. (11 026 tys. ton). Natomiast zużycie benzyn silnikowych wyniosło 3 631 tys. ton w 2013 r., 3 550 tys. ton w 2014 r. i 3 651 tys. ton w 2015 r. Struktura importu paliw nie uległa większym zmianom w 2015 r., w porównaniu z 2014 r. i 2013 r., paliwa były dostarczane głównie ze Słowacji i Niemiec, Litwy i Białorusi.

Aktualnie osiem¹⁷ kluczowych dla polskiej gospodarki przedsiębiorstw sektora paliwowego posiada magazyny o łącznej pojemności ca 8,1 mln m³ dla ropy naftowej i 4,5 mln m³ dla paliw. Wśród tych przedsiębiorstw największe pojemności magazynowe posiadają trzy spółki: IKS Solino SA około 4,3 mln m³ dla ropy naftowej i 1,9 mln m³ dla paliw; PERN SA ca 3,5 mln m³

Schemat nr 1

Poglądowa wielkość podziemnych magazynów ropy i paliw w IKS Solino SA



Źródło: Materiały IKS Solino SA.

¹⁷ PERN Przyjaźń SA; OLPP sp. z o.o.; PKN Orlen SA; IKS Solino SA; Grupa Lotos SA; Lotos Infrastruktura SA; Lotos terminale SA; TanQuid sp. z o.o.

dla ropy naftowej i OLPP Sp. z o.o. ca 1,9 mln m³ dla paliw. Załącznik nr 3 do niniejszej Informacji prezentuje wykaz przedsiębiorstw sektora paliwowego i posiadane przez nich pojemności magazynowe.

W przypadku paliw gazowych, na koniec grudnia 2015 r. przedsiębiorcy posiadali 295 ważnych koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych, obrotu paliwami gazowymi, obrotu gazem ziemnym z zagranicą, skraplania gazu ziemnego i regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego w instalacjach skroplonego gazu ziemnego oraz magazynowania paliw gazowych. W 2015 r. przez Prezesa URE udzielił łącznie 57 koncesji, w tym 36 na obrót gazem ziemnym. Szczegółowy wykaz udzielonych koncesji na paliwo gazowe prezentuje Tabela nr 2 zamieszczona w załączniku nr 2 do niniejszej Informacji.

Działalność w zakresie hurtowego obrotu¹⁸ gazem ziemnym w Polsce, zdominowana jest przez Spółkę Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA¹⁹. Na koniec grudnia 2015 r. koncesję na obrót paliwami gazowymi posiadały 172 podmioty, z których 27 przedsiębiorców uczestniczyło w obrocie gazem ziemnym. Sprzedaż i zakup paliw gazowych na polskim rynku giełdowym gazu odbywa się przede wszystkim na giełdzie towarowej prowadzonej przez TGE SA²⁰. Uczestnikami rynku giełdowego są głównie przedsiębiorstwa obrotu paliwami gazowymi oraz znaczący odbiorcy końcowi.

Należy odnotować, że wszystkie koncesje na obrót gazem ziemnym z zagranicą dotyczyły przedsiębiorstw, które Minister Gospodarki zwolnił z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ze względu na liczbę odbiorców gazu poniżej 100 tys. i wielkość importu poniżej 100 mln m³.

W praktyce oznacza to, że zapasy obowiązkowe gazu ziemnego utrzymuje tylko jedno przedsiębiorstwo, tj. PGNiG SA, które wykorzystuje do tego celu siedem podziemnych magazynów gazu wysokometanowego, których jest dysponentem. Magazyny te utworzone są w wyeksploatowanych złożach gazu ziemnego: Wierzchowice, Husów, Strachocina, Swarzów, Brzeźnica. Dwa magazyny Mogilno i Kosakowo to kawerny solne powstałe w wyeksploatowanych złożach soli. PGNiG SA posiada jeszcze dwa magazyny, tj. Bonikowo i Daszewo, nie są one jednak instalacjami magazynowymi w rozumieniu *ustawy Prawo energetyczne*, natomiast należą do segmentu „poszukiwanie i wydobywanie”²¹.

W celu spełnienia wymogów Dyrektywy 2009/73/WE²², PGNiG SA dokonało prawnego rozdzielenia działalności magazynowania paliw gazowych od innych rodzajów swojej działalności, powołując spółkę Operator Systemu Magazynowania sp. z o.o. (OSM). W maju 2012 r. Prezes URE przyznał OSM koncesję na magazynowanie paliw gazowych w instalacjach magazynowych na okres od 1 czerwca 2012 r. do 31 maja 2022 r.

¹⁸ Rozumianego jako sprzedaż gazu podmiotom wykorzystującym go w celu dalszej odsprzedaży.

¹⁹ Dalej: PGNiG SA.

²⁰ Towarowa Giełda Energii SA z siedzibą w Warszawie. Przedmiotem obrotu na TGE SA jest energia elektryczna, paliwa ciekłe i gazowe, a także limity wielkości emisji zanieczyszczeń.

²¹ Prace te segment prowadzi we własnym zakresie oraz we współpracy z partnerami na podstawie umów o wspólnych operacjach. Segment pojemności magazynów gazu PMG Daszewo i PMG Bonikowo wykorzystuje jedynie na swoje potrzeby.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r. s. 94).

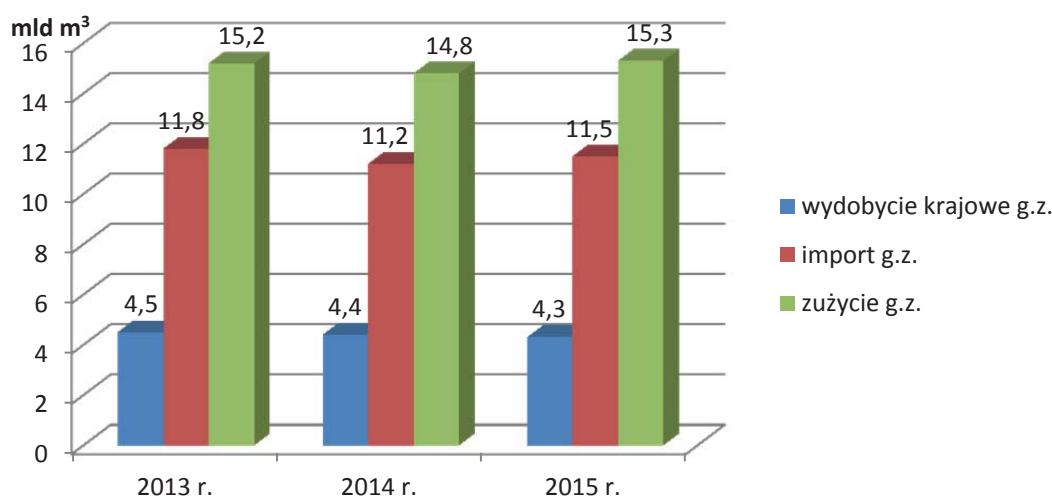
Ustalenia kontroli na dzień 30 czerwca 2016 r. wykazały, że łączna pojemność siedmiu magazynów, w których utrzymywane są zapasy gazu ziemnego wynosiła ponad 2,9 mld m³. W okresie objętym kontrolą stan zapasów obowiązkowych utrzymywanych przez PGNiG SA w okresie od 1 października 2014 r. do 30 września 2015 r. wynosił 836,21 mln m³, a na koniec I kwartału 2016 r. 814,7 mln m³. Ilość ta odpowiadała co najmniej 30 dniom średniego dziennego przywozu, a więc była zgodna z wymogami *ustawy o zapasach*²³.

Zużycie gazu ziemnego w 2015 r. wyniosło 15,3 mld m³ i w stosunku do 2014 r. (14,8 mld m³) wzrosło o 3,3%. W 2015 r. krajowe wydobycie gazu ziemnego wyniosło 4,3 mld m³ (w przeliczeniu na gaz ziemny wysokometanowy) i było niższe od wydobycia gazu w 2014 r. o 0,1 mld m³ (4,4 mld m³). Zmniejszył się też udział krajowego wydobycia gazu w krajowym bilansie dostaw gazu ziemnego z 28,2% w 2014 r. do 27,5% w 2015 r.

Całkowity przywóz gazu ziemnego do Polski w 2015 r. wyniósł 11,5 mld m³, z czego 72,5% stanowił import z kierunku wschodniego (w tym poprzez gazociąg Jamał–Europa), 26,5% nabycie wewnątrzspółnotowe z Niemiec i Czech, a pozostałe 1% z Kataru. W latach 2013–2014 import gazu ziemnego wynosił odpowiednio 11,8 mld m³ i 11,2 mld m³.

Wykres nr 2

Krajowy bilans gazu ziemnego w latach 2013–2015



Źródło: Dane uzyskane w Ministerstwie Energii.

Głównym importerem gazu do Polski była spółka PGNiG SA, poza którą zakupu gazu ziemnego za granicą i jego przywozu do Polski w celu dalszej odsprzedaży lub na potrzeby własne odbiorcy końcowego dokonało 27 podmiotów w łącznej ilości 1,9 mld m³, z tego na potrzeby własne 9 podmiotów w ilości 1,6 mld m³, co stanowi wzrost o 0,4 mld m³ w stosunku do 2014 r.

²³ Art. 74 ust. 2 pkt 4 *ustawy o zapasach*.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Zasady postępowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa

W zakresie ropy naftowej i produktów naftowych

Zarówno Ministerstwo Gospodarki jak i obecnie Ministerstwo Energii analizowało opracowane przez przedsiębiorców *procedury postępowania* do zastosowania w przypadku wystąpienia zakłóceń w przywozie ropy naftowej, produktów naftowych oraz wystąpienia awarii w systemie przesyłowym, przetwórczym lub magazynowym ww. paliw. Na podstawie art. 31 ust. 1 *ustawy o zapasach* obowiązek opracowania i aktualizacji tych procedur należał do producentów paliw, przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania lub przesyłu zapasów interwencyjnych oraz przedsiębiorców, którym zlecono tworzenie i utrzymywanie zapasów interwencyjnych. Powyższym obowiązkiem objęci byli także handlowcy, którzy w poprzednim roku kalendarzowym przywieźli powyżej 100 tys. ton ropy naftowej lub paliw. Listę podmiotów uznanych za zobowiązane do posiadania procedur i ich przedłożenia Ministerstwa ustalały na podstawie danych zawartych w rejestrze systemu zapasów interwencyjnych, który prowadzi Prezes ARM. W kontrolowanym okresie było to 31 przedsiębiorców.

Na podstawie art. 31 ust. 2 *ustawy o zapasach* MG opracowało wytyczne dla przedsiębiorców zobowiązanych do opracowania powyższych procedur w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na rynku paliwowym w Polsce, określające podstawowy zakres informacji.

- Na podstawie przedstawionych wytycznych stworzona została lista kontaktowa, ułatwiająca przekazywanie informacji pomiędzy przedsiębiorstwami i administracją w sytuacji kryzysowej. Zadania nałożone na przedsiębiorców ujęto w *Podręczniku postępowania interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych na rynku naftowym i paliwowym w Polsce* w rozdziale II pkt 5a pt. *Zadania i obowiązki w fazie przeciwdziałania*. Opracowanie *Podręcznika* w 2015 r. stanowiło realizację zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w UE i Międzynarodowej Agencji Energetycznej²⁴.

Procedury uruchamiania instrumentów interwencji na rynku paliwowym określone w ustawie o zapasach oraz ujęte w *Podręczniku* były częściowo przetestowane przez MAE. W lipcu 2015 r. Polska została poddana Przeglądowi Systemu Gotowości Kryzysowej (*Emergency Response Review*), który dotyczył ropy naftowej, gazu ziemnego oraz elektroenergetyki. Przegląd został przeprowadzony przez zespół, w skład którego weszli pracownicy Sekretariatu MAE, KE oraz przedstawiciele kilku państw członkowskich MAE.

- W ramach przeglądu odbyły się spotkania m.in. z ARM oraz kluczowymi spółkami sektora naftowego. W wyniku przeglądu niezależni eksperci dokonali pozytywnej oceny systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw w Polsce, formułując zalecenia głównie w zakresie przeprowadzania przez przedsiębiorców ćwiczeń mających na celu doskonalenie procedur postępowania w sytuacjach zakłóceń na rynku paliw.

W lutym 2016 r. w ramach testu *Emergency Response Exercise 8*, przeprowadzonego przez Sekretariat MAE, sprawdzane były kontakty z kluczowymi przedsiębiorstwami rynku paliwowego dla oceny potencjalnych skutków scenariusza kryzysowego oraz oceny potrzeby podjęcia działań kolektywnych i określenia wkładu Polski w kolektywne uwolnienie zapasów.

- Ze strony Polski, w teście uczestniczyła Agencja Rynku Energii. Agencja ta w imieniu Ministerstwa przedkładała dane do MAE w oparciu o odpowiednie przepisy umowy zawartej pomiędzy Ministerstwem i ARE, zobowiązujące Agencję do przygotowania statystyki kryzysowej w sytuacji zaistnienia faktycznego kryzysu na rynku naftowym lub uruchomienia przez MAE testu.

²⁴ Dalej także: MAE. Organizacja ta wypracowała i koordynuje system środków tworzących kolektywny mechanizm reagowania kryzysowego. Polska jest członkiem MAE od 25 września 2008 r.

- Ponadto w ME przeprowadzono w dniu 28 czerwca 2016 r. ćwiczenia reagowania kryzysowego na rynku ropy naftowej z udziałem PKN ORLEN SA, Grupy LOTOS SA, PERN SA, OLPP sp. z o.o. oraz ARM. Scenariusz ćwiczeń zakładał całkowite wstrzymanie dostaw ropy naftowej do Polski (brak dostaw rurociągiem „Przyjaźń” oraz unieruchomienie terminala naftowego w Gdańsku). Do czasu zakończenia kontroli NIK test był kontynuowany, m.in. w celu przeanalizowania decyzji dotyczących uwalniania zapasów w wyżej wymienionych przedsiębiorstwach rafineryjnych oraz zapasów ARM.

Do 2020 r., Ministerstwo planuje przeprowadzenie pięciu różnych ćwiczeń w oparciu o odmienne hipotetyczne scenariusze kryzysowe (uwzględniających zróżnicowane uwarunkowania rynkowe i elementy procedur, które będą podlegać testom).

W zakresie gazu ziemnego

Minister Gospodarki, jako organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, w rozumieniu art. 3 ust. 3 *rozporządzenia 994/2010*²⁵, na podstawie art. 9 ust. 1, w 2014 r. uaktualnił *Ocenę ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu ziemnego do Polski*²⁶. W opracowaniu tym scharakteryzowano sytuację na rynku gazu ziemnego oraz zidentyfikowano zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw w podziale na dwie grupy ryzyk (infrastrukturalne i polityczno-rynkowe).

- Na podstawie *Oceny ryzyka*, w 2014 r. w Ministerstwie Gospodarki zostały opracowane aktualizacje *Planu działań zapobiegawczych* oraz *Planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej*. W planach tych przedstawiono scenariusze mające istotny wpływ na możliwość zapewnienia dostaw gazu ziemnego do odbiorców, działania zapobiegawcze, których realizacja ma się przyczynić do minimalizacji skutków opisanych zagrożeń oraz procedury postępowania i zasady obiegu informacji w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego.

Wśród działań zapobiegawczych wymieniono m.in. rozbudowę pojemności magazynowanych o ok. 1,5 mld m³ do 2021 r. oraz zwiększenie mocy odbioru instalacji magazynowych i przepustowości punktów wejścia z PMG do systemu przesyłowego.

W celu przeciwdziałania sytuacji kryzysowej w sektorze gazu ziemnego, przedsiębiorstwa gazowe są zobowiązane do stosowania środków o charakterze rynkowym i nierynkowym. W pierwszym przypadku chodzi m.in. o zwiększenie elastyczności produkcji i importu, komercyjne składowanie gazu, dywersyfikację źródeł gazu i dróg dostawy gazu, odwrócenie przepływu, inwestycje infrastrukturalne. W drugim, gdy możliwości zaspokajania potrzeb odbiorców chronionych²⁷ są niewystarczające, powinny zostać uruchomione zapasy obowiązkowe oraz wprowadzone ograniczenia w poborze gazu ziemnego.

- W Ministerstwie analizowano sprawozdania z realizacji działań wskazanych w *Planie działań zapobiegawczych* przekazywanych co kwartał przez podmioty zobowiązane oraz przez operatora systemu przesyłowego – w odniesieniu do przygotowań do sezonu zimowego. Analizy te zostały wykorzystane do opracowania odpowiednich informacji zbiorczych oraz sprawozdania Ministra Gospodarki z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych, stosownie do przepisów *uPe*.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (Dz. Urz. UE L 295 z 12 listopada 2010 r. str. 1).

²⁶ Dalej także: *Ocena ryzyka*.

²⁷ Definicja odbiorcy chronionego obejmuje odbiorców w gospodarstwach domowych podłączonych do sieci dystrybucyjnej gazu ziemnego, podmioty świadczące podstawowe usługi socjalne oraz instalacje systemów ciepłowniczych dostarczających energię cieplną na rzecz ww. podmiotów.

Międzyresortowy Zespół do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w zakresie dostaw gazu ziemnego, ropy naftowej i zaopatrzenia rynku w paliwa płynne²⁸

Utworzenie w 2015 r. Zespołu było związane z członkostwem Polski w MAE. Zadaniem Zespołu było wypracowanie decyzji dotyczących niezbędnych działań interwencyjnych w przypadku wystąpienia zakłóceń na rynku paliwowym oraz gazowym.

Jako stałych członków Zespołu przewidziano przedstawicieli MG, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Administracji i Cyfryzacji, Ministra Skarbu Państwa, Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, których zakres obowiązków pozwala na merytoryczne wsparcie Ministra Gospodarki przy podejmowaniu decyzji. Dopuszczono również udział innych osób, których wiedza i doświadczenie mogły być przydatne do wykonywania zadań Zespołu.

- Do 30 czerwca 2016 r. Zespół obradował trzy razy (23 września 2015 r., 24 lutego i 13 czerwca 2016 r.). Tematem pierwszego posiedzenia było: przygotowanie do sezonu zimowego 2015/16 pod kątem stabilności dostaw gazu ziemnego do odbiorców, w tym system reagowania kryzysowego w oparciu o plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej; monitoring realizacji działań zawartych w *Planie działań zapobiegawczych*; informacja operatora przesyłowego o przygotowaniu do sezonu zimowego. Dwa kolejne posiedzenia dotyczyły projektu budowy gazociągu Nord Stream 2.

Według uzyskanych w ME wyjaśnień istnieje potrzeba spotkań Zespołu i prowadzone są prace nad ustanowieniem przy Ministrze Energii analogicznego organu doradczego.

- Analizując podejmowane działania związane z powołaniem Zespołu stwierdzono uchybienie formalne. W zarządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 1 kwietnia 2015 r. jako podstawę prawną powołania Zespołu wskazano art. 7 ust. 4 pkt 5 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*²⁹. Tymczasem do powołania zespołów międzyresortowych upoważniony jest Prezes Rady Ministrów stosownie do art. 7 ust. 4 pkt 4 ww. ustawy. W ocenie NIK, ranga powyższego Zespołu z uwagi na rodzaj omawianych zagadnień i jego znaczenie dla organizacji międzynarodowych (odpowiednik Stałego Komitetu Antykryzysowego NESO³⁰ w Polsce) wskazuje na celowość rozważenia dotychczasowej formuły funkcjonowania Zespołu, w oparciu o prawidłową podstawę prawną.

Analiza dokumentacji dotyczącej procedur postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa

1. W związku z nowelizacją *ustawy o zapasach*, MG w 2015 r. przypominało zobowiązany podmiotom o obowiązku przedkładania procedur. Przeprowadzona analiza zarówno w organach administracji rządowej jak i w spółkach świadczących usługi magazynowe w zakresie opracowania przez te podmioty procedur postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego wykazała dwa przypadki braku ostatecznych uzgodnień tych procedur. Ponadto, jedna ze spółek nie przekazała procedury z powodu nieprowadzenia działalności związanej z przywozem paliw do Polski od końca 2014 r.

- Przekazana do Ministerstwa procedura postępowania w PKN ORLEN SA nie zawiera sposobu, trybu oraz zakładanego czasu zapewnienia integralności działania systemów magazynowych oraz przesyłowych. Dotychczas PKN ORLEN SA nie uzgodnił z PERN SA (świadczącym usługę przesyłania rurociągowego ropy i paliw ciekłych) sposobu korzystania z systemów przesyłowych pomimo zawieranych umów o współpracy. Ostatnia umowa z listopada 2014 r., zawarta na czas określony do 17 kwietnia 2015 r., która zakładała

²⁸ Zespół powołany zarządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 1 kwietnia 2015 r. (Dz. Urz. MG poz. 10), jako organ pomocniczy Ministra Gospodarki przy realizacji zadań dotyczących bezpieczeństwa paliwowego państwa oraz inicjowania i koordynowania działań interwencyjnych w sytuacji zagrożenia tego bezpieczeństwa; dalej także: Zespół.

²⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 392.

³⁰ NESO – National Emergency Sharing Organization.

wspólne dążenie do kontynuacji rozpoczętych projektów o charakterze strategicznym oraz rozpoczęcie rozmów w sprawie nabycia przez PERN SA niektórych aktywów należących do PKN ORLEN SA, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Także działania Ministra Gospodarki prowadzone od 2011 r. do sierpnia 2015 r. zmierzające do takiego uzgodnienia nie były skuteczne. Ze względu na utworzenie nowego Ministerstwa Energii i powołanie Pełnomocnika Rządu do Spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej³¹, który z dniem 17 marca 2016 r. przejął nadzór nad spółką PERN SA³², a także ze względu na zmiany zarządów obu spółek, powyższe rozmowy zostały wznowione w marcu 2016 r. i są kontynuowane. Do czasu zakończenia kontroli Ministerstwo nie otrzymało informacji na temat efektów rozmów między spółkami.

- Powyższe ustalenia zostały potwierdzone podczas kontroli w PERN SA. Spółka wypełniając ustawowy obowiązek opracowała dokument „*Ogólne zasady postępowania w sytuacjach kryzysowych*”, który był konsultowany z Grupą LOTOS SA oraz z PKN ORLEN SA. Do czasu zakończenia kontroli, Spółka nie posiadała ostatecznych uzgodnień tego dokumentu z PKN ORLEN SA. Jednym z celów zawartych w tym dokumencie było określenie procedur/zasad postępowania w zakresie wyłaczania zapasów interwencyjnych magazynowanych w kawernach solnych kopalni Podziemne Magazyny Ropy i Paliw „Góra”³³, w ramach interwencyjnego ich uwalniania oraz zapewnienia integralności działania systemów magazynowych i przesyłowych.

W ocenie NIK, działające z udziałem Skarbu Państwa spółki, jak i właściwe organy państwowe, mają obowiązek w swojej działalności uwzględniać zagrożenia pogorszenia warunków celem skutecznej interwencji w sytuacji kryzysowej na krajowym rynku paliwowym, a także w kontekście zobowiązań międzynarodowych w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa dostaw w skali całej Unii Europejskiej.

2. W Agencji Rezerw Materiałowych obowiązuje procedura „Interwencyjnego uwalniania zapasów agencyjnych”, w której przewidziano działania na wypadek podjęcia przez ministra właściwego do spraw gospodarki/energii decyzji o uwalnianiu zapasów agencyjnych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa lub w sytuacji konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych.

- W latach 2015–2016 (I półrocze) zarówno minister do spraw energii/gospodarki jak i Prezes ARM nie podejmował prób uwolnienia/wytłoczenia zapasów agencyjnych. W ocenie ARM wszystkie bazy magazynowe, w których utrzymywane są zapasy agencyjne spełniają wymagania *ustawy o zapasach* w zakresie dostępności fizycznej. Próby uwalniania zapasów agencyjnych nie były przez ARM wykonywane, ponieważ zdolności wydawcze baz magazynowych PERN SA i OLPP sp. z o.o., w których te zapasy były przechowywane, były Agencji znane i podlegały codziennej weryfikacji w trakcie normalnej pracy tych baz, związanej z wydawaniem i przyjmowaniem towarów. W przypadku PMRiP „Góra” należącego do IKS SOLINO SA (kawerny solne), zdolności wydawcze ustalono w oparciu o wyniki kontroli przeprowadzonej w dniach 12–14 listopada 2014 r. na zlecenie Ministerstwa Gospodarki. Kontrola potwierdziła możliwości wytłoczenia zapasów w okresie około 42 dób, jak również prawidłowe wykonanie umowy przechowywania zapasów agencyjnych ropy naftowej w kawernach solnych. ARM wskazała dodatkowo, że próba uwalniania zapasów agencyjnych ropy naftowej z kawern solnych wiązałaby się z poniesieniem kosztów wynikających z zakłócenia dostaw ropy naftowej rurociągiem „Przyjaźń” dla innych odbiorców, jak również z zakłóceniem dostaw solanki z IKS SOLINO do dwóch jej odbiorców oraz koniecznością wynajęcia dodatkowych pojemności magazynowych na ropę naftową wytłaczaną z kawern.

3. W 2015 r. Prezes URE przeprowadził badanie ankietowe w zakresie obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego oraz obowiązku posiadania opracowanych *procedur postępowania*, o których mowa w art. 49 ust. 1 *ustawy o zapasach*, tj. procedur mających zastosowanie w przypadku: wystąpienia zakłóceń w dostarczaniu gazu ziemnego do systemu gazowego oraz nieprzewidzianego wzrostu zużycia gazu ziemnego przez odbiorców. Badaniem

³¹ Z dniem 27 listopada 2015 r. na mocy zmiany Prawa energetycznego, ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1960).

³² Ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 266).

³³ Dalej: PMRiP „Góra”.

ankietowym objęto 55 przedsiębiorstw energetycznych, tj. wszystkie przedsiębiorstwa posiadające koncesje na obrót gazem ziemnym z zagranicą wg stanu na 30 września 2015 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości w powyższym zakresie.

W związku z wymogami *ustawy o zapasach* (art. 49 ust. 2), *procedury postępowania* powinny być uzgadniane m.in. z operatorami innych systemów gazowych i przekazywane niezwłocznie operatorowi systemu przesyłowego gazowego. Prezes URE zwrócił się w 2015 r. do OGP Gaz-System SA oraz Polskiej Spółki Gazownictwa sp. z o.o. z prośbą o informacje w zakresie przekazywania i uzgadniania wymaganych procedur przez podmioty zobowiązane.

- W związku z uzyskanymi informacjami Prezes URE zaproponował w sprawozdaniu z działalności Prezesa URE w 2015 roku, zgłoszenie – w toku przyszłych prac nad nowelizacją *ustawy o zapasach*, bądź w toku prac nad aktem prawnym zastępującym tę *ustawę* – uwag dotyczących konieczności pełnej regulacji kwestii procedur postępowania na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Postulaty konieczności zmian w ww. zakresie dotyczyły dodania przepisów precyzujących termin, w jakim podmioty powinny opracować procedury, wskazać organ powołany do kontroli procedur i określić sankcje za brak ich posiadania.

3.2.2. System monitoringu i kontroli utrzymywania zapasów ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego

Minister Energii (wcześniej Minister Gospodarki) jako organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo paliwowe państwa, monitoruje bezpieczeństwo dostaw ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego. Zadania te były wykonywane i koordynowane przez Departament Ropy i Gazu, który współpracował z Departamentem Energetyki.

Biorąc pod uwagę bezpieczeństwo i niezawodne funkcjonowanie tego systemu, budowę i eksploatację magazynów oraz instalacji i sieci przesyłowych, Minister Gospodarki wydał: *rozporządzenie z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem zapasów interwencyjnych oraz wykazu paliw stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej*³⁴, *rozporządzenie z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu obniżania ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw*³⁵ oraz *rozporządzenie z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego*³⁶.

W okresie od początku 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. Komisja Europejska nie dokonywała w Polsce kontroli utrzymywania zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw³⁷.

3.2.2.1. Monitorowanie sektora paliwowego

1. W okresie objętym kontrolą, nadzór i monitorowanie systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych przez ministra do spraw gospodarki (obecnie energii) realizowane było poprzez:

- analizy miesięcznych oraz półrocznych sprawozdań Prezesa ARM o stanie zapasów interwencyjnych i zapasów handlowych, ich strukturze oraz miejscach magazynowania, składanych na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 *ustawy o zapasach*;

³⁴ Dz. U. poz. 1806.

³⁵ Dz. U. poz. 1018.

³⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1059, poprzedzone rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu obniżania ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw (Dz.U. nr 81, poz. 549).

³⁷ Przedstawiciele KE uczestniczyli w przeglądzie MAE dotyczącym systemu gotowości kryzysowej w lipcu 2015 r. o czym mowa na str. 19.

- nadzór nad systemem zapasów agencyjnych w postaci uzgadniania planów finansowych Funduszu Zapasów Agencyjnych i analizy kwartalnych raportów z realizacji planów finansowych i rzeczowych FZA, na podstawie art. 28d ust. 3 i 28e *ustawy o zapasach*;
- gromadzenie kwartalnych informacji o kosztach tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, składanych przez zobowiązanych przedsiębiorców w trybie art. 22 ust. 2 *ustawy o zapasach*;
- nadzór nad systemem zapasów interwencyjnych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, w tym analizę procedur opracowywanych przez przedsiębiorców na wypadek wystąpienia zakłóceń w przywozie ropy naftowej lub paliw lub wystąpienia awarii w systemie przesyłowym, przetwórczym lub magazynowym ropy naftowej lub paliw;
- wprowadzenie jawności rejestru producentów i handlowców, który udostępniony jest na stronach BIP ARM.

Informacje dotyczące cen produktów naftowych, wielkości wydobycia krajowego ropy naftowej i gazu ziemnego, importu gazu ziemnego i ropy naftowej oraz paliw ciekłych Ministerstwo pozyskiwało od ARE, która na podstawie corocznych umów zawartych z Ministrem Gospodarki/Energii gromadzi dane statystyczne od przedsiębiorstw sektora naftowego i gazowego. Przedsiębiorstwa sektora paliwowego, na podstawie art. 30 ust.1 pkt 3 *ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej*³⁸, zgodnie z programem badań statystycznych na dany rok, miały obowiązek wypełniania formularzy statystycznych. ARE na podstawie zawartych umów przekazuje loginy i hasła do systemu statystycznego ARES, które umożliwiają wyznaczonym pracownikom Ministerstwa dostęp do formularzy statystycznych (dane jednostkowe) wypełnianych przez przedsiębiorców. W oparciu o powyższe dane w Ministerstwie przygotowywane były miesięczne raporty *Monitorowanie bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa* oraz bieżące analizy rynku paliwowego dla członków Kierownictwa ME.

- W comiesięcznych raportach zamieszczano informacje na temat: wielkości importu ropy naftowej; dane dotyczące notowań ropy naftowej na głównych światowych giełdach surowcowych w USA i Wielkiej Brytanii; charakterystykę sytuacji na światowych rynkach; produkcję, zużycie krajowe, import oraz eksport paliw; informację na temat detalicznych cen paliw (dane tygodniowe i miesięczne) w Polsce oraz w państwach członkowskich Unii Europejskiej; wysokość podatków i opłat w cenie paliw; poziom wykorzystania infrastruktury naftowej i paliwowej oraz sytuację na krajowym rynku paliw.
- Dane przekazywane przez przedsiębiorców i ARM służyły ponadto do sporządzania dla Ministra Energii kwartalnych „Informacji” dotyczących kosztów tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych oraz zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw.
- Na badania statystyczne: 1.44.03 *Specjalistyczne badanie statystyczne w zakresie paliw i energii*, 1.44.11 *Paliwa ciekłe i gazowe, sprawozdawczość kryzysową w zakresie rynku paliw ciekłych i inne czynności objęte zamówieniami* przeznaczono, na podstawie umów zawartych z ARE przez Ministra Gospodarki w 2015 r. łącznie kwotę 2 424,0 tys. zł, a przez Ministra Energii w 2016 r. – 2 539,8 tys. zł.

Monitorując system zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, Minister Gospodarki/Energii wykorzystywał informacje o wielkości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego zweryfikowane przez Prezesa URE oraz informacje o technicznych możliwościach dostarczania ich do systemu gazowego. Minister posiadał także dane na temat rzeczywistej wielkości utrzymywanych zapasów obowiązkowych gazu ziemnego i miejscu ich magazynowania. Przekazywanie tych informacji Ministrowi przez przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie przywozu gazu ziemnego wynikało z art. 27 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy o zapasach*.

³⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1068.

Bieżące monitorowanie przez Ministra pojemności magazynowych oraz alokacji zapasów obowiązkowych prowadzone było na podstawie dziennych informacji otrzymywanych z Krajowej Dyspozycji Gazu. Ponadto Minister Gospodarki/Energii otrzymywał na podstawie art. 24 ust. 5c pkt 1 *ustawy o zapasach* kwartalne informacje o wielkości zrealizowanego przywozu gazu ziemnego. Minister Gospodarki/Energii monitorował bezpieczeństwo dostarczania paliw gazowych z uwzględnieniem dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego do Polski³⁹. W Ministerstwie sporządzono sprawozdanie z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za 2014 r. i – do dnia zakończenia kontroli – wersję roboczą za 2015 r.

Na podmiotach posiadających koncesję spoczywa obowiązek przedkładania Ministrowi kwartalnych informacji o wielkościach zrealizowanego przywozu gazu ziemnego, natomiast analogicznego obowiązku nie mają podmioty posiadające promesę koncesji, które nie podjęły jeszcze działalności gospodarczej.

Kontrola przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą lub podmiotów dokonujących przywozu gazu ziemnego, w zakresie wykonania obowiązków utrzymywania obowiązkowych zapasów gazu ziemnego, o których mowa w art. 24 *ustawy o zapasach* oraz spełnienia warunków w zakresie ich magazynowania poza granicami kraju, określonych w art. 24a *ustawy o zapasach* – należy do kompetencji Prezesa URE. Minister Gospodarki podjął decyzję o monitorowaniu rynku – w odniesieniu do rozmiarów działalności wszystkich podmiotów działających w sektorze gazu ziemnego. Monitoring dotyczy wielkości przywozu gazu ziemnego oraz udziału w rynku podmiotów zwolnionych z obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego, wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą na podstawie koncesji jak i posiadających jedynie promesę takiej koncesji.

Minister jest informowany o uzyskaniu koncesji na obrót gazem ziemnym z zagranicą przez Prezesa URE na zasadzie dobrej współpracy⁴⁰. Weryfikacja faktu uzyskania koncesji na obrót gazem ziemnym z zagranicą przez Ministra następuje na etapie postępowania administracyjnego o udzielenie zwolnienia z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, prowadzonego na podstawie art. 25 ust. 5 *ustawy o zapasach*.

Informacje dotyczące wielkości przywozu gazu ziemnego oraz udziału w rynku podmiotów zwolnionych z utrzymywania zapasów gazu ziemnego są weryfikowane na podstawie informacji ujawnionych w sprawozdaniu statystycznym z działalności przedsiębiorstw gazowniczych „GAZ-3”. Nie ma natomiast systemu gromadzenia i weryfikacji danych o kosztach tworzenia i utrzymywania zapasów gazu ziemnego, gdyż obowiązek przedsiębiorcy dotyczy tylko wielkości utrzymywanych zapasów.

2. Prezes URE dysponował wiedzą umożliwiającą prawidłowe udzielanie koncesji i monitorowanie krajowego rynku paliw ciekłych i gazu. W tym celu wprowadzono obowiązek zasięgnięcia opinii

³⁹ Stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy (Dz. U. Nr 95, poz. 1042). Rozporządzenie to, w związku ze zmianami ustawy *Prawo energetyczne* oraz niektórych innych ustaw uchwalonymi 22 lipca 2016 r. (Dz. U. poz. 1165) będzie zastąpione nowym aktem, gdyż ustawodawca rozszerzył zakres delegacji poprzez upoważnienie do określenia w rozporządzeniu nie tylko poziomu dywersyfikacji dostaw, ale i sposobu jego ustalania. Ponadto została uzupełniona norma upoważniająca o fakultatywną możliwość wprowadzenia w rozporządzeniu wyłączeń od obowiązku dywersyfikacji.

⁴⁰ Nowelizacją ustawy *Prawo energetyczne* oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 2 września 2016 r. unormowano kompetencje Prezesa URE w tym zakresie.

Prezesa ARM w prowadzonych przez Prezesa URE sprawach o udzielenie lub cofnięcie koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych, magazynowanie paliw ciekłych lub obrót nimi z zagranicą. Prezes URE był również informowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki (obecnie energii) o zwolnieniach przedsiębiorstw z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Posiadał ponadto informacje o działaniach przedsiębiorstw energetycznych podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa, w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą oraz realizacji obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, przekazywane przez przedsiębiorstwa energetyczne zgodnie z art. 27 ust. 2 *ustawy o zapasach*. Do Prezesa URE wpływały informacje wskazujące na przypadki prowadzenia działalności gospodarczej bez wymaganej koncesji w zakresie wytwarzania i obrotu paliwami ciekłymi.

Prezes URE dokonywał weryfikacji danych o wielkości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, ustalonej przez przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie przywozu gazu ziemnego w celu jego dalszej odsprzedaży odbiorcom, zgodnie z art. 25 ust. 3 *ustawy o zapasach*.

Prezes URE korzystał z dyspozycji art. 28 ust. 1 *uPe*, żądając od przedsiębiorstw energetycznych przedstawiania mu informacji dotyczących wykonywanej działalności gospodarczej.

- Np. w lutym 2015 r. zwrócił się⁴¹ do Operatora Systemu Magazynowania sp. z o.o.⁴² oraz do PGNiG SA⁴³, właściciela instalacji magazynowych, w których OSM wykonuje koncesjonowaną działalność gospodarczą z zakresu MPG44 – o wyjaśnienia dotyczące możliwości spełnienia wymogu dostarczenia w okresie nie dłuższym niż 40 dni gazu ziemnego, zgromadzonego jako zapas obowiązkowy, w wielkości odpowiadającej co najmniej 30-dniowemu średniemu dziennemu przywozowi tego gazu.

Wyżej wymienione spółki przekazały Prezesowi URE dokumenty potwierdzające techniczną możliwość dostarczenia zapasu obowiązkowego gazu ziemnego do systemu gazowego w okresie nie dłuższym niż 40 dni i przedłożyły zestawienia długoterminowych umów o świadczenie usług magazynowania gazu ziemnego⁴⁵, zawartych pomiędzy PGNiG SA a OSM wg stanu na dzień 30 września 2014 r. dla instalacji magazynowych, w których utrzymywany był zapas obowiązkowy.

W okresie styczeń 2015 r. – kwiecień 2016 r. Prezes URE nie otrzymał sygnałów, że instalacje magazynowe nie spełniają warunków technicznych dotyczących uwalniania gazu, ani też powiadomień od operatora systemu przesyłowego gazowego – spółki OGP Gaz-System SA⁴⁶ o przypadkach, o których mowa w art. 24 ust. 4 *ustawy o zapasach*, tj. stwierdzeniu, że parametry techniczne magazynów nie zapewniają możliwości dostarczenia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego do systemu gazowego w okresie nie dłuższym niż 40 dni⁴⁷.

⁴¹ Zgodnie z §18 ust. 2 pkt 8 Regulaminu organizacyjnego URE (stanowiącego załącznik do zarządzeń Prezesa URE: Nr 2/2015 z dnia 1 lutego 2015 r. i Nr 9/2015 z dnia 13 maja 2015 r.), do zadań Departamentu Rynków Paliw Gazowych i Ciekłych należało przeprowadzanie kontroli w zakresie wypełniania przez właściciela sieci przesyłowej lub operatora systemu przesyłowego obowiązków, o których mowa w art. 9c *uPe* – w zakresie działania Departamentu.

⁴² Stosownie do art. 4e¹ *uPe* OSM została wyznaczona operatorem systemu podziemnych magazynów gazu (dalej: PMG) na okres od 1 czerwca 2012 r. do 31 maja 2022 r.

⁴³ Pozostałe przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie przywozu gazu ziemnego w celu jego dalszej odsprzedaży odbiorcom w 2015 r. dysponowały ważnymi zwolnieniami Ministra Gospodarki z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych oraz prowadziły działalność w zakresie pozwalającym na utrzymanie warunków tego zwolnienia, tj. sprowadzającego się do nieprzekraczania rocznego limitu przywozu 100 mln m³ i liczby odbiorców nie większej niż 100 tys. – według „Sprawozdania z działalności Prezesa URE w 2015 r.”

⁴⁴ Według Decyzji Prezesa URE DRG-4723-1(3)/2014/19163/KL z dnia 29 maja 2014 r. Według Sprawozdania z działalności w 2015 r. Prezes URE nie udzielił innym podmiotom koncesji na magazynowanie paliw gazowych.

⁴⁵ Najdłuższy okres obowiązywania do 2018 r.

⁴⁶ Na terenie RP działa jeden operator systemu przesyłowego gazowego (OSP) spółka OGP Gaz-System SA, wyznaczona, na podstawie art. 9h ust. 2 *uPe*, do dnia 31 grudnia 2030 r. decyzją Prezesa URE nr DRE-4720-3(7)6154/2010/BT z dnia 13 października 2010 r.

⁴⁷ Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2015 r.

Prezes URE nie otrzymał dotychczas (w okresie dotyczącym niniejszej kontroli) od OGP Gaz-System SA⁴⁸, ani od OSM⁴⁹ informacji świadczących o problemach dotyczących zatłoczenie paliwa gazowego w celu utworzenia zapasu obowiązkowego, o ciepłe spalania poniżej wartości po której wyliczone zostały przydzielone na ten cel zdolności magazynowe. Prezes URE zatwierdził Instrukcję Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej, określającą kryteria bezpieczeństwa funkcjonowania systemu przesyłowego, zdefiniowaną przez Operatora Systemu Przesyłowego (OSP).

3. Prowadzony przez Prezesa ARM w formie elektronicznej *Rejestr systemu zapasów interwencyjnych (RSZI)* zawiera ewidencję producentów i handlowców zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów paliw, ewidencję zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw ciekłych, w tym LPG oraz ewidencję zapasów specjalnych⁵⁰. Rejestr umożliwia dokonywanie zmian wpisu lub wykreślenia z niego producentów i handlowców. W celu poprawy przepływu informacji pomiędzy instytucjami sprawującymi nadzór nad krajowym rynkiem paliw, Prezes ARM zobowiązany jest do przekazywania aktualnych wykazów producentów i handlowców wpisanych do rejestru. Zobowiązany jest także do przesyłania KE skróconego odpisu rejestru lub jego pełnego odpisu po otrzymaniu wniosku z KE.

- RSZI jest systematycznie udoskonalany. W ramach zwiększania funkcjonalności rejestru wprowadzono możliwość automatycznego wygenerowania zestawienia podmiotów, których dane zostały w danym miesiącu zaktualizowane. Zestawienie to można porównać z prowadzonym elektronicznym zestawieniem zawierającym podmioty, które przesyłały sprawozdania. Obecnie każdy zarejestrowany podmiot posiada w rejestrze odrębną kartę umożliwiającą weryfikację złożonych przez niego informacji.

Rejestr zawiera w szczególności takie informacje jak m.in.: dane teleadresowe, umowy zlecenia, umowy o magazynowanie, informacje o wielkości produkcji paliw oraz przywiezionej i wywiezionej ropy naftowej i paliw i wysokości należnej opłaty, rozliczenie opłaty zapasowej podmiotu, rejestr magazynów przechowujących dla podmiotu zapasy interwencyjne i handlowe, dokumenty lub inne dowody potwierdzające okoliczności uzasadniające wykreślenie wpisu z rejestru. Rejestr umożliwia kontrolę zgodności wyliczeń wielkości opłaty zapasowej dokonanych przez przedsiębiorcę.

Ponadto została uruchomiona, na potrzeby rejestru, elektroniczna platforma do ewidencji i przekazywania sprawozdań przez kontrahentów. Aplikacja, dostępna z poziomu strony www.arm.gov.pl, umożliwia elektroniczne przesyłanie do ARM informacji, dotyczących obrotów ropy naftowej i paliw oraz opłaty zapasowej.

W okresie objętym kontrolą, według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r., w RSZI zarejestrowane były 192 podmioty. Prezes ARM wydał 44 decyzje dot. wykreślenia podmiotów z RSZI (w 2015 r. – 34, w 2016 r. – 10), w tym 33 decyzje zostały wydane na wnioski podmiotów, a 11 decyzji z urzędu.

W okresie objętym kontrolą Prezes ARM nie wydał decyzji o odmowie wpisania podmiotu do RSZI. W tym samym okresie, Prezes Agencji nie uzyskał informacji z innych instytucji na temat działalności gospodarczej producentów i handlowców, których wykreślono z rejestru.

We wszystkich przypadkach informacja o odmowie wpisu do rejestru lub o wykreśleniu została przekazana do właściwego naczelnika urzędu celnego właściwego dla producenta lub handlowca i Prezesa URE.

- Na dzień 30 czerwca 2016 r. od 32 podmiotów zarejestrowanych w RSZI Agencja nie otrzymywała informacji miesięcznych, ponadto brak było korespondencji z tymi podmiotami w okresie powyżej sześciu miesięcy. Z informacji uzyskanych przez ARM z innych systemów sprawozdawczych (np. urzędów celnych i podatkowych)

⁴⁸ Podmiotu odpowiedzialnego za weryfikację możliwości technicznych utrzymywania i uwalniania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego a także za zapewnienie utrzymania parametrów jakościowych paliw wprowadzanych i pobieranych z systemu gazowego.

⁴⁹ Podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie utrzymania parametrów jakościowych paliw wprowadzanych i pobieranych z instalacji magazynowych.

⁵⁰ W kontrolowanym okresie nie było wpisów do rejestr zapasów specjalnych.

wynika, że podmioty te nie prowadzą działalności gospodarczej skutkującej obowiązkiem tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych oraz uiszczania opłaty zapasowej. ARM podejmowała działania wyjaśniające w kierunku wykreślenia tych podmiotów z urzędu.

W ocenie NIK, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowości i aktualności danych zawartych w rejestrze, Prezes Agencji powinien podejmować zdecydowane działania, celem uzyskania pełnej wiedzy na temat działalności gospodarczej spółek i na tej podstawie podejmować decyzje w sprawie wykreślenia z RSZI.

3.2.2.2. Kontrole sektora paliwowego

1. Dla potrzeb Ministerstwa, Prezes ARM sporządza miesięczne i roczne sprawozdania o stanie zapasów interwencyjnych i zapasów handlowych, ich strukturze oraz miejscach magazynowania, a także kwartalne sprawozdania o kosztach związanych z tworzeniem i utrzymywaniem zapasów interwencyjnych, przygotowywane na podstawie weryfikacji danych przedkładanych co miesiąc przez przedsiębiorców zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.

- Weryfikacja tych danych ze strony Ministerstwa polegała na ustaleniu, czy podmiot wpisany do rejestru faktycznie utworzył zapasy, następnie porównaniu danych historycznych z poprzednich kwartałów, dotyczących wysokości przedstawianych kosztów tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych, ewentualnie w razie konieczności poprzez kontakt bezpośredni, e-mailowy lub telefoniczny z danym przedsiębiorcą⁵¹. Przedsiębiorcy dokonują również korekt przedkładanych informacji po uzyskaniu ostatecznych danych za dany kwartał. W 2015 r. trzech przedsiębiorców przesłało korekty przedłożonej informacji o kosztach, również w I kwartale 2016 r. trzech przedsiębiorców dokonało korekt informacji o kosztach.

Ponadto Ministerstwo posiada procedury zapewniające uzyskiwanie danych dotyczących zapasów agencyjnych paliw ciekłych tworzonych i utrzymywanych przez Prezesa ARM, w tym gazu LPG, oraz miejscach ich magazynowania, zarówno co do ich wielkości jak i kosztów związanych z ich magazynowaniem. Informacje te Ministerstwo agreguje i przedstawia w kwartalnych raportach.

W kontrolowanym okresie Minister Gospodarki/Energii nie znalazł przesłanek do wymierzania kar pieniężnych z tytułu niedopełnienia przez przedsiębiorców obowiązków dotyczących:

- nieprzekazania w terminie procedur postępowania, mających zastosowanie w przypadku wystąpienia zakłóceń w przywozie ropy naftowej lub paliw oraz wystąpienia awarii w systemie przesyłowym, przetwórczym lub magazynowym ropy naftowej lub paliw, potwierdzenia ich aktualności lub aktualizacji w ustawowym terminie (art. 63 ust. 1 pkt 6a ustawy o zapasach);
- nieprzedstawienia w wyznaczonym terminie informacji o poniesionych kosztach tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw albo przedstawienia w tej informacji danych nieprawdziwych (art. 63 ust. 1 pkt 17 ustawy o zapasach) oraz
- nieprzedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów lub informacji, o wielkościach zrealizowanego przywozu gazu ziemnego albo przedstawienia nieprawdziwych dokumentów lub informacji (art. 63 ust. 1 pkt 19a ustawy o zapasach).

2. Plany kontroli zapasów interwencyjnych w ARM ustalane były na zasadzie doboru celowego. ARM przyjęła założenie, że co roku skontroluje wszystkie zapasy agencyjne. Opracowując roczny plan przyjęto, że w każdym roku musi być przeprowadzona kontrola przedsiębiorców, którzy przechowują łącznie nie mniej niż 30% zapasów interwencyjnych. Natomiast co drugi rok jedną z dwóch największych spółek na rynku paliwowym, które tworzą największe zapasy obowiązkowe (ok. 44% i ok. 23% zapasów interwencyjnych). Pozostali przedsiębiorcy tworzący zapasy obowiązkowe (ok. 7,5% zapasów interwencyjnych) zgodnie z założeniem ARM podlegają kontroli

⁵¹ W 2015 r. miało miejsce jedno takie zdarzenie.

raz na trzy lata. W uzasadnionych przypadkach dotyczących niedoboru zapasów obowiązkowych, nieprawidłowego ustalenia wielkości zapasów obowiązkowych na dany rok i określenia wysokości opłaty zapasowej stwierdzonych, w trakcie analizowania sprawozdań przedsiębiorcy, wnioskowane były kontrole pozaplanowe.

- W latach 2015–2016 (I połowa roku) ARM przeprowadziła 47 kontroli planowanych (194 postępowań kontrolnych)⁵², w tym 6 kontroli zapasów agencyjnych i 41 kontroli dot. zapasów obowiązkowych (152 postępowań kontrolnych) bezpośrednio u producentów i handlowców oraz w magazynach. Przeprowadzonych zostało także 17 kontroli pozaplanowych.

W przypadku kontroli zapasów agencyjnych zakres kontroli obejmował badanie braku ograniczeń prawnych i faktycznych dyspozycyjności tych zapasów oraz zgodności stanu faktycznego zapasów ze stanem ewidencyjnym ARM. Badana była także jakość paliw, parametry techniczne magazynów oraz parametry techniczne systemów przesyłowych i transportowych związanych z tymi magazynami oraz prawidłowość wykonywania postanowień umów magazynowania zapasów agencyjnych.

Zakres kontroli odnośnie zapasów obowiązkowych dotyczył prawidłowości ustalenia przez przedsiębiorcę wielkości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw na dany rok kalendarzowy oraz prawidłowości obliczenia opłaty zapasowej. Agencja sprawdzała ponadto zgodności stanu zapasów handlowych z informacją przekazaną do ARM, warunki przechowywania zapasów, jakość paliwa oraz ich dyspozycyjność w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa lub w sytuacji konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych.

- Analiza dokumentacji tych kontroli wykazała, że Agencja nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie przechowywania zapasów agencyjnych i możliwości ich interwencyjnego uwalniania. Na podstawie jednej losowo wybranej kontroli zapasów agencyjnych⁵³ (kontrola w siedzibie spółki i w 15 bazach paliw) stwierdzono, że kontrola ARM przyjmując oświadczenie pełnomocnika kontrolowanej spółki OLPP sp. z o.o. potwierdziła wydanie całości paliw stanowiących zapasy Agencji wraz z utrzymywanymi w tych bazach zapasami obowiązkowymi paliw w czasie nie dłuższym niż 90 dni.

W 21 kontrolach⁵⁴ dotyczących zapasów obowiązkowych ARM stwierdziła nieprawidłowości polegające na: niedoborze zapasów obowiązkowych lub nieprawidłowym ustaleniu wielkości zapasów (w sześciu kontrolach), nieprawidłowym obliczaniu wysokości opłaty zapasowej (w sześciu kontrolach) oraz wystąpieniu obu nieprawidłowości wskazanych powyżej (w dziewięciu kontrolach).

W przypadku ujawnienia nieprawidłowości Prezes ARM formułował zalecenia utworzenia w ciągu 14 dni zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw, zalecenia prawidłowego obliczenia wielkości zapasów obowiązkowych oraz przestrzegania przepisów *ustawy o zapasach* w zakresie sposobu naliczania opłaty zapasowej.

- W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w zakresie utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy lub paliw⁵⁵, Prezes ARM wymierzył jedną karę pieniężną (decyzja nieprawomocna), a w dwóch przypadkach wszczęto postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia kary. W związku z nieprawidłowościami w zakresie dopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty zapasowej w należnej wysokości oraz terminie, Prezes ARM

⁵² ARM przeprowadziła 32 kontrole planowe i 15 kontroli pozaplanowych. W 2015 r. 3 kontrole zapasów agencyjnych (100% tych zapasów, 21 postępowań) i 33 kontrole (22% przedsiębiorców w rejestrze) zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw (105 postępowań w siedzibach przedsiębiorców i magazynach). W 2016 r. 3 kontrole zapasów agencyjnych (100% zapasów) i 8 zapasów obowiązkowych (47 postępowań kontrolnych w siedzibach przedsiębiorców i magazynach).

⁵³ Kontrola zapasów agencyjnych w zakresie, o którym mowa w art. 29 ust. 4 pkt. 2a, 3 i 4 *ustawy o zapasach* (dostępność zapasów, jakość zapasów i wykonanie postanowień umów o magazynowanie) oraz kontrola postanowień dwóch umów zawartych przez ARM z tą spółką.

⁵⁴ W tym trzy wystąpienia pokontrolne były w trakcie przygotowania.

⁵⁵ Stan na 23 czerwca 2016 r.

wydał sześć decyzji w sprawie określenia wysokości opłaty zapasowej⁵⁶. Jedno postępowanie dotyczące uiszczenia opłaty zapasowej zostało umorzone (przedsiębiorca uiszczał opłatę zapasową za produkt niepodlegający opłacie), a jedno było w toku. W toku były też dwa postępowania w sprawie wymierzenia przez Prezesa ARM kary w związku z nieuiszczaniem opłaty zapasowej.

Wobec pięciu przedsiębiorców⁵⁷ ARM prowadziła postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z brakiem realizacji obowiązków sprawozdawczych.

W toku postępowania administracyjnego, w bazach danych urzędów celnych i urzędów skarbowych, ARM sprawdzała m.in. czy przedsiębiorstwa prowadziły działalność gospodarczą, skutkującą obowiązkiem składania informacji. W celu usprawnienia procesu pozyskiwania informacji i ograniczenia potrzeby wysyłania zapytań do wszystkich urzędów w kraju, ARM podjęła działania zmierzające do nawiązania stałej współpracy i określenia efektywnych zasad wymiany informacji ze Służbą Celną za pośrednictwem Izby Celnej w Katowicach.

Ustalono, że w procedurze odwoławczej, Minister Gospodarki decyzjami z 21 września i 7 października 2015 r., uchylił dwie decyzje Prezesa ARM i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia⁵⁸.

- Decyzje uchylone przez Ministra Gospodarki dotyczyły nałożenia kar pieniężnych za niedopełnienie obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw. W uzasadnieniach Minister Gospodarki wskazał m.in., że na skutek naruszenia art. 10 § 1 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*⁵⁹ Prezes ARM (organ pierwszej instancji) nie ustalił poprawnie stanu faktycznego. Minister Gospodarki wskazał m.in., że z uwagi na naruszenie przepisów Kpa należy uznać stan faktyczny decyzji za niewyjaśniony, zaś poczynione przez Prezesa ARM ustalenia za dowolne. M.in. wskazano, że Prezes ARM dokonując ustaleń w zakresie braku zapasów obowiązkowych oparł się na ustaleniach kontroli przeprowadzonej przez ARM w oparciu o dokumenty będące w dyspozycji Agencji, w tym sprawozdania przesyłane na podstawie art. 22 ust. 1 *ustawy o zapasach*. W uzasadnieniu decyzji Minister Gospodarki wskazał, że Prezes ARM podjął działania w celu wyjaśnienia rozbieżności w zakresie wielkości zapasów obowiązkowych m.in. występując do Naczelnika Urzędu Celnego o informacje o wielkości przywozu ropy naftowej lub paliw, jednak nie odniósł się do nich w uzasadnieniach do decyzji. Minister Gospodarki wskazał również, że Prezes ARM nie rozstrzygnął okresu, za który nałożył kary, dodatkowo w dokumentacji ARM brak było zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli oraz wezwania do usunięcia uchybień w zakresie niedoboru zapasów obowiązkowych.

Nie kwestionując faktu, że podjęto działania zmierzające do wyeliminowania uchybień wskazanych przez Ministra Gospodarki w decyzjach wydanych w kontroli instancyjnej, NIK zwraca uwagę że wskazania te powinny być wykorzystywane w prowadzonych postępowaniach administracyjnych w przyszłości. Przestrzeganie tych wskazań, w szczególności co do wyjaśniania rozbieżności danych liczbowych, będących podstawą ustalenia stanu faktycznego, może przyczynić się do wyeliminowania naruszeń art. 10 § 1 Kpa.

W latach 2015–2016 (I połowa roku) ARM nie zrealizowała 32 kontroli, z tego 16 kontroli nie zostało zrealizowanych z powodu nieodebrania przez przedsiębiorców zawiadomienia o kontroli (m.in. przedsiębiorcy nie prowadzili działalności pod adresem wskazanym Agencji lub w KRS) oraz z powodu ich nieobecności w siedzibie. W związku z brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli m.in. podejmowano próby ponownego doręczenia zawiadomienia. W pozostałych

⁵⁶ Jedna decyzja nie była jeszcze ostateczna. Jeden przedsiębiorca wpłacił opłatę i dwie opłaty były w trakcie egzekucji, dwie zaległości zbilansowano kwotą nadpłat.

⁵⁷ Stan na 7 czerwca 2016 r.

⁵⁸ Dwie z trzech ww. nieprawomocnych decyzji Prezesa ARM dotyczyło kar wymierzonych z tytułu niedopełnienia obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw.

⁵⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm. Dalej: Kpa.

przypadkach, ARM nie przeprowadziła kontroli m.in. z uwagi na kontrole prowadzone u przedsiębiorcy przez inne organy administracji publicznej i z powodu wykreślenia przedsiębiorcy z RSZI.

Według stanu na 15 czerwca 2016 r. kwota kar wymierzonych przez Prezesa ARM od 2003 r.⁶⁰ pozostała do spłaty, stanowiąca dochód budżetu państwa, wynosiła 2 049,2 tys. zł (w tym wymierzona w 2015 r. kara w wysokości 39,8 tys. zł). W celu wyegzekwowania kar stanowiących dochód budżetu państwa ARM m.in. wystawiała tytuły wykonawcze oraz monitorowała postępowania egzekucyjne prowadzone przez naczelników urzędów skarbowych i komorników.

- W latach 2015–2016 (I połowa roku) Prezes ARM wydał 25 decyzji w sprawie określenia wysokości opłaty zapasowej. Według stanu na 20 czerwca 2016 r. należności Funduszu Zapasów Agencyjnych, stanowiące zaległości z tytułu opłaty zapasowej dochodzone przez ARM w postępowaniu egzekucyjnym, wynosiły 887,5 tys. zł. Wystąpienia Prezesa ARM o wszczęcie egzekucji w trybie administracyjnym były w ARM poprzedzane ustaleniem, czy przedsiębiorca posiada koncesję na obrót paliwami ciekłymi wydaną przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i czy koncesja ta wymagała złożenia zabezpieczenia majątkowego. ARM ustaliła, że podmioty, w stosunku do których prowadzono postępowanie egzekucyjne, nie posiadają złożonego zabezpieczenia majątkowego, z którego możliwe było zaspokojenie należności Agencji po wydaniu decyzji przez Prezesa URE.

3. W okresie styczeń 2015 r. – kwiecień 2016 r. URE prowadził kontrole bieżące ankietowe, polegające na analizowaniu informacji otrzymywanych od przedsiębiorstw energetycznych w zakresie realizacji obowiązku utrzymywania zapasów gazu. Zgodnie z *uPe*, Prezes URE nie był zobligowany do prowadzenia kontroli bezpośrednio u przedsiębiorców zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych jak również u przedsiębiorców świadczących usługi magazynowe.

W okresie styczeń 2015 r. – kwiecień 2016 r. w URE nie wystąpiły przypadki wszczynania postępowań z tytułu niedopełnienia obowiązków określonych w art. 63 ust. 1 pkt 1–3, 11, 16, 19 i 19b *ustawy o zapasach*⁶¹ i nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców.

W wyniku analizy dokumentów prowadzonych w URE⁶², dotyczących sprawozdań, raportów, informacji, złożonych Prezesowi URE przez przedsiębiorstwa energetyczne, w tym na żądanie Prezesa URE, nie stwierdzano naruszeń w tych obszarach.

- W ww. okresie prowadzono łącznie 122 postępowania w zakresie wymierzania kar pieniężnych z tytułów określonych w *uPe*, w *ustawie o zapasach* oraz w *ustawie o biokomponentach i biopaliwach ciekłych*. Natomiast w skali URE było prowadzonych 809 postępowań w zakresie wymierzania kar pieniężnych.

W kontrolowanym okresie, Prezes URE wymierzył osiem kar pieniężnych na łączną kwotę 63,2 tys. zł z tytułu niedopełnienia obowiązków, o których mowa w art. 63 ust. 1 pkt 6 *ustawy o zapasach*, tj. z powodu niewywiązania się przez osoby kierujące działalnością siedmiu przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku przedstawienia Prezesowi URE informacji o działaniach podjętych

⁶⁰ Kary wymierzone przez Prezesa ARM w okresie od 22 maja 2003 r. do 29 stycznia 2015 r.

⁶¹ Dotyczyły m.in. nie dopełnienia obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych; obniżenia ich ilości. a także jakości paliw w stosunku do poziomu określonego w ustawie; utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego w instalacjach magazynach nie spełniających wymogów *ustawy o zapasach*.

⁶² Zgodnie z § 18 ust. 2 pkt 3 i 33 Regulaminu organizacyjnego URE, analizy prowadził DRG. Należało do niego kontrolowanie przestrzegania warunków prowadzenia działalności objętej obowiązkiem uzyskania koncesji w zakresie wytwarzania, przesyłania, dystrybucji, magazynowania i obrotu paliwami, skraplania gazu ziemnego i regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego w instalacjach skroplonego gazu ziemnego oraz kontrolowanie, na podstawie art. 30 ust. 1 *ustawy o zapasach*, przedsiębiorstw wykonujących działalność gospodarczą w zakresie przywozu gazu ziemnego w celu jego dalszej odsprzedaży odbiorcom, w zakresie wykonywania obowiązków utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, wynikających z art. 24 *ustawy o zapasach*.

w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie OGZ⁶³ oraz o realizacji obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, wynikającego z art. 27 ust. 2 *ustawy o zapasach*. Kary zostały nałożone decyzjami Prezesa URE. Pięć kar na łączną kwotę 39,9 tys. zł zostało zapłaconych w wyznaczonych terminach. Trzy kary na łączną kwotę 23,3 tys. zł nie zostały zapłacone, w związku z odwołaniami⁶⁴ od decyzji Prezesa URE do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (postępowania w toku).

URE poddało analizie w 2015 r. informacje o działaniach podjętych w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą oraz realizacji obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego przekazane w 2015 r. na podstawie art. 27 ust. 2 *ustawy o zapasach*.

- Przeanalizowano informacje od 48 przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie przywozu gazu ziemnego w celu jego dalszej odsprzedaży odbiorcom, w tym od dwóch przedsiębiorstw, które nie były objęte obowiązkiem sprawozdawczym. Z informacji przekazanych przez przedsiębiorców wynikało, że żaden z nich nie podlegał obowiązkowi tworzenia zapasów gazu ziemnego ani nie zakładał przekroczenia limitu wielkości przywozu zobowiązującego do tworzenia zapasów. W związku z informacjami uzyskanymi od przedsiębiorstw, URE skierował wezwania do uzupełnienia przekazanych informacji przez 14 przedsiębiorców i udzielenia wyjaśnień przez trzy podmioty.

W Sprawozdaniu z działalności w 2015 r. Prezes URE wskazywał ponadto, że:

- w 2015 r. zaobserwowano realizację dostaw gazu ziemnego do Polski poprzez samodzielne nabywanie gazu na połączeniach międzysystemowych na granicy z Niemcami przez dużych odbiorców przemysłowych na własne potrzeby, co wyłącza stosowalność przepisów *ustawy o zapasach* – odnoszących się do przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie przywozu gazu ziemnego w celu jego dalszej odsprzedaży odbiorcom;
- w warunkach zwiększającego się poziomu zdolności przesyłowych na połączeniach z UE coraz bardziej aktualna staje się kwestia stworzenia nowego systemu zapasów obowiązkowych, pozwalającego na zapewnienie satysfakcjonującego poziomu bezpieczeństwa dostaw oraz co najmniej neutralnego wpływu na warunki konkurencji – tak aby w szczególności nie zmniejszać poziomu rezerw obowiązkowych gromadzonych w skali całego kraju, nie obniżać popytu na krajowe usługi magazynowe oraz nie ograniczać wolumenu transakcji zawieranych na terenie kraju;
- obowiązujące regulacje wymuszają na podmiocie dominującym (PGNiG SA) obrót giełdowy poprzez ustawowe obligo sprzedaży określonych ilości gazu za pośrednictwem giełdy. Rozwiązanie to zniechęca innych sprzedawców do prowadzenia sprzedaży gazu przy wykorzystaniu tego sposobu handlu z uwagi na uwarunkowania dotyczące zapasów obowiązkowych; w rezultacie promowane jest samodzielne nabywanie gazu przez odbiorców końcowych na potrzeby własne poza granicami kraju;
- obecny kształt projektowanych na poziomie UE mechanizmów przemawia, w ocenie Prezesa URE, za przeniesieniem obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych z przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie przywozu gazu ziemnego w celu jego dalszej odsprzedaży odbiorcom na przedsiębiorstwa wykonujące działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży gazu ziemnego odbiorcom chronionym, niezależnie od sposobu pozyskania przez nie gazu.

W okresie styczeń 2015 r. – kwiecień 2016 r. zostały zidentyfikowane 32 przypadki wskazujące na możliwość wykonywania działalności bez wymaganej koncesji (w tym w zakresie: wytwarzania paliw ciekłych – jeden, obrotu paliwami ciekłymi – 27 i obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą – cztery) podlegające możliwości zastosowania przez Prezesa URE sankcji przewidzianej w art. 56 ust. 1 pkt 12a *uPe*.

⁶³ OGZ – obrót gazem ziemnym.

⁶⁴ Na podstawie art. 30 ust. 2 *uPe*.

Informacje o prowadzonych działalnościach bez koncesji wpłynęły do Prezesa URE od organów celnych, podatkowych, organu kontroli skarbowej i prokuratury. Jednocześnie Prezes URE uzyskał informacje o 15 przypadkach prowadzenia działalności w zakresie wytwarzania i obrotu paliwami ciekłymi bez wymaganej koncesji w toku postępowań administracyjnych prowadzonych w URE w sprawach udzielenia nowej koncesji.

Prezes URE wydał sześć decyzji, na mocy których wymierzył kary pieniężne z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej bez koncesji na łączną kwotę 808,9 tys. zł. Do końca czerwca 2016 r. zapłacono tylko 1,1 tys. zł z tytułu jednej z decyzji określającej karę w wys. 13,7 tys. zł, rozłożoną na 24 raty (tj. zapłacono dwie pierwsze raty, których terminy płatności wyznaczono do 10 maja i 10 czerwca 2016 r.). Pozostałe pięć kar nie zostało zapłaconych. Przyczyny były następujące:

- trzech przedsiębiorców złożyło odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od decyzji Prezesa URE na łączną kwotę 395,2 tys. zł;
- jeden przedsiębiorca nie odebrał doręczonej decyzji Prezesa URE ustalającej karę w wysokości 200 tys. zł; w sprawie windykacji należności Północny Oddział Terenowy (dalej: OT) URE z siedzibą w Gdańsku współpracował z właściwym urzędem skarbowym;
- jeden przedsiębiorca odebrał w dniu 20 kwietnia 2016 r. decyzję Prezesa URE o nałożeniu kary w wysokości 200 tys. zł i nie dokonał zapłaty; w dniu 8 czerwca 2016 r. Dyrektor Południowego OT URE z siedzibą w Katowicach poinformował pisemnie przedsiębiorcę, że w przypadku nieuiszczenia kary zostanie ona ściągana w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁵; przedsiębiorca nie odpowiedział na wezwanie do zapłaty.

W czterech przypadkach Prezes URE odstąpił od wymierzania kary uzasadniając w decyzjach, że:

- nieprawidłowe działanie dwóch przedsiębiorców trwało cztery dni i 13 dni; w pierwszym przypadku przedsiębiorca posiadał koncesję OPC⁶⁶, udzieloną na okres od 10 listopada 2004 r. do 10 listopada 2014 r. i na dwa miesiące przed terminem wygaśnięcia koncesji przedłożył Prezesowi URE wniosek o uzyskanie nowej koncesji OPC⁶⁷; w drugim przypadku działanie przedsiębiorcy nie było działaniem świadomym i celowym, lecz konsekwencją błędnego zrozumienia pism kierowanych przez organ do przedsiębiorcy; przedsiębiorca posiadał koncesję OPC na okres od 15 sierpnia 2004 r. do 15 sierpnia 2014 r. i w dniu 11 marca 2014 r. przedłożył Prezesowi URE wniosek o udzielenie nowej koncesji OPC⁶⁸;
- prowadzenie działalności w zakresie obrotu gazem propan-butan w butlach bez koncesji przez dwóch przedsiębiorców doprowadziło do nieznacznego przekroczenia dopuszczalnego rocznego limitu określonego w *uPe*; w pierwszym przypadku przedsiębiorca z własnej inicjatywy przedłożył Prezesowi URE wniosek o uzyskanie koncesji OPC i obecnie posiada koncesję OPC na okres od 29 września 2015 r. do 29 września 2025 r.; w drugim przypadku przedsiębiorca posiadał koncesję OPZ⁶⁹ na okres do 25 listopada 2014 r. i po ujawnieniu swojego błędu⁷⁰ w dniu 11 maja 2015 r. przedsiębiorca przedłożył Prezesowi URE wniosek o uzyskanie nowej koncesji OPC; koncesja OPC została udzielona na okres od 6 lipca 2015 r. do 6 lipca 2025 r.

⁶⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.

⁶⁶ OPC – obrót paliwami ciekłymi.

⁶⁷ Za prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganej koncesji Sąd Rejonowy w Starachowicach wymierzył wspólnikowi spółki karę grzywny (wyrok nakazowy z marca 2015 r.).

⁶⁸ Za prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganej koncesji Sąd Rejonowy w Żywcu wymierzył przedsiębiorcy karę grzywny.

⁶⁹ OPZ – obrót paliwami z zagranicą.

⁷⁰ Nieprawidłowe działanie przedsiębiorcy było spowodowane błędną interpretacją przepisów prawa energetycznego w zakresie wielkości dopuszczalnego obrotu gazem płynnym; bez koncesji możliwe jest prowadzenie działalności w zakresie obrotu gazem płynnym, jeżeli roczna wartość tego obrotu nie przekracza 10 tys. euro, tymczasem przedsiębiorca błędnie przyjął wielkość 100 tys. euro odnoszącą się do paliw gazowych.

Dwa postępowania umorzono decyzjami Prezesa URE, w tym jedno ze względu na brak informacji o wielkości przychodu przedsiębiorcy wynikającego z działalności gospodarczej w zakresie paliw ciekłych, a kolejne z powodu niestwierdzenia prowadzenia OPC bez wymaganej koncesji.

W jednej sprawie, po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, Oddział URE nie wszczął postępowania o ukaranie, ze względu na niepełny materiał dowodowy. W toku wyjaśniania spraw i ukarania przedsiębiorców jest 19 postępowań.

3.2.2.3. Obowiązki sprawozdawcze

1. W kontrolowanym okresie Ministerstwo Gospodarki, obecnie Ministerstwo Energii, wywiązywało się z obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych wobec Komisji Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa paliwowego.

- Przy pismach z 30 stycznia 2015 r. i 9 lutego 2016 r. Ministerstwo przekazało do Stałego Przedstawiciela RP przy Unii Europejskiej roczne *Raporty dla Komisji Europejskiej na temat dostępności zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw w Polsce*. Obowiązek opracowania i przekazania do KE tych raportów wynika z art. 9 ust. 5 dyrektywy Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej i produktów ropopochodnych i art. 21e ust. 8 ustawy o zapasach.
- W dniu 21 sierpnia 2015 r. MG przekazało do Dyrekcji Generalnej ds. Energii KE sprawozdanie z wyników monitorowania dostaw paliw gazowych za 2014 r. Przy piśmie z 15 kwietnia 2016 r. przekazano dla KE zestawienie 118 przypadków odmowy udzielenia przez Prezesa URE koncesji w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, gazowymi i energią elektryczną w 2015 r.
- Ponadto, dane gromadzone przez ARE w ramach statystyki publicznej są przekazywane także do MAE w związku z wynikającymi wobec tej instytucji zobowiązaniami statystycznymi. Polska przekazuje w ramach statystyki międzynarodowej informacje m.in. o ilości, kierunkach i cenach importowanej ropy naftowej.

2. Stosownie do art. 23 ust. 2c *uPe*⁷¹ Prezes URE przekazał Ministrowi Gospodarki w czerwcu 2015 r. raport „Warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej i paliw gazowych oraz realizacja przez operatorów systemu elektroenergetycznego i gazowego planów rozwoju uwzględniających zaspokojenie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną i paliwa gazowe”.

Także w terminie określonym w art. 24 ust. 1 *uPe*⁷² Prezes URE przekazał Ministrowi Energii „Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2015 r.”, zawierające ocenę bezpieczeństwa dostarczania paliw gazowych.

Sprawozdanie i raport zostały opublikowane na stronie internetowej URE⁷³.

- Ustalone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, że raport „Warunki podejmowania ...” – nie został sporządzony w zakresie, o którym mowa w art. 23 ust. 2 pkt 20 lit. e *uPe*, tj. dotyczącym monitorowania funkcjonowania systemu gazowego, w tym warunków świadczenia usług MPG.

URE w raporcie przyjęło założenie, że przedmiotem tego dokumentu są wyłącznie sprawy dotyczące energii elektrycznej, a szczegółowe informacje dotyczące monitorowania funkcjonowania systemu gazowego, w tym warunków świadczenia usług MPG, zawarte są w corocznych sprawozdaniach z działalności Prezesa URE.

⁷¹ Art. 23 ust. 2c *uPe* stanowi, że Prezes URE przekazuje raport, o którym mowa w art. 23 ust. 2a *uPe*, ministrowi właściwemu do spraw energii, co 2 lata, w terminie do dnia 30 czerwca danego roku.

⁷² Art. 24 ust. 1 *uPe* stanowi, że Prezes URE składa ministrowi właściwemu do spraw energii corocznie, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, sprawozdanie ze swojej działalności, w tym ocenę bezpieczeństwa dostarczania paliw gazowych.

⁷³ <http://www.ure.gov.pl/pl/publikacje/raport-z-dzialalnosci/3989,Raport-z-dzialalnosci-gospodarczej-oraz-z-realizacji-planow-rozwoju-przez-ose.html>, <http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/6529,Sprawozdanie-z-dzialalnosci-Prezesa-URE-w-2015-r-juz-w-sieci.html?search=272>

NIK potwierdziła, że szczegółowe informacje dotyczące monitorowania systemu gazowego zawiera Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2015 r. Niemniej zwróciła uwagę, iż art. 23 ust. 2a *uPe* wskazuje wprost, że Prezes URE sporządza raport w zakresie, o którym mowa m.in. w art. 23 ust. 2 pkt 20 *uPe*. Z tego zakresu nie został wyłączony pkt 20 lit. e, dotyczący monitorowania warunków świadczenia usług magazynowania paliw gazowych.

Prezes URE wypełniał również obowiązki sprawozdawcze wobec KE, wynikające z art. 33 ust. 5 *uPe*. Za pośrednictwem Ministra Gospodarki przekazywał Dyrekcji Generalnej ds. Energii Komisji Europejskiej informacje o przypadkach i przyczynach odmowy udzielenia koncesji w latach 2014–2015. Informacje o odmowach udzielenia koncesji były także publikowane w Biuletynie URE.

Ustalono, że w okresie styczeń 2015 r. – kwiecień 2016 r. Prezes URE odmówił 35 podmiotom udzielenia koncesji OPZ, w tym 26 z powodu niezłożenia zabezpieczenia majątkowego, ośmiu z powodu braku możliwości finansowych, a jednemu z innych przyczyn.

W Sprawozdaniu z działalności w 2015 r. Prezes URE informował, że:

- wprowadzone w 2014 r. nowe reguły koncesjonowania OPZ oraz dodatkowe obostrzenie – w postaci zabezpieczenia majątkowego – związane z wykonywaniem działalności w zakresie wytwarzania paliw ciekłych przysporzyły przedsiębiorcom licznych trudności, w tym w interpretacji zjawiska obrotu z zagranicą⁷⁴ i w złożeniu prawidłowego zabezpieczenia majątkowego,
- z obserwacji rynku paliw ciekłych wynika, że zabezpieczenia majątkowe mają stanowić zabezpieczenia przede wszystkim w obszarze należności z tytułu zobowiązań podatkowych (podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy), gdzie notowane są największe straty budżetowe,
- z uwagi na fakt, że należności podatkowe są tymi, którym w pierwszej kolejności dedykowane jest zabezpieczenia majątkowe, w ocenie Prezesa URE zasadnym wydaje się ulokowanie obsługi tych zabezpieczeń, w tym ich uruchamiania, w strukturach organów podatkowych, tj. u naczelników urzędów skarbowych, jako skuteczny sposób zwiększenia efektywności działań na rzecz ograniczenia zjawiska szarej strefy na rynku paliw ciekłych.

3. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o zapasach, ARM opracowała i przekazała Ministrowi Gospodarki, a następnie Ministrowi Energii, sprawozdania o stanie zapasów interwencyjnych i zapasów handlowych ropy naftowej i paliw, ich strukturze oraz miejscach magazynowania za drugie półrocze 2014 r. oraz pierwsze i drugie półrocze 2015 r.

W sprawozdaniu za II półrocze 2014 r. z 10 lutego 2015 r., Prezes ARM podał, że wymagana ilość zapasów interwencyjnych, wynikająca ze zobowiązań międzynarodowych Polski, wynosiła w 2014 r. minimum 5 563 tys. ton ekwiwalentu ropy naftowej. Na 31 grudnia 2014 r. ilość zapasów interwencyjnych wynosiła 6 586 tys. ton (118,4% wymaganych zapasów) i zapewniała zabezpieczenie w ropę naftową i paliwa na okres 105 dni. Zapasy agencyjne wynosiły 1 412 tys. ton i stanowiły 21,4% zapasów interwencyjnych. W sprawozdaniu za II półrocze 2015 r. z 10 lutego 2016 r. Prezes ARM poinformował, że na 31 grudnia 2015 r. ilość zapasów interwencyjnych wynosiła 6 334 tys. ton, tj. 116,4% zapasów interwencyjnych wynikających ze zobowiązań międzynarodowych Polski w ilości 5 442 tys. ton. Zapasy te zapewniały zabezpieczenie w ropę naftową i paliwa na okres 104 dni. Zapasy agencyjne liczone w ekwiwalencie ropy naftowej wynosiły 1 645 tys. ton i stanowiły 26,0% zapasów interwencyjnych. Pięć podmiotów⁷⁵, w tym ARM, utrzymywało w sumie 96,8% zapasów interwencyjnych.

Na 31 marca 2016 r. stan ilościowy zapasów interwencyjnych wynosił 6 677 tys. ton, co zapewniało 104 dni zabezpieczenia w ropę naftową i paliwa – w tym ilość zapasów obowiązkowych wynosiła 63 dni średnio dziennej wielkości produkcji lub przywozu paliw albo ropy naftowej w poprzednim roku kalendarzowym.

⁷⁴ Trudności dotyczące identyfikacji działalności polegającej na wytwarzaniu paliw ciekłych oraz produktów, których wytwarzanie lub obrót podlega obowiązkowi koncesyjnemu, dotyczyły w szczególności rozmaitych substancji, w tym preparatów smarowych powstałych na bazie oleju napędowego oraz olejów popirolitycznych, pochodzących z surowców ropopochodnych, tworzyw sztucznych, opon itp., oferowanych jako komponenty, półprodukty do dalszej obróbki lub jako samoistne paliwo opałowe stosowane w instalacjach energetycznego spalania. Substancje te posiadają z reguły nieunormowane właściwości fizykochemiczne, w tym w zakresie szkodliwości dla środowiska oraz cech eksploatacyjnych.

⁷⁵ PKN Orlen SA (45,5%), ARM (26%), GK LOTOS SA (23%), Slovnaft Polska SA (1,2%), BP Europa SE (1,1%).

Stan zapasów interwencyjnych na kwiecień 2016 r. wynosił 6 467 tys. ton, co zapewniało 100 dni zabezpieczenia w ropę naftową i paliwa. Każdy z rodzajów paliw utrzymywany był w ilości odpowiadającej co najmniej 30 dniom jego średniego dziennego zużycia krajowego brutto, liczonego w ekwiwalencie ropy naftowej, w poprzednim roku kalendarzowym.

Prezes ARM opracowywał i przekazywał miesięczne skrócone sprawozdania o stanie zapasów interwencyjnych i zapasów handlowych. Sprawozdania te przekazano terminowo tj. w terminie 45 dni od końca miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego. Sprawozdania w ARM opracowano na podstawie comiesięcznych informacji producentów i handlowcy oraz przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie magazynowania ropy naftowej lub paliw. Ministrowie, będący adresatami tych sprawozdań, nie zgłaszali do nich uwag.

Realizując obowiązek wynikający z art. 13 ust. 8 *ustawy o zapasach*, Prezes ARM terminowo⁷⁶ przekazał Komisji Europejskiej skrócony odpis rejestru systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych, utworzonych i utrzymywanych przez Polskę według stanu na 31 grudnia 2014 r. i 31 grudnia 2015 r. Komisja w latach 2015–2016 (I półrocze) nie zwracała się do ARM o przekazanie pełnego odpisu rejestru.

3.2.2.4. Zwolnienia z obowiązku utrzymywania obowiązkowych zapasów paliw

W związku z nowelizacją *ustawy o zapasach* nastąpiły m.in. zmiany w zakresie tworzenia i utrzymywania obowiązkowych zapasów gazu ziemnego mające na celu zliberalizowanie rynku gazu i dywersyfikację źródeł dostaw gazu. Zwiększony został limit wielkości przywozu gazu ziemnego w ciągu roku kalendarzowego uprawniający do ubiegania się o zwolnienie z obowiązku utrzymywania zapasów gazu do poziomu 100 mln m³. Z tego obowiązku zwolnione były także przedsiębiorstwa posiadające promesę koncesji na obrót gazem ziemnym z zagranicą. Kolejnym wyjątkiem od obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego było zwolnienie dużych odbiorców przemysłowych nabywających gaz dla własnych potrzeb. W związku z tym zwolnieniem upowszechniło się zjawisko sprzedaży gazu ziemnego z dostawą na granicy, zmniejszające wolumen zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Transakcje te odbywają się przed punktem wejścia do polskiego systemu przesyłowego, a zatem nie podlegają prawu krajowemu w zakresie obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

Zwolnienie z obowiązku utrzymywania obowiązkowych zapasów gazu ziemnego, w formie decyzji administracyjnej, było regułą w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorców posiadających koncesję lub promesę koncesji na obrót gazem ziemnym z zagranicą, którzy uprawdopodobnili, że nie przekroczą obowiązującego limitu w zakresie wielkości przywozu (nie przekraczającego w ciągu roku kalendarzowego wielkości 100 mln m³), a także liczby odbiorców (nie większej niż 100 tys.).

- Według danych ME, obecnie 75 przedsiębiorców zostało zwolnionych na mocy decyzji Ministra⁷⁷, z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego z tytułu przywozu z zagranicy celem dalszej odsprzedaży. W 2015 r. zwolnienie uzyskało 40 podmiotów, w tym 16 na podstawie promes koncesji na obrót gazem ziemnym z zagranicą. W 2016 r. odpowiednio 17 i siedmiu. Przywóz gazu ziemnego rozpoczęło

⁷⁶ Prezes przekazał odpis rejestru do Stałego Przedstawiciela RP przy Unii Europejskiej odpowiednio 18 lutego 2015 r. i 19 lutego 2016 r.

⁷⁷ Decyzje wydawane na podstawie art. 24 ust. 5 i 5a *ustawy o zapasach*. Wszystkie przedsiębiorstwa alternatywne przywożące gaz w celu dalszej odsprzedaży, prowadzą głównie działalność w obszarach nieobsługiwanych przez PGNiG SA, tj. z wykorzystaniem wybudowanych przez siebie własnych sieci dystrybucyjnych, łączą działalność dystrybucyjną i obrotową lub też prowadzą działalność nie posiadając własnej sieci, realizując sprzedaż gazu ziemnego z wykorzystaniem zasady TPA (możliwość wyboru dostawcy gazu).

35 podmiotów. Żadne z przedsiębiorstw zwolnionych nadal nie jest zobowiązane do tworzenia zapasów gazu ziemnego, gdyż nie podjęły jeszcze działalności gospodarczej lub podjęły ale nie przekroczyły limitów uprawniających do takiego zwolnienia⁷⁸.

Spośród zbadanych 10 decyzji wydanych w roku 2015⁷⁹ w sprawie zwolnień z obowiązku utrzymywania obowiązkowych zapasów gazu ziemnego przedsiębiorców posiadających promesę koncesji na obrót gazem ziemnym z zagranicą, przedsiębiorstwa nie uwzględniały faktu, że do wniosku nie dołączono wymaganych *ustawą o zapasach* (art. 24 ust. 5b) kopii umów przedwstępnych sprzedaży gazu zawartych przez wnioskodawcę z dostawcą gazu. Ministerstwo nie wymagało dołączenia tych dokumentów przyjmując, że nie jest to wymóg obowiązujący, w przypadku uprawdopodobnienia w inny sposób osiągnięcia limitu wielkości przywozu gazu ziemnego.

W ocenie NIK, nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Ministerstwa, iż nie jest możliwe wskazanie przedkładania kopii umów przedwstępnych sprzedaży gazu zawartych z dostawcą jako obowiązkowego wymogu, gdyż art. 24 ust. 5b *ustawy o zapasach* (w brzmieniu obowiązującym do 2 września 2016 r.), jednoznacznie nakazywał dołączenie do wniosku dokumentu w postaci kopii umów przedwstępnych zawartych ze sprzedawcą.

Odstępując od powyższego wymogu, w sposób nieuprawniony wprowadzono uznaniowość przy podejmowaniu decyzji, mimo że wcześniej było to kwestionowane przez Komisję Europejską⁸⁰. Jednocześnie stanowi to naruszenie przepisu art. 24 ust. 5b *ustawy o zapasach* przez zastosowanie interpretacji rozszerzającej co do ustanowionych wymogów, mimo że przepis ten ma charakter wyjątku od obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu, i jako taki należy go interpretować ściśle, jednak z uwzględnieniem całego jego kontekstu. Inne rozumienie tego przepisu ustawowego prowadzi do wniosku, że część przepisu dotycząca obowiązku dołączenia kopii umów przedwstępnych sprzedaży gazu zawartych z dostawcą, pozostaje przepisem martwym.

W ocenie NIK opisana nieprawidłowość miała charakter systemowy i wskazuje na nieskuteczność kontroli zarządczej. Stosowany w 2015 r. proces zarządzania realizacją zadań Ministerstwa pn. *Wydawanie decyzji administracyjnych MG na podstawie ustawy o zapasach...* (KP-DRO-271), w opisie karty procesu nie zawiera wskazania na konieczność żądania przedłożenia przez wnioskodawcę ubiegającego się o zwolnienie z obowiązku utrzymywania obowiązkowych zapasów gazu ziemnego, posiadającego promesę koncesji na obrót gazem ziemnym, kopii przedwstępnych umów sprzedaży zawartych z dostawcą gazu ziemnego⁸¹. Tym samym decyzje administracyjne Ministra Gospodarki przygotowywane na podstawie tego procesu były obarczone błędem i naruszały ustawę o zapasach w omawianym zakresie.

Przedstawione wyżej działanie Ministerstwa nie sprzyjało eliminacji barier wejścia na polski rynek gazu ziemnego nowych podmiotów gospodarczych, gdyż faktycznie ponad połowa podmiotów, które otrzymały zwolnienie z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego

⁷⁸ Wg sprawozdawczości kwartalnej co do wielkości zrealizowanego przywozu gazu ziemnego przedkładanej do ME przez przedsiębiorców posiadających koncesje na obrót gazem ziemnym z zagranicą i prowadzących działalność gospodarczą w tym obszarze.

⁷⁹ Łącznie w roku 2015 wydano 16 decyzji o zwolnieniu dla przedsiębiorców posiadających promesy koncesji na obrót gazem ziemnym z zagranicą.

⁸⁰ Co wynika m.in. z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o zapasach... (Dz. U. Nr 234, poz. 1392).

⁸¹ Brak tego wymogu, na str. 21 i nast. karty procesu, w szczegółowym opisie analizy formalno-prawnej wniosku o zwolnienie z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

nie rozpoczęła jeszcze działalności w zakresie przywozu gazu. Oznacza to, że wprowadzone do czasu objętego kontrolą zmiany ustawowe były nieefektywnie wykorzystywane do liberalizacji rynku gazu.

3.2.2.5. Fundusz Zapasów Agencyjnych

Środki FZA przeznaczone na tworzenie i utrzymywanie zapasów agencyjnych paliw ciekłych pochodzą głównie z opłat zapasowych uiszczanych przez producentów i handlowców ropy naftowej i paliw ciekłych⁸².

Całkowity koszt utrzymywania zapasów agencyjnych w roku 2015 wyniósł 404 626,6 tys. zł. Stan Funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 564 865,0 tys. zł, wartość ta przekraczała planowaną kwotę o 347 119,0 tys. zł. Środki te miały być przeznaczone na realizację zadań w latach następnych⁸³. Na koniec I kwartału 2016 r.⁸⁴ nadwyżka zwiększyła się do wysokości 704 092,0 tys. zł i przewyższała wartość planowaną o 544 280,3 tys. zł.

Sytuacja ta wynikała głównie ze spadku cen ropy i paliw na rynkach światowych i krajowym⁸⁵ oraz ze zmiany sposobu wymiany zapasów z formuły sprzedaż – kupno na formułę tzw. usługi stałej rotacji, zmniejszającej znacznie koszty tej operacji z zakładanych 7 656 tys. zł do około 1 000 tys. zł (netto) w roku 2015.

W projekcie planu finansowego na rok 2016 Agencja nie uwzględniła zniżki kosztów zakupu i rotacji paliw. Plan finansowy FZA na 2016 r. nie uwzględniał też wzrostu kosztów wynikającej ze zwiększenia średniego dziennego importu netto ekwiwalentu ropy naftowej do 8% (w planie 2%), w tym wzrostu produkcji i przywozu LPG o 4% (przy stałym imporcie LPG w planie). Było to podstawą dla ARM i Rady Konsultacyjnej do spraw Zapasów Interwencyjnych przy Prezesie ARM do zarekomendowania Ministrowi pozostawienia wysokości stawek opłaty zapasowej na obecnym poziomie. Jak szacowała ARM, w związku z ostatnim etapem obniżania poziomu zapasów obowiązkowych, jaki będzie miał miejsce do 31 grudnia 2017 r., zaangażowanie środków finansowych pochodzących z opłat zapasowych z roku 2017 będzie wystarczające, nie mniej w systemie w dalszym ciągu pozostanie nadwyżka środków finansowych w wysokości ok. 520 mln zł z lat 2015 i 2016.

- Kierownictwo Ministerstwa podjęło decyzję, w dniu 17 czerwca 2016 r., w sprawie wykorzystania nadwyżki środków FZA, wskazując na konieczność podjęcia prac nad rozwiązaniem zmierzającym do przyspieszenia zakupów ropy naftowej i paliw na zapasy agencyjne przy częściowym zachowaniu środków na zbilansowanie FZA oraz kontynuacji wypełniania zobowiązania do fizycznego zwiększania zapasów agencyjnych finansowanych w oparciu o opłatę zapasową powyżej obecnego 30% prognozy⁸⁶.

Oceniając pozytywnie uzyskane przez ARM oszczędności kosztów tworzenia i utrzymywania zapasów paliw ciekłych z tytułu wymiany zapasów oraz wynikające z tytułu spadku cen ropy naftowej, w ocenie NIK należy wziąć po uwagę, że obowiązująca stawka opłaty zapasowej za tonę

⁸² Stawki opłaty zapasowej zgodnie z art. 21b ust. 10 *ustawy o zapasach* powinny być zależne od realnych kosztów tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych (z wyłączeniem gazu płynnego LPG) i od wysokości wpływów z opłaty zapasowej w danym roku kalendarzowym. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie określenia stawek opłaty zapasowej (Dz.U. poz. 1812) stawki opłaty zapasowej wynoszą: 43 zł za tonę ekwiwalentu ropy naftowej i 99 zł za tonę gazu płynnego LPG.

⁸³ Nadwyżka ta zgodnie z art. 29 ust.8 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) oraz zgodnie z art. 28c pkt 1 *ustawy o zapasach*, powinna być przeznaczona na realizację zadań w kolejnym roku. W trakcie roku budżetowego środki te były przekazywane w depozyt Ministra Finansów, w ramach konsolidacji finansów publicznych.

⁸⁴ Informacja o realizacji planu finansowego FZA za I kwartał 2016 r. z dnia 28 kwietnia 2016 r.

⁸⁵ Jak wynika z Oceny Skutków Regulacji do ustawy o zmianie *ustawy o zapasach* z 30 maja 2014 r. obliczenia stawki opłaty zapasowej dokonywano na podstawie ceny ok. 100 USD/bbl ropy, natomiast w ostatnich miesiącach 2015 r. cena jednej baryłki tego surowca spadła poniżej 40 USD/bbl. (bbl-baryłka r.n. = 159 litrów = 119,26 kg).

⁸⁶ W związku z obniżeniem wielkości utrzymywanych przez przedsiębiorców zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw z wyłączeniem gazu płynnego (LPG) w 2015 r. o 10 % (a do końca 2017 r. o 30 %).

ekwiwalentu ropy naftowej ustalona rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. bez jej obniżenia będzie nadal generować nadwyżkę finansową FZA. Nie negując wyznaczonego kierunku działań Ministerstwa, NIK stoi na stanowisku, że w przypadku przyśpieszenia gromadzenia zapasów paliw w stosunku do określonego w ustawie o zapasach harmonogramu i przejmowania obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów przez Agencję, wysokość stawki opłaty zapasowej powinna ulec obniżeniu, najpóźniej po zakończeniu powiększania zapasów przez ARM, gdyż składka ta będzie wówczas pokrywać tylko koszty utrzymywania, ubezpieczenia i ewentualnej rotacji zapasów. Na okoliczność zbyt wysokich stawek opłaty zapasowej zwracały uwagę różne organizacje sektora paliwowego już w czasie ich ustalania⁸⁷, co dodatkowo powinno przemawiać za ich obniżeniem w najbliższym czasie.

NIK stwierdziła różne podejście ustawodawcy do sytuacji przedsiębiorców zobowiązanych do tworzenia i finansowania zapasów w przypadku paliw na podstawie art. 21b ust. 2 ustawy o zapasach, gdy podmiot wykonujący działalność gospodarczą jest handlowcem i jednocześnie producentem paliw (przywóz na własne potrzeby). Przedsiębiorca z mocy ustawy o zapasach jest zobowiązany do finansowania tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw jako handlowiec, a także jako producent paliw (dwukrotnie). W analogicznej sytuacji, ale w odniesieniu do rynku gazowego, przedsiębiorca na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o zapasach, tj. w przypadku przywozu gazu ziemnego z zagranicy poniżej limitu lub przedsiębiorca przywożący gaz ziemny na potrzeby własnej produkcji, na podstawie ustawy Prawo energetyczne jest zwolniony z utrzymywania i finansowania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

- W ocenie NIK, w przedmiotowej sprawie ME nie przedstawiono przekonującego uzasadnienia dla takiego rozróżnienia, w szczególności nie odniesiono się w ogóle do aspektu finansowego systemu obowiązkowych zapasów obu tych mediów, co było przedmiotem wątpliwości NIK⁸⁸.

3.2.3. Stan infrastruktury magazynowej paliw ciekłych i gazowych

3.2.3.1. Magazyny ropy naftowej i paliw

Według szacunków ARM⁸⁹ na dzień 31 maja 2016 r. pojemności magazynowe wynosiły odpowiednio: paliwa – ok. 5 700 tys. m³ i ropy naftowej – ok. 6 700 tys. ton. Natomiast ilość przechowywanych zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw, według stanu na dzień 31 maja 2016 r., wynosiła: paliwa – 2 609 tys. m³, ropa naftowa – 4 059 tys. ton. Uwzględniając powyższe ARM oszacowała, że zapasy interwencyjne ropy naftowej i paliw zajmują odpowiednio 46% (paliwa) i 61% (ropa naftowa) krajowych pojemności magazynowych.

W ocenie ARM dostępne w Polsce pojemności magazynowe pozwalają na utrzymywanie wymaganego poziomu zapasów interwencyjnych. Informacje o dostępnych pojemnościach magazynowych ARM uzyskiwała od przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie magazynowania ropy naftowej lub paliw.

⁸⁷ Uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie określenia wysokości stawek opłaty zapasowej.

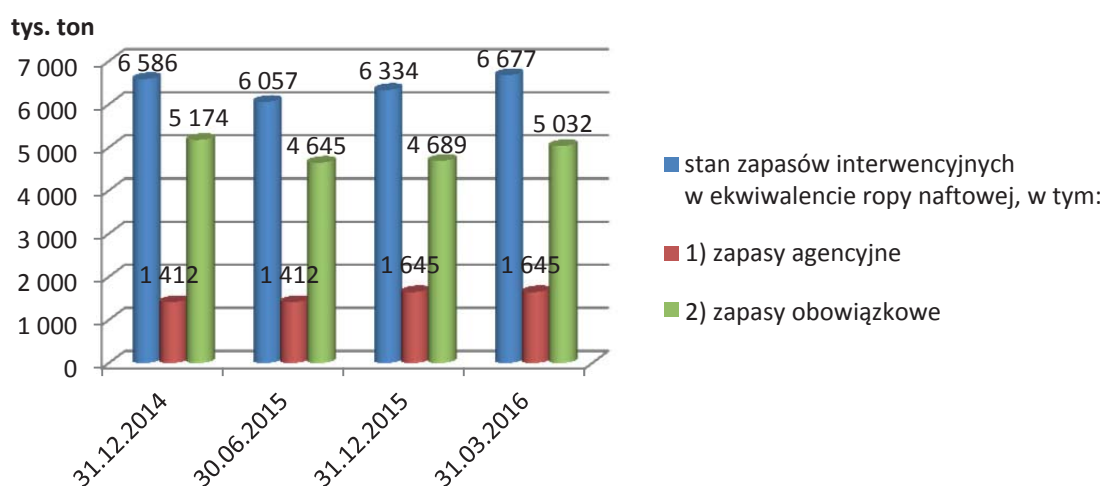
⁸⁸ Zmiana ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw uchwalona dnia 22 lipca 2016 r. doprecyzowuje zasady obliczania opłaty zapasowej przez producentów będących jednocześnie handlowcami, w przypadku wykorzystania sprowadzonego przez nich paliwa do dokonywanej przez nich produkcji paliw (Dz. U. poz. 1165 – m. in. do art. 21b ustawy o zapasach dodano ust. 2a), która weszła w życie z dniem 2 września 2016 r., co wyeliminuje to rozróżnienie.

⁸⁹ Szacunki ARM oparto na informacjach pozyskiwanych podczas sympozjów, konferencji branżowych i informacji od przechowawców.

W 2015 r. magazyny dostosowane do przechowywania ropy naftowej były wykorzystywane średnio w 79,8%, natomiast dostosowane do przechowywania paliw były wykorzystywane średnio w 59,6%. Na podstawie miesięcznych i półrocznych sprawozdań ARM o stanie i strukturze zapasów interwencyjnych i handlowych ropy naftowej i paliw, Minister Gospodarki/Energii dysponował stosownymi informacjami. Zapasy interwencyjne ropy naftowej i paliw ciekłych w przeliczeniu na ekwiwalent ropy naftowej na dzień 31 marca 2016 r. wyniosły 6 677 tys. ton i były wyższe o 91 tys. ton od stanu na 31 grudnia 2014 r. (6 586 tys. ton). W tym czasie nastąpił wzrost utrzymywanych zapasów agencyjnych z 1 412 tys. ton do 1 645 tys. ton i jednocześnie spadek zapasów obowiązkowych przedsiębiorców z 5 174 tys. ton do poziomu 5 032 tys. ton. Poziom zapasów interwencyjnych na dzień 31 marca 2016 r. wyniósł 104 dni importu netto ropy naftowej i produktów naftowych (na 31 grudnia 2014 r. – 105 dni) wobec 90 dni wymaganych art. 3 ust. 3 ustawy o zapasach. Zapasy handlowe na 31 marca 2016 r. w ilości 1 714 tys. ton zabezpieczyły dodatkowo 27 dni (na 31 grudnia 2014 r. ilość 1 087 tys. ton zabezpieczała 17 dni).

Wykres nr 3

Stan zapasów interwencyjnych (ropy naftowej i paliw)



Źródło: Dane uzyskane w Ministerstwie Energii.

Z uwagi na systematyczny rozwój infrastruktury magazynowej powodujący jej nadmiar w stosunku do bieżącego zapotrzebowania rynkowego, Agencja nie planowała i nie planuje projektów inwestycyjnych w zakresie budowy własnych magazynów. Jak ustalono, Agencja posiadała siedem wieloletnich umów magazynowania⁹⁰ (termin obowiązywania najdłuższej umowy upływa w 2024 r.), które gwarantują możliwość sukcesywnego zwiększania wielkości zapasów agencyjnych oraz zapewniają dostępność fizyczną paliwa w ustawowym terminie.

Na dzień 1 stycznia 2016 r. ARM utrzymywała zapasy agencyjne w trzech bazach surowcowych i kawernach solnych – ok. 1 301,2 tys. ton ropy naftowej oraz zlokalizowanych na terenie całego kraju 15 bazach paliwowych – ok. 399,3 tys. m³ paliw ciekłych.

⁹⁰ Według stanu na 16 czerwca 2016 r.

W ramach procesu przejmowania od przedsiębiorców zadań związanych z tworzeniem i utrzymywaniem zapasów obowiązkowych ARM założyła, że w 2016 r. zapasy agencyjne będą wynosić ok. 1 470 tys. ton ropy naftowej i 500 tys. m³ paliw ciekłych, a w 2019 r. osiągną ok. 1 630 tys. ton ropy naftowej i 865 tys. m³ paliw ciekłych.

ARM wprowadziła model wymiany (rotacji) zapasów agencyjnych paliw w umowach magazynowania, który eliminuje sprzedaż paliw i zapewnia utrzymanie normatywnych parametrów jakościowych magazynowanych paliw. ARM założyła, że sprzedaż paliw prowadzona będzie w przypadku dostosowania zapasów agencyjnych do struktury zapasów specjalnych lub w sytuacji realizowanych działań interwencyjnych. ARM wprowadzając rotację zapasów agencyjnych paliw, wzięła pod uwagę aspekt ekonomiczny tj. koszty świadczenia usługi wymiany, transportu, rozładunku i ryzyko cenowe. Uwzględniła również wpływ procesu wymiany paliw prowadzonego metodą kupna/sprzedaży, który mogłoby spowodować powstawanie okresowych perturbacji (zakłóceń) na krajowym rynku paliw. Jak wyjaśniono przez najbliższe trzy lata ARM planuje bowiem zwiększyć stan zapasów agencyjnych do około 865 tys. m³ paliw. Na usługi magazynowania w okresie od 2015–2016 (I półrocze) z pożyczki z budżetu państwa w I kwartale 2015 r., a następnie z FZA ARM wydała łącznie 206 420,1 tys. zł. Natomiast na wymianę zapasów agencyjnych w tym samym okresie Agencja wydała 9 072,9 tys. zł.

W dniu 19 czerwca 2015 r. ARM przekazała Ministrowi Gospodarki do uzgodnienia zmianę „*Planu rzeczowego Zapasów Agencyjnych na rok 2015*” stwierdzając m.in., że zmiana planu dotyczy sposobu przeprowadzenia wymiany oleju napędowego w ilości 33,3 tys. m³ z pierwotnej formuły zakup – sprzedaż na odpłatne świadczenie usługi wymiany. ARM szacowała, że zastosowanie pierwotnej formuły wymagałoby zaangażowania w 2015 r. środków w wysokości ok. 7 656 tys. zł (netto), natomiast przyjęcie rotacji generować będzie środki w wysokości ok. 1 000 tys. zł (netto).

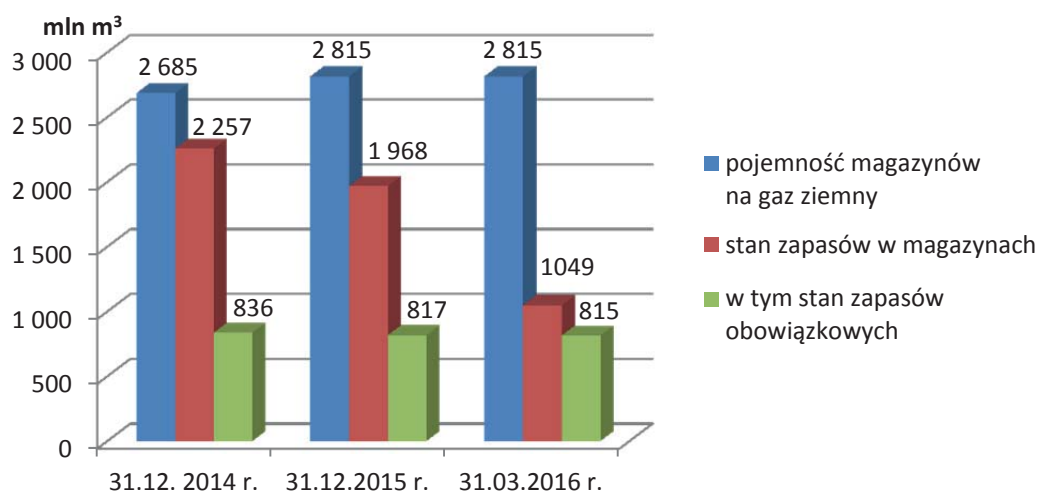
3.2.3.2. Magazyny gazu ziemnego

Według danych MG zamieszczonych w *Sprawozdaniu z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych w 2014 r.*, na koniec 2014 r. całkowita dostępna pojemność czynna podziemnych magazynów gazu ziemnego wysokometanowego wynosiła 2,685 mld m³, co odpowiadało ok. 18% rocznego krajowego zużycia gazu ziemnego. Na koniec 2015 r. pojemność magazynów wzrosła o 130 mln m³ do łącznej pojemności 2,815 mld m³. W I kwartale 2016 r. pojemność magazynów gazu ziemnego wysokometanowego nie uległa zmianie. W tym samym okresie pojemność czynna magazynów gazu ziemnego zaazotowanego nie zmieniła się i wynosiła 0,230 mld m³. W okresie objętym kontrolą OSM, w ramach planu działań zwiększających poziom bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w gaz ziemny, co kwartał przysyłał informacje do Ministerstwa o maksymalnych zdolnościach magazynowych oraz o ich rozbudowie.

W latach 2014–2016 (I kwartał), stan utrzymywanych zapasów gazu wysokometanowego w magazynach podziemnych (pojemności czynne, bez buforowych) wynosił odpowiednio: 2 257 mln m³, 1 968 mln m³ i 1 049 mln m³. W ramach tych zapasów, stan zapasów obowiązkowych przedstawiał się następująco. W okresie od 1 października 2014 r. do 30 września 2015 r. było to 836 mln m³. Od 1 października 2015 r. do 31 marca 2016 r. zapasy obowiązkowe kształtowały się w przedziale od 836 mln m³ do 815 mln m³. Ilość ta odpowiadała co najmniej 30 dniom średniego dziennego przywozu, a więc była zgodna z wymogami *ustawy o zapasach*⁹¹.

Wykres nr 4

Wielkość zapasów gazu ziemnego



Źródło: Dane uzyskane w Ministerstwie Energii.

Według URE przy aktualnym stanie pojemności magazynowej możliwe jest utrzymywanie i uwalnianie wymaganych zapasów obowiązkowych gazu ziemnego zgodnie z postanowieniami *ustawy o zapasach*. Niemniej wskazano, że aby całość zapasów obowiązkowych była utrzymywana w sposób optymalny, tj. bez konieczności dodatkowego zwiększania energii złożowej poprzez utrzymywanie dodatkowych zapasów gazu ziemnego, wskazana jest dalsza rozbudowa pojemności magazynowych. Według informacji przekazanych Prezesowi URE przez PGNiG SA w sierpniu 2015 r. i w maju 2016 r., PGNiG SA nie planuje dalszej rozbudowy PMG Wierzchowice ponad obecną pojemność czynną 1 200 mln m³, ani rozbudowy PMG Strachocina i budowy klastrów C i D KPMG Kosakowo. Według PGNiG SA, w wyniku rozbudowy PMG Brzeźnica (oddanie do użytkowania nastąpiło w sierpniu w 2016 r.), pojemność czynna magazynu wzrosła do 100 mln m³. Natomiast w wyniku budowy klastra A i klastra B KPMG Kosakowo pojemność czynna magazynu mogłaby wynieść ok. 300 mln m³ w 2021 r., a w przypadku budowy klastrów C i D – 650 mln m³.

W kontrolowanym okresie wielkości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego ustalane przez PGNiG SA, były akceptowane przez Prezesa URE po uprzedniej weryfikacji. Wskazane wielkości zapasów potwierdzały sprawozdania OSM o działalności przedsiębiorstw gazowniczych GAZ-3, które przekazywano także do Agencji Rynku Energii SA.

Od dnia rozpoczęcia przez OSM działalności w zakresie MPG, tj. od 1 czerwca 2012 r. zapasy obowiązkowe gazu ziemnego nie były uruchamiane.

W kontrolowanym okresie, zapasy obowiązkowe gazu ziemnego nie były utrzymywane poza terytorium Polski, jak również w Polsce nie były przechowywane zapasy gazu ziemnego innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

3.2.4. Zarządzanie infrastrukturą magazynową oraz parametry techniczne magazynów

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działalność skontrolowanych spółek w zakresie świadczonych przez nie usług magazynowania ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego.

W przypadku magazynowania ropy naftowej i produktów naftowych, podejmowane przez spółki działania w zakresie bieżącego zarządzania infrastrukturą magazynową oraz działania inwestycyjne zapewniają dostosowanie parametrów technicznych magazynów do wymogów określonych w art. 3 ust. 11 i 12 *ustawy o zapasach* w zakresie dostępności fizycznej zgromadzonych zapasów. W przypadku magazynów zbiornikowych jest to obecnie 90 dni. Natomiast dla magazynów bezzbiornikowych (PMG i KPMG) nieobowiązujący obecnie termin uwalniania zapasów określony został na 150 dni od 1 stycznia 2018 i na 90 dni po 1 stycznia 2024 r. NIK zwraca uwagę, że w przypadku IKS Solino (dysponuje 12 KPMG) osiągnięcie parametrów wskazanych w *ustawie o zapasach* uzależnione jest od zawarcia porozumień IKS Solino z Ciech SA oraz PKN Orlen SA (w skład którego wchodzi IKS Solino SA) z PERN SA. Trwające od kilku lat rozmowy uzgodnieniowe nie przyniosły jak dotychczas oczekiwanych rezultatów.

Odnosnie magazynowania gazu ziemnego zgodnie z wymogami art. 15 *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r., dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dyrektywa 2009/73/WE)* i uchylającej *Dyrektywę 2003/55/WE*⁹² spółka PGNiG SA utworzyła spółkę OSM, która jest niezależna, w zakresie swojej formy prawnej, organizacyjnej i podejmowania decyzji, od wszelkich innych rodzajów działalności niezwiązanych z przesyłem, dystrybucją i magazynowaniem.

W celu realizacji ww. zadań Prezes URE w dniu 16 maja 2012 r. udzielił spółce OSM koncesję na magazynowanie paliw gazowych w instalacjach magazynowych na okres od 1 czerwca 2012 r. do 31 maja 2022 r.

Według analizy przeprowadzonej przez NIK aktualny stan dostępnej pojemności czynnych instalacji magazynowych OSM oraz stan infrastruktury towarzyszącej zapewnia możliwości utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, w ilości odpowiadającej co najmniej 30 dniowemu średniemu dziennemu przywozowi. Instalacje te spełniają także wymagania ustawowe w zakresie uwalniania zapasów interwencyjnych w okresie nie dłuższym niż 40 dni (art. 24 ust. 2 pkt 2 *ustawy o zapasach*).

3.2.4.1. Działania inwestycyjne

Ustalenia kontroli wykazały m.in.:

- Nziemne zbiorniki paliw, **spółki OLPP sp. z o.o.** na dzień 30 czerwca 2016 r. spełniały wymogi, określone w art. 3 ust. 11 *ustawy o zapasach*, w zakresie dotyczącym dostępności fizycznej całości zgromadzonych w nich zapasów interwencyjnych paliw w okresie 90 dni. Po analizie dokumentacji technicznej zbiorników przedstawionej przez Spółkę ustalono, że maksymalny czas wydania zapasów interwencyjnych w żadnej z baz nie przekracza 60 dni.

W okresie objętym kontrolą, spółka nie podejmowała działań inwestycyjnych i remontowych, które wpływałyby na dostępność zapasów interwencyjnych ze względu na posiadane przez Spółkę możliwości wydawcze niezbędne do sprawnego uwalniania zapasów interwencyjnych zgodnie z wymogami określonymi w *ustawie o zapasach*, mającymi obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2018 r.

Ustalono ponadto, że spółka na bieżąco realizowała zadania modernizacyjne i remontowe, które miały na celu zwiększenie bezpieczeństwa frontów załadunkowych i rozładunkowych, pojemności magazynowych zbiorników oraz dla zapewnienia sprawnego działania posiadanej infrastruktury służącej do magazynowania paliw, w tym zapasów interwencyjnych.

W 2015 r. wartość poniesionych na ten cel nakładów wyniosła ok. 62 mln zł.

⁹² Dz. U. UE L 211 z dnia 14 sierpnia 2009 r. s. 94.

- **Spółka PERN SA** zapasy interwencyjne ropy naftowej utrzymywała we własnych naziemnych zbiornikach, których parametry techniczne oraz systemy przesyłowe i transportowe związane z tymi magazynami, umożliwiały wyłoczenie całości zmagazynowanych zapasów w okresie nieprzekraczającym 90 dni, spełniając tym samym wymogi art. 3 ust.11 *ustawy o zapasach*.

W dniu 6 kwietnia 2016 r., spółka przekazała do użytkowania Terminal Naftowy w Gdańsku. W jego skład weszło sześć naziemnych zbiorników po 62,5 tys. m³ każdy oraz infrastruktura towarzysząca. „Strategia Grupy Kapitałowej PERN SA na lata 2016–2020” przewiduje m.in. budowę kolejnych dwóch naziemnych zbiorników o pojemności 100 tys. m³ każdy w Gdańsku oraz rozbudowę pompowni w Miszewku Strzałkowskim⁹³.

- **Spółka Lotos Terminale SA** działająca w ramach GK LOTOS SA, pełni funkcję ośrodka biznesowego zajmującego się działalnością w zakresie magazynowania i dystrybucji paliw na terenie całego kraju oraz udostępniania i obsługi aktywów logistycznych. Spółka udostępnia własną naziemną infrastrukturę magazynową do przyjmowania, wydawania, dystrybucji oraz produkcji paliw na rzecz Grupy LOTOS SA, zobowiązując się przy tym do właściwego utrzymania i obsługi tej infrastruktury. Analiza dokumentacji technicznej Spółki w powyższym zakresie wykazała, że Spółka na dzień 30 czerwca 2016 r. była przygotowana do wymogów, określonych w art. 3 ust. 11 *ustawy o zapasach*, w zakresie dotyczącym dostępności fizycznej zapasów interwencyjnych.

Spółka nie prowadziła nowych projektów inwestycyjnych, natomiast realizowała na bieżąco zadania modernizacyjne oraz remontowe, które miały zapewnić sprawne działanie posiadanej infrastruktury służącej do magazynowania oraz dystrybucji paliw, w tym zapasów interwencyjnych.

OSM spółka z o.o. wchodziła w skład Grupy kapitałowej PGNiG. W badanym okresie PGNiG SA prowadziła działania inwestycyjne w czterech magazynach tj. PMG Wierzchowice (2015)⁹⁴, PMG Brzeźnica (2016), KPMG Kosakowo (2021) i KPGM Mogilno (2024). W 2015 r. nakłady inwestycyjne wyniosły 182,5 mln zł, a w I kwartale 2016 r. 11,1 mln zł. Działania inwestycyjne prowadzone przez PGNiG SA zapewniają OSM prawidłowe wywiązywanie się ze świadczenia usług magazynowych.

Według analizy przeprowadzonej przez NIK aktualny stan dostępnej pojemności czynnych instalacji magazynowych OSM oraz stan infrastruktury towarzyszącej zapewnia możliwości utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, w ilości odpowiadającej co najmniej 30-dniowemu średniemu dziennemu przywozowi. Instalacje te spełniają także wymagania ustawowe w zakresie uwalniania zapasów interwencyjnych w okresie nie dłuższym niż 40 dni.

- **IKS Solino SA.** W ramach zadania związanego z realizacją *Programu zapewnienia ciągłości funkcjonowania Spółki oraz Planem podniesienia zdolności operacyjnych PMRiP Góra* zapewniającego m.in. dostosowanie infrastruktury magazynowej do wymogów *ustawy o zapasach*, do końca 2018 r. zaplanowano wydatki inwestycyjne na poziomie 352,1 mln zł. Na dzień 20 maja 2016 r. wartość poniesionych wydatków wyniosła 193,5 mln zł, co stanowiło ok. 55% planu.

Ustalono, że część zadań inwestycyjnych uzależniona była od uzgodnień ze spółkami CIECH SA i PERN SA.

Plany IKS SOLINO SA zakładały wybudowanie tzw. łącznika, tj. rurociągu solankowego między kopalniami Mogilno i Góra (koszt 42 mln zł). Z uwagi na fakt, że część rurociągu miała przechodzić przez tereny należące do spółki CIECH SA, od 2014 r. do lutego 2016 r. prowadzone były z tą spółką regularne rozmowy uzgodnieniowe. CIECH SA zgodził się, aby na jego gruntach poprowadzono rurociąg solankowy łączący kopalnie Solino i Mogilno. Zgodził się również odsprzedać elementy infrastruktury krytycznej (rurociągi solankowe). Pomimo tych uzgodnień nie doszło do podpisania umowy notarialnej. Jak ustalono podpisanie porozumienia w sprawie budowy łącznika CIECH SA uzależnił od zawarcia przez strony umowy, ustalającej zasady współpracy w zakresie dostaw solanki po 2025 roku. Wg CIECH SA negocjacje prowadzone były w ramach przysługującej każdej ze stron swobody podejmowania decyzji i poszanowania prawa własności i to przedstawiciele IKS Solino SA, zerwali negocjacje. Prezes IKS Solino wyjaśnił, iż w obawie o zarzut działania na szkodę Spółki, wobec trudnych do określenia przyszłych kosztów, odstąpiono od zapisania w umowie stałej ceny dla dostaw solanki po 2025 r., przez okres 10 lat i nie podpisano przedmiotowej umowy.

Odnosnie budowy łącznika przechodzącego przez teren CIECH-u, Spółka posiadała gotową koncepcję projektu technicznego i kosztorys inwestorski wraz z wszystkimi uzgodnieniami (decyzje środowiskowe, lokalizacyjne, wstępne zgody właścicieli gruntów).

⁹³ Na odcinku pomorskim i zachodnim – w celu usprawnienia pracy systemu i zwiększenia możliwości przesyłowych z Płocka do Gdańska.

⁹⁴ W nawiasach podano zrealizowane lub planowane daty zakończenia inwestycji.

Zmiana stanowiska CIECH SA spowodowała, że Spółka IKS Solino jest obecnie na etapie opracowywania nowych planów i projektów, dotyczących obejścia terenów należących do tej spółki i wybudowania dłuższego rurociągu i droższego wg Spółki o około 15 mln zł. Na czas zakończenia kontroli, Spółka posiadała jedynie koncepcję przebiegu rurociągu wraz ze wstępnymi zgodami właścicieli gruntów.

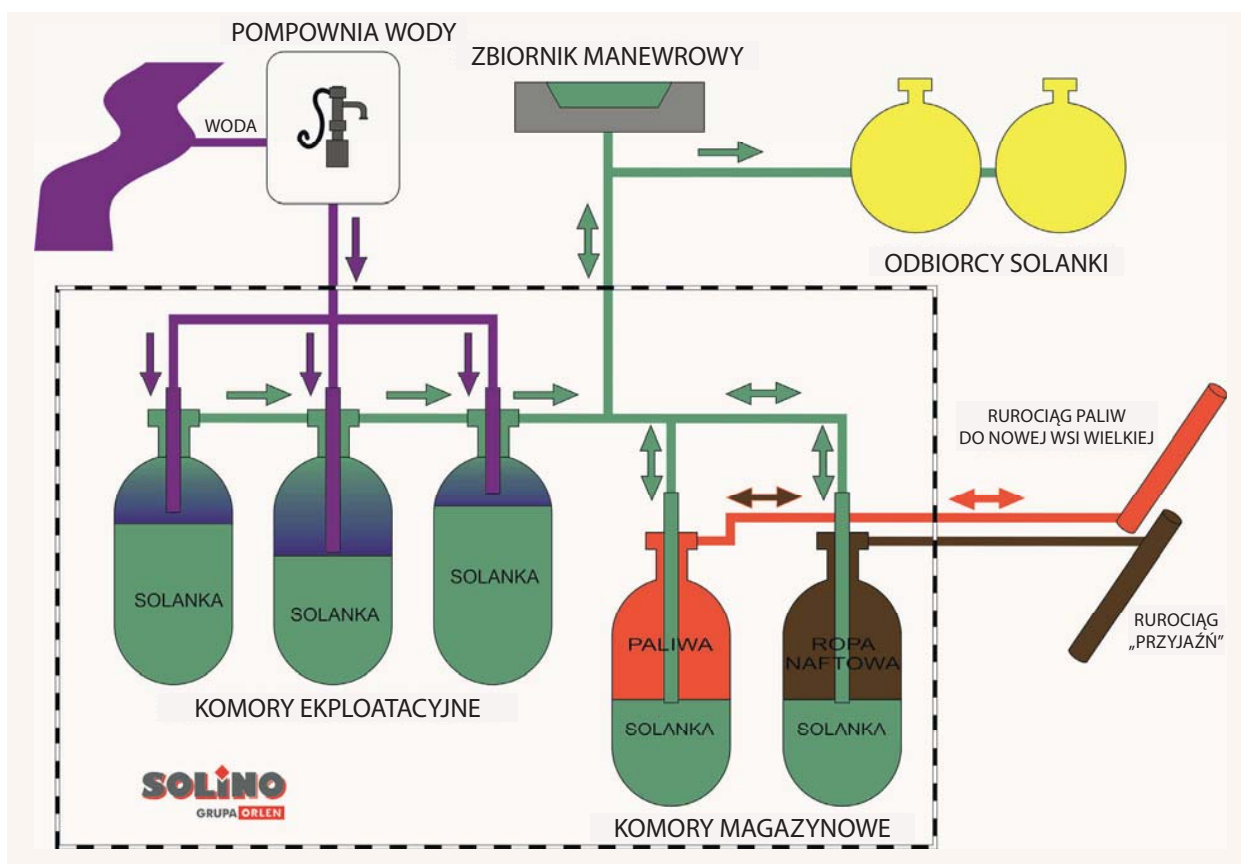
Dla sprawnego przeprowadzenia procesu dostosowania PMRiP Góra do wymogów *ustawy o zapasach*, Spółka wskazała na konieczność uzyskania zgody PERN SA na dokończenie wykonania połączenia rurociągu ropy z IKS Solino z drugą nitką odcinka zachodniego rurociągu Przyjaźń, budowy pompowni pośredniej zwiększającej wydajność na pierwszej nitce odcinka zachodniego rurociągu Przyjaźń oraz uzgodnienia warunków handlowych realizacji przez PERN SA tłoczeń, zgodnie z wydajnościami wymaganymi przez *ustawę o zapasach*.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych trwały uzgodnienia techniczne i projektowe oraz negocjacje umowy regulującej wysokość opłat gwarancyjnych PERN SA w zamian za zapewnienie gotowości do tłoczeń z wymaganą wydajnością. Odnośnie połączenia rurociągu ropy z IKS Solino z drugą nitką rurociągu Przyjaźń, PERN SA kwestionuje możliwość jej realizacji ze względu na ograniczenie zdolności dostaw ropy naftowej dla rafinerii niemieckich, jednakże wstępnie zaakceptował modernizację pierwszej nitki rurociągu Przyjaźń poprzez budowę dodatkowych stacji pomp. Wg wyliczeń PERN SA obecna ilość zgromadzonych zapasów interwencyjnych (znacznie niższa od możliwości magazynowych), może zostać wytłoczona z kawern w terminie 150 dni za pomocą obecnej infrastruktury przesyłowej.

Spółka IKS Solino, opracowała również koncepcję budowy infrastruktury alternatywnej, która będzie niezbędna w przypadku braku porozumienia ze spółką PERN SA. W jej skład wchodzi rurociąg surowcowy IKS Solino – Rafineria Płock (przewidywany koszt 300 mln zł), rurociąg paliwowy IKS Solino – SZ Sobótka⁹⁵ (120 mln zł) lub terminal paliwowy w miejscowości Góra.

Schemat nr 2

Ogólna zasada funkcjonowania PMRiP Góra (materiały IKS Solino SA)



Źródło: Dane uzyskane w Ministerstwie Energii.

⁹⁵ Stacja zasuw.

3.2.4.2. Aktualność wymaganych orzeczeń i ekspertyz technicznych

Ustalenia kontroli dokonane na dzień 30 czerwca 2016 r. w pięciu spółkach świadczących usługi magazynowe wykazały, że użytkowane przez nie urządzenia i instalacje magazynowe (zbiorniki, kawerny), do przechowywania ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego utrzymywane były w należyłym stanie technicznym i posiadały aktualnie wymagane orzeczenia i ekspertyzy techniczne. Zbiorniki naziemne i podziemne magazyny gazu, w tym kawerny solne, objęte były dozorem technicznym i posiadały aktualne decyzje Prezesa UDT oraz świadectwa legalizacji wydawane przez Prezesa GUM lub organ właściwej jednostki tego Urzędu. Kawerny podlegały okresowym pomiarom echometrycznym, celem określenia zmian kształtu i objętości. Zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym*⁹⁶ i przepisami wykonawczymi, KPMG i PMG przed ich oddaniem do eksploatacji, uzyskały stosowne orzeczenia w zakresie szczelności, parametrów ciśnieniowych, głębokości magazynowania.

Zgodnie z zapisami §10 *Porozumienia o współpracy międzyoperatorskiej z dnia 3 czerwca 2015 r.*, OSM oferująca kompleksowy zakres usług magazynowania gazu ziemnego zobowiązana jest niezwłocznie informować OSP o wszelkich zdarzeniach, które uniemożliwiają odbiór zapasu obowiązkowego w czasie nie dłuższym niż 40 dni. Od rozpoczęcia działalności przez OSM nie zaistniały zdarzenia, które uniemożliwiłyby odbiór utrzymywanego zapasu obowiązkowego w czasie nie dłuższym niż 40 dni.

Na przykład:

- **Lotos Terminale SA:** Na dzień 30 czerwca 2016 r. w skład aktywów Spółki wchodziły cztery bazy magazynowo-dystrybucyjne, zlokalizowane w: Czechowicach-Dziedzicach⁹⁷, Piotrkowie Trybunalskim, Poznaniu i Rypinie, o łącznej powierzchni magazynowej ponad 204 tys. m³. Instalacje magazynowe posiadały wymagane orzeczenia i ekspertyzy techniczne. Dla zbiorników pomiarowych przedstawiono aktualne świadectwa legalizacji.

W przedstawionych kontrolującym protokołach niezależnych firm, z badania urządzeń m.in.:

- zabezpieczających i sygnalizujących przenikanie produktu do gruntu,
- zabezpieczających przed emisją par (produktów naftowych) do powietrza,
- sygnalizujących poprawność działania układu poziomu paliwa w zbiorniku,
- przeglądu urządzeń i instalacji technologicznych paliw,

nie wykazano nieprawidłowości i nie sformułowano zaleceń oraz wniosków pokontrolnych w zakresie poprawności funkcjonowania zbadanej infrastruktury magazynowej.

- **PERN SA:** Zapasy interwencyjne ropy naftowej utrzymywane były w czterech bazach magazynowych naziemnych w: Adamowie, Miszewku Strzałkowskim, Górkach Zachodnich (k. Gdańska) i w Terminalu Naftowym w Gdańsku – łącznie 68 naziemnych zbiorników o łącznej pojemności 3 509 tys. m³. Poza zbiornikami spółka dysponuje rurociągami surowcowymi do przesyłu ropy naftowej o łącznej długości 891 km⁹⁸ i rurociągami produktowymi przeznaczonymi do transportu paliw dla PKN Orlen SA o długości 616 km. Spółka realizowała terminowo obowiązek poddawania badaniom technicznym oraz próbom szczelności zbiorniki naziemne oraz rurociągi przesyłowe⁹⁹. Wszystkie zbiorniki były objęte pełnym dozorem UDT. Zbiorniki i rurociągi przesyłowe wyposażone były w urządzenia do stałego monitorowania.

⁹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1125, ze zm.

⁹⁷ Baza znajdująca się w Czechowicach-Dziedzicach, służyła wyłącznie Grupie Lotos SA, która we własnym imieniu tworzyła i utrzymywała zapasy obowiązkowe paliw w tej bazie.

⁹⁸ Rurociągi surowcowe to rurociąg „Przyjaźń” (dwie równoległe nitki), którego długość na terenie Polski wynosi 656 km i rewersyjny odcinek pomorski (Płock–Gdańsk) o długości 235 km.

⁹⁹ Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1853).

- **OLPP sp. z o.o.:** Spółka posiada 19 baz paliw położonych na terenie całego kraju, w których magazynowana jest benzyna, olej napędowy, lekki olej opałowy, biokomponenty, dodatki uszlachetniające do paliw oraz paliwo lotnicze. Łączna pojemność magazynowa wynosi 1 854,5 tys. m³. Wszystkie instalacje magazynowe posiadają aktualne badania i decyzje dopuszczające do eksploatacji. Bezpośrednia kontrola NIK na miejscu w bazach w Koluszkach i Emilianowie potwierdziła, że zbiorniki magazynowe posiadają:

- ważne świadectwa legalizacji,
- zabezpieczenie przed przenikaniem produktów/paliw do gruntu i sygnalizację przecieku,
- zautomatyzowany i zalegalizowany pomiar ilości produktu,
- sygnalizację najwyższego i najniższego dopuszczalnego poziomu paliw,
- stałą instalację gaśniczą (woda, piana).

IKS Solino SA: Spółka dysponuje 12 kavernami solnym (podziemne magazyny), z których w siedmiu, o łącznej powierzchni 4 250 tys. m³, magazynowana jest ropa naftowa, a w pięciu o pojemności 1 880 tys. m³ magazynowany jest olej napędowy i opałowy.

Wszystkie kaverny przed oddaniem do eksploatacji przeszły pomiary echometryczne kształtu i rozmiaru komór (powtarzane są co siedem lat). Na podstawie wyników tych badań Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Górnictwa Surowców Chemicznych Chemkop wydawał orzeczenia o technicznej szczelności danej kaverny.

Ustalono, że kaverny i związane z nimi instalacje przesyłowe posiadają wymagane orzeczenia i ekspertyzy techniczne UDT. Urząd dokonywał regularnie wymaganych badań technicznych, zezwalając na ich eksploatację.

Spółka posiada aktualne certyfikaty zgodności wykonania instalacji pomiarowo-rozliczeniowych przechowywanych paliw z projektem. Stwierdzały one, że badane urządzenia spełniają wymogi prawne, posiadają właściwą kalibrację i konstrukcję instalacji.

IKS Solino zlecała regularnie laboratorium zewnętrznemu dokonywanie badań jakości magazynowanych paliw. Wyniki tych badań potwierdzały zgodność oznaczanych parametrów z wymaganiami norm.

Zgodnie z zapisami Planu Ruchu Zakładu Górniczego, w kavernach wykonywane były badania pod kątem określenia głębokości granicy faz, na której następuje zmiana fizykochemicznych właściwości układu, tj. granicę pomiędzy paliwem ciekłym, a solanką.

Ponadto należy wskazać, że instalacje magazynowe podlegały całodobowemu monitoringowi elektronicznemu.

- **OSM sp. z o.o.:** PGNiG SA posiada siedem podziemnych magazynów przystosowanych do gromadzenia zapasów gazu ziemnego. KPMG: Mogilno i Kosakowo to kaverny solne, PMG: Husów, Strachocina, Swarzów, Brzeźnica, Wierzchowice to wyeksploatowane złoża gazu ziemnego. Wszystkie magazyny połączone są systemem przesyłowym, a ich łączna pojemność wynosi ok. 2,9 mld m³.

PGNiG SA prowadzi ruch górniczy magazynów złożowych dla PMG: Brzeźnica, Husów, Strachocina, Swarzów i Wierzchowice, a OSM ruch zakładów górniczych dla KPMG: Kosakowo i Mogilno.

Zgodnie z udzieloną przez Prezesa URE koncesją na magazynowanie paliw gazowych, OSM zobowiązany jest do utrzymania obiektów instalacji i urządzeń w należywym stanie technicznym.

Stwierdzono, że komory magazynowe podległy okresowym pomiarom echometrycznym celem określenia zmian kształtu i objętości. Pomiary były wykonywane dla każdej komory po pierwszym napełnieniu gazem, a następnie zgodnie z Planem Ruchu Zakładu Górniczego, nie rzadziej niż jeden raz na sześć lat.

Proces magazynowania jest monitorowany elektronicznie całodobowo w zakresie pomiaru ciśnienia głowicowego, temperatury, ilości oddawanego i zatłaczanego gazu oraz stanu pozycji zaworów/zasuw na głowicy.

W magazynach złożowych Strachocin i Wierzchowice oraz magazynach solnych Kosakowo i Mogilno na bieżąco wykonywane były pomiary jakości paliwa gazowego.

Bezpośrednia kontrola NIK w KPMG Kosakowo i KPMG Mogilno wykazała, że instalacje magazynowe, w których przechowywane są zapasy paliw gazowych, w tym zapasy interwencyjne posiadają aktualne wymagane orzeczenia i ekspertyzy techniczne.

4.1 Przygotowanie kontroli

Jednostki objęte kontrolą dobrano w sposób celowy. Były to: Ministerstwo Energii, Urząd Regulacji Energetyki i Agencja Rezerw Materiałowych. Kontrolę w tych jednostkach prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy o NIK* pod względem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 *ustawy o NIK*, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W przedsiębiorstwach świadczących usługi magazynowe (spółki), kontrola przeprowadzona została na podstawie art. 2 ust. 3 *ustawy o NIK* w zakresie niezbędnym dla osiągnięcia celu kontroli i wg kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 *ustawy o NIK* pod względem legalności i gospodarności.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu czynności kontrolnych sporządzonych zostało osiem wystąpień pokontrolnych, które wysłano do kierowników skontrolowanych jednostek. We wszystkich ośmiu przypadkach ocena była pozytywna. Pod adresem centralnych organów administracji rządowej oraz Prezesa Zarządu IKS Solino SA, NIK wniosowała:

do Ministra Energii o:

1. Analizowanie efektywności działania *ustawy o zapasach* oraz *Prawa energetycznego* po nowelizacji uchwalonej 22 lipca 2016 r. w zakresie funkcjonowania systemu zapasów interwencyjnych.
2. Rozważenie wprowadzenia rejestru handlowców i zapasów obowiązkowych gazu ziemnego na wzór rejestru systemu zapasów interwencyjnych.
3. Podjęcie, w uzgodnieniu z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, skutecznych działań w celu uzgodnienia pomiędzy PKN ORLEN SA i PERN SA procedur postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na rynku naftowym lub paliwowym, określających sposób, tryb oraz zakładany czas zapewnienia integralności działania magazynu „Góra” w IKS Solino SA i związanych z nim systemów przesyłowych i transportowych.
4. Wprowadzenie skutecznych mechanizmów nadzoru w zakresie wydawania decyzji administracyjnych związanych z obowiązkiem tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych i gazu ziemnego.

do Prezesa ARM o:

1. Analizowanie i wykorzystywanie w prowadzonych przez ARM postępowaniach administracyjnych w sprawie wymierzania kar przez Prezesa Agencji wszystkich zgromadzonych dowodów i wytycznych wskazywanych przez organ drugiej instancji – ministra, w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.
2. Zapewnienie prawidłowości i aktualności danych zawartych w rejestrze systemu zapasów interwencyjnych.

do Prezesa URE o:

Uwzględnianie w raporcie, sporządzanym na podstawie art. 23 ust. 2a *uPe*, zakresu informacji dotyczących monitorowania funkcjonowania systemu gazowego, w tym warunków świadczenia usług MPG, określonych w art. 23 ust. 2 pkt 20e *uPe*.

do Prezesa Zarządu IKS Solino SA o:

Podjęcie działań zapewniających osiągnięcie parametrów technicznych wyłaczania całości magazynowanych zapasów interwencyjnych paliw oraz ropy naftowej, stosownie do wymogów *ustawy o zapasach*.

W przypadku czterech spółek tj. OSM sp. z o.o., Lotos Terminale SA, PERN SA i OLPP sp. z o.o., NIK odstąpiła od formułowania wniosków pokontrolnych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Energii odnosząc się do wniosków (ad. 1–2 i ad. 4) mających charakter systemowy, wskazał, że zostanie dokonana analiza funkcjonowania dotychczasowych przepisów celem wypracowania zmian zgodnych z nowymi wymogami UE i zapewniających poprawę bezpieczeństwa paliwowego państwa. Odnośnie wniosku ad. 3 poinformował, że wznowione zostały rozmowy ze spółkami pod nadzorem Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej i będą monitorowane przez Ministerstwo.

Prezes ARM w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował o podjętych działaniach organizacyjnych w Agencji celem poprawy prowadzonych postępowań administracyjnych przez Agencję. Wskazał także, że dokonał wzmocnienia nadzoru nad aktualizacją danych w rejestrze zasobów interwencyjnych.

Prezes Zarządu IKS Solino SA w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował, że od czasu prowadzenia kontroli nastąpiły istotne zmiany w zakresie realizacji inwestycji mających wpływ na osiągnięcie parametrów technicznych wyłaczania całości zasobów ropy naftowej i paliw zgromadzonych w podziemnym magazynie kopalni Góra. Zmiany dotyczą planowanego wolumenu zasobów do składowania. Wg spółki wielkości te będą mniejsze niż maksymalna pojemność magazynu, co pozwoli na przesunięcie terminu uzyskania pełnej zdolności operacyjnej wynikającej z budowy rurociągu solankowego łączącego kopalnię soli Mogilno i Góra, do wymogów *ustawy o zasobach*. Informując NIK o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wskazał, że w związku z brakiem zgody CIECH SA na przeprowadzenie rurociągu po gruntach będących jego własnością, IKS Solino SA zintensyfikowało prace nad projektowaniem i budową alternatywnego rurociągu w nowej lokalizacji. Rozpoczęto działania zmierzające do wyłonienia wykonawcy projektu oraz uzyskania wszelkich decyzji administracyjnych, w tym decyzji środowiskowej. Jednocześnie wskazano na kolejne utrudnienie jakie zaistniało we współpracy ze spółką CIECH SA w zakresie wzajemnej współpracy związanej z pozwoleniem wodnoprawnym na pobór wody z rzeki Noteć. Aktualnie pozwolenie dotyczy poboru wody do produkcji solanki przez IKS Solino SA pod potrzeby Soda Polska CIECH SA IKS Solino SA dostosowując obecnie swoją infrastrukturę magazynową do wymogów *ustawy o zasobach* tj. zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Państwa w sytuacjach kryzysowych, zwróciło się do CIECH SA o zrzeczenie się uprawnień do poboru wody w sytuacji interwencyjnego wyłaczania ropy naftowej i oleju napędowego z kawern. Jak wskazano w niniejszym piśmie, pomimo nieustannych prób nawiązania współpracy CIECH SA nie udzielił jakiegokolwiek odpowiedzi. Aktualnie IKS Solino SA wystąpiło do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sprawie zmiany przedmiotowego pozwolenia wodnoprawnego na pobór wody.

Odnośnie współpracy ze spółką PERN SA wskazano, że nie doszło jeszcze do zawarcia żadnych porozumień o udostępnienie infrastruktury przesyłowej.

Wykaz skontrolowanych podmiotów

Jednostka organizacyjna NIK	Jednostka kontrolowana	Adres jednostki
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Energii	00-507 Warszawa, plac Trzech Krzyży 3/5
	Urząd Regulacji Energetyki	02-222 Warszawa, Al. Jerozolimskie 181
	Agencja Rezerw Materiałowych	00-844 Warszawa, ul. Grzybowska 45
	IKS Solino	88-100 Inowrocław, ul. Świętego Ducha 26a tel. 52 354 58 00
	OLPP sp. z o.o. Biuro w Warszawie	09-410 Płock, ul. Wyszogrodzka 133 tel. 24 266 21 05 00-613 Warszawa, ul. T. Chałubińskiego 8 tel. 22 595 43 00
	Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych Przyjaźń SA Biuro w Warszawie	09-410 Płock, ul. Wyszogrodzka 133, tel. 24 266 23 00 00-613 Warszawa, ul. T. Chałubińskiego 8 tel. 22 595 43 85
	Lotos Terminale SA	43-502 Czechowice-Dziedzice, ul. Łukasiewicza 2, tel. 32 323 79 00, 32 323 79 01
operator Systemu Magazynowania sp. z o.o./PGNiG SA KPMG Mogilno PMG Wierzchowice PMG Strachocina KPMG Kosakowo	01-224 Warszawa, ul. M. Kasprzaka 25 tel. 22 589 45 55	

Wykaz udzielonych koncesji przez Prezesa URE w 2015 r.

Tabela Nr 1

Ropa naftowa i paliwa naftowe	Koncesje udzielone w 2015 r. (szt.)	Koncesje ważne na koniec 2015 r. (szt.)
Wytwarzanie	4	46
Magazynowanie	2	55
Przesyłanie	0	2
Obrót	1 077	8 263
Obrót z zagranicą	89	108
Razem	1 172	8 474

Źródło: Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 2 (96) z 30 czerwca 2016 r.

Tabela nr 2

Gaz ziemny	Koncesje udzielone w 2015 r. (szt.)	Promesy koncesji udzielone w 2015 r. (szt.)	Koncesje ważne na koniec 2015 r. (dot. urzędu jako całości w szt.)
Magazynowanie	0	0	1
Przesyłanie lub dystrybucja	5	0	55
Obrót	36 ¹⁾	2	172 ²⁾
Obrót gazem ziemnym z zagranicą	14 ³⁾	14	62 ⁴⁾
Skraplanie gazu ziemnego i regazyfikacja skroplonego gazu ziemnego	2	0	5
Razem	57	16	295

¹⁾ w tym 4 koncesje wydane dla podmiotów mających siedzibę za granicą.

²⁾ w tym 22 koncesji wydanych dla podmiotów mających siedzibę za granicą.

³⁾ w tym 7 koncesje wydane dla podmiotów mających siedzibę za granicą.

⁴⁾ w tym 19 koncesji wydanych dla podmiotów mających siedzibę za granicą.

Źródło: Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 2(96) z 30 czerwca 2016 r.

Pojemności magazynowe przedsiębiorstw sektora paliwowego

Przedsiębiorstwa sektora paliwowego		Pojemności magazynowe: – ropa naftowa i paliwa (tys. m ³) – gaz ziemny (mln m ³)
PERN „Przyjaźń” SA	ropa naftowa	3 509
	paliwa	-
OLPP sp. z .o.o.	ropa naftowa	-
	paliwa	1 854,5
PKN ORLEN SA	ropa naftowa	195
	paliwa	200
IKS Solino SA	ropa naftowa	4 250
	paliwa	1 880
Grupa LOTOS SA	ropa naftowa	432
	paliwa	683,4
LOTOS Infrastruktura SA	ropa naftowa	-
	paliwa	90,3
LOTOS Terminale SA	ropa naftowa	-
	paliwa	204,2
TanQuid Polska sp. z o.o.	ropa naftowa	-
	paliwa	132
inne	ropa naftowa	-
	paliwa	194
PGNiG SA	gaz ziemny	2 900

Regulacje Unii Europejskiej dotyczące kontrolowanej działalności

Od końca lat 60-tych UE była świadoma konieczności zapobiegania potencjalnym niedoborom dostaw ropy naftowej. W związku z tym dyrektywami wprowadzała dla państw członkowskich obowiązek ustanowienia i utrzymywania strategicznych rezerw ropy naftowej początkowo odpowiadający 65 dniom dziennego wewnętrznego zużycia (dyrektywa 68/414/EWG). Następnie zwiększyła obowiązkową wielkość zapasów do odpowiadającej co najmniej 90 dniom dziennego wewnętrznego zużycia (dyrektywa 72/425/EWG). Kolejna dyrektywa 98/93/WE rozwinęła z kolei i wzmocniła przepisy dyrektywy 68/414/EWG. Kodyfikacji ww. dyrektyw UE, a tym samym ich uchylenia dokonała dyrektywa 2006/67/WE z dnia 24 lipca 2006 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych. Dyrektywa ta została uchylona począwszy od dnia 31 grudnia 2012 r. przez dyrektywę 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającą na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych. W myśl art. 25 ust. 1 ww. dyrektywy państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 31 grudnia 2012 r. W drodze odstępstwa od powyższego terminu państwa członkowskie, które nie staną się członkami MAE do dnia 31 grudnia 2012 r. i pokrywają swoje zużycie krajowe produktów ropopochodnych wyłącznie przywozem, wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne konieczne do wypełnienia przepisów art. 3 ust. 1 niniejszej dyrektywy do dnia 31 grudnia 2014 r. Do momentu wprowadzenia w życie tych środków przez te państwa członkowskie utrzymują one zapasy naftowe odpowiadające 81 dniom średniego dziennego przywozu netto.

Implementacji postanowień aktualnie obowiązującej dyrektywy Rady 2009/119/WE do polskiego porządku prawnego dokonała ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie *ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw*, która weszła w życie z dniem 22 lipca 2014 r.

Motyw 11 dyrektywy 2009/119/WE wskazuje, iż: Istnienie we Wspólnocie krajowych centrali zapasów (KCZ) pozwala zbliżyć się do osiągnięcia celów w zakresie dostępności zapasów naftowych oraz zabezpieczenia dostaw energii do państw członkowskich i Wspólnoty. Ustawodawca europejski postrzega zatem systemy „państwowy” i „agencyjny” jako najefektywniejsze w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

W motywie 16 dyrektywy stwierdzono: Na obecnym etapie ilości zapasów, które mają być własnością KCZ lub państw członkowskich, należy ustanowić na poziomie określonym przez każde z zainteresowanych państw członkowskich w sposób niezależny i dobrowolny.

Art. 7 dyrektywy 2009/119/WE przewiduje zatem, iż państwa członkowskie mogą tworzyć KCZ według swobodnego uznania, ale nie muszą, przy czym każde państwo członkowskie może utworzyć swoją KCZ w dowolnym miejscu na terenie Wspólnoty. W przypadku gdy państwo członkowskie tworzy KCZ, przybiera ono postać organu lub agendy, których celem nie jest osiągnięcie zysku i które działają w interesie ogólnym oraz które nie są uznawane za podmiot gospodarczy. Dyrektywa zakłada, że każde z państw członkowskich nie może mieć więcej niż jedną KCZ. Głównym celem KCZ jest nabywanie, utrzymywanie i zbywanie zapasów naftowych zgodnie z celami

dyrektywy 2009/119/WE lub umowami międzynarodowymi dotyczącymi utrzymywania zapasów naftowych. Jest to jedyny organ lub agenda, którym można przyznać uprawnienia do nabywania lub zbywania zapasów specjalnych.

Z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2009/119/WE wynika ponadto, że państwo członkowskie zapewnia utworzenie KCZ, która zobowiązana jest przyjąć zlecenia przedsiębiorców zobowiązanych do tworzenia zapasów w odniesieniu do wielkości koniecznej do zapewnienia prawa podmiotu gospodarczego do zlecenia co najmniej 10%, a do dnia 31 grudnia 2017 r. co najmniej 30% wielkości nałożonego na niego obowiązku. Niezależnie od powyższych regulacji państwo członkowskie może nałożyć na podmiot gospodarczy obowiązek zlecenia KCZ przynajmniej części nałożonego na niego obowiązku (art. 8 ust. 3 dyrektywy 2009/119/WE).

Zgodnie z art. 11 dyrektywy – zlecenia, o których mowa, w żaden sposób nie zmieniają obowiązków spoczywających na państwach członkowskich na mocy niniejszej dyrektywy.

Unormowania te oznaczają, umożliwienie zainteresowanym państwom członkowskim jak najlepsze wykorzystanie prawa krajowego do określenia zakresu uprawnień KCZ, przy jednoczesnym ograniczeniu obciążenia finansowego dla użytkowników końcowych, jakie wynika z działań związanych z tworzeniem zapasów, jednocześnie zezwalając na przechowywanie zapasów w dowolnym miejscu na terenie Wspólnoty oraz przez dowolną KCZ, utworzoną w tym celu, przy czym można wprowadzić zakaz wykorzystywania zapasów w celach komercyjnych.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 zał. 2).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (Dz. Urz. UE L 295 z 12.11.2010 r., str.1).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 256/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii Europejskiej, zastępujące rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 617/2010 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 736/96 (Dz. Urz. UE L 84 z 20.03.2014 r., str. 61).
4. Dyrektywa Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (Dz. Urz. UE L 265 z 9.10.2009 r., str.9).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., str. 94),
6. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1695, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie *ustawy o zapasach* ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 900).
8. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. Nr 229, poz. 1496, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.)
10. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U z 2013 r., poz. 1166, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 591, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1125, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1165).
15. Rozporządzenie z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1059).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 2007 r. w sprawie sposobu i trybu wprowadzania ograniczeń w poborze gazu ziemnego (Dz. U. Nr 178, poz. 1252).
17. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem zapasów interwencyjnych oraz wykazu paliw stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej (Dz. U. poz. 1806).
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie rejestru systemu zapasów interwencyjnych (Dz. U. poz. 1814).
19. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie rodzajów dokumentów uprawniających do pomniejszania wielkości produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej lub paliw, stanowiących podstawę obliczenia wymaganej na dany rok kalendarzowy ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw oraz obliczenia opłaty zapasowej (Dz. U. poz. 1807).

20. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie określenia stawek opłaty zapasowej (Dz. U. poz. 1812).
21. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu obniżania ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw (Dz. U. poz. 1018).
22. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2015 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. poz. 1680), a poprzednio rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1058, ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie organów uprawnionych do wydawania odbiorcom upoważnień do zakupu paliw oraz wzorów tych upoważnień (Dz. U. Nr 87, poz. 582, ze zm.).
24. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 października 2015 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Rezerw Materiałowych (Dz. U. poz. 1738).
25. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1853).
26. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M. P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).
27. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie średniego dziennego przywozu netto ropy naftowej, średniego zużycia krajowego brutto ekwiwalentu ropy naftowej, średniej dziennej produkcji netto gazu płynnego (LPG), średniego dziennego przywozu gazu płynnego (LPG) w 2014 r. oraz wartości współczynników określających gęstość produktów naftowych służących do ich przeliczenia z jednostek objętościowych na jednostki wagowe, stosowanych w 2015 r. (M.P. poz. 263).
28. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 20 sierpnia 2014 r. w sprawie średniego dziennego przywozu netto ropy naftowej, średniego zużycia krajowego brutto ekwiwalentu ropy naftowej, średniej dziennej produkcji netto gazu płynnego (LPG), średniego dziennego przywozu gazu płynnego (LPG) w 2013 r. oraz wartości współczynników określających gęstość produktów naftowych służących do ich przeliczenia z jednostek objętościowych na jednostki wagowe, stosowanych w 2014 r. (M.P. poz. 702).
29. Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (M.P. poz. 377).
30. Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” (M.P. poz. 469).
31. Zarządzenie Nr 11 Ministra Gospodarki z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych (Dz. Urz. MG z 2015 r. poz. 5).
32. Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w zakresie dostaw gazu ziemnego, ropy naftowej i zaopatrzenia rynku w paliwa płynne (Dz. Urz. MG poz. 10).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Rozwoju i Finansów
6. Minister Energii
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Sejmowa Komisja do Spraw Energii i Skarbu Państwa
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
13. Prezes Agencji Rezerw Materiałowych
14. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego