



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP.410.005.01.2021

Pan Michał Kurtyka
Minister Klimatu i Środowiska

ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/017 – Przygotowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych dla gazu ziemnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od dnia 6 października 2020 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję ministra właściwego do spraw energii pełnili: Krzysztof Tchórzewski (Minister Energii od 11 grudnia 2017 r. do 14 listopada 2019 r.), Jacek Sasin (Minister Aktywów Państwowych od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r.) i Michał Kurtyka (Minister Klimatu od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań mających na celu nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w paliwa gazowe oraz nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do czasu zakończenia kontroli) z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych oraz dowodów wytworzonych przed tym okresem, jeżeli miały one istotny wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Adam Kazimierczuk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/51/2021 z 14 czerwca 2021 r. (akta kontroli str. 1-2, 441-442)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Ministra Klimatu i Środowiska zadań mających na celu nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia kraju w paliwa gazowe oraz nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie objętym kontrolą (lata 2018-2021) Minister rzetelnie i terminowo sporządzał sprawozdania z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych. Opracowane zostały dokumenty związane z bezpieczeństwem dostaw gazu w zakresie oceny ryzyka, planu działań zapobiegawczych oraz planu działań na wypadek sytuacji nadzwyczajnej. Minister właściwy do spraw energii współpracował lub podejmował z własnej inicjatywy działania legislacyjne związane z bezpieczeństwem dostaw gazu. Minister monitorował potencjalne ryzyka związane z realizacją inwestycji kluczowych, w tym opóźnienia w budowie gazociągu Baltic Pipe lub zagrożenie jego niezrealizowania i wysoki stopień powstania ryzyka wstrzymania w najbliższych latach dostaw gazu z kierunku wschodniego. Na podstawie uzyskanych informacji od operatorów systemu gazowego oraz analiz własnych, uznał że potencjalne ryzyka nie mają wpływu na bezpieczeństwo zaopatrzenia odbiorców w gaz ziemny, a poziom wydobycia krajowego oraz import gazu (z różnych źródeł) w pełni zaspokoi zakładane zapotrzebowanie.

¹ Dalej także: MKiŚ lub Ministerstwo.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja zadań mających na celu nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w paliwa gazowe oraz nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*⁴ oraz ustawy z dnia 7 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁵, minister właściwy do spraw energii odpowiada m.in. za bezpieczeństwo energetyczne kraju, w tym bezpieczeństwo dostaw energii, surowców energetycznych i paliw, oraz w zakresie infrastruktury za funkcjonowanie systemów energetycznych. W zakresie kompetencji ministra znajdują się m.in. kwestie związane z realizacją polityki energetycznej państwa i ustalaniem zasad funkcjonowania systemów energetycznych, w tym systemu gazowego. W odniesieniu do przedsiębiorstw energetycznych i realizowanych przez nie projektów, kompetencje związane z bezpośrednim nadzorem, przypisane zostały Pełnomocnikowi Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej (m.in. w odniesieniu do operatora systemu przesyłowego gazowego) i ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych (w odniesieniu do większości pozostałych przedsiębiorstw energetycznych, w których udziały lub akcje posiada Skarb Państwa).

Stosownie do postanowień unijnych aktów prawnych⁶, minister właściwy do spraw energii uczestniczył w kształtowaniu otoczenia regulacyjnego dla rynku gazu ziemnego na poziomie Unii Europejskiej, poprzez m.in. realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego polegających na wydawaniu w miarę konieczności decyzji w sprawie uruchomienia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, wnioskowania do Rady Ministrów o wprowadzenie ograniczeń w poborze gazu ziemnego czy też sprawowanie funkcji organu właściwego w rozumieniu rozporządzenia 2017/1938.

Minister właściwy do spraw energii – jako organ właściwy zgodnie z przepisami rozporządzenia 2017/1938 w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Polski – sporządził (na podstawie art. 8 rozporządzenia) pozalegisłacyjne dokumenty o charakterze planistyczno-strategicznym, takie jak:

- *Ocena ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw gazu ziemnego do Polski*⁷. Sporządzony w 2019 r. dokument zawiera m.in. opis i charakterystykę krajowego systemu gazowego, określenie wskaźników i zdolności technicznej infrastruktury gazowniczej, identyfikację ryzyk politycznych, technologicznych, rynkowych i społecznych, wraz z analizą potencjalnych scenariuszy związanych z wystąpieniem zakłóceń w dostawach lub powstaniem awarii.

Wyniki zawartych w tym dokumencie analiz, przygotowanych we współpracy z operatorem systemu przesyłowego gazowego, wskazują, że w większości z przyjętych scenariuszy istnieje możliwość pełnego pokrycia zapotrzebowania

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 716, ze zm. Dalej także: ustawa *Prawo energetyczne*.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010 (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 28.10.2017 L 280/1) – dalej także rozporządzenie 2017/1938 oraz rewizja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE.

⁷ Dalej także: *Ocena ryzyka*.

Poprzednia *Ocena ryzyka* sporządzona została w 2016 r. na podstawie art. 9 ust. 1 rozporządzenia 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.

wszystkich odbiorców w przykładowej dobie szczytowego zapotrzebowania lub w krótkim okresie trwania zakłóceń. Jednocześnie wyeksponowana została potencjalna możliwość braku zbilansowania zapotrzebowania na gaz ziemny, zwłaszcza w sytuacji przedłużającego się okresu trwania zakłóceń, pomimo zastosowania wszelkich dostępnych środków (rynkowych i nierynkowych) zarówno po stronie podażowej, jak i popytowej.

Z analizowanych w *Ocenie ryzyka* scenariuszy (przedstawionych w Podsumowaniu krajowej oceny ryzyka), wynika, że w przypadku potencjalnej sytuacji kryzysowej (zakłóceń w dostawach, wstrzymania dostaw gazu z kierunku wschodniego przez wszystkie punkty wejścia, awarii infrastruktury) kluczowe dla poprawy sytuacji bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego będzie m.in. zakończenie realizacji inwestycji w zakresie budowy lub rozbudowy połączeń międzysystemowych, terminali LNG oraz rozbudowy systemu przesyłowego.

Do elementów zwiększających odporność systemu krajowego na nadzwyczajne zakłócenia i ewentualne niedobory dostaw gazu ziemnego, zaliczyć należy w szczególności dywersyfikację dostaw oraz dalszą integrację systemu gazowego z systemami innych państw.

- *Plan działań zapobiegawczych* (z 2019 r.) zawierający m.in. opis regionalnego i krajowego systemu gazowego, ocenę ryzyka, standardy w zakresie infrastruktury, rynkowe i nierynkowe środki zapewniające bezpieczeństwo dostaw oraz obowiązki świadczenia usług użyteczności publicznej. Z wykonanych analiz wynikało, że polski system gazowy jest wrażliwy na całkowite wstrzymanie dostaw gazu ziemnego z kierunku wschodniego w sytuacji wystąpienia nadzwyczajnie wysokiego poziomu zapotrzebowania na gaz ziemny (występującego statystycznie raz na 20 lat) do czasu zakończenia budowy infrastruktury dywersyfikującej źródła dostaw gazu do Polski. Na zwiększenie możliwości eliminacji skutków ewentualnego wystąpienia zakłóceń w dostawach gazu ziemnego wpływ będzie miało zakończenie budowy dwukierunkowych połączeń międzysystemowych (Polski z Litwą, Słowacją, Ukrainą i Czechami), zakończenie budowy gazociągu Baltic Pipe, rozbudowa terminalu LNG w Świnoujściu, budowa pływającego terminalu regazyfikacyjnego w Zatoce Gdańskiej i dalsza integracja polskiego systemu gazowego z systemami innych krajów.

Do rynkowych środków zapobiegawczych, zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego po stronie podażowej, zaliczono m.in.: zwiększenie elastyczności produkcji (w ograniczonym stopniu realizacji), w tym przekierowanie gazu zaazotowanego do odazotowni w celu zwiększenia produkcji gazu ziemnego wysokometanowego, zwiększenie elastyczności importu (poprzez tryb odwróconego przepływu przy wykorzystaniu punktu wejścia Mallnow na granicy z Niemcami), komercyjne magazynowanie gazu ziemnego w podziemnych magazynach, zwiększenie zdolności regazyfikacyjnych terminalu LNG w Świnoujściu, dywersyfikację źródeł i dróg dostaw gazu, stosowanie umów na dostawy gazu zarówno krótko- jak i długoterminowych, rozbudowę infrastruktury głównie w zakresie połączeń międzysystemowych oraz budowę gazociągu Baltic Pipe.

Do pozarynkowych środków zapobiegawczych zaliczono m.in. zapasy obowiązkowe gazu ziemnego czy też ograniczenia w poborze gazu ziemnego (nie obejmujące dostaw do gospodarstw domowych).

- *Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej* (z 2019 r.) przedstawiał środki i procedury postępowania, w tym schematy obiegu informacji i działań podejmowanych w celu ograniczenia lub usunięcia skutków zakłóceń

w dostawach gazu ziemnego oraz zapobiegania zakłóceniom dostaw w poszczególnych stanach kryzysowych.

(akta kontroli str. 5-18, 251-421)

Dokumentem komplementarnym dla *Planu na wypadek sytuacji nadzwyczajnej* była *Instrukcja powiadamiania w sytuacjach kryzysowych w zakresie dostaw gazu ziemnego do Polski*, stanowiąca praktyczne zestawienie najważniejszych zdarzeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo funkcjonowania systemu gazowego oraz danych kontaktowych osób do których powinny trafić informacje o materializacji takiego zdarzenia. Celem opracowania *Instrukcji* było zapewnienie sprawnego monitorowania bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego oraz umożliwienie szybkiego reagowania na ewentualne kryzysy przez właściwe organy administracji dzięki sprawnemu przepływowi informacji.

(akta kontroli str. 552-556)

Według wyjaśnień⁸ Ministra Klimatu i Środowiska, zgodnie z przepisami rozporządzenia 2017/1938, ww. dokumenty (*Ocena ryzyka, Plan działań zapobiegawczych oraz Plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnej*) ulegają (podlegają) aktualizacji co cztery lata, chyba że okoliczności wymagają częstszych aktualizacji. W opinii Ministra w okresie objętym kontrolą, na podstawie informacji otrzymywanych od operatora systemu przesyłowego gazowego w zakresie przygotowania systemu gazowego do sezonu zimowego oraz na podstawie informacji o realizacji kluczowych inwestycji infrastrukturalnych, nie stwierdzono okoliczności, które uzasadniałyby konieczność ponownego opracowania ww. dokumentów. Okoliczność taka będzie miała miejsce po 2022 r., czyli po oddaniu do użytku nowej infrastruktury dywersyfikacyjnej, co wpisuje się w konieczność przygotowania nowych dokumentów w 2023 r.

Według wyjaśnień⁹ Ministra opracowaniu nowego dokumentu, które będzie miało miejsce w 2023 roku, towarzyszyć będzie pogłębiona analiza wszystkich istotnych scenariuszy zagrożeń dla bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Polski, w sytuacji ukończenia budowy szeregu inwestycji dywersyfikacyjnych.

(akta kontroli str. 438-450)

Według wyjaśnień¹⁰ Ministra Klimatu i Środowiska, jako istotny element realizacji nadzoru nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych należy wskazać powołanie¹¹ *Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa*, którego celem było zapewnienie stałego forum dla dyskusji i wymiany poglądów w sprawie kluczowych aspektów funkcjonowania sieci i rynku gazu ziemnego, jak również zapewnienia koordynacji pomiędzy organami administracji w tym zakresie. Stałymi członkami *Zespołu* są przedstawiciele Ministra Aktywów Państwowych, Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dzięki szerokiej reprezentacji kluczowych dla bezpieczeństwa energetycznego państwa organów administracji publicznej *Zespół* posiada odpowiednie kompetencje dla planowania, inicjowania i koordynowania działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działań zaradczych i interwencyjnych w sytuacji zagrożenia tego bezpieczeństwa. W sytuacjach szczególnie złożonych, w celu przyjęcia rozwiązań najbardziej optymalnych z punktu widzenia systemu gazowego, na spotkania

⁸ Pismo Ministra Klimatu i Środowiska z 27 sierpnia 2021 r. znak: DELG-WG.081.1.2021.MH (NIK2), podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu w MKiŚ.

⁹ Tamże.

¹⁰ Pismo MKiŚ z 15 lipca 2021 r.

¹¹ Zespół powołany zarządzeniem Ministra Klimatu z dnia 26 marca 2020 r. (Dz. Urz. Ministra Klimatu poz. 18), kontynuuje prace przy Ministrze Klimatu i Środowiska.

Zespołu zapraszani są eksperci z innych organizacji – przedstawiciele m.in. operatorów infrastruktury krytycznej, przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie objętym pracami Zespołu, innych organów administracji rządowej i samorządowej i komórek organizacyjnych Ministerstwa. Dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu informacji mogących mieć kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego państwa, posiedzenia Zespołu odbywają się w trybie niejawnym o klauzuli zastrzeżone.

Uzupełnieniem działań ministra właściwego do spraw energii w ramach ww. Zespołu było uzyskiwanie od Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej¹² okresowych informacji dotyczących postępu w realizacji inwestycji dywersyfikacyjnych, tj. gazociągu Baltic Pipe i terminali LNG, oraz rozbudowy systemu gazowego mającej na celu zapewnienie odpowiedniej przepustowości w krajowym systemie.

W okresie objętym kontrolą, minister właściwy do spraw energii, reprezentowany przez właściwego podsekretarza stanu¹³ lub członka dyrekcji departamentu właściwego merytorycznie¹⁴, siedmiokrotnie¹⁵ brał udział w posiedzeniach *Międzyresortowego Zespołu do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej*. Jednym z tematów poruszanych na posiedzeniach tego Zespołu był stan prac nad gazociągiem Baltic Pipe. Według wyjaśnień¹⁶ Ministra Klimatu i Środowiska z uwagi na wnioski z ostatniego spotkania tego Zespołu nie było konieczności dodatkowego omawiania tego zagadnienia na posiedzeniu „Zespołu ds. zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Państwa”.

(akta kontroli, str. 5-24, 438-450, 826-830)

Kolejnym narzędziem służącym do realizacji nadzoru ministra nad bezpieczeństwem energetycznym, był powołany *Zespół do spraw lokalnego bezpieczeństwa energetycznego*¹⁷, którego celem było wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach zmierzających do zaspokajania lokalnych potrzeb energetycznych.

W związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemiologicznego w państwie powołany¹⁸ został *Zespół Zarządzania Kryzysowego Ministra Klimatu w sprawie zagrożenia epidemicznego COVID-19*¹⁹. Jednym z efektów działania tego zespołu

¹² Pełnomocnik ten sprawuje nadzór nad operatorem systemu przesyłowego gazowego, który odpowiedzialny jest za realizację inwestycji.

¹³ Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Energii (lata 2018-2019) i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (2020 r.).

¹⁴ Zastępca Dyrektora Departamentu Ropy i Gazu w Ministerstwie Energii, Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich i Instrumentów Rozwojowych w Ministerstwie Energii (lata 2018-2019) i Zastępca Dyrektora Departamentu Elektroenergetyki i Gazu w MKiŚ (2020 r.).

¹⁵ Po trzy spotkania w roku 2018 i 2019 oraz jedno w 2020 r.

¹⁶ Pismo Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 sierpnia 2021 r. (NIK3).

¹⁷ Zespół powołany zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 maja 2021 r. (Dz. Urz. Ministra Klimatu i Środowiska poz. 47). W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele komórek organizacyjnych Ministerstwa w zakresie elektroenergetyki i gazu, ciepłownictwa, rozwoju odnawialnych źródeł energii, obsługi prawnej, strategii i planowania transformacji klimatycznej i zrównoważonego rozwoju miast. Do głównych zadań Zespołu należy m.in. analiza lokalnego systemu planowania energetycznego oraz wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków związanych z planowaniem energetycznym oraz wypracowanie koncepcji usprawnienia wykonywania obowiązków gmin w tym zakresie, wypracowanie rekomendacji w zakresie zasad weryfikacji i kontroli realizacji obowiązków, wypracowanie koncepcji zwiększenia roli samorządu województwa w nadzorze nad wykonywaniem obowiązków gmin, analiza możliwości wprowadzenia rozwiązań zwiększających wiedzę organów gmin na temat obowiązków związanych z planowaniem energetycznym oraz korzyści dla gmin z prawidłowego wykonywania ich zadań w tym zakresie, analiza możliwości usprawnienia inwestycji liniowych z zakresu energetyki na poziomie lokalnym.

¹⁸ Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 30 marca 2020 r. (Dz. Urz. Ministra Klimatu poz. 19), zmienione zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 listopada 2020 r. (Dz. Urz. Ministra Klimatu i Środowiska poz. 13).

¹⁹ Do zadań Zespołu należy zapewnienie realizacji zadań Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie monitorowania zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, w tym informowania o gotowości do świadczenia

był opracowany projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska zmieniającego rozporządzenie²⁰ Ministra Gospodarki z dnia 28 września 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy budowie i eksploatacji sieci gazowych oraz uruchomienia instalacji gazowych gazu ziemnego, w celu wprowadzenia zmian umożliwiających spółkom odpowiednie dostosowanie procedur do wyzwań związanych z epidemią.

(akta kontroli, str. 426-435)

Według wyjaśnień²¹ Ministra Klimatu i Środowiska, *Europejska Sieć Operatorów Przesyłowych Gazu* (ENTSO-G) we współpracy z krajowymi operatorami systemów przesyłowych, przygotowuje dwa razy w roku analizę wytrzymałości systemu na zakłócenia dostaw gazu spoza UE, która omawiana jest na *Grupach Koordynacyjnych ds. Gazu*²² w celu przygotowania systemu (w ujęciu krajowym, jak i regionalnym) na ewentualne zakłócenia w dostawach gazu.

W ramach kompetencji kształtowania otoczenia regulacyjnego rynku gazu ziemnego, w okresie objętym kontrolą, minister właściwy do spraw energii podejmował inicjatywy oraz działania w zakresie współpracy z właściwymi organami w celu opracowania i wprowadzenia zmian legislacyjnych. Wprowadzono nowe regulacje m.in. w zakresie zapewnienia dostawy do odbiorców chronionych na wypadek niewystarczających wolumenów gazu ziemnego w sieci²³, dostosowania kształtu systemu zapasów obowiązkowych gazu ziemnego do zastrzeżeń Komisji Europejskiej dotyczących nadmiarowego charakteru tego środka²⁴, zmniejszenia utrudnienia w dostępie operatorów gazowych do nieruchomości przez które przebiega infrastruktura gazowa w celu zapewnienia sprawności elementów infrastruktury gazowej czy skrócenia czasu niezbędnego do przeprowadzenia i ukończenia procesu inwestycyjno-budowlanego²⁵. Działania te pozwoliły na uproszczenie procesu inwestycyjnego w nową infrastrukturę dystrybucyjną gazu,

usług przez sektory energetyczne kraju, stanie zasobów rezerw materiałowych znajdujących się we właściwości Agencji Rezerw Materiałowych, gospodarowaniu odpadami, stanie zagrożeń w obszarze cyberbezpieczeństwa, środowiska, oraz wypracowywanie propozycji dla Ministra dotyczących działań w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania tym zagrożeniom, w sytuacji stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Udział w posiedzeniach Zespołu brali przedstawiciele Ministra Klimatu i Środowiska, Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz przedstawiciele spółek kluczowych dla funkcjonowania rynku gazu ziemnego w Polsce.

²⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 2, poz. 6. Celem wprowadzenia zmiany rozporządzenia było dostosowanie do obecnej sytuacji na rynku gazu wywołanej epidemią COVID-19, która spowodowała braki kadrowe oraz nieprzewidywalność co do liczby dostępnych pracowników w przedsiębiorstwach energetycznych – co ma wpływ na zapewnienie ciągłości wykonywania prac gazoniebezpiecznych. Projektowane zmiany mają na celu umożliwienie wykonywania tych prac w sytuacji zmniejszonej liczby dostępnych pracowników.

²¹ Pismo MKiŚ z dnia 15 lipca 2021 r.

²² Grupa ta, zgodnie z rozporządzeniem 2017/1938 funkcjonuje na poziomie Unii Europejskiej i stanowi forum wymiany informacji o wydarzeniach, które mogą mieć potencjalny wpływ na bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego w poszczególnych państwach członkowskich oraz podejmowanych działaniach w tym zakresie.

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2021 r. w sprawie sposobu i trybu wprowadzania ograniczeń w poborze gazu ziemnego (Dz.U. poz. 549).

²⁴ 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 2020 r. poz. 411, ze zm.), dalej ustawa o zapasach.

²⁵ Ustawa z 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 51) – wprowadzająca m.in. zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dla gazociągów dystrybucyjnych o ciśnieniu poniżej 0,5 MPa; ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2348), która nadała rygor natychmiastowej wykonalności decyzji zobowiązującej właściciela nieruchomości do jej udostępnienia na potrzeby wykonania przez operatora czynności eksploatacyjnych; ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1080), która uprościła proces nabywania przez operatorów systemów dystrybucyjnych nieruchomości rolnych; ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego (Dz.U. poz. 1724), która rozszerzyła zakres strategicznych inwestycji infrastrukturalnych również o niektóre projekty gazociągów dystrybucyjnych.

przyczyniając się do sprawniejszej realizacji Programu Przyspieszenia Inwestycji w Sieć Gazową Polski, zainaugurowanego w październiku 2018 r.

W udzielonych wyjaśnieniach²⁶ Minister Klimatu i Środowiska zaznaczył, że w jego ocenie *na podstawie dostępnych informacji, brak jest zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Polski, w tym dostaw po roku 2022. Stanowisko takie potwierdza zarówno opracowana przez ministra właściwego do spraw energii „Ocena ryzyka”, jak również sprawny postęp w realizacji kluczowych inwestycji gazowych o charakterze transgranicznym. Budowane obecnie zdolności przesyłowe z różnych kierunków zapewnią odpowiednie zdolności importowe, nawet w razie jakichkolwiek opóźnień w oddaniu któregoś z tych projektów/odcinków projektu.* Minister podkreślił, że zgodnie z dostępnymi danymi, istniejące i nowe przepustowości na wejściach do systemu polskiego pozwalają na zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Polski, nawet w przypadku całkowitego wyłączenia jednego z punktów wejścia, tj. np. bez elementu infrastruktury takiego jak Baltic Pipe. Zgodnie z danymi technicznymi tych połączeń Polska będzie dysponowała mocami na poziomie niemal 28 mld m³ w ujęciu rocznym, przy spodziewanym zapotrzebowaniu w 2023 roku na poziomie 19,3 mld m³.

Jednocześnie Minister poinformował, że *na chwilę obecną nie opracowano planu awaryjnego bez uwzględnienia dostaw z Baltic Pipe. Brak opracowania takiego planu wynika przede wszystkim z braku realnego zagrożenia dla realizacji gazociągu Baltic Pipe. Dodatkowo (...), nawet w przypadku braku pełnej przepustowości gazociągu Baltic Pipe w 2023 roku, istniejące moce dostaw do Polski będą wystarczające dla zapewnienia pełnego pokrycia zapotrzebowania na gaz, wyłączając dostawy z obecnego kontraktu jamalskiego. Wydarzenia²⁷, które miały miejsce w czerwcu 2021 r. mogą mieć wpływ na termin oddania pełnych mocy infrastruktury towarzyszącej gazociągu po stronie duńskiej, niemniej na podstawie informacji otrzymywanych od OGP Gaz System SA oraz Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, brak jest konieczności dla opracowania planów awaryjnych w tym względzie.*

(akta kontroli, str. 826-830, 833-837)

Istniejące i planowane połączenia międzysystemowe oraz terminal LNG pozwolą na zagwarantowanie mocy importowych wystarczających dla zaspokojenia zapotrzebowania Polski na gaz ziemny po 2022 r. (35,9 mld m³/rok w 2023 r. i 38-42 mld m³/rok po 2023 r.)

Ponadto Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił²⁸, że *wyrazem aktywnego podejścia do kwestii zapotrzebowania na paliwa gazowe w gospodarce są kolejne inwestycje w rozwój infrastruktury dywersyfikacyjnej wykraczające poza horyzont 2022-2023. W szczególności mowa tu o budowie terminala FSRU w Zatoce Gdańskiej, który odpowiada na rosnący popyt na gaz ziemny.*

Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi²⁹ obowiązującymi w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, za nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu gazowego odpowiadał Departament Elektroenergetyki i Gazu. Departament realizował zadania w zakresie m.in. zapewnienia obsługi organizacyjnej Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa, analizy i opracowania informacji dla

²⁶ Pismo Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 sierpnia 2021 r. znak: DELG-WG.081.1.2021.MH (NIK3) podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu w MKiŚ.

²⁷ Informacja w sprawie uchylecia decyzji środowiskowej dla realizacji części projektu Baltic Pipe przez organ odwoławczy Duńskiej Agencji Energii.

²⁸ Pismo Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 sierpnia 2021 r. (NIK4).

²⁹ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Elektroenergetyki i Gazu MKiŚ z dnia 12 stycznia 2021 r. Wcześniej obowiązywał Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Elektroenergetyki obowiązujący od 17 lipca 2020 r. Wcześniejsze regulaminy organizacyjne funkcjonowały w ramach Ministerstwa Energii i Ministerstwa Aktywów Państwowych.

kierownictwa resortu w sprawie funkcjonowania sieci gazowej oraz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu oraz inicjacji i prowadzenia działań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego państwa. M.in. w celu zwiększenia efektywności nadzoru nad bezpieczeństwem paliwowym państwa poprzez zapewnienie aktualnych informacji dla członków kierownictwa Ministerstwa, Departament Elektroenergetyki i Gazu opracowuje, przy wykorzystaniu badań statystycznych prowadzonych na zamówienie ministra właściwego do spraw energii przez Agencję Rynku Energii, kwartalne informacje w zakresie sytuacji na rynku gazu ziemnego i bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Zdaniem Ministra Klimatu i Środowiska taka praktyka pozwala na bieżąco adresować ewentualne ryzyka w tym zakresie.

(akta kontroli str. 438-450, 464-490, 833-837)

W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw energii przygotował³⁰ trzy sprawozdania z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych – za rok 2018, 2019 i 2020.

Sprawozdania z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych sporządzane były terminowo i rzetelnie, zgodnie z obowiązkami wynikającymi z przepisów art. 15b ust. 6-8 ustawy *Prawo energetyczne* – tj. ujęcie w sprawozdaniach stosownych wniosków oraz informacji³¹, zamieszczenie sprawozdań na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej³² oraz przekazywanie³³ ich do Komisji Europejskiej.

W sprawozdaniu za 2020 r. Minister Klimatu i Środowiska przedstawił³⁴, iż *sprawozdanie holistycznie odnosi się do stanu polskiego sektora gazu ziemnego, opierając się przy tym na danych zebranych u źródła – organy administracji publicznej, takie jak Minister Klimatu i Środowiska czy Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, jak również od spółek działających na rynku gazu ziemnego. Jak wyjaśnił³⁵ Minister Klimatu i Środowiska, przy przygotowaniu sprawozdania z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych minister właściwy do spraw energii opiera się zarówno na wiedzy eksperckiej i doświadczeniu pracowników obsługującego go urzędu, innych organów administracji nadzorujących poszczególne aspekty funkcjonowania systemu gazowego (np. Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej), jak również na informacjach uzyskanych od uczestników rynku. Źródłem danych oraz informacji wykorzystywanych przy tworzeniu sprawozdań były przede wszystkim: raport operatora systemu przesyłowego gazowego spółki OGP Gaz-System SA z realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu gazowego³⁶, raport dotyczący przygotowania systemu gazowego do*

³⁰ Zgodnie z art. 15b ustawy *Prawo energetyczne*.

³¹ Informacje o których mowa w art. 15b ust. 2 i 6 ustawy *Prawo energetyczne*: w szczególności źródła i kierunki zaopatrzenia gospodarki krajowej w paliwa gazowe oraz możliwości dysponowania tymi źródłami, stan infrastruktury technicznej sektora gazowego, działania podejmowane dla pokrycia szczytowego zapotrzebowania na paliwa gazowe oraz postępowanie w przypadku niedoborów ich dostaw, przewidywane zapotrzebowanie na paliwa gazowe oraz planowane lub będące w budowie zdolności przesyłowe paliw gazowych.

³² Odpowiednio w poszczególnych latach, jedno na stronie www.gov.pl/web/aktywa-państwowe i dwa na stronie bip.mos.gov.pl/energetyka.

³³ Pismo przekazujące z dnia 9 lipca 2019 r., 18 sierpnia 2020 r. i z 10 sierpnia 2021 r.

³⁴ Str. 3.

³⁵ Pismo podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu w MKiŚ z dnia 15 lipca 2021 r. znak: DELG-WG.081.1.2021.MH.

³⁶ W szczególności dotyczące zdolności przesyłowych sieci oraz mocy źródeł przyłączonych do tej sieci, jakości i poziomu utrzymania sieci, podejmowanych działań mających na celu pokrywanie szczytowego zapotrzebowania na paliwa gazowe, w tym w przypadku wystąpienia przerw w dostarczaniu tych paliw do sieci, sporządzanych planów.

sezonu zimowego³⁷, miesięczne raporty ww. spółki z realizacji inwestycji kluczowych, informacje przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i podmiotów dokonujących przywozu gazu ziemnego (związane z realizacją obowiązku wynikającego z ustawy o zapasach), miesięczne raporty Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej z realizacji projektu Baltic Pipe oraz projektu rozbudowy terminalu LNG, sprawozdania z postępów realizacji projektów będących przedmiotem wspólnotowego zainteresowania (PCI), raporty w sprawie postępu z realizacji Programu przyspieszania inwestycji w sieć gazową Polski realizowanego przez Polską Spółkę Gazownictwa sp. z o.o. w latach 2018-2022, informacje zgromadzone w ramach prowadzonych prac legislacyjnych, dokumenty w postępowaniach³⁸ prowadzonych przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, badania statystyczne (w tym kwartalne biuletyny statystyczne - Informacja statystyczna o rynku gazu ziemnego w Polsce i trendach na tym rynku) Ministra Energii, Ministra Klimatu i Ministra Klimatu i Środowiska prowadzone przez Agencję Rynku Energii oraz bilans zasobów złóż i kopalin w Polsce, opracowany przez Państwowy Instytut Geologiczny.

Jak wyjaśnił³⁹ Minister Klimatu i Środowiska, w swojej istocie Sprawozdanie stanowi więc zagregowany zbiór kluczowych informacji dotyczących funkcjonowania polskiego systemu gazowego oraz identyfikacji zagrożeń związanych z bezpieczeństwem dostaw. W konsekwencji, w związku z przypisaną Sprawozdaniu funkcją sprawozdawczą, na potrzeby przygotowania samego dokumentu, nie istnieje co do zasady potrzeba wytworzenia dodatkowych analiz, notatek czy innych dokumentów, a całość informacji i wniosków wyciągniętych na podstawie zgromadzonych informacji jest ujęta w samym Sprawozdaniu.

Jak wyjaśnił⁴⁰ Minister, „Informacje ujęte w cyklicznie przekazywanych raportach, które obejmują w szczególności informacje w zakresie harmonogramu realizacji inwestycji, postępu prac oraz stopnia osiągnięcia kamieni milowych, dawały podstawę do uprawnionego twierdzenia, że nie są zagrożone terminy realizacji inwestycji budowy połączeń międzysystemowych Polska-Słowacja i Polska-Litwa. Bazowanie na danych pochodzących bezpośrednio od operatora, pozwala ministrowi właściwemu do spraw energii na opieranie się na najaktualniejszych oraz najbardziej wiarygodnych danych dotyczących realizacji tych inwestycji. Natomiast wniosek o braku zagrożenia dla terminowej realizacji budowy gazociągu Baltic Pipe wynika z informacji przekazywanych przez Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, a więc organu, który sprawuje bezpośredni nadzór nad operatorem systemu przesyłowego odpowiedzialnym za realizację tych projektów, i posiada odpowiednie instrumenty dla uzyskania informacji w sprawie rzeczywistego etapu prac nad tymi elementami infrastruktury, jak również informacji w sprawie powstania ewentualnych ryzyk dla terminowej realizacji. Mając na uwadze dostęp do danych pochodzących bezpośrednio od podmiotów zaangażowanych w realizację kluczowych projektów infrastrukturalnych, zasadnym wydaje się uznanie, że terminowa realizacja projektów nie jest zagrożona. Dane te były na bieżąco analizowane, a raporty podsumowujące przebieg prac przekazywane do wiadomości kierownictwa Ministerstwa Klimatu i Środowiska, a wcześniej Ministerstwa Energii. Dodatkowo, w ramach

³⁷ Z uwzględnieniem analizy możliwości zbilansowania szczytowego zapotrzebowania na gaz ziemny i dostaw w warunkach bezawaryjnych.

³⁸ Postępowania m.in. Nord Stream 2 przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE, RFN przeciwko RP, PGNiG przeciwko Komisji Europejskiej, OGP Gaz-System SA przeciwko Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).

³⁹ Pismo z dnia 15 lipca 2021 r. znak: DELG-WG.081.1.2021.MH.

⁴⁰ Tamże.

wspominanego wcześniej Zespołu Zarządzania Kryzysowego, wpływały informacje o braku negatywnego wpływu pandemii COVID-19 na terminowość realizacji kluczowych projektów infrastrukturalnych, w tym na budowę gazociągu Baltic Pipe i połączeń Polska-Litwa i Polska-Słowacja.

(akta kontroli, str. 5-250, 454-458, 497-551)

Ponadto, na podstawie dokumentów służących jako podstawa do sporządzenia sprawozdania z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych, opracowywana jest corocznie informacja o przygotowaniu systemu gazowego do sezonu zimowego, która jest omawiana na posiedzeniach Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Według wyjaśnień⁴¹ Ministra Klimatu i Środowiska *nie ma podstaw do uznania, że istnieje znaczące ryzyko dla bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Polski w związku z wydarzeniami związanymi z realizacją gazociągu Baltic Pipe oraz infrastruktury towarzyszącej. Swoją ocenę w zakresie ryzyk dla bezpieczeństwa dostaw minister właściwy do spraw energii przedstawia rokrocznie w przygotowywanym sprawozdaniu z monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych. Obecnie realizowane są projekty transgraniczne, które pozwolą na zwiększenie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Polski, takie jak: rozbudowa terminalu LNG w Świnoujściu, budowa gazociągu Baltic Pipe oraz połączeń międzysystemowych z Litwą i Słowacją. Na podstawie powyższego należy dojść do wniosku, że realizowana konsekwentnie polityka dywersyfikacji źródeł dostaw gazu nie opiera się tylko na jednym projekcie, a polega na umożliwieniu zaspokajania zapotrzebowania na gaz z wielu kierunków.*

W podanych w Sprawozdaniu z bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za 2020 r. wnioskach, przedstawiano m.in. informacje, że w nadchodzących latach spodziewany jest wzrost zapotrzebowania na gaz ziemny, który będzie odgrywał rolę paliwa przejściowego dla polskiej gospodarki. Spodziewany wzrost zapotrzebowania na gaz wynikać będzie przede wszystkim ze wzrostu zapotrzebowania sektora elektroenergetycznego na to paliwo, jak również ze wzrostu zainteresowania odbiorców indywidualnymi źródłami ciepła opartymi na gazie oraz w celu podłożenia wyzwaniom związanym z transformacją energetyczną, kluczowe znaczenie będzie miała budowa nowoczesnej krajowej sieci gazowej, jak również infrastruktury importowej. Zasadnym jest ponowna ewaluacja istniejących i planowanych programów rządowych pod względem możliwości wsparcia procesu rozbudowy sieci gazowej oraz przystosowywania jej do transportu biometanu i wodoru. W celu zapewnienia odpowiednich zdolności importowych gazu ziemnego do Polski po wygaśnięciu długoterminowego kontraktu ze spółką Gazprom, celowe jest dalsze intensyfikowanie procesów inwestycyjnych w nową infrastrukturę. Ponadto, celowym jest również kontynuowanie obecnej polityki zmierzającej do zapewnienia pełnej dywersyfikacji źródeł dostaw gazu ziemnego do Polski.

(akta kontroli str. 438-450)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

⁴¹ Pismo Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 sierpnia 2021 r. znak: DELG-WG.081.1.2021.MH podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu w MKiŚ.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Warszawa, dnia 24 września 2021 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
/–/ Marian Banaś