



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP.410.006.01.2022

Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska

Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/013 Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska, od dnia 26 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Michał Kurtyka, który od dnia 6 października 2020 r. do dnia 26 października 2021 r. był ministrem właściwym do spraw energii, jako Minister Klimatu i Środowiska. W okresie od dnia 21 marca 2020 r. Michał Kurtyka był ministrem właściwym do spraw energii jako Minister Klimatu. Jacek Sasin Minister Aktywów Państwowych w okresie od dnia 15 listopada 2019 r. do dnia 20 marca 2020 r. był ministrem właściwym do spraw energii oraz Krzysztof Tchórzewski Minister Energii w okresie od dnia 1 grudnia 2015 r. do dnia 14 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań określonych w strategiach i programach rządowych dotyczących poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym. Wykonywanie ustawowych obowiązków zapewniających bezpieczeństwo dostaw paliwa na potrzeby sektora naftowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022 (do czasu zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
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	1. Renata Patkowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/51/2022 z dnia 5 maja 2022 r. 2. Izabela Osemek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/66/2022 z dnia 30 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: MKiŚ lub Ministerstwo.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw energii⁴ nie zapewnił w wystarczającym stopniu warunków skutecznej realizacji celów w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym. Nierzetelnie realizował zadania określone w strategiach i programach rządowych, w tym w szczególności nałożone na niego w *Polityce Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym*⁵. Natomiast prawidłowo wykonywał ustawowe obowiązki w zakresie zabezpieczenia ropy naftowej i jej produktów w ilościach pokrywających krajowe zapotrzebowanie, zapewniając ciągłość zaopatrzenia rynku w paliwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Polityka Rządu RP nakładała na Ministra zadanie opracowania projektu zmiany 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 naftowym⁶. Podjęte w terminie wewnątrzresortowe prace zakończyły się decyzją Ministra o odstąpieniu od ich realizacji. Minister nie występował do Rady Ministrów o zgodę na odstąpienie od realizacji tego zadania. Minister nie zrealizował też obowiązku egzekwowania od PKN Orlen SA⁷ kwartalnych informacji o realizacji zadań nałożonych na spółkę w *Polityce Rządu RP* i przekazywania ich Prezesowi Rady Ministrów oraz Pełnomocnikowi do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej⁸. W sytuacji odmowy przez zarząd spółki przekazywania przedmiotowych informacji, Minister zaniechał działań w tym zakresie.

Minister pozostawał bierny wobec braku realizacji zadania polegającego na zbyciu przez PKN Orlen aktywów na rzecz spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa oraz zadania zwiększenia udziału państwa w tworzeniu zapasów, co miało zwiększać skuteczność interwencji w sytuacjach kryzysowych. Tym samym nie zrealizowano zadania uporządkowania struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej, wyznaczonego w przyjętej przez Radę Ministrów *Polityce energetycznej Polski do 2040 r.*⁹ do realizacji w 2021 r. Minister, na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*¹⁰ był odpowiedzialny za koordynację realizacji tej *Polityki*.

W okresie objętym kontrolą Minister wykonując zadania powierzone mu na mocy art. 7a ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*¹¹, monitorował stan zapasów interwencyjnych oraz bezpieczeństwo zaopatrzenia rynku w produkty naftowe, w wyniku których proponował zmiany legislacyjne. Niemniej jednak, Minister wydłużył do 2029 r. termin osiągnięcia dostępności fizycznej zapasów paliw i ropy naftowej utrzymywanych w magazynach bezziornikowych Podziemnego Magazynu Ropy i Paliw „Góra” (PMRiP Góra) w ciągu 90 dni, chociaż pierwotnie zakładał osiągnięcie tych parametrów od dnia 1 stycznia 2024 r. Minister uczynił tak na wniosek zarządu PKN Orlen ze względu na niski stan zaawansowania realizacji inwestycji przez spółkę. Zmiana dotyczyła

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

⁴ Dalej: Minister.

⁵ Dalej: *Polityka Rządu RP*.

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 2249, ze zm. Dalej: *ustawa o zapasach*.

⁷ Dalej: PKN Orlen.

⁸ Dalej: Pełnomocnik Rządu ds. SIE.

⁹ Uchwała nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r., *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* została ogłoszona obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. (M.P. poz. 264); dalej: PEP2040.

¹⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm. Dalej: *Prawo energetyczne*.

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2512. Dalej: *ustawa o działach administracji*.

dostępności fizycznej zapasów ropy naftowej i paliw przechowywanych w magazynach bezzbiornikowych. W efekcie, zgodnie ze zmienioną w wyniku działań Ministra *ustawą o zapasach*, dostępność fizyczna paliw będzie zapewniona w ciągu 90 dni od 1 stycznia 2024 r., a ropy naftowej od 1 stycznia 2029 r. W ten sposób obniżono standardy wytlóczenia zapasów interwencyjnych z magazynu PMRiP Góra dla paliw do 2024 r., a ropy naftowej do 2029 r.

Minister prawidłowo identyfikował i obsługiwał ryzyka związane z wojną w Ukrainie, podejmował działania celem zapewnienia nieprzerwanego dostępu rafinerii oraz odbiorcom na rynku do ropy naftowej i paliw.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań określonych w strategiach i programach rządowych dotyczących poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym

Opis stanu faktycznego

Kompetencje ministra właściwego do spraw energii oraz zmiany organizacyjne w okresie objętym kontrolą

Zgodnie z przepisami art. 7a ust. 2 *ustawy o działach administracji* oraz *Prawa energetycznego*, minister właściwy do spraw energii odpowiada m.in. za politykę energetyczną państwa, za bezpieczeństwo energetyczne kraju, w tym bezpieczeństwo dostaw energii, surowców energetycznych i paliw, oraz w zakresie infrastruktury za funkcjonowanie systemów energetycznych. Na podstawie *ustawy o zapasach* reguluje ponadto szczegółowe zasady funkcjonowania systemu zapasów ropy naftowej i produktów naftowych oraz reagowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa¹³.

Zgodnie z definicją *ustawy o zapasach* bezpieczeństwo paliwowe państwa to stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców na ropę naftową i produkty naftowe, w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki.

Do dnia 22 lutego 2021 r. Minister odpowiedzialny był również za tworzenie rezerw strategicznych¹⁴ (w tym np. ropy naftowej i jej produktów) zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych*¹⁵.

W okresie objętym kontrolą obsługę zadań Ministra¹⁶ zapewniało Ministerstwo Energii, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu oraz Ministerstwo

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ W szczególności art. 4, art. 13 ust. 5, art. 21b ust. 9, art. 21e, art. 33 ust. 5, art. 44a *ustawy o zapasach*.

¹⁴ Rezerwy strategiczne stanowią kategorie produktów, surowców, materiałów oraz urządzeń gromadzonych na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej.

¹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 2051. Ustawa straciła moc z dniem 23 lutego 2021 r., czyli datą wejścia w życie *ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych* (Dz.U. z 2022 r. poz. 637 ze zm.) – dalej: *ustawa o rezerwach strategicznych*.

¹⁶ Działania urzędów, które prowadziły sprawy należące do działu *energia i klimat* regulowały kolejne rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów: z dnia 6 października 2020 r. w sprawie *szczególowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska* (Dz. U. poz. 1720, ze zm.), z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie *szczególowego zakresu działania Ministra Klimatu* (Dz. U. poz. 495); z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie *sególowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych* (Dz. U. poz. 2256, ze zm.); z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie *sególowego zakresu działania Ministra Energii* (Dz. U. poz. 2314); z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie *sególowego zakresu działania Ministra Energii* (Dz. U. poz. 2087).

Klimatu i Środowiska¹⁷. W ministerstwach zadania dotyczące sektora naftowego i zapasów interwencyjnych wykonywał Departament Ropy i Gazu, a następnie Departament Ropy i Paliw Transportowych¹⁸. Do zadań departamentów należały m.in. kwestie opracowania i wdrażania polityki Ministra, realizacja zadań w zakresie sektora ropy naftowej i paliw ciekłych, zadania związane z systemem zapasów interwencyjnych ropy naftowej i jej produktów oraz z Funduszem Zapasów Interwencyjnych¹⁹.

W okresie objętym kontrolą w ww. ministerstwach za sektor naftowy odpowiedzialni byli członkowie kierownictwa Ministerstwa, odpowiednio:

- Michał Kurtyka Podsekretarz Stanu, a następnie Sekretarz Stanu w ME (od dnia 18 stycznia 2018 r. do dnia 4 lipca 2018 r.) oraz Tomasz Dąbrowski Podsekretarz Stanu w ME i w MAP (od dnia 5 lipca 2018 r. do dnia 19 maja 2020 r.). Członkowie Kierownictwa wymienieni powyżej odpowiedzialni byli za: funkcjonowanie krajowego systemu paliwowego, w tym współpracę z Pełnomocnikiem Rządu ds. SIE, kształtowanie polityki energetycznej Polski w zakresie ropy naftowej oraz paliw ciekłych, jakość paliw ciekłych, opracowanie i koordynację wdrażania dokumentów strategicznych i programowych, określanie kierunków pracy i nadzór nad Departamentem Ropy i Gazu.
- Piotr Dziadzio Podsekretarz Stanu w MK i w MKiŚ (od dnia 20 maja 2020 r.), który odpowiadał za określenie szczegółowych zadań oraz nadzór nad pracami Departamentu Ropy i Gazu oraz DRP.

W okresie objętym kontrolą funkcję Dyrektora departamentów odpowiedzialnych za sektor naftowy do dnia 27 czerwca 2022 r. pełniła Elżbieta Piskorz, aktualnie Zastępca Dyrektora DRP. Od dnia 27 czerwca 2022 r. funkcję Dyrektora DRP pełnił Przemysław Bryksa.

W okresie objętym kontrolą za tworzenie, utrzymywanie zapasów ropy naftowej i jej produktów oraz rezerw strategicznych odpowiedzialna była Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych (wcześniej pod nazwą: Agencja Rezerw Materiałowych)²⁰. Do dnia 22 lutego 2021 r. RARS była jednostką podległą ministrowi właściwemu do spraw energii, a od tej daty – Prezesowi Rady Ministrów. Minister do dnia 1 czerwca 2018 r. wykonywał prawa z akcji Skarbu Państwa w spółkach sektora naftowego PKN Orlen i Grupie Lotos. Po tym okresie prawa z akcji tych spółek wykonywał Prezes Rady Ministrów²¹, a następnie Minister Aktywów Państwowych²².

W dniu 27 lutego 2018 r. Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Energii, podpisał z PKN Orlen list intencyjny, w którym strony zobowiązały się do podjęcia w dobrej wierze rozmów, których celem będzie przeprowadzenie transakcji połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos. W sprawie przekazania do MKiŚ dokumentów inicjujących proces koncentracji PKN Orlen i Grupy Lotos (tj. analiz, ekspertyz, opracowań, dokumentów nadzoru właścicielskiego spółek, listu intencyjnego), na podstawie których podjęto decyzję o ich połączeniu, Dyrektor Generalny w MKiŚ²³ wyjaśnił, iż MK nie przejęło zadań departamentu odpowiedzialnego za kwestie

¹⁷ Dalej: odpowiednio ME, MAP, MK i MKiŚ.

¹⁸ Dalej: DRP.

¹⁹ Dalej: FZI.

²⁰ Dalej: ARM lub RARS.

²¹ W okresie od 1 czerwca 2018 r. do 21 marca 2021 r.

²² W okresie od 21 marca 2021 r. i nadal.

²³ Pismo z 29 czerwca 2022 r. nr BKA-RI.081.9.2022.MB.

nadzoru właścicielskiego i że dokumenty te powinny znajdować się w Ministerstwie Aktywów Państwowych²⁴.

W okresie objętym kontrolą Pełnomocnik Rządu ds. SIE wykonywał prawa z akcji Skarbu Państwa w spółkach ze 100% udziałem Skarbu Państwa PERN SA (operator rurociągów naftowych) i OGP Gaz-System SA (operator gazociągów przesyłowych) .
(akta kontroli str. 5, 33, 225-227)

Polityka Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym

Rada Ministrów w dniu 28 listopada 2017 r.²⁵ na wniosek Pełnomocnika Rządu ds. SIE przyjęła *Politykę Rządu RP*.

Głównym celem przyjęcia *Polityki Rządu RP* było określenie działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa paliwowego państwa poprzez wskazanie kierunków działań administracji rządowej oraz spółek sektora naftowego pozostających w domenie właścicielskiej państwa polskiego. Założono m.in. poprawę struktury zapasów interwencyjnych poprzez zwiększenie udziału zapasów agencyjnych (zapasy należące do Skarbu Państwa) w tych zapasach, zwiększenie udziału paliw gotowych i dyslokację zapasów agencyjnych na terenie kraju. Zaplanowano budowę przez PERN SA drugiej nitki rurociągu Pomorskiego (Płock-Gdańsk) oraz rurociągu paliwowego Boronów-Trzebinia. PERN SA powierzono zadania wsparcia dywersyfikacji dostaw ropy naftowej poprzez rozbudowę pojemności magazynowych na ropę naftową w Gdańsku w celu obsługi dostaw ropy ze źródeł alternatywnych do dostaw ropociągami z Federacji Rosyjskiej.

Narzędziami realizacji *Polityki Rządu RP* miały być działania legislacyjne, działania podejmowane w ramach wykonywania praw z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa oraz działania względem organów nadzorowanych i podległych. W programie działań wskazanych w *Polityce rządu RP* określono zadania wymagające współdziałania organów administracji publicznej, RARS, spółek oraz terminy ich realizacji.

Ministrowi właściwemu do spraw energii wyznaczono zadania:

- przedstawienia w ciągu trzech miesięcy od przyjęcia *Polityki rządu RP* projektu ustawy o zmianie ustawy o zapasach zwiększającej rolę RARS (wcześniej ARM) w tworzeniu, utrzymywaniu i finansowaniu za pomocą systemu opłaty zapasowej zapasów interwencyjnych z docelowym poziomem posiadania zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw ciekłych w ilości odpowiadającej iloczynowi 60 dni i średniego dziennego przywozu netto ekwiwalentu ropy naftowej w poprzednim roku kalendarzowym (producenci i handlowcy - 30 dni)²⁶;
- zobowiązania PKN Orlen do przekazywania kwartalnych sprawozdań dotyczących realizacji zadań zawartych w *Polityce Rządu RP* dotyczących tej spółki;
- przekazywania kopii sprawozdań PKN Orlen Prezesowi Rady Ministrów²⁷ oraz Pełnomocnikowi ds. SIE.

Na RARS nałożono zadania dążenia do zapewnienia koniecznego poziomu rozproszenia zapasów agencyjnych w ropie naftowej i paliwach oraz lokalizacji części zapasów agencyjnych w paliwach blisko głównych rynków konsumpcji oraz dążenia

²⁴ Dalej: MAP.

²⁵ Uchwała Rady Ministrów nr 182/2017.

²⁶ Dalej: odpowiednio zadanie nr 1 Ministra (w skrócie podział zapasów interwencyjnych na 60 dni RARS i 30 dni przedsiębiorcy) oraz zadania nr 2 i 3 Ministra.

²⁷ Dalej: RM.

do zmiany struktury zapasów agencyjnych poprzez zwiększenie udziału paliw ciekłych w ogólnej ilości zapasów.

Na PKN Orlen Rada Ministrów nałożyła zadania sprzedaży, w ciągu 12 miesięcy od dnia przyjęcia *Polityki Rządu RP*, spółkom Gaz System²⁸ i PERN SA²⁹ aktywów z obszarów magazynowania paliw, gospodarki solankowej oraz rurociągów paliwowych. Z obowiązkiem sprzedaży aktywów przez PKN Orlen skorelowano obowiązek ich nabycia przez PERN SA i Gaz System. Zakup aktywów przez PERN SA miał spowodować wzmocnienie kontroli państwa nad infrastrukturą logistyczną, przyspieszenie inwestycji w zakresie rurociągów naftowych i paliwowych Podziemnego Magazynu Ropy i Paliw „Góra”³⁰ oraz wyeliminować konkurencję PERN SA i PKN Orlen na rynku magazynowym zapasów interwencyjnych. Zakup aktywów przez Gaz System miał wyeliminować konkurencyjne strategie spółek z udziałem Skarbu Państwa w zakresie budowy magazynów kawernowych oraz spowodować realizację projektów budowy nowych pojemności kawernowych na węglowodory (Damasławek, Lubień Kujawski, Białogarda) i koordynację gospodarki solankowej przez jeden podmiot.

W celu wykonania zadań *Polityki Rządu RP* na spółki GK PKN Orlen nałożono m.in. zadania: umożliwienia w ciągu III kwartałów 2018 r. przeprowadzenia badania due diligence aktywów przeznaczonych do zbycia; zawarcia w ciągu 12 miesięcy umowy z PERN SA na wykorzystanie rurociągu paliwowego Boronów-Trzebinia, nie angażowania się w budowę nowych rurociągów i magazynów przeznaczonych na zapasy interwencyjne oraz powstrzymania się od działań ograniczających lub uniemożliwiających realizację polityki.

Były Minister Klimatu i Środowiska Michał Kurtyka wyjaśnił³¹, że podpisanie listu intencyjnego w sprawie połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos nie było sprzeczne z *Polityką Rządu RP* i nie przesądzało o fuzji spółek, oraz, że na etapie podpisywania listu nie było możliwe określenie czy proces będzie realizowany i jak wpłynie na realizację postanowień ww. polityki.

(akta kontroli str. 425-433, 1132-1133, 1138-1139)

Realizacja przez ministra właściwego do spraw energii zadania nr 1 Programu działań dla poprawy bezpieczeństwa w sektorze naftowym z *Polityki Rządu RP*

Zgodnie z nowelizacją ustawy o zapasach³², od dnia 22 lipca 2014 r. zmieniono system tworzenia zapasów interwencyjnych, poprzez stopniowe przejmowanie obowiązku tworzenia zapasów od przedsiębiorców przez RARS. Do końca grudnia 2017 r. obowiązek utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw po stronie przedsiębiorców zmniejszył się 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 (37 dni) do osiągnięcia obowiązkowych 90 dni tworzyła i utrzymywała RARS.

²⁸ Sprzedaż na rzecz Gaz System: akcji Inowrocławskie Kopalnie Soli Solino SA, udziałów Kopalnia Soli Lubień Sp. z o.o., projektów inwestycyjnych mających na celu dostosowanie Podziemnego Magazynu Ropy i Paliw w Górze (dalej: PMRiP Góra) do wymagań ustawy o zapasach – w zakresie infrastruktury wodno-solankowej.

²⁹ Sprzedaży na rzecz PERN: rurociągu Żółwieniec-PMRiP Góra, rurociągu paliwowego PMRiP Góra-Wielowieś, w zakresie rurociągów naftowych i paliwowych, bazy paliwowej w Mościskach.

³⁰ Dalej: PMRiP Góra. Jedyne polski podziemny magazyn ropy i paliw. Magazyn ten zlokalizowany na wysadzie solnym „Góra” k. Inowrocławia ma pojemność ponad 6 mln m³. Magazyn należy do Inowrocławskich Kopalni Soli SOLINO SA (dalej również: IKS Solino SA) spółki ze 100% udziałem PKN Orlen SA.

³¹ Pismo z dnia 27 października 2022 r.

³² 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).

Prezes PKN Orlen, pismem z dnia 30 marca 2017 r., zwrócił się do Ministra m.in. o kontynuowanie zmian w systemie zapasów interwencyjnych poprzez zwiększenie roli RARS w tworzeniu zapasów oraz przedłużenie ustawowych terminów dostępności fizycznej zapasów interwencyjnych³³ paliw magazynowanych w PMRiP Góra.

W 2018 r., w terminie wynikającym z *Polityki Rządu RP*, podjęto w ME prace nad projektem ustawy zmieniającej system zapasów interwencyjnych. Podsekretarz Stanu Michał Kurtyka zgłosił do rozpatrzenia przez Kierownictwo ME projekt zmiany ustawy o zapasach z dnia 9 marca 2018 r.³⁴ W projekcie zaproponowano:

- zmiany w systemie zapasów interwencyjnych ropy naftowej i jej produktów mające na celu wykonanie zadania nr 1 programu działań *Polityki Rządu RP*; na lata 2019-2024 zaplanowano powiększenie zapasów agencyjnych tworzonych przez RARS³⁵, przy jednoczesnym zmniejszeniu obowiązków tworzenia zapasów obowiązkowych przez producentów i handlowców; zgodnie z oceną skutków regulacji³⁶ źródłem finansowania zadania przejęcia przez RARS zapasów od producentów i handlowców miały być środki pochodzące z opłaty zapasowej wnoszonej do FZI w kwocie ok. 11,6 mld zł.
- zmiany obowiązujących od dnia 1 stycznia 2018 r. terminów dostępności fizycznej zapasów interwencyjnych ropy i paliw przechowywanych w PMRiP Góra.

Celem zmiany przepisów było wprowadzenie do ustawy nowych terminów uwalniania zapasów interwencyjnych. Zmiany te wiązały się z opóźnieniami spółki w realizacji inwestycji dostosowania PMRiP Góra i miały na celu zapewnienie możliwości korzystania z Magazynu na potrzeby przechowywania zapasów przez kolejne lata, aż do pełnego jego dostosowania.

W dniu 23 marca 2018 r. Kierownictwo ME zaakceptowało zmiany *ustawy o zapasach* tylko w zakresie zmiany przepisów dotyczących przedłużenia dostosowania PMRiP Góra. W kolejnym opracowanym w ME projekcie zmiany *ustawy o zapasach* z dnia 5 kwietnia 2018 r. pominięto zmiany dotyczące udziału zapasów agencyjnych w zapasach interwencyjnych. W projekcie skierowanym przez Ministra do dalszych uzgodnień zaproponowano m.in. nowe terminy dostępności fizycznej zapasów interwencyjnych przechowywanych w PMRiP Góra. W takim kształcie, bez zmian systemowych w tworzeniu zapasów agencyjnych, projekt ustawy został skierowany do prac parlamentarnych, a następnie przyjęty w dniu 19 lipca 2019 r.

Michał Kurtyka był Ministrem Klimatu i Środowiska w sprawie wprowadzenia do *ustawy o zapasach* zmian w zakresie przewidzianym w zadaniu nr 1 *Polityki Rządu RP* wyjaśnił³⁷ m.in., że projekt zmian był przedmiotem dyskusji Kierownictwa ME, które wskazało na celowość utrzymania zaangażowania spółek paliwowych w zapewnienie bezpieczeństwa paliwowego rynku, w związku z ich bezpośrednim wpływem na organizację zaopatrzenia rynku w paliwa oraz dostępność logistyki paliwowej. Ze względu na ograniczenia w dostępie do zdolności magazynowych ostatecznie

³³ Zgodnie z art. 3 ust. 12-13 (przepisy obowiązujące od 1 stycznia 2018 r.) zapasy interwencyjne ropy i paliw utrzymuje się w magazynach umożliwiających interwencyjne uwolnienie całości zapasów interwencyjnych w okresie 90 dni (dostępność fizyczna). Natomiast w przypadku bezzbiornikowego magazynowania ropy naftowej ww. parametry techniczne magazynów odpowiadają wymaganiom w zakresie dostępności fizycznej, w okresie: 1) 150 dni - od dnia 1 stycznia 2018 r.; 2) 90 dni - od dnia 1 stycznia 2024 r.

³⁴ Projekt zmiany ustawy o zapasach (wersja 2.1) z 9 marca 2018 r., ocena skutków regulacji z 15 lutego 2018 r.

³⁵ W projekcie założono, że producenci i handlowcy tworzą i utrzymują zapasy obowiązkowe ropy naftowej lub paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG), w wielkości odpowiadającej iloczynowi 30 dni i średniej dziennej produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej lub paliw zrealizowanych przez producentów lub handlowców w poprzednim roku kalendarzowym – od 30 czerwca 2024 r. Pozostałą część zapasów tzw. agencyjnych (60 dni) miała utrzymywać RARS.

³⁶ Dalej: OSR.

³⁷ Pismo z dnia 27 października 2022 r.

odstąpiono od ww. zmiany. Michał Kurtyka nie odniósł się do kwestii, czy Minister uzyskał zgodę RM na rezygnację z realizacji zadania nr 1.

(akta kontroli str. 479-498, 1133-1134, 1206-1216)

Minister Energii Krzysztof Tchórzewski, w dniu 12 marca 2019 r., w odpowiedzi na pismo Szefa KPRM w sprawie przekazania oceny wykonania w 2018 r. zadań z *Polityki Rządu RP*, poinformował o odstąpieniu od realizacji zadania nr 1 programu działań. Minister poinformował, że działania ME zostały skoncentrowane na zapewnieniu ram prawnych eliminujących sygnalizowane przez RARS niedobory na rynku magazynowym zapasów. Decyzja Ministra o odstąpieniu od realizacji zadania nr 1 wynikała m.in. z okresowych niedoborów pojemności magazynowych, w tym na zapasy agencyjne, niedostateczną podażą usługi magazynowej będącą wynikiem niedostosowania pojemności podziemnych magazynów IKS Solino SA do wymagań technicznych określonych w *ustawie o zapasach*, w odniesieniu do pojemności nominalnej tego magazynu, oraz że rozpoczęto rozmowy na temat modyfikacji wymagań międzynarodowych dotyczących poziomu³⁸ i struktury zapasów interwencyjnych. Minister poinformował również Szefa KPRM, że jego zdaniem, przejęcie przez RARS od przedsiębiorców obowiązku tworzenia zapasów obowiązkowych w zamian za opłatę zapasową, powinno zostać rozważone na etapie późniejszym, w ramach szerszej oceny funkcjonowania systemu zapasów. Ocena powinna objąć m.in. koszty i korzyści uproszczenia systemu gromadzenia opłaty zapasowej poprzez ujednoczenie jej pobierania systemem innych opłat uiszczanych przez sektor paliwowy (opłaty paliwowe, opłaty emisyjne).

Podsekretarz Stanu Piotr Dziadzio³⁹ wyjaśnił m.in., że rezygnacja z realizacji zadania nr 1 nie była konsultowana, uzgadniana z RM, Prezesem RM i KPRM. Kwestia rezygnacji z realizacji zadania nr 1, była omawiana wewnątrzresortowo, analizy dotyczące realizacji tego zadania, jak wyjaśnił Dziadzio, prowadzono w DRP.

(akta kontroli str. 425-437, 457-461)

Prezes Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego⁴⁰ w dniu 11 maja 2021 r. wystąpił do Ministra z propozycją kontynuowania zmiany systemu zapasów interwencyjnych w zakresie ich podziału pomiędzy przedsiębiorców a RARS (odpowiedni 30 i 60 dni). W piśmie z dnia 26 czerwca 2021 r. Minister Klimatu i Środowiska Michał Kurtyka poinformował, że proponuje powrót do propozycji zmiany systemu zapasów interwencyjnych w Polsce, po ukształtowaniu się nowego otoczenia rynkowego po fuzji PKN Orlen z Grupą Lotos. Stanowisko Ministra było oparte o analizę Dyrektora DRP, w której stwierdzono m.in. że:

- ze zmianami dotyczącymi zapasów interwencyjnych należy się wstrzymać przynajmniej do czasu zakończenia procesu fuzji PKN Orlen i Grupy Lotos,
- środki zgromadzone na FZI nie pozwalają na jednoczesne odkupienie zapasów ropy naftowej i paliw od przedsiębiorców (szacowany koszt w zależności od struktury i terminu wykupu to od 2 do 3 mld zł) oraz przeznaczenie ich na inne cele związane z rozwojem infrastruktury, jak np. budowa magazynów energii.
- *Polityka Rządu RP* zakładała dalsze przejmowanie zapasów przez RARS, ale także przejęcie PMRiP Góra przez Gaz-System oraz wzmocnienie roli PERN SA, jako operatora tego magazynu. Zdaniem DRP, te trzy działania należy traktować łącznie, natomiast propozycja przesłana przez POPiHN traktuje realizację zadań z *Polityki Rządu RP* wybiórczo (pozostałe dwa działania zostały wstrzymane przez PKN Orlen).

³⁸ M.in. nadal nie rozstrzygnięty obowiązek tworzenia zapasów interwencyjnych na poziomie 60 dnia.

³⁹ Pismo z 23 sierpnia 2022 r.

⁴⁰ Dalej: POPiHN.

- wprowadzanie Green Deal⁴¹ może spowodować, że po 10 latach może nastąpić spadek zużycia konwencjonalnych paliw transportowych, których efektem będzie korekta zapasów ropy naftowej i paliw. W przypadku realizacji propozycji POPIHN ryzyko z tym związane zostanie w większej części przeniesione na RARS. Agencja dysponowałaby zapasami o zmiennej wartości, w które zainwestowano znaczące środki z FZI (według danych z czerwca 2021 r. wartość 30-dniowych zapasów wynosiła od 3,0 do 4,0 mld zł).

(akta kontroli str. 458, 508-511)

Propozycja Ministra dotycząca zmiany ustawy o zapasach⁴²

Zgodnie ze zmianą ustawy o zapasach, która weszła w życie 22 lipca 2014 r., dostępność fizyczna zapasów interwencyjnych ropy naftowej przechowywanych w magazynach bezzbiornikowych powinna być zapewniona od dnia 1 stycznia 2018 r. w okresie 150 dni, a od 1 stycznia 2024 r. – w okresie 90 dni.

Minister, w lutym 2017 r., wystąpił do Prezesa RARS z wnioskiem o systematyczne monitorowanie procesu dostosowania do wymogów ustawy o zapasach parametrów technicznych magazynów PMRiP Góra, w których utrzymywano zapasy interwencyjne ropy naftowej i paliw.

Według danych Ministra, który monitorował inwestycję za pośrednictwem RARS, PKN Orlen do dnia 1 stycznia 2018 r. nie zakończył zadania pełnego dostosowania pojemności nominalnej PMRiP Góra do wymogów dostępności fizycznej ustawy o zapasach. W IV kwartale 2017 r. spośród [...] ⁴³zadań, na które podzielono inwestycję, zrealizowano [...]. Zaawansowanie dziewięciu zadań nie przekroczyło [...]%. Realizację zadań opóźniał m.in. brak zgody właścicieli gruntów na budowę rurociągów paliwowych. RARS i Minister nie byli uprawnieni do ingerowania w tempo modernizacji magazynu, ponieważ inwestycję realizowała spółka zależna PKN Orlen.

PKN Orlen, aby zapewnić wykonanie przepisów dostępności fizycznej, obowiązujących od dnia 1 stycznia 2018 r., zmniejszył przechowywane w magazynach bezzbiornikowych wolumeny zapasów interwencyjnych ropy i paliw. W efekcie, w magazynie o pojemności nominalnej 6,0 mln m³, utrzymywano zapasy w ilości 4,5 mln m³.

W przekazanym przez ME do uzgodnień międzyresortowych, projekcie zmiany ustawy o zapasach z dnia 5 kwietnia 2018 r. zaproponowano m.in. przedłużenie terminów dostępności fizycznej PMRiP Góra dla ropy naftowej i paliw oraz nowe podejście do dostępności fizycznej magazynów na węglowodory. Zgodnie z tym podejściem, przechowywanie w magazynie (zbiornikowym i bezzbiornikowym) zapasów interwencyjnych wiązało się z koniecznością spełnienia przez cały magazyn dostępności fizycznej zgodnej z ustawą o zapasach (w tym także dla zapasów handlowych). W projekcie zaproponowano również wnioskowane przez PKN Orlen nowe terminy dostępności fizycznej zapasów w magazynach bezzbiornikowych ropy

⁴¹ Komisja Europejska wspiera rozwój rynku pojazdów bezemisyjnych i niskoemisyjnych. W związku z intensyfikacją globalnych działań, mających na celu przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, Komisja Europejska sporządziła plan Europejskiego Zielonego Ładu. Dokument, ogłoszony w 2019 r., zawiera zestaw działań i narzędzi mających na celu osiągnięcie zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r. przy ograniczeniu emisji do poziomu 50%-55% w 2030 r. w stosunku do 1990 r. Nadzrędnym celem Europejskiego Zielonego Ładu jest osiągnięcie przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r.

⁴² Po tym jak zrezygnowano z realizacji zadania nr 1 *Polityki Rządu RP*.

⁴³ W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączała jawność informacji ustawowo chronionych, w tym stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) w interesie spółek sektora paliwowego lub innych przedsiębiorców, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem [...]. W dalszej części wystąpienia w miejscach oznaczonych jako „[...]” dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa na tej samej podstawie prawnej.

naftowej w okresie: 150 dni – od dnia 1 stycznia 2020 r.; 90 dni – od dnia 1 stycznia 2024 r., a paliw w okresie 90 dni od dnia 1 stycznia 2020 r. Proponowany projekt zmieniał terminy dostępności fizycznej zapasów interwencyjnych obowiązujące od dnia 1 stycznia 2018 r. i zezwalał na dopuszczenie wykorzystania bezzbiornikowych pojemności magazynowych do utrzymywania zapasów ropy naftowej i paliw, w obniżonej sprawności wyłaczania zapasów z tych magazynów.

PKN Orlen w dniu 15 stycznia 2019 r. zgłosił uwagi do projektu i zwrócił się o kontynuowanie procesu z uwzględnieniem propozycji przedstawionych przez spółkę. PKN Orlen ocenił negatywnie m.in. prezentowane przez ME nowe, restrykcyjne jego zdaniem, podejście do pojemności nominalnej magazynów, które było nadmierną regulacją. Wprowadzenie zmian w zaproponowanym przez ME brzmieniu powodowało, że nie było możliwe wykorzystywanie całej pojemności PMRiP Góra, w tym również pojemności na przechowywanie zapasów handlowych. PKN Orlen zwrócił się o uwzględnienie w projektowanych zmianach, specyfiki magazynu kawernowego, którego wykorzystanie na magazynowanie zapasów zostanie ograniczone, jeśli będzie obowiązywała zasada pojemności nominalnej. Spółka, z uwagi na zmianę harmonogramu dostosowania magazynu do wymagań ustawowych, ponownie zwróciła się o wydłużenie terminów dostawania dostępności fizycznej magazynu na zapasy paliw i ropy, odpowiednio do 2024 r. i do 2029 r.

Prezes Zarządu⁴⁴ PKN Orlen, w piśmie z dnia 26 marca 2019 r. skierowanym do Szefa KPRM i Ministra Energii, ponownie przekazał uwagi do projektu zmiany *ustawy o zapasach*. Prezes Zarządu PKN Orlen stwierdził, że [...].

Stanowisko PKN Orlen poparł Szef KPRM, zgłaszając w dniu 25 kwietnia 2019 r. propozycję przedłużenia terminów dostępności fizycznej zapasów interwencyjnych ropy i paliw w PMRiP Góra. Ostatecznie, Minister po uwagach zgłoszonych na posiedzeniach Komisji Prawniczej i Stałego Komitetu Rady Ministrów⁴⁵ (m.in. przez Szefa KPRM i Ministra Przedsiębiorczości i Technologii) zaproponował projekt zmiany *ustawy o zapasach* z dnia 9 lipca 2019 r., uwzględniający propozycje zgłaszane przez PKN Orlen. Minister, na co wskazano w uzasadnieniu projektu z dnia 19 kwietnia 2019 r., był informowany przez PKN Orlen o zmaterializowanych ryzykach w projekcie zapewnienia frontu solankowego, związanych z dostępnością gruntów na budowę rurociągów, które przedłużały terminy dostosowania magazynu o co najmniej dwa lata. Zaproponowane przez Ministra zmiany przepisów dopuszczały wykorzystanie 1,5 mln m³ pojemności podziemnego bezzbiornikowego magazynu ropy naftowej i paliw, które posiadały obniżoną sprawność wyłaczania zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw, tj. nie mieściły się w standardzie szybkości wyłaczania 150 dni dla ropy naftowej i 90 dni dla paliw. [...] W projekcie, po poprawkach Ministra, zrezygnowano m.in. z definicji nominalnej pojemności magazynowej i zaproponowano wydłużone terminy dostępności fizycznej zapasów⁴⁶:

- dla ropy naftowej w okresie 150 dni od dnia 1 stycznia 2024 r. (było od dnia 1 stycznia 2018 r.) i w okresie 90 dni od dnia 1 stycznia 2029 r. (było od dnia 1 stycznia 2021 r.),
- dla paliw stanowiących zapasy interwencyjne w okresie 90 dni, od dnia 1 stycznia 2024 r. (było od dnia 1 stycznia 2018 r.).

Zmiany terminów zaproponowano z zastrzeżeniem otrzymania gwarancji, że parametry techniczne magazynów bezzbiornikowych nie mogą ulec pogorszeniu w zakresie uwolnienia zapasów interwencyjnych ropy naftowej lub paliw w ilości

⁴⁴ Pismo z 26 marca 2019 r. nr DG/20/2019 przekazane przez KPRM.

⁴⁵ Przebieg procesu legislacyjnego: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12311851/katalog/12575543#12575543>

⁴⁶ Zmienione przepisy art. 3 ust. 13 i 14.

odpowiadającej, co najmniej ilości zapasów interwencyjnych utrzymywanych w tym magazynie, według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., w przypadku: ropy naftowej – w okresie 150 dni - do dnia 31 grudnia 2023 r.; paliw - w okresie 90 dni - do dnia 31 grudnia 2023 r.

W projekcie opracowywanym od kwietnia 2018 r. do kwietnia 2019 r. Minister zaproponował również wprowadzenie do ustawy regulacji zapobiegających sytuacji niedoborów pojemności magazynowych dla podmiotów prowadzących działalność na rynku naftowym. W projekcie zdefiniowano m.in. pojęcie magazynu, nałożono na RARS obowiązek sporządzenia prognozy krajowego zapotrzebowania na pojemności magazynowe dla zapasów interwencyjnych i obrotowych paliw i ropy naftowej na okres 10 lat, a także aktualizacji tej prognozy oraz corocznej oceny zabezpieczenia magazynów zapasów interwencyjnych i handlowych. Przyznano prezesowi RARS prawo podjęcia decyzji o utrzymywaniu zapasów agencyjnych w magazynach niespełniających parametrów dostępności fizycznej w przypadku niedoboru pojemności magazynowych (uprawnienie w okresie do 30 czerwca 2029 r.). W projekcie zaproponowano również nałożenie na przedsiębiorców sektora naftowego obowiązku przekazywania prezesowi RARS, do dnia 30 czerwca każdego roku kalendarzowego, informacji na temat realizowanych oraz planowanych inwestycji w sektorze naftowym w zakresie rozbudowy lub ograniczenia mocy produkcyjnych, zmiany pojemności magazynowych, zmiany zdolności przesyłowych. W projekcie, a finalnie także w ustawie, na RARS nałożono obowiązek utrzymywania 75% zapasów agencyjnych w postaci paliw, z terminem dostosowania wyznaczonym na dzień 29 czerwca 2029 r., w celu poprawy bezpieczeństwa paliwowego państwa. Obowiązek ten wpisywał się w zadanie nałożone na RARS w *Polityce Rządu RP*.

Zmiany ustawy o zapasach, zgodne z propozycjami wypracowanymi w ME, wprowadzono ustawą z dnia 19 lipca 2019 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 ustawy - Prawo energetyczne⁴⁷. Ustawa obowiązuje od dnia 13 sierpnia 2019 r.

Po wejściu w życie zmiany ustawy o zapasach, wprowadzającej obniżone parametry wytlaczania części zapasów interwencyjnych z magazynu bezzbiornikowego ropy naftowej i jej produktów, RARS, na wniosek Ministra, w październiku 2019 r. przeprowadził aktualizację scenariuszy optymalnej sekwencji uwalniania zapasów ropy i paliw, w tym z magazynu kawernowego. W 2019 r. RARS przeprowadził kontrolę dostępności zapasów interwencyjnych w PMRiP Góra, która nie wykazała nieprawidłowości.

Minister, tak jak i uprzednio, na podstawie informacji RARS monitorował stan, strukturę i rozmieszczenie zapasów interwencyjnych oraz postęp inwestycji w magazynie kawernowym. W grudniu 2022 r., w magazynach IK Solino SA PKN Orlen utrzymywał [...]wymaganych zapasów interwencyjnych produktów naftowych (w grudniu 2021 r. było to [...]) i [...] % ropy naftowej (w grudniu 2021 r. było to [...]). Prezes RARS w sprawozdaniu dla Ministra za II półrocze 2022 r. nie zgłaszał uwag do koncentracji zapasów PKN Orlen w magazynie PMRiP Góra, charakteryzującym się obniżonymi parametrami wytłoczenia. Dyrektor DRP, bazując na sprawozdaniach RARS, tak jak i we wcześniejszych okresach, poinformował Podsekretarza Stanu Piotra Dziadzio, że w grudniu 2022 r. zapasy interwencyjne ropy naftowej w [...] % zlokalizowane były w jednym miejscu (PMRiP Góra), co ogranicza

⁴⁷ Dz.U. poz. 1517.

ich dostępność w przypadku długotrwałego zakłócenia w dostawach i powoduje konieczność oparcia przerobu ropy naftowej wyłącznie na zapasach interwencyjnych.

W celu ułatwień w realizacji modernizacji PMRiP Góra, przygotowano w Ministerstwie Aktywów Państwowych projekt zmiany ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym. W dniu 28 lutego 2022 r. opublikowano ustawę z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym⁴⁸, w której uwzględniono inwestycje dotyczące PMRiP Góra. Zarząd PKN Orlen w dniu 22 marca 2022 r. wyraził zgodę, w formie uchwały, na złożenie oświadczenia przez spółkę potwierdzającego powierzenie przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym spółce IKS Solino SA (spółka zależna od PKN Orlen). RARS poinformowała Ministra, że w III kwartale 2022 r., [...].

W sporządzanej co kwartał notatce dla Kierownictwa Ministerstwa, w sprawie monitorowania inwestycji w PMRiP Góra, Dyrektor DRP stwierdził, że termin dostosowania ww. magazynu do wymogów ustawy upływa w dniu 1 stycznia 2024 r. w odniesieniu do paliw, oraz w dniu 1 stycznia 2029 r. w odniesieniu do ropy naftowej. PKN Orlen, realizujący inwestycję, jest spółką akcyjną notowaną na GPW i podejmuje decyzje w sposób dla niej uzasadniony. Dyrektor DRP poinformował również, że realizację projektu podzielono na [...] zadań, z czego [...] zadań zostało [...]. W III kwartale 2022 r. w [...] zadaniach odnotowano postęp prac względem II kw. 2022 r., natomiast w [...] stan prac [...]. Prace są monitorowane przez RARS [...]. Do zakończenia ww. projektu, magazyn podziemny IKS Solino ma ograniczone parametry wytlóczenia zmagazynowanych w nim ropy naftowej i paliw.

(akta kontroli str. 82-88, 220-224, 764-773, 920-947, 1089-1111, 1174-1175, 1206-1216, 1222-1223, 1415)

Działania podjęte przez Ministra celem realizacji zadania nr 2 i nr 3 określonych w programie działań *Polityki Rządu RP*

W programie działań *Polityki Rządu RP* na Ministra nałożono zadanie zobowiązania PKN Orlen do przekazywania sprawozdań kwartalnych z realizacji zadań (zadanie nr 2) i przekazywania sprawozdań spółki Prezesowi RM i Pełnomocnikowi Rządu ds. SIE (zadanie nr 3). W *Polityce Rządu RP* wskazano, że w spółkach, których akcje w części należą do Skarbu Państwa, Skarb Państwa będzie dążył do realizacji programu działań poprzez wykonywanie praw ze swoich akcji. Do czerwca 2018 r. Minister, jako reprezentant Skarbu Państwa, będącego akcjonariuszem reprezentujący co najmniej jedną dwudziestą kapitału zakładowego, mógł żądać umieszczenia określonych spraw w porządku obrad walnego zgromadzenia na zasadach określonych przepisami powszechnie obowiązującymi (§7 ust. 4 pkt 4 statutu PKN Orlen z dnia 2 lutego 2018 r.⁴⁹). Minister nie skorzystał z tego uprawnienia w sprawach dotyczących realizacji *Polityki Rządu RP*. Minister, po wystąpieniach Szefa KPRM, skierował do zarządu PKN Orlen pisma z dnia 24 kwietnia 2018 r. oraz 15 lutego 2019 r. przypominające o obowiązkach sprawozdawczych wynikających z *Polityki Rządu RP*. W odpowiedzi, zarząd PKN Orlen⁵⁰ odmówił przekazywania sprawozdań kwartalnych informując, że spółkę obowiązują przepisy regulujące politykę informacyjną emitentów i muszą one być stosowane w taki sposób, aby zapewnić poszanowanie zasady powszechnego

⁴⁸ Dz. U. poz. 483.

⁴⁹ Jednolity tekst Statutu ustalony uchwałą Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia PKN ORLEN S.A. z dnia 2 lutego 2018 roku uwzględniający zmiany przyjęte przez to Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie, zarejestrowane w rejestrze przedsiębiorców postanowieniem Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy w Warszawie XIV Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego z dnia 7 marca 2018 roku sygn. akt WA.XIV NS-REJ.KRS/5004/18/984. Dotyczy § 7 pkt. 4 ust. 3 Statutu.

⁵⁰ W pismach z dnia 26 lipca 2018 r. i 19 lutego 2019 r. do ME oraz KPRM.

i równego dostępu do informacji dotyczącej spółki. W efekcie, w okresie objętym kontrolą, Minister nie realizował zadania nr 2 i nr 3 z programu działań *Polityki Rządu RP* oraz nie monitorował zadań nałożonych na PKN Orlen.

Z uwagi na ww. stanowisko spółki, informacje o działaniach podejmowanych w celu wykonania zadań nałożonych na PKN Orlen, lub rezygnacji z ich realizacji, Minister pozyskiwał ze sprawozdań kwartalnych PERN SA i Gaz System przekazywanych przez Pełnomocnika Rządu ds. SIE, i z powszechnie dostępnych informacji, przekazywanych w ramach relacji inwestorskich PKN Orlen.

Minister, w pismach z dnia 6 grudnia 2018 r., 12 marca i 5 sierpnia 2019 r., informował Szefa KPRM i Pełnomocnika Rządu ds. SIE, że z przyczyn od niego niezależnych nie ma możliwości weryfikacji realizacji zadań nałożonych na PKN Orlen w *Polityce Rządu RP*, z uwagi na brak sprawozdań i narzędzi korporacyjnych, gdyż uprawnienia właścicielskie wobec spółki wykonywał Prezes RM. Z uwagi na powyższe, Minister sugerował, ażeby Pełnomocnik Rządu ds. SIE rozważył wprowadzenie zmian do *Polityki Rządu RP*, w zakresie monitorowania zadań nałożonych na PKN Orlen. Z kolei, Pełnomocnik Rządu ds. SIE poinformował Szefa KPRM⁵¹, że co prawda termin realizacji *Polityki Rządu RP* (28 listopada 2018 r.) nie został dotrzymany, lecz działania Pełnomocnika koncentrują się obecnie na utrzymaniu harmonogramu działań zakładającego przeprowadzenie transakcji pomiędzy PKN Orlen, Gaz-System, PERN, w IV kwartale 2019 r.

(akta kontroli str. 225-227, 369-388, 419-424, 430-437, 457)

Działania Ministra podjęte w celu realizacji zadań nałożonych na RARS w *Polityce Rządu RP*

Do dnia 22 lutego 2021 r. RARS był jednostką podległą ministrowi właściwemu do spraw energii, a z tą datą nadzór przejął Prezes Rady Ministrów. Minister monitorował poziom zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw oraz miejsca ich magazynowania w oparciu o przekazywane na podstawie *ustawy o zapasach*⁵², miesięczne i półroczne sprawozdania RARS. W procesie monitorowania działań RARS korzystano również z informacji przekazywanych w odpowiedzi na wystąpienia Ministra, w tym inicjowane przez Szefa KPRM. W ocenie Ministra, RARS wywiązywał się z zadań nałożonych w programie działań *Polityki Rządu RP*. Informację taką Minister przekazał Szefowi KPRM w piśmie z dnia 12 marca 2019 r.

RARS, zgodnie z *Polityką Rządu RP*, realizował zadania rozproszenia zapasów agencyjnych oraz lokalizacji części zapasów agencyjnych w paliwach, blisko głównych rynków konsumpcji. Minister poinformował Szefa KPRM, że zapasy agencyjne ropy naftowej przechowywano, w większości, w bliskiej odległości od zakładów rafineryjnych, co umożliwiało zapewnienie ciągłości dostaw surowca do instalacji przetwórczych, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Zapasy przechowywano w czterech bazach surowcowych PERN SA. Około 39% zapasów agencyjnych ropy naftowej przechowywanych było w pojemnościach bezzbiornikowych, w magazynie IKS Solino SA. Całą infrastrukturę, w której utrzymywano zapasy agencyjne ropy naftowej włączono w system rurociągowy PERN SA. Zapasy agencyjne paliw utrzymywano w 25 magazynach (bazy paliw PERN SA, terminale paliwowe PKN Orlen oraz infrastruktura Grupy Lotos (aktualnie PKN Orlen), ze szczególnym uwzględnieniem spełnienia wymogów ustawowych, dotyczących dostępności fizycznej w zakresie możliwości interwencyjnego uwalniania tych zapasów w okresie 90 dni.

⁵¹ Pismo z dnia 4 marca 2019 r. skierowane do wiadomości Ministra Energii.

⁵² Obowiązek sprawozdawczy wynika z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o zapasach.

RARS realizował również zmianę struktury zapasów agencyjnych poprzez zwiększenie udziału paliw ciekłych w ogólnej ilości zapasów. W 2018 r. udział paliw w ogólnym wolumenie zakupów, realizowanych w ramach zwiększenia stanów ilościowych zapasów agencyjnych, wyniósł około 35%. Do marca 2019 r. zapasy agencyjne paliw gotowych powiększono do około 40% tych zapasów. Obowiązek zwiększenia udziału paliw w zapasach agencyjnych wzmocniły zmiany zapisów *ustawy o zapasach*, wprowadzone ustawą z dnia 19 lipca 2019 r., zobowiązujące RARS⁵³ do utrzymywania zapasów agencyjnych, co najmniej w 50% w postaci paliw, w okresie od dnia 30 czerwca 2024 r. do dnia 29 czerwca 2029 r. Zadanie zmiany struktury zapasów agencyjnych przez RARS zostało wprowadzone do PEP 2040 (działanie 4C.2).

W planie finansowym FZI na 2022 r. zaplanowano zakupy paliw, aby zapewnić strukturę zapasów agencyjnych, zgodnie z *ustawą o zapasach*. W planie FZI na 2022 r. nadwyżkę środków pieniężnych zgromadzonych m.in. z opłaty zapasowej, wnoszonej przez przedsiębiorców, zaplanowano w kwocie 2 071 tys. zł.

Art. 22 *ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym*⁵⁴ umożliwił wykorzystanie w 2022 r. środków FZI na wykonywanie zadań RARS dotyczących utworzenia na wniosek ministra właściwego do spraw energii, utrzymywania oraz likwidacji rezerw strategicznych zgodnie z *ustawą z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych*⁵⁵ w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Zgodnie z ustawą na lata 2022-2024 zaplanowano zwrot środków pieniężnych do FZI z budżetu państwa. Według stanu na dzień 30 listopada 2022 r. nie wykorzystywano środków FZI na cele inne niż związane z zapasami interwencyjnymi.

W ocenie prezesa RARS⁵⁶, przeznaczenie środków FZI na cele inne niż określone w art. 28a ust. 4 i 28c *ustawy o zapasach*, w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa, może spowodować opóźnienia w procesie zwiększenia, ze środków Funduszu, udziału paliw gotowych w zapasach agencyjnych, w okresie do czerwca 2029 r.

(akta kontroli str. 228-229, 385-386, 457, 477-478, 948-954, 120-1216, 1248-1250, 1283)

Na potrzeby urzędu Ministra nie ustalono wspólnego systemu koordynacji i monitorowania wykonania zadań Ministra, jednostki podległej RARS, oraz spółek sektora naftowego pozostających do dnia 1 czerwca 2018 r. w nadzorze właścicielskim. Nie ustalono również, wspólnego systemu wymiany informacji pomiędzy Prezesem RM i Pełnomocnikiem Rządu ds. SIE i okresowego opracowania oceny stanu realizacji zadań w kontekście osiągnięcia celów polityki przyjętej przez RM, ryzyka osiągnięcia jej celów i aktualizacji programu działań.

Sekretarz Stanu⁵⁷ w MKiŚ Piotr Dziadzio wyjaśnił, że w kontekście bezpieczeństwa paliwowego, analizowano w Ministerstwie raporty RARS (sprawozdania o stanie zapasów interwencyjnych przekazywane na podstawie art. 23 ust. 2 *ustawy o zapasach* – przypis NIK), i że Pełnomocnik Rządu ds. SIE przekazywał do KPRM sprawozdania z realizacji *Polityki Rządu RP*. Pan Piotr Dziadzio wyjaśnił, że nie przypomina sobie, żeby w okresie pełnienia funkcji inicjował przekazywanie do KPRM, ryzyk i ocen realizacji *Polityki Rządu RP*.

⁵³ Art. 21 c i 70b *ustawy o zapasach*.

⁵⁴ Dz.U. poz. 1692 ze zm. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359003/katalog/12873547#12873547>

⁵⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1513.

⁵⁶ Reprezentowanego przez Dyrektora Biura Organizacyjnego. Pismo z dnia 13 grudnia 2022 r. nr DP.080.5.2022/271.

⁵⁷ Wyjaśnienia z 24 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 225-227, 369, 376, 388, 425-433, 438, 465, 1133)

Na podstawie art. 5 pkt 2 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*⁵⁸ Prezes RM może żądać od ministra m.in. informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych. Szef KPRM w latach 2018-2020 zwraca się o informacje o stanie wdrożenia programu działań *Polityki Rządu RP*, w tym o ocenę terminów realizacji zadań i ryzyk realizacji zadań. Zastępca Szefa KPRM wyjaśnił⁵⁹, że z uwagi na fakt, że przekazywane do Prezesa Rady Ministrów kopie sprawozdań nie zawierały opinii głównych odbiorców, KPRM podjęła działania na rzecz pozyskania ocen postępu realizacji zadań przewidzianych w *Polityce Rządu RP*. Zwracano się do adresatów kwartalnych sprawozdań o opinię oraz ocenę adekwatności działań. W ocenie Zastępcy Szefa KPRM, ani Pełnomocnik Rządu ds. SIE, ani Minister Energii nie wskazali na potrzebę zmiany *Polityki Rządu RP*. Nie wnioskowali również o jej zmianę czy też aktualizację harmonogramu realizacji.

Szef KPRM, w pismach z dnia 10 grudnia 2018 r. i 21 maja 2020 r. zwracał się do Ministra o dokonanie oceny stanu wdrożenia programu działań *Polityki Rządu RP*, przekazanie ryzyk realizacji zadań i o informację o potrzebie zmiany polityki przyjętej przez RM. Odpowiedź na pierwsze z ww. pism Minister przekazał w dniu 12 marca 2019 r. Minister do zakończenia kontroli nie udzielił odpowiedzi na drugie pismo. W ocenie przekazanej Szefowi KPRM w piśmie z dnia 12 marca 2019 r. Minister informował o niewykonaniu zadań nr 1-3 z programu działań, z uwagi na zmienione podejście do zapasów agencyjnych i stanowisko PKN Orlen. Poinformował także o wykonaniu zadań przez RARS. Na podstawie dostępnych informacji Minister stwierdził, że nałożone na PKN Orlen zadania związane ze zmianą właściciela IKS Solino SA i infrastruktury towarzyszącej były w 2018 r. realizowane, choć przekroczono planowane terminy ich wykonania. W marcu 2019 r. Minister nie informował Szefa KPRM o potrzebie zmian *Polityki Rządu RP* oraz pozytywnie ocenił uwzględnione w niej kierunki zmian. Minister poinformował Szefa KPRM, że w jego ocenie określone w *Polityce Rządu RP* kierunki zmian właścicielskich są właściwe dla zapewnienia optymalnego modelu rynku magazynowego zarówno z punktu widzenia bezpieczeństwa paliwowego państwa, jak też funkcjonowania konkurencyjnego rynku paliwowego i nie ma przesłanek do dokonania zmian w *Polityce* w tym zakresie.

(akta kontroli str. 369-398)

Zastępca Szefa KPRM, w piśmie z dnia 21 maja 2020 r. zwrócił się do Ministra Klimatu o:

- ocenę, wspólnie z właściwymi organami administracji rządowej, stanu wdrażania ww. programu działań oraz opracowanie projektu jego zmian, adekwatnych do wyników tej oceny,
- zidentyfikowanie ryzyk realizacji programu działań,
- propozycje modyfikacji systemu raportowania o rezultatach programu działań.

Termin udzielenia odpowiedzi wyznaczono na dzień 31 sierpnia 2020 r. Minister Klimatu w dniu 11 września 2020 r. zwrócił się do Ministra Aktywów Państwowych i Pełnomocnika Rządu ds. SIE, jako organów nadzorujących spółki sektora naftowego, o przekazanie ocen i opinii zgodnie z wystąpieniem Zastępcy Szefa KPRM. Do dnia zakończenia kontroli, mimo pozyskania stanowiska Ministra Aktywów Państwowych i Pełnomocnika Rządu ds. SIE, Minister nie przekazał odpowiedzi na pismo Zastępcy Szefa KPRM z dnia 21 maja 2020 r.

⁵⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1188.

⁵⁹ Pismo z 29 lipca 2022 r. nr DKN.WNI.1781.12.2022.AK

Stanowisko Ministra Aktywów Państwowych i Pełnomocnika Rządu ds. SIE różniły się w zakresie zadań i terminów ich realizacji. Minister Aktywów Państwowych w odpowiedzi do MK, z dnia 25 września 2020 r., zaprezentował stanowisko otrzymane od zarządu spółki PKN Orlen. Zarząd spółki poinformował MAP, że prace projektowe związane z realizacją zadań wynikających z *Polityki Rządu RP* w ostatnich miesiącach zostały wstrzymane z uwagi na toczące się przed Komisją Europejską postępowanie w przedmiocie koncentracji, polegającej na przejęciu przez PKN Orlen kontroli nad Grupą Lotos. Zdaniem zarządu spółki PKN Orlen, które przytoczono w piśmie MAP, terminy realizacji zadań przewidzianych dla spółki w programie działań *Polityki Rządu RP* powinny zostać wstrzymane przynajmniej do czasu wynegocjowania finalnego kształtu transakcji i ustalenia sposobu wdrożenia środków zaradczych przez spółkę. Podsumowując przekazane informacje Minister Aktywów Państwowych stwierdził, że (...) *podziela stanowisko PKN Orlen i przychyliła się do propozycji wstrzymania realizacji działań objętych programem w terminie zaproponowanym przez Koncern.*

Michał Kurtyka, były Minister Klimatu i Środowiska, w sprawie poparcia stanowiska PKN Orlen o wstrzymaniu realizacji zadań z *Polityki Rządu RP*, wyjaśnił⁶⁰ m.in., że Minister Aktywów Państwowych posiadał uprawnienia do zajęcia stanowiska w tej sprawie, zaś minister właściwy ds. energii nie miał takich uprawnień.

Pełnomocnik Rządu ds. SIE, w odpowiedzi z dnia 28 września 2020 r. poinformował Ministra, że decyzja zarządu PKN Orlen z 2019 r. o wstrzymaniu sprzedaży aktywów uniemożliwia zrealizowanie celów *Polityki Rządu RP*. Pełnomocnik Rządu ds. SIE stwierdził również, że *Dalszy postęp prac nad realizacją Polityki w zakresie zmian infrastrukturalno-właścicielskich wymaga realnej współpracy ze strony PKN Orlen. W tym aspekcie niezbędne jest wsparcie Ministra Aktywów Państwowych jako organu pełniącego nadzór właścicielski nad spółką PKN Orlen, a także Ministra Klimatu jako ministra właściwego ds. energii.* Jednocześnie Pełnomocnik Rządu ds. SIE wyraził pełną gotowość do realizacji zapisów *Polityki* w zakresie zmian struktury infrastrukturalno-właścicielskiej.

Dyrektor Departamentu Nadzoru i Kontroli w KPRM, w dniu 25 maja 2022 r. wystąpił do Dyrektora Departamentu Spółek Paliwowo-Energetycznych w MAP o przekazanie m.in. informacji o stanie realizacji zadań nałożonych na PKN Orlen w programie działań oraz o ocenę perspektyw realizacji programu działań, w tym ryzyk które wiążą się z opóźnieniami w wykonywaniu zadań. Wystąpienie to było podyktowane informacjami przekazanymi do KPRM, w ramach sprawozdawczości Pełnomocnika Rządu ds. SIE, że PKN Orlen zakończył realizację programu działań *Polityki Rządu RP* na etapie due diligence swoich aktywów. Jednocześnie, co podkreślono w piśmie KPRM skierowanym do MAP, PKN Orlen po wydaniu warunkowej zgody przez Komisję Europejską w lipcu 2020 r. w sprawie przejęcia Grupy Lotos, w dalszym ciągu nie podejmował działań służących wznowieniu zadań z programu działań *Polityki Rządu RP*. Dyrektor Departamentu Spółek Paliwowo-Energetycznych w MAP, w piśmie z dnia 9 czerwca 2022 r., załączając stanowisko otrzymane od PKN Orlen, poinformował KPRM, że Minister Aktywów Państwowych nie ma uprawnień do ingerowania w prowadzenie spraw spółki w zakresie realizacji przez nią *Polityki Rządu RP*. PKN Orlen w swoim stanowisku z dnia 1 czerwca 2022 r. poinformował, zgodnie ze swoim wcześniejszym pismem (z dnia 22 września 2020 r.), że prace projektowe zostały wstrzymane z uwagi na trwający proces połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos, tj. do czasu wynegocjowania finalnego kształtu transakcji i sposobu wdrożenia środków zaradczych. Spółka poinformowała również MAP, że obecnie PKN Orlen oczekuje zatwierdzenia przez Komisję Europejską przedstawionych

⁶⁰ Pismo z dnia 27 października 2022 r.

projektów umów z potencjalnymi partnerami w ramach wykonania środków zaradczych decyzji KE.

Były Minister Klimatu i Środowiska, Michał Kurtyka, wyjaśnił, że ocena i rozstrzygnięcie, czy możliwa i uzasadniona jest realizacja zbycia PMRiP Góra w warunkach konsolidacji spółek PKN i Grupy Lotos, powinna być dokonana obecnie np. w ramach aktualizacji PEP2040.

Szef KPRM, w piśmie z dnia 24 maja 2022 r., w korespondencji bez udziału MKiŚ, zwrócił się do Pełnomocnika Rządu ds. SIE o rozważenie uwzględnienia kwestii związanych z realizacją programu działań *Polityki Rządu RP* w pracach *Międzyresortowego Zespołu do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej*⁶¹. Zdaniem Szefa KPRM wzmocniłoby to koordynację i służyło adekwatnemu reagowaniu na ryzyka w trakcie całego procesu inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 368-398, 438-446, 1135-1136)

***Polityka Rządu RP* jako dokument powiązany z PEP 2040**

Zapisy *Polityki Rządu RP* uwzględniono w PEP 2040 jako powiązany dokument strategiczny. W PEP 2040 przewidziano m.in. realizację do 2021 r. spójnego z *Polityką Rządu RP* działania 4C.1. *Uporządkowanie struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej*, które uaktualniono poprzez włączenie MAP w jego wykonanie. Realizację działania powierzono podmiotom z sektora administracji rządowej, jak i spoza tego sektora tj. MAP, Pełnomocnikowi Rządu ds. SIE, spółkom rafineryjnym, PERN SA, Gaz-System. PEP 2040 nie uwzględniała planowanego połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos oraz wstrzymania przez PKN Orlen, w czerwcu 2019 r., procesu zbycia na rzecz spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa aktywów z obszarów magazynowania paliw, gospodarki solankowej i rurociągów paliwowych.

W działaniu 4C.2. *Optymalizacja systemu zapasów i zwiększenie roli Prezesa ARM* w utrzymywaniu *zapasów interwencyjnych*, którego realizację określono do 2029 r., nie uwzględniono zadania z *Polityki Rządu RP* opracowania projektu ustawy o zmianie *ustawy o zapasach* mającej na celu zwiększenie roli RARS w tworzeniu, utrzymywaniu i finansowaniu *zapasów interwencyjnych* (zwiększenie udziału *zapasów* agencyjnych stanowiących własność Skarbu Państwa). W *Polityce Rządu RP* planowano podział 60 dni utrzymywane przez RARS i 30 dni przez producentów i handlowców.

Dodatkowo, w PEP 2040 uwzględniono działania zaproponowane przez Ministra w trakcie prac legislacyjnych nad zmianą *ustawy o zapasach*, sfinalizowane w przytoczonej powyżej ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. M.in. obowiązki RARS: monitorowanie rynku magazynowania *zapasów interwencyjnych* i operacyjnych, planów inwestycji spółek sektora naftowego oraz prognozy zapotrzebowania na paliwa; zmiany udziału paliw gotowych w *zapasach* agencyjnych.

Michał Kurtyka, w sprawie wybiórczego wprowadzenia do PEP 2040 zadań z *Polityki Rządu RP* (np. zadania zmian w systemie *zapasów*) i braku reakcji na istotne przekroczenia terminów realizacji zadań z ww. polityki, wyjaśnił m.in., że należy wskazać, iż polityka energetyczna nie odnosi się do zmian właścicielskich, lecz do sposobu działania rynku energii. W zakresie zmian właścicielskich właściwe są rozstrzygnięcia w zakresie polityki nadzoru właścicielskiego. Ponadto, jak wyjaśnił, ze względu na konieczność uwzględnienia nowego pakietu dokumentów Unii

⁶¹ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie *Międzyresortowego Zespołu do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej* (M.P. poz. 567). Rolę przewodniczącego Zespołu pełnił Pełnomocnik ds. SIE.

Europejskiej, przewidywał przeprowadzenie w 2023 r. aktualizacji PEP 2040, w ramach której zakładano dokonanie szerokiego przeglądu wszystkich zadań.

(akta kontroli str. 1136-1137)

Realizacja działań PEP 2040 dotyczących sektora naftowego

Obszary interwencji PEP 2040⁶² dla sektora naftowego wpisywały się w cele *Polityki Rządu RP* w zakresie budowy i rozbudowy infrastruktury logistycznej oraz zapewnienia kontroli właścicielskiej spółek ze 100% udziałem SP nad infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów. W PEP 2040, w poszczególnych działaniach, wskazano ich adresatów i terminy realizacji nałożonych na nich zadań.

W PEP 2040:

- Ministrowi właściwemu do spraw energii powierzono odpowiedzialność za działania w zakresie ograniczenia obciążeń administracyjnych przedsiębiorców sektora paliowego i wpływu sektora na środowisko⁶³ oraz odpowiedzialność za działania RARS⁶⁴ (w programie działań *Polityki Rządu RP* odpowiednio zwiększenie udziału paliw ciekłych w ogólnej ilości zapasów agencyjnych).
- PERN SA powierzono odpowiedzialność za działania 3B1.-3B.3. i udział wraz z innymi podmiotami w realizacji działania 4C.1. (w programie działań *Polityki Rządu RP* odpowiednio zadania rozbudowy infrastruktury przesyłowej i magazynowej ropy naftowej oraz zakupu aktywów od PKN Orlen).
- Pełnomocnikowi Rządu ds. SIE, MAP, PKN Orlen, Grupy Lotos, PERN SA i Gaz-System powierzono odpowiedzialność za realizację działania 4C.1.⁶⁵ Uporządkowanie struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej:
 - a) koncentracja spółek rafineryjnych na produkcji i obrocie paliwami ciekłymi,
 - b) objęcie przez państwo pełnej kontroli nad aktywami kluczowymi w zakresie transportu rurociągowego oraz magazynowania ropy naftowej i paliw ciekłych,
 - c) budowa nowych kawern magazynowych na węglowodory oraz gospodarka solankowa koordynowana przez Gaz System.

Działanie 4C.1. odpowiadało zadaniom nałożonym na spółki⁶⁶ sektora naftowego w *Polityce Rządu RP*. Ponadto w PEP 2040, jako kierunek interwencji odnoszący się do dywersyfikacji dostaw (część B), przewidziano analizę rozszerzenia na terytorium Polski Europejskiej Sieci Rurociągów Paliwowych (CEPS – Central Europe Pipeline System). Jej rozszerzenie na Polskę i inne państwa bałtyckie, jak stwierdzono

⁶² Cel szczegółowy 3. Dywersyfikacja dostaw i rozbudowa infrastruktury sieciowej gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw ciekłych część B Dywersyfikacja dostaw ropy naftowej oraz rozbudowa infrastruktury ropy naftowej i paliw ciekłych. Cel szczegółowy 4 Rozwój rynków energii części C Rozwój rynku produktów naftowych i paliw alternatywnych, w tym biokomponentów i elektromobilności.

⁶³ Działania 4C.3. organicznie obciążeń administracyjnych sektora paliowego, realizacja do 2030 r. i działania 4C.5.-4C.7 zapewnienie rozwoju warunków rozwoju technologii pozwalających na ograniczenie emisyjności produkcji i zużycia paliw tradycyjnych, rozwój biokomponentów i biometanu oraz rozwój rynku paliw alternatywnych, realizacja w całej perspektywie PEP 2030.

⁶⁴ Działanie 4C.2. Optymalizacja systemu zapasów i zwiększenie roli Prezesa ARM w utrzymywaniu zapasów interwencyjnych realizacja do 2029 r.

⁶⁵ W PEP 2040 zgodnie z *Polityką Rządu RP* (cele i efekty wdrożenia na str. str. 2, str. 16 zadania oraz zadania spółek): Skoncentrowanie działalności spółek rafineryjnych w sektorze paliw na produkcji i obrocie paliwami (działalność podstawowa), wykorzystywaniu pojemności magazynowe do celów własnych. Wiodącą rolę w magazynowaniu ropy i paliw, bilansowanie całego systemu magazynowego na ropę i paliwa powierzona PERN SA. Odpowiedzialność za realizację budowy nowych magazynów kawernowych (zagospodarowanie nowego złoża soli kamiennej) – ze względu na potrzebę skoordynowania związanej z tym gospodarki solankowej – powierzona Gaz System odpowiadało.

⁶⁶ Zadania PERN SA nr 3-5; Gaz System zadania 1-5, PKN Orlen zadania nr 1-3, 5-6 i jedno zadanie GK Lotos.

w Polityce, może mieć pozytywny wpływ na zabezpieczenie paliwowe ściany wschodniej NATO.

W lipcu 2021 r. Minister, na stronie internetowej ministerstwa⁶⁷, opublikował opracowane z własnej inicjatywy *Podsumowanie realizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040) w 2021 r.*, w którym przedstawiono: działania legislacyjne i programowe Ministra (4C.3., 4C.5.-4C.7) podjęte w celu zmniejszenia obciążeń przedsiębiorców sektora paliwowego i ograniczenia wpływu sektora na środowisko oraz realizację zadań PERN SA (4C.1., 3B.1.-3B.3.) w celu rozbudowy infrastruktury przesyłowej i magazynowej ropy naftowej oraz braku zakupu aktywów od PKN Orlen.

Minister, w sprawozdaniu z realizacji PEP2040 ocenił, że RARS prowadziła działania mające na celu zwiększenie zapasów agencyjnych w 2021 r., zrealizowano dostawy 80 tys. m³ benzyn silnikowych i 142,6 tys. m³ oleju napędowego na poczet zapasów agencyjnych. W 2021 r. rozpoczęto prace nad uproszczeniem sprawozdawczości i nad budową Platformy Paliwowej – systemu teleinformatycznego, który ma posłużyć m.in. do sprawozdawczości przedsiębiorców tworzących oraz magazynujących zapasy, a także usprawni proces zarządzania zapasami. W celu ograniczenia emisyjności paliw tradycyjnych, przyjęte w 2021 r., regulacje wprowadziły m.in. obowiązki związane z dotrzymaniem wyższej jakości paliw w realizacji Narodowego Celu Redukcyjnego. W wyniku działań Ministra zmianie uległy zasady funkcjonowania stref czystego transportu, określono procedurę instalacji punktów ładowania na wniosek mieszkańców budynków wielorodzinnych. Uruchomiono program „Mój Elektryk”, II fazę „Zielony Transport Publiczny”, a także program wsparcia dla infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych i infrastruktury do tankowania wodoru z Funduszu Modernizacyjnego.

Ze sprawozdania Ministra wynika, że w zakładanym na 2021 r. terminie, nie zrealizowano działania 4C.1. *Uporządkowanie struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej*, które było zbieżne z zadaniami *Polityki Rządu RP*. Realizację punktów b i c (zmiany właścicielskie w obszarze aktywów magazynowych i gospodarki solankowej) zgodnie z decyzją PKN Orlen zawieszono do czasu zrealizowania fuzji PKN Orlen i Grupy Lotos.

W sprawozdaniu Minister zaprezentował inicjatywy podejmowane przez administrację rządową i spółki wpisujące się w realizację działania 4C.1.

W ramach realizacji punktu a) podjęto działania w celu konsolidacji spółek paliwowych PKN Orlen i Grupy Lotos. Rada Ministrów, w dniu 11 maja 2021 r., na wniosek Ministra Aktywów Państwowych, przyjęła uchwałę w sprawie prac nad konsolidacją PKN Orlen i Grupy Lotos. W 2021 r. prowadzono analizy biznesowe i prawne dotyczące konsolidacji. W ramach realizacji punktu c) spółki Gaz System, PKN Orlen oraz RARS analizowały wspólnie docelowy model współpracy w zakresie zagospodarowania złoża soli kamiennej Damastawek, polegający na budowie nowych pojemności magazynowych, ale wyłącznie na paliwa gazowe. Z inicjatywy Ministra Aktywów Państwowych przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym⁶⁸ (projekt UD141). Celem projektu było usprawnienie inwestycji zwiększenia dostępności magazynów ropy naftowej i jej produktów PMRiP Góra.

(akta kontroli str. 280-295, 462-463, 981-997, 1206-1216, 1245)

⁶⁷ <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski>

⁶⁸ Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz.U. poz. 483) weszła w życie 15 marca 2022 r.

Podsekretarz Stanu Piotr Dziadzio wyjaśnił, że w związku z fuzją PKN Orlen i Grupy Lotos nie zostały zakupione aktywa IKS Solino SA i nie można było zrealizować zadania nr 1 z *Polityki Rządu RP*. Piotr Dziadzio wyjaśnił, że teraz znane są środki zaradcze KE, co pozwala ocenić możliwość włączenia zadania nr 1 do PEP 2040, i że aktualnie trwają analizy aktualizujące politykę energetyczną. Ponadto, do PEP 2040 nie wprowadzano do kierunku interwencji rozwoju rynku produktów naftowych działania 4C.1. poddziałania dotyczącego koncentracji dwóch spółek rafineryjnych, mimo że Skarb Państwa podjął już kierunkowe decyzje dla tego zagadnienia. Podsekretarz Stanu⁶⁹ Piotr Dziadzio wyjaśnił, że projekt polityki energetycznej był opracowywany od 2018 r., została ona przyjęta na takim poziomie na jakim została uzgodniona. Piotr Dziadzio wyjaśnił również, że nie jest możliwe zmienianie strategicznego dokumentu co chwilę z uwagi na zmianę sytuacji bieżącej.

Zdaniem NIK, finalizacja fuzji PKN Orlen i Grupy Lotos blokującej realizację działania 4C.1. nie gwarantuje uporządkowania struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej zgodnie z założeniami *Polityki Rządu RP* i PEP 2040. Zarząd PKN Orlen w porozumieniu⁷⁰ zawartym ze Skarbem Państwa (pkt 3.1.) zadeklarował m.in., że – w zakresie dopuszczalnym przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa i postanowienia statutu PKN Orlen – po dniu połączenia, realizować będzie Politykę Energetyczną Polski w zakresie, w jakim dotyczy ona dywersyfikacji źródeł dostaw ropy naftowej oraz rozwoju na rynku paliw ciekłych. Zarząd spółki zadeklarował również (pkt 3.4.5 porozumienia) iż biorąc pod uwagę, że działalność rafineryjna jest jedną z podstawowych działalności PKN Orlen, spółka w związku z połączeniem planuje sprawowanie kontroli nad infrastrukturą kluczową dla bezpieczeństwa paliwowego i energetycznego Polski.

Zdaniem NIK, planowana na połowę 2023 r. aktualizacja PEP 2040 opracowywana w MKiŚ powinna rozstrzygnąć, czy w ocenie Ministra nadal aktualne są cele i zadania *Polityki Rządu RP*, które nie zostały zrealizowane w zakładanych terminach. Według stanu na dzień 31 stycznia 2023 r. kwestia wprowadzenia zmian do *Polityki Rządu RP* pozostawała na etapie analiz MKiŚ.

(akta kontroli str. 441-442, 460-462, 981-997, 1205-1216, 845)

Połączenie spółek PKN Orlen i Grupy Lotos

Minister Aktywów Państwowych z dniem 5 maja 2021 r. włączył przedstawicieli Ministra Klimatu i Środowiska w prace *Zespołu do spraw konsolidacji spółek polskiego sektora paliwowo-gazowego*. Na wniosek przedstawicieli Ministra uwzględniono w pracach Zespołu kwestie bezpieczeństwa energetycznego. Zabezpieczenie tego obszaru w procesie fuzji było źródłem wątpliwości i uwag pracowników resortu energii. Jak wyjaśnił Minister Michał Kurtyka, intencją była przede wszystkim próba wskazania tych obszarów i kwestii, które zgodnie z posiadaną w danym momencie wiedzą zostały uznane za wymagające uwzględnienia w prowadzonych pracach nad oceną i przygotowaniem konsolidacji spółek. MKiŚ przygotowało i skierowało pytania do Zespołu. W dniu 15 lipca 2021 r., na posiedzeniu Zespołu, PKN Orlen przekazał odpowiedzi na sformułowane przez przedstawicieli Ministra pytania dotyczące bezpieczeństwa paliwowego i tworzenia zapasów obowiązkowych. Spółka wyjaśniła, że:

⁶⁹ Wyjaśnienia z dnia 24 sierpnia 2022 r.

⁷⁰ Załącznik nr 23 do wniosku Ministra Aktywów Państwowych do RM z 15 lipca 2022 r. o wyrażenie przez RM zgody na połączenie spółek. W zakresie strategii i polityki energetycznej porozumienie zakłada dywersyfikację źródeł dostaw ropy naftowej oraz rozwoju na rynku paliw ciekłych, zgodność strategii z Polityką Energetyczną Polski oraz aktywne uczestnictwo w opracowywaniu propozycji ewentualnych zmian lub aktualizacji Polityki.

- w kwestii tworzenia zapasów obowiązkowych przez spółkę, która w ramach środków zaradczych zakupi akcje Grupy Lotos, poinformowano, że zapasy będą tworzyć - zgodnie z ustawą - producenci lub inwestorzy,
- w kwestii miejsca magazynowania zapasów obowiązkowych przez podmiot powstały w wyniku połączenia spółek, PKN Orlen poinformował, że zapasy będą przed wszystkim przechowywane w magazynie bezziornikowym (PMRiP Góra) spełniającym aktualne wymagania ustawowe oraz w magazynach produkcyjnych i magazynach PERN SA. Spółka poinformowała o planowanych inwestycjach w magazynie kawernowym oraz planowanym uruchomieniu nowej trzeciej kopalni soli na złożu Lubień,
- w kwestii analizowania uwarunkowań geopolitycznych, tj. zagrożeń, jakie mogą wystąpić w regionie oraz potencjału reakcji na zagrożenia w okresie 10-15 lat, kiedy paliwa ciekłe mogą odgrywać duże znaczenie dla funkcjonowania gospodarki i państwa, PKN Orlen poinformował, że dzięki efektowi synergii możliwe jest zbudowanie lepszej pozycji konkurencyjnej obu podmiotów, dzięki czemu zabezpieczone zostanie działanie rafinerii w kolejnych dekadach. PKN Orlen poinformował również, że ani połączenie spółek, ani związane z tym procesem środki zaradcze, nie wpłyną na strukturę dostaw paliw na rynek krajowy,
- w kwestii, w jaki sposób i na jakim etapie RM będzie realizowała uprawnienia wynikające z art. 11 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, PKN Orlen poinformował, że RM wydając zgodę na zbycie akcji lub połączenie spółek, w oparciu o informacje zawarte we wniosku, będzie decydować nie tylko o samej czynności prawnej zbycia lub połączenia, lecz również o celowości takiego zbycia lub połączenia prowadzącego do przeprowadzenia konsolidacji.

Odnosząc się do wyjaśnień złożonych przez PKN Orlen, Minister Michał Kurtyka stwierdził, że do czasu zaprzestania sprawowania przez niego funkcji Ministra Klimatu i Środowiska proces przygotowania konsolidacji, w tym kluczowego dla oceny sposobu jej realizacji środków zaradczych, nie został zakończony.

(akta kontroli str. 1138-1144)

W okresie od października do listopada 2021 r. Pełnomocnik ds. Ochrony Infrastruktury Krytycznej w Grupie Lotos przekazywał Ministrowi informacje o zmianach w infrastrukturze krytycznej związanych z realizacją środków zaradczych. Dyrektor Spraw Obronnych, Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa⁷¹ wyjaśnił⁷², że informacje te dopełniały obowiązek zapewnienia ministrowi właściwemu do spraw energii informacji o dokonaniu przez organy spółki czynności rozporządzenia składnikami mienia.

W oparciu o dane przekazane przez MAP, Podsekretarz Stanu w MKiŚ Piotr Dziadzio, w dniu 12 maja 2022 r., na posiedzeniu Sejmu RP, przedstawił pozytywną ocenę konsolidacji PKN Orlen z Grupą Lotos. W opracowanej przez MKiŚ informacji na posiedzenie Sejmu RP stwierdzono m.in., że konsolidacja spółek, jest w ocenie ekspertów, głęboko uzasadniona strategicznie, umożliwiając dalsze budowanie koncernu multienergetycznego jako skonsolidowanego silnego polskiego czempiona paliwowo-gazowego, zwiększającego bezpieczeństwo energetyczne Polski. Podsekretarz Stanu Piotr Dziadzio, w sprawie przyczyn braku realizacji zadań przez PKN Orlen określonych w *Polityce Rządu RP* w terminach w niej ustalonych, a przed opracowaniem planu i realizacją połączenia spółki z Grupy Lotos wyjaśnił: „proces

⁷¹ Dalej: DSO.

⁷² Pismo z 17 sierpnia 2022 r. nr DSO-WZK.081.2.2022.MŚG.

fuzji nadzorował Minister Aktywów Państwowych, ciężko mi się odnieść do decyzji właścicielskich w tym zakresie”.

Na podstawie wniosków z prac oraz rekomendacji doradców Skarbu Państwa, *Zespół do spraw konsolidacji spółek polskiego sektora paliwowo-gazowego*, w dniu 14 lipca 2022 r., rekomendował Ministrowi Aktywów Państwowych przekazanie Radzie Ministrów wniosku o wyrażenie zgody na połączenie spółek Grupy Lotos i PKN Orlen. W dniu 18 lipca 2022 r. KPRM przekazała członkom RM wnioski w sprawie połączenia spółek. W uzasadnieniu wniosku stwierdzono m.in., że połączenie PKN Orlen i Grupy Lotos przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Polski i regionu. W MKiŚ wniosek był opiniowany przez komórki merytoryczne Ministerstwa, w tym DRP. Do wniosku w sprawie połączenia Grupy Lotos i PKN Orlen nie zgłoszono uwag. W dniu 19 lipca 2022 r. Rada Ministrów, w której uczestniczyła Minister Klimatu i Środowiska Anna Moskwa, wyraziła zgodę na połączenia spółek Grupy Lotos i PKN Orlen.

Prezes RARS w ocenie sytuacji na rynku magazynowym z dnia 29 września 2022 r. odnoszącej się do zabezpieczenia pojemności magazynowych zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw oraz zapasów operacyjnych⁷³, na kolejne pięć lat, ocenił również wpływ połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos na system zapasów interwencyjnych. Prezes RARS stwierdził m.in. że:[...].

Prezes RARS przekazał ministrowi właściwemu do spraw energii dotyczące połączenia spółek PKN Orlen z Grupy Lotos, stwierdzając m.in.: [...].

Prezes RARS wyjaśnił, że uwagi dotyczące połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos zawarte w ocenie z dnia 29 września 2022 r. zostały przekazane do uprawnionego podmiotu – Ministra Klimatu i Środowiska, zgodnie z delegacją art. 22a ust. 2 *ustawy o zapasach*. RARS nie odpowiada za dalszą dystrybucję oceny. Podsekretarz Stanu w MKiŚ Piotr Dziadzio, w dniu 8 listopada 2022 r. ocenił, bazując na informacji RARS, że zapasy interwencyjne i operacyjne paliw i ropy naftowej będą zabezpieczone krajowymi pojemnościami magazynowymi. W ocenie stanu zabezpieczenia pojemności magazynowych Podsekretarz Stanu nie odniósł się do krytycznych uwag Prezesa RARS dotyczących połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos.

(akta kontroli str. 53-61, 270-277, 410-412, 447-451, 464, 545, 610-612, 998-1013, 1062-1063, 1174-1175, 1205-1216, 1249)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie wykonał żadnego z trzech zadań nałożonych na niego w *Polityce Rządu RP*. Nie przedstawił projektu ustawy o zmianie *ustawy o zapasach* zwiększającej rolę RARS w tworzeniu, utrzymywaniu i finansowaniu za pomocą systemu opłaty zapasowej zapasów interwencyjnych (z docelowym poziomem posiadania zapasów w strukturze RARS - 60 dni i przedsiębiorcy - 30 dni). Nie egzekwował od PKN Orlen przekazywania kwartalnych informacji z realizacji *Polityki Rządu RP* oraz nie przekazywał kopii ww. sprawozdań Prezesowi RM oraz Pełnomocnikowi Rządu ds. SIE. Minister, nie wykonując ww. zadań, nie poinformował Rady Ministrów o zaniechaniu działań.

W przypadku pierwszego z ww. zadań, Minister zaniechał podjętych pierwotnie działań. Podkreślić należy, że zadanie dotyczące zmian w strukturze zapasów wraz z zadaniami zbycia aktywów przez PKN Orlen miało na celu zapewnienie bardziej scentralizowanego i tym samym skuteczniejszego systemu interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych.

⁷³[...].

W kwestii egzekwowania od PKN Orlen obowiązków informacyjnych Minister nie zobowiązał PKN Orlen do przekazywania sprawozdań z realizacji *Polityki Rządu RP*, nie wykorzystał posiadanych narzędzi. Wobec nieprzekazywania przez spółkę przedmiotowych informacji Minister nie realizował też zadania przekazywania kopii w ww. sprawozdań do Prezesa RM i Pełnomocnika Rządu ds. SIE. Minister dopiero od grudnia 2018 r. informował, w odpowiedzi na otrzymywane pytania, Szefa KPRM i Pełnomocnika Rządu ds. SIE, że nie ma możliwości weryfikacji realizacji zadań nałożonych na PKN Orlen w *Polityce Rządu RP*, z uwagi na brak sprawozdań i narzędzi korporacyjnych, gdyż uprawnienia właścicielskie wobec spółki wykonywał Prezes RM. NIK wskazuje, że wskazanie w pismach do Szefa KPRM i Pełnomocnika Rządu ds. SIE jako przyczyny czynniki od niego niezależne, nie w pełni opierały się na prawdzie. Minister podawał m.in. brak narzędzi korporacyjnych, tymczasem do czerwca 2018 r. nie skorzystał z nich w ramach uprawnień właścicielskich wobec PKN Orlen.

W ocenie NIK, sugestia skierowana do Szefa KPRM, w dniu 6 grudnia 2018 r.⁷⁴ o zmianę sposobu monitorowania *Polityki Rządu RP*, nie poparta formalnym wnioskiem skierowanym zgodnie z regulaminem pracy Rady Ministrów⁷⁵ do RM, nie może być uznana za wystąpienie o dokonanie zmian. Minister nie wystąpił również z wnioskiem o zmianę *Polityki Rządu RP*, w tym o uaktualnienie nałożonych na podmioty w niej wymienione zadań, mimo, że do tego zobowiązał go Szef KPRM. Dodatkowo, Minister odpowiedzialny za opracowanie projektu PEP 2040 przeniósł do działań w obszarze sektora naftowego zadania z *Polityki Rządu RP*, również te które były opóźnione i zawieszane, pomijając nałożone na niego zadanie zmiany w strukturze zapasów interwencyjnych, zwiększającej rolę RARS w ich utrzymywaniu.

2. Minister zaniechał działań w sytuacji rozbieżności stanowisk pomiędzy Pełnomocnikiem Rządu ds. SIE oraz Ministra Aktywów Państwowych, co do sprzedaży przez PKN Orlen części aktywów spółkom ze 100% udziałem Skarbu Państwa. Jednocześnie Minister zaplanował w przygotowanym projekcie PEP2040 działanie 4C.1. *Uporządkowanie struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej* do realizacji do 2021 r., nie uwzględniając faktu trwającego wówczas procesu połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos oraz wstrzymania przez PKN Orlen w czerwcu 2019 r. procesu zbycia na rzecz spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa aktywów z obszarów magazynowania paliw, gospodarki solankowej i rurociągów paliwowych. Były to działania nierzetelne, bowiem Minister był odpowiedzialny za politykę energetyczną państwa, w tym za bezpieczeństwo energetyczne kraju, i w związku z tym powinien zapewnić spójność działań wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji rządowych strategii oraz ich skuteczność.

Minister Michał Kurtyka, we wrześniu 2020 r., pozyskał informację o gotowości spółek PERN SA i Gaz System⁷⁶ do nabycia aktywów zgodnie z *Polityką Rządu RP* i jednocześnie stanowisko MAP, wspierające decyzję zarządu PKN Orlen o wstrzymaniu realizacji ww. zadań do czasu zakończeniu procesu konsolidacji z Grupą Lotos. Należy zauważyć, że PKN Orlen prezentował wobec KPRM, MAP i Ministra Klimatu stanowisko odmienne od prezentowanego w *Polityce Rządu*

⁷⁴ Pismo nr IK:286209.

⁷⁵ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348 ze zm.).

⁷⁶ W piśmie otrzymanym od Pełnomocnika Rządu ds. SIE.

RP⁷⁷. Zdaniem PKN Orlen⁷⁸, po wydaniu warunkowej decyzji przez KE, realizacja *Polityki Rządu RP* w aktualnym kształcie, pozbawiającej spółkę strategicznych aktywów logistycznych, przyczyniałaby się do zaburzenia procesu wdrażania środków zaradczych i istotnego pogorszenia pozycji konkurencyjnej PKN Orlen.

Ustawowym zadaniem Ministra wynikającym z art. 7 *ustawy o Radzie Ministrów* w zakresie przypisanych mu zadań jest inicjowanie i opracowywanie polityki Rady Ministrów i współdziałanie w celu realizacji polityki rządu. Z uwagi na powyższe NIK nie podziela argumentacji byłego Ministra Klimatu i Środowiska Michała Kurtyki⁷⁹, że zaniechania i bezczynność Ministra były uzasadnione podziałem kompetencji w Radzie Ministrów, według którego to Minister Aktywów Państwowych otrzymał kompetencje związane z realizacją nadzoru właścicielskiego nad spółkami paliwowego i podejmowaniem decyzji w sprawach związanych z działaniami tych spółek. Minister odpowiadał bowiem za całość zadań wynikających z polityki energetycznej państwa. Jako minister właściwy do spraw energii powinien zapewnić koordynację działań w celu skutecznego osiągania celów, przyjętych przez Radę Ministrów. Należy też zauważyć, że podjęcia działań przez Ministra w zakresie *Polityki Rządu RP* oczekiwał Szef KPRM, który w maju 2020 r. zwrócił się o opracowanie projektu jej zmian, adekwatnych do wyników oceny, i przekazanie propozycji sposobu monitorowania programu działań Polityki, który zapewniłby RM efektywny system sprawozdawczy, ale ostatecznie nie wyegzekwował podjęcia działań.

Efektom braku działań Ministra było utrzymywanie *Polityki Rządu RP* w niezmienionym kształcie, którą de facto wykonywał tylko PERN SA i fragmentarycznie Gaz System. To decyzja Zarządu PKN Orlen, a nie decyzja RM wstrzymała na bliżej nieokreślony okres realizację programu działań *Polityki Rządu RP* w zakresie zakupu i zbycia aktywów logistycznych istotnych dla bezpieczeństwa paliwowego państwa, jak i działań PEP 2040 (działanie 4C.1.).

3. Minister nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku współdziałania z innymi członkami Rady Ministrów w zakresie realizacji zadań określonych w *Polityce Rządu RP*. Obowiązek takiego współdziałania wynikał z art. 7 ust. 4 pkt 1 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*.

Szef KPRM w pismach z dnia 10 grudnia 2018 r. i 21 maja 2020 r. zwracał się do Ministra o dokonanie oceny stanu wdrożenia programu działań *Polityki Rządu RP*, przekazanie ryzyk realizacji zadań i o informację o potrzebie zmiany polityki przyjętej przez RM. Odpowiedź na pierwsze z wystąpień Szefa KPRM, Minister przekazał przy piśmie z dnia 12 marca 2019 r., a na drugie pismo do zakończenia kontroli nie udzielił odpowiedzi. Minister w IV kwartale 2020 r. podjął działania wynikające z tego drugiego pisma, kierując prośbę o informację do Ministra Aktywów Państwowych i Pełnomocnika Rządu ds. SIE. Działania te jednakże zostały podjęte z opóźnieniem, bo po upływie terminu udzielenia odpowiedzi na pismo Szefa KPRM. Ponadto, mimo informacji pozyskanych od Pełnomocnika ds. SIE o trudnościach w realizacji *Polityki Rządu RP*, w związku ze wstrzymaniem działań przez PKN Orlen, Minister, mając świadomość ryzyk realizacji programu działań, nie przekazał tej wiedzy Szefowi KPRM. Należy podkreślić, że Minister dysponował informacjami wynikającymi ze sprawozdań kwartalnych PERN i Gaz System oraz informacjami przekazanymi przez MAP, aby przekazać Szefowi KPRM uzgodnione z pozostałymi członkami RM (Minister Aktywów Państwowych

⁷⁷ Polityka Rządu RP zakładała zapewnienie bezpieczeństwa paliwowego poprzez kontrolę nad kluczowymi aktywami przez spółki ze 100% udziałem Skarbu Państwa.

⁷⁸ Prezentowanym w piśmie z dnia 22 września 2020 r.

⁷⁹ Pismo z 27 października 2022 r.

i Pełnomocnik ds. SIE) ocenę wykonania *Polityki Rządu RP* oraz projekt zmian adekwatnych do stanu wyników oceny wdrożenia. W ocenie NIK ryzyka wynikające z realizacji polityk przyjętych przez RM powinny być niezwłocznie komunikowane i rozstrzygane przez RM (np. w formie zmian, wstrzymania realizacji).

(akta kontroli str. 371-372, 393-398, 441-442, 525, 1100-1111, 1205-1216, 1369-1372)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia niezrealizowanie przez Ministra zadań powierzonych mu w *Polityce Rządu RP* oraz nierzetelne współdziałanie z innymi członkami Rady Ministrów w tym zakresie.

W szczególności Minister nie zrealizował zadania zmiany w strukturze zapasów interwencyjnych, zwiększającego rolę RARS w ich utrzymywaniu, co poprawiłoby bezpieczeństwo paliwowe. Zaniechał też egzekwowania od PKN Orlen informacji o sposobie realizacji przez tę spółkę zadań wynikających z ww. programu rządowego. Mając wiedzę o tym, że nie jest realizowany cel szczegółowy *Polityki Rządu RP*, dotyczący zapewnienia pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów, Minister nie inicjował działań zmierzających do osiągnięcia tego celu, a na pytania Szefa KPRM dotyczące tego problemu odpowiadał z wielomiesięczną zwłoką lub w ogóle nie udzielał odpowiedzi. Minister, będącym odpowiedzialnym za opracowanie PEP 2040 i koordynację jej realizacji, przeniósł do działań w obszarze sektora naftowego zadania z *Polityki Rządu RP* zadania, które były zawieszane, pomijając nałożone na niego zadanie zmiany w strukturze zapasów interwencyjnych, zwiększającej rolę RARS w ich utrzymywaniu.

Minister monitorował i zapewnił wprowadzenie do *ustawy o zapasach* oraz PEP 2040 istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa paliwowego zadanie RARS, dotyczące zmiany struktury zapasów agencyjnych, poprzez zwiększenie udziału paliw ciekłych w ogólnej ilości zapasów, określone w *Polityce Rządu RP*.

Poprzez zmiany legislacyjne w *ustawie o zapasach*, Minister, przy pomocy RARS, zapewnił sobie dostęp do długoterminowych prognoz dostępności pojemności magazynowych na zapasy interwencyjne i handlowe.

OBSZAR

2. Wykonywanie przez ministra właściwego do spraw energii ustawowych obowiązków zapewniających bezpieczeństwo dostaw ropy naftowej i jej produktów

2.1 Monitorowanie rynku ropy naftowej i jej produktów

Opis stanu faktycznego

Monitorowanie zaopatrzenia rynku w ropę naftową i jej produkty

W okresie objętym kontrolą Minister monitorował stan zapasów interwencyjnych oraz bezpieczeństwo zaopatrzenia rynku w produkty naftowe. Za gromadzenie i analizę danych o sytuacji na rynku naftowym i paliwowym w Polsce odpowiedzialny był DRP⁸⁰. W ramach danych rynkowych monitorowano m.in. dostępność ropy naftowej i jej produktów, ceny surowca, import ropy naftowej i jej produktów, wydobycie krajowe ropy naftowej, otoczenie międzynarodowe i kierunki dostaw. Monitorowano również poziom zapasów obowiązkowych oraz dostępność pojemności

⁸⁰ Na podstawie zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 10 ze zm.), wcześniej również w MAP i ME.

magazynowych na ropę naftową i paliwa. Minister w trakcie posiedzeń *Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa*⁸¹ otrzymywał również informacje od członków Rady Ministrów oraz spółek sektora naftowego o zaopatrzeniu rynku w produkty naftowe, zapewnieniu dostaw ropy naftowej i jej produktów, kierunkach dostaw i infrastrukturze logistycznej, wejściu na polski rynek naftowy nowego inwestora (Saudi Aramco) oraz o wpływie sankcji UE na krajowy rynek paliwowy. Zdaniem Ministra Klimatu i Środowiska taka praktyka gromadzenia i analizowania danych o rynku paliwowym pozwala na bieżąco adresować ewentualne ryzyka w tym zakresie.

Podstawą monitorowania rynku i sporządzania informacji o zaopatrzeniu rynku w paliwa były dane źródłowe: informacje statystyczne o rynku paliw pozyskiwane na zlecenie Ministra przez Agencję Rynku Energii SA; informacje i analizy Międzynarodowej Agencji Energetycznej; informacje Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i informacje przekazywane przez RARS. Korzystano również z informacji spółek sektora naftowego PKN Orlen i Grupy Lotos przekazywanych po wystąpieniach Ministra oraz danych organizacji branżowej POPiHN, statystyki publicznej i publikacji branżowych.

Pracownicy DRP, w oparciu o dane statystyczne i informacje rynkowe, sporządzali dla Kierownictwa Ministerstwa okresowe informacje z monitorowania bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa. Kierownictwo Ministerstwa otrzymywało również okresowe informacje o stanie zapasów interwencyjnych, ich strukturze i magazynowaniu. W informacjach, które zatwierdzali członkowie Kierownictwa Ministerstwa, odnotowano rozpoczęcie wojny w Ukrainie, ale nie sygnalizowano zagrożeń i nieprawidłowości w funkcjonowaniu polskiego rynku naftowego.

Wyniki prowadzonego przez DRP monitoringu rynku produktów naftowych publikowano na stronie internetowej⁸² w formie miesięcznych informacji pt. *Monitorowanie bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa*. W informacji prezentowano dane bieżące i porównawcze m.in. z zakresu importu ropy naftowej i jej produktów, zużycia krajowego paliw, wykorzystania infrastruktury produkcyjnej, cen paliw i sytuacji na rynkach międzynarodowych. W 2022 r. z uwagi na dynamiczną sytuację na rynku ropy naftowej i zaangażowanie Ministra w działania związane z wojną w Ukrainie, opóźniona była publikacja informacji MKiŚ, choć dysponowano bieżącymi danymi statystycznymi. Ostatnia opublikowana informacja prezentowała sytuację na rynku naftowym wg stanu na luty 2022 r. (informacja z lipca 2022 r.), a sporządzona w Ministerstwie na potrzeby Kierownictwa wg stanu na marzec-kwiecień 2022 r. (informacja DRP z lipca 2022 r.).

Opierając się o wyniki monitorowania rynku produktów naftowych, Minister przekazywał również informacje o bezpieczeństwie paliwowym Sejmowi RP⁸³ i KPRM, jeśli wystąpiono o takie informacje.

W wynikach monitorowania zaopatrzenia rynku w paliwa za marzec-kwiecień 2022 r.⁸⁴ DRP informowało Kierownictwo MKiŚ, że import ropy naftowej od początku roku wzrósł o 24,6%. W marcu 2022 r. udział dostaw ropy rosyjskiej spadł do 53%

⁸¹ Organ pomocniczy Ministra powołany Zarządzeniem Ministra Klimatu z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa (Dz.Urz. Ministra Klimatu poz. 18). W skład Zespołu oprócz przedstawicieli Ministra wchodził przedstawiciele m.in.: Pełnomocnika ds. SIE, Ministra Aktywów Państwowych, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Urzędu Regulacji Energetyki i RARS. Ostatnie posiedzenie Zespołu poświęcone rynkowi paliwowemu odbyło się 28 października 2022 r.

⁸² Odpowiednio na stronie internetowej www.gov.pl/web/aktywa-państwowe i dwa na stronie www.gov.pl/web/klimat/ropa-i-gaz

⁸³ M.in. informacje z czerwca 2020 r., 22 czerwca 2021 r., 22 lutego 2022 r., maja 2022 r.

⁸⁴ Ostatnia opracowana w MKiŚ informacja o rynku paliw płynnych zatwierdzona przez Podsekretarza Stanu w MKiŚ Piotra Dziadzio z 12 sierpnia 2022 r.

(w marcu 2021 r. wynosił 65%), co wynika m. in. z zakończenia długoterminowych kontraktów Grupy Lotos i PKN Orlen na dostawy ropy naftowej z tego kierunku, oraz nałożenia sankcji po napaści zbrojnej na Ukrainę. W pierwszym kwartale 2022 r. PKN Orlen zaprzestał realizacji zamówień spotowych ropy REBCO zwiększając jednocześnie dostawy ropy z alternatywnych kierunków: Arabii Saudyjskiej, USA, Afryki Zachodniej oraz Norwegii.

W marcu 2022 r. import drogą lądową (rurociąg „Przyjaźń”) kształtował się na poziomie 32,2% (619,5 tys. ton ropy naftowej), natomiast poprzez terminal w Gdańsku na poziomie 67,8% (1304,4 tys. ton ropy naftowej). Dla porównania, w 2020 r. udział dostaw drogą lądową wyniósł 58,5%, a drogą morską – 41,5% a w 2021, odpowiednio 36,2% i 63,8%. Według danych DRP, wykorzystanie pojemności magazynowych na ropę naftową kształtowało się w marcu 2022 r. średnio na poziomie ok. 74,7% (średni poziom wykorzystania zbiorników na ropę naftową, w marcu 2021 r. wyniósł 83,5%). Wykorzystanie pojemności magazynowych na paliwa w marcu 2022 r. wyniosło 76,5% i było wyższe niż w marcu 2021 r. o 3,7% (poziom wykorzystania pojemności na paliwa w marcu 2021 r. wynosił 72,8%).

Podsekretarz Stanu⁸⁵ w MKiŚ Piotr Dziadzio, w sprawie zapewnienia dostaw ropy naftowej w sytuacji zaprzestania przesyłu rurociągiem Przyjaźń wyjaśnił, że dostawy surowca za pośrednictwem terminalu naftowego w Gdańsku zapewniają bezpieczeństwo paliwowe kraju. PERN SA i Grupa Kapitałowa Orlen na posiedzeniach *Zespołu do spraw bezpieczeństwa energetycznego*, nie zgłaszały zagrożeń w tym zakresie. Aktualność informacji w tym zakresie potwierdził Dyrektor DRP⁸⁶ w dniu 21 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 70-71, 212-216, 219-222, 246-269, 468, 471, 829-830, 844-845, 1206-1216, 1327-1333)

Minister, w okresie objętym kontrolą, dysponował prognozami zapotrzebowania krajowego na ropę naftową i jej produkty na lata 2020-2040, które prezentowano w polityce energetycznej i opracowanej przez RARS prognozie z 2021 r. W obu dokumentach, w ostatnich latach prognozy, przewidywano niewielki spadek zużycia ropy naftowej i jej produktów.

W PEP 2040 w końcowej fazie prognozy na lata 2020–2040 prezentowano spadek⁸⁷ zużycia brutto ropy naftowej (o 1,8%) i produktów naftowych (o 1,7%). W analizie PEP 2040 stwierdzono, że siłą sprawczą utrzymania zapotrzebowania w tym sektorze naftowym jest wzrost gospodarczy, ale czynnikiem hamującym jest poprawa efektywności wynikająca z postępu technologicznego, podejmowane działania na rzecz lepszej organizacji usług przewozowych oraz rozwój infrastruktury transportowej (sieci autostrad i dróg ekspresowych).

RARS w *Prognozie krajowego zapotrzebowania na paliwa oraz na pojemności magazynowe dla zapasów inwencyjnych i obrotowych paliw i ropy naftowej na okres 10 lat (lata 2021-2030)*⁸⁸ szacowała, że w latach 2022- 2023⁸⁹ zostanie utrzymany 3% wzrost zapotrzebowania na paliwa ciekłe. Według szacunków RARS, z uwagi na rozwój rynku paliw alternatywnych w latach 2029-2030 nastąpi jednoprocenowy spadek zapotrzebowanie na paliwa ropopochodne. RARS szacowała, że w okresie

⁸⁵ Wyjaśnienie z 24 sierpnia 2022 r.

⁸⁶ Pismo z 21 grudnia 2022 r. nr DRP-Z-824/2022.

⁸⁷ Na str. 16 załącznika nr 2 *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego* założono spadek zużycia brutto ropy naftowej z 27 247 ktoe w 2020 r. do 26 754 ktoe w 2040 r. i analogicznym okresie spadek zużycia brutto produktów naftowych z 31 280 ktoe do 30 510 ktoe.

⁸⁸ Dalej: Prognoza. Dokument opracowany przez RARS w 2021 r.

⁸⁹ Na str. 24 Prognozy szacowano wzrost konsumpcji paliw w latach 2022-2029 z 31,89 mln m³ do 37,68 m³. W 2030 r. założono spadek zapotrzebowania na paliwa do 37,3 mln m³. Według danych RARS (str. 18 Prognozy) konsumpcja paliw ciekłych wzrosła z 26,1 mln m³ w 2009 r. do 30,1 mln m³ w 2020 r.

prognozy nastąpi 13%⁹⁰ wzrost zapotrzebowania na pojemności magazynowe na zapasy paliw.

Prognoza RARS stanowiła wykonanie zadań nałożonych w art. 21g *ustawy o zapasach* i PEP 2040 (działanie 3B.4.). Od lutego 2017 r. RARS na wniosek Ministra (co opisano w punkcie pierwszym wystąpienia) monitorował proces dostosowania parametrów technicznych PMRiP Góra do wymogów *ustawy o zapasach*. Prezes RARS, wykonując obowiązki ustawowe,⁹¹ od września 2020 r. corocznie przekazywał Ministrowi, adekwatne do Prognozy, oceny sytuacji na rynku magazynowym w zakresie zabezpieczenia na okres kolejnych pięciu lat magazynowania zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw oraz zapasów operacyjnych. W ocenie z dnia 29 września 2022 r., tak jak i we wcześniejszych ocenach, Prezes RARS poinformował Ministra, że dostępne krajowe pojemności magazynowe⁹² zabezpieczają potrzeby magazynowania zapasów interwencyjnych i operacyjnych na terenie Polski. Według szacunków RARS z dnia 29 września 2022 r., w okresie następnych pięciu lat, nadwyżka pojemności magazynowych nad prognozami zapasów interwencyjnych i operacyjnych waha się na poziomie od 5% do 9%. RARS, w ww. ocenie, prognozował coroczne tempo wzrostu konsumpcji paliw w okresie najbliższych pięciu - sześciu kolejnych lat na poziomie ok. [...]. Prezes RARS informował również Ministra o inwestycjach przedsiębiorców⁹³ w rozbudowę mocy produkcyjnych, zwiększenia mocy przesyłowych oraz magazynów na ropę naftową i jej produkty.

(akta kontroli str. 1052-1071, 1174-1175, 1206-1216)

2.2 Zapasy interwencyjne ropy naftowej i jej produktów

Polska będąc członkiem Unii Europejskiej, na podstawie przepisów Rady 2009/119/WE⁹⁴ została zobowiązana do zapewnienia rozwiązań prawnych i organizacyjnych gwarantujących odpowiedni poziom zapasów (odpowiadający 90 dniom importu ropy i produktów naftowych netto) oraz dostępność zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw, aby w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, umożliwić skuteczne uwolnienie tych zapasów i zapewnić tym samym ciągłość zaopatrzenia rynku w paliwa. System zapasów interwencyjnych w polskim porządku prawnym reguluje *ustawa o zapasach*⁹⁵.

W okresie objętym kontrolą, Minister dysponował stosownymi informacjami o stanie i strukturze zapasów interwencyjnych⁹⁶ i handlowych ropy naftowej i jej produktów, na podstawie miesięcznych i półrocznych sprawozdań RARS⁹⁷. Dyrektor DRP w notatkach dla kierownictwa Ministerstwa, sporządzanych w oparciu o okresowe sprawozdania RARS, nie identyfikował długoterminowych ryzyk w funkcjonowaniu systemu zapasów interwencyjnych.

Według danych RARS, w okresie od stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r., ilość zapasów interwencyjnych zwiększyła się o 16,6% (z 6 698 tys. ton⁹⁸ do 7 807 tys. ton)

⁹⁰ Na str. 35 Prognozy szacowano wzrost zapotrzebowania na magazyny na zapasy interwencyjne i operacyjne z 13,4 mln m³ w 2021 roku do 15,1 mln m³ w 2030 roku tj. o ok. 13% (1,7 mln).

⁹¹ Art. 22a ust.2 *ustawy o zapasach*.

⁹² [...]

⁹³ Obowiązki informacyjne z art. 22a *ustawy o zapasach*.

⁹⁴ Dyrektywa Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 9.10.2009 L 265/9).

⁹⁵ M.in. w art. 3 – 8 *ustawy o zapasach*.

⁹⁶ Zapasy interwencyjne stanowią sumę zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, tworzonych i utrzymywanych przez producentów i handlowców oraz zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw tworzonych i utrzymywanych przez RARS.

⁹⁷ Informacje przekazywane w oparciu o przepisy art. 23 *ustawy o zapasach*.

⁹⁸ RARS prezentuje dane w tys. i w dniach według ekwiwalentu ropy naftowej (w tys. ton), dalej także ERN.

w tym ilość zapasów agencyjnych, zwiększyła się o 26,2% (z 2 374 tys. ton do 2 996 tys. ton).

Według stanu na 31 grudnia 2022 r.⁹⁹ poziom zapasów interwencyjnych w postaci ropy naftowej i paliw wyniósł 88,4¹⁰⁰ dnia tj. poniżej wymaganego przepisami poziomu 90 dni importu netto ropy naftowej i produktów naftowych. Dodatkowo zapasy handlowe przedsiębiorców zabezpieczały [...] dnia zapotrzebowania w ropę naftową i paliwa. Zapasy interwencyjne głównych paliw zabezpieczały zużycie krajowe: benzyn silnikowych przez okres 45 dni i oleju napędowego, w tym lekkiego oleju opałowego przez okres 41 dni.

Polska nie wypełniła zobowiązania w zakresie ilości utrzymywanych zapasów ropy naftowej i paliw zarówno wobec Unii Europejskiej, jak i Międzynarodowej Agencji Energetycznej. Wymóg ten wynikał z przepisów Dyrektywy Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych. Zobowiązanie dotyczyło zapewnienia rozwiązań prawnych i organizacyjnych gwarantujących odpowiedni poziom (odpowiadający 90 dniom importu ropy i paliw, aby w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej umożliwić skuteczne uwolnienie tych zapasów i zapewnić tym samym ciągłość zaopatrzenia rynku w paliwa¹⁰¹.

Stan zapasów interwencyjnych uwzględnia decyzje Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie przeniesienia zapasów agencyjnych na rezerwy strategiczne oraz zezwolenia na uwolnienie zapasów obowiązkowych przez dwie spółki paliwowe: [...] do 31 marca 2023 r. i [...] 30 czerwca 2023 r.

Według informacji DRP na dzień 31 grudnia 2022 r., opracowanej na potrzeby Kierownictwa MKiŚ, niższy niż normatyw ustawy poziom zapasów interwencyjnych wynikał z następujących przyczyn:

- Realizacji wykreśleń z rejestru systemu zapasów interwencyjnych (RSZI), niektórych podmiotów, które dysponowały względnie znaczącymi wolumenami zapasów paliw. Uwzględniając dokonane w 2022 r. wykreślenia z RSZI oraz skutki nałożonych sankcji na niektóre podmioty, zapasy interwencyjne uległy obniżeniu łącznie o ok.[...], tj. o ok. [...] dni zapasów interwencyjnych.
- Częściowej realizacji uwolnień zapasów obowiązkowych paliw lub ropy naftowej na podstawie decyzji wydanych przez ministra właściwego ds. energii. Łącznie na dzień 24 stycznia 2023 r. uwolnionych jest ok. [...]zapasów obowiązkowych, co stanowi ok. [...] dnia średniego dziennego przywozu em.
- Realizacji uwolnień rezerw paliw pochodzących z zapasów agencyjnych zgodnie z decyzjami wydanymi przez Prezesa RM oraz ministra właściwego do spraw energii. Na polecenie Prezesa RM, RARS dokonała wydania ok. [...]dnia średniego dziennego przywozu netto em.
- Ograniczonej realizacji zakupów paliw na zapasy agencyjne ze względu na czynniki niezależne od RARS oraz wykonawców zamówień. Na dzień 24 stycznia

⁹⁹ Sprawozdanie Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych o stanie zapasów interwencyjnych i zapasów handlowych ich strukturze oraz miejscach magazynowania za drugie półrocze 2022 r. i notatka DRP dla Podsekretarza Stanu w MKiŚ sporządzone w oparciu o sprawozdanie RARS.

¹⁰⁰ We wrześniu 2022 r. utrzymywane przez RARS zapasy agencyjne stanowiły 33,5 dni, a zapasy obowiązkowe 54,1 dnia.

¹⁰¹ Utworzony i funkcjonujący na podstawie 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, system zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw ciekłych jest odrębnym, niezależnym od rezerw strategicznych systemem.

2023 r. zrealizowane dostawy paliw, w ramach zawartych umów, wynoszą ok. [...], co stanowi ok. [...]dnia średniego dziennego przywozu netto em.

Według DRP, w RARS założono osiągnięcie 90 dni zabezpieczenia gospodarki w paliwa i ropę naftową po zakończeniu zakontraktowanych dostaw do RARS. Jednocześnie stwierdzono, że należy mieć na uwadze, iż odtworzenie zapasów przez Agencję oraz zapasów obowiązkowych przez PKN Orlen umożliwi osiągnięcie zapasów interwencyjnych na poziomie ok. [...] dni zabezpieczenia gospodarki w produkty naftowe.

W okresie objętym kontrolą DRP oceniano, że rozmieszczenie zapasów interwencyjnych charakteryzuje się dużą koncentracją – zarówno w odniesieniu do lokalizacji, jak i podmiotów utrzymujących zapasy interwencyjne. Dostępność zapasów interwencyjnych paliw zapewniają [...] główne bazy paliw rozmieszczone na terytorium całego kraju. Według oceny DRP, w grudniu 2022 r.¹⁰², zgodnie z wymaganiami dotyczącymi struktury produktowej zapasów, ponad [...] zapasów interwencyjnych utrzymywana była w postaci paliw gotowych – benzyny silnikowej i oleju napędowego tj. paliwach, których suma dostaw krajowych brutto paliw w poprzednim roku kalendarzowym stanowiła ponad 75% zużycia krajowego brutto w przeliczeniu na ekwiwalent ropy naftowej. Jednocześnie każde z tych paliw jest utrzymywane w ilości odpowiadającej, co najmniej 30 dniom jego średniego dziennego zużycia krajowego brutto w poprzednim roku kalendarzowym przeliczonego na ekwiwalent ropy naftowej.

(akta kontroli str. 220, 224, 226-227, 229, 1206-1216, 1413-1421)

Uprawnienia interwencyjne na rynku naftowym

Zgodnie z *ustawą o zapasach* środki interwencji na rynku naftowym mogą być uruchomione w sytuacji:

- zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa,
- konieczności wypełnienia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych dotyczących zabezpieczenia rynku ropy naftowej lub rynku paliw.

Środki interwencji na rynku naftowym to: zapasy interwencyjne ropy naftowej i jej produktów oraz środki mające na celu ograniczenie zużycia produktów naftowych. Obowiązek podjęcia działań interwencyjnych¹⁰³ nałożono na ministra właściwego do spraw energii lub Radę Ministrów. W zależności od wyników oceny sytuacji kryzysowej organy państwa mogą elastycznie korzystać z narzędzi interwencji: rozporządzeń Ministra lub RM oraz decyzji administracyjnych Ministra.

W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa Minister realizując obowiązek odtworzenia zapasów może:

- w drodze rozporządzenia, zezwolić przedsiębiorcom na obniżenie ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw przez ich wprowadzenie na rynek na terytorium RP lub jego części, oraz dopuścić do obrotu paliwa, które nie spełniają wymagań jakościowych,
- w drodze decyzji obniżyć zapasy agencyjne,

¹⁰² Ocena DRP według stanu na 31 grudnia 2022 r. wykonana na potrzeby Kierownictwa Ministerstwa.

¹⁰³ Uprawnienia Ministra w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa: zezwolenie na obniżenia zapasów interwencyjnych ropy lub paliw w drodze rozporządzenia lub decyzji (art. 33 i 34 ustawy), dopuszczenie do obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych (art. 36 ustawy). Uprawnienia RM w ww. sytuacji: ograniczenia w zakresie obrotu paliwami i zmniejszenia zużycia paliw przez odbiorców oraz włączyć zapasy handlowe do zapasów obowiązkowych (art. 39-41 ustawy). Uprawnienia Ministra do obniżenia zapasów interwencyjnych w sytuacji konieczności wypełnienia przez RP zobowiązań międzynarodowych dotyczących zabezpieczenia rynku ropy naftowej lub rynku paliw (art. 35 ustawy).

- w drodze decyzji zezwolić na obniżenie ilości zapasów obowiązkowych poprzez ich wprowadzenie na rynek przez określonych przedsiębiorców, określając wielkość i termin obniżenia tych zapasów, lub sprzedaż określonej ilości zapasów przez przedsiębiorców określonym podmiotom.

W ww. sytuacjach, na wniosek Ministra, Rada Ministrów może wprowadzić rozporządzeniem, przy zachowaniu obowiązków informacyjnych, ograniczenia w zakresie obrotu paliwami i zmniejszenia zużycia paliw przez odbiorców. Może też włączyć zapasy handlowe do zapasów obowiązkowych.

W sytuacji konieczności wypełnienia przez RP zobowiązań międzynarodowych Minister jest również uprawniony do obniżenia zapasów interwencyjnych.

W celu podwyższenia bezpieczeństwa paliwowego Ministrowi przyznano uprawnienie wydawania decyzji o nadaniu zapasom agencyjnym statusu zapasów specjalnych (art. 21e *ustawy o zapasach*).

Wypełniając zobowiązania międzynarodowe wynikające z członkostwa w UE i w Międzynarodowej Agencji Energetycznej Minister opracował i zatwierdził *Podręcznik postępowania interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych na rynku naftowym i paliwowym w Polsce*¹⁰⁴ (ostatnia wersja z maja 2021 r.), który pozytywnie oceniła Międzynarodowa Agencja Energetyczna. W *Podręczniku* opisano rozwiązania służące zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego Polski w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej¹⁰⁵. Elementem *Podręcznika* jest analiza potencjalnych sytuacji kryzysowych na rynku naftowym i paliwowym w Polsce. Analizie poddano m.in. sytuację wstrzymania tłoczenia ropy naftowej rurociągami „Przyjaźń” i Pomorskim. Prawdopodobieństwo wystąpienia tych sytuacji Minister oceniał odpowiednio, jako wysokie i poważne.

W *Podręczniku* zapasy obowiązkowe wskazano jako [...]Zapasy agencyjne, jak stwierdzono w *Podręczniku*, powinny być uruchamiane w szczególności w przypadku, gdy [...].

Procedury z *Podręcznika* uzupełniają plany zarządzania kryzysowego opracowywane przy udziale Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

W 2021 r. Minister znówelizował rozporządzenie¹⁰⁶ określające szczegółowy sposób obniżania ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw.

(akta kontroli str. 215-216,1178-1204, 1205-1216)

W okresie objętym kontrolą, wykonując zobowiązania międzynarodowe, oraz obowiązki wynikające z *ustawy o zapasach*, utrzymywano zapasy interwencyjnej powyżej obowiązkowego 90-dniowego¹⁰⁷ poziomu, z tym, że wyjątek stanowiły, opisane poniżej, okresy od maja do listopada 2019 r. oraz od czerwca do grudnia 2022 r.¹⁰⁸, kiedy to interwencja Ministra na rynku produktów naftowych w odpowiedzi na zewnętrzne przyczyny (m.in. „kryzys chlorkowy” oraz wojna w Ukrainie) spowodowała, że zapasy były niższe od obowiązkowego wolumenu. W latach 2019-

¹⁰⁴ Dalej: *Podręcznik*.

¹⁰⁵ Sytuacje kryzysowe – okoliczności skutkujące unieruchomieniem elementów infrastruktury naftowej i paliwowej w Polsce (scenariusze krajowe) lub czynniki warunkujące podjęcie działań interwencyjnych z uwagi na potrzebę wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej (scenariusz międzynarodowy).

¹⁰⁶ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu obniżania ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw (Dz.U. poz. 421).

¹⁰⁷ Zapasy interwencyjne w ilości obliczonej zgodnie z zał. III Dyrektywy 2009/119/WE: w grudniu 2018 r. wynosiły 92 dni plus zapasy handlowe 22 dni, w grudniu 2019 r. wynosiły 91 dni plus 24 dni zapasów handlowych, w grudniu 2020 r. wynosiły 94 dni plus zapasy handlowe 23,5 dni, w grudniu 2021 r. wynosiły 98,1 dni plus zapasy handlowe 24,4 dni.

¹⁰⁸ Ostatnia dostępna w trakcie kontroli w MKiŚ informacja RARS.

2022 Minister wydał 10 decyzji¹⁰⁹ na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 3 lit. a *ustawy o zapasach*, reagując na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa, tj. zaopatrzenia rynku w ropę naftową i jej produkty oraz gazu płynnego LPG z uwagi na:

- „kryzys chlorkowy”, kiedy to od dnia 24 kwietnia do dnia 31 maja 2019 r. zawieszono dostawy ropy naftowej rurociągiem Przyjaźń z powodu wykrycia podwyższonego stężenia chlorków w rosyjskiej ropie naftowej transportowanej tym rurociągiem,
- zwiększone zapotrzebowanie na paliwa w maju 2020 r. po zawieszeniu obostrzeń wynikających z epidemii Covid-19,
- zwiększone zapotrzebowanie na paliwa po rozpoczęciu działań wojennych w Ukrainie oraz działania kolektywne UE.

O obniżeniu poziomu zapasów interwencyjnych poinformowano KE.

Działania interwencyjne, w tym wpisujące się w działania kolektywne UE, podjęto na wniosek producentów i handlowców, biorąc pod uwagę wyniki monitorowania rynku w reakcji na brak możliwości zaopatrzenia odbiorców w paliwa, skalę zakłóceń rynku, przekraczającą możliwości samodzielnych działań podmiotów gospodarczych, oraz trudny do oszacowania okres utrzymywania się zakłóceń na rynku naftowym. Wydawanie decyzji zezwalających na obniżenie zapasów obowiązkowych, było poprzedzone m.in. analizą wniosków spółek sektora naftowego, opiniami RARS, analizą danych rynkowych dostępnych w ramach statystyki publicznej i procentowego udziału wnioskodawców w rynku paliw. Efektem decyzji Ministra, wyrażających zgodę na obniżenie zapasów obowiązkowych ropy naftowej i jej produktów, było zapewnienie ciągłości zaopatrzenia rafinerii w ropę naftową i uniknięcie zakłóceń na detalicznym rynku paliwowym.

Trzy decyzje Ministra zezwalające na obniżenie zapasów obowiązkowych wydane w 2019 r. i trzy wydane w 2022 r. spowodowały obniżenie zapasów interwencyjnych poniżej wymaganego 90-dniowego poziomu. Decyzje z 2020 r., według informacji przekazanych przez RARS, nie spowodowały takiego efektu. W okresie objętym kontrolą RARS nie sygnalizował Ministrowi zagrożeń odtworzenia zapasów obowiązkowych obniżonych decyzjami, w tym decyzjami z 2022 r.

(akta kontroli str. 218-219, 224-225, 230, 1206-1216)

W kwietniu i maju 2019 r. Minister, na wniosek spółek [...], wydał trzy decyzje zezwalające na obniżenie poziomu zapasów obowiązkowych ropy naftowej (36,3% zapasów obowiązkowych tego produktu). Decyzje wydano w związku z niemożliwą do oszacowania przerwą w odbiorze zanieczyszczonej chlorkami ropy naftowej dostarczanej z Rosji rurociągiem Przyjaźń. W efekcie decyzji zezwalających na obniżenie zapasów obowiązkowych poziom zapasów interwencyjnych spadł poniżej wymaganych przez UE 90 dni. W okresie od maja do listopada 2019 r. wynosił od 82 do 88 dni. Do grudnia 2019 r. przedsiębiorcy odtworzyli zapasy obowiązkowe, co zapewniło osiągnięcie poziomu 91 dni zapasów ropy naftowej i jej produktów.

W czerwcu 2020 r. Minister wydał dwie decyzje zezwalające spółkom [...] na obniżenie zapasów poprzez wprowadzenie na rynek oleju napędowego i benzyn, które nie spowodowały obniżenia zapasów interwencyjnych poniżej 90 dni. Przyczyną wydania decyzji był skokowy wzrost sprzedaży tych paliw w okresie odmrażania gospodarki, ograniczonej z powodu epidemii koronawirusa i obawy związane z ciągłością dostaw do odbiorców. Terminy odtworzenia poziomu zapasów

¹⁰⁹ W sumie w okresie objętym kontrolą Minister wydał 18 decyzji: dziewięć decyzji zezwalających na obniżenie zapasów obowiązkowych (jedna decyzja uchylała dwie wcześniej wydane decyzje), sześć decyzji przedłużających termin odtworzenia zapasów obowiązkowych, cztery decyzje odmawiające zgody na obniżenie zapasów obowiązkowych, trzy decyzje umarzenia postępowanie na wniosek strony.

obowiązkowych wyznaczony początkowo na 31 grudnia 2020 r. ostatecznie przedłużono 31 grudnia 2021 r.

W marcu i kwietniu 2022 r. Minister wydał trzy decyzje zezwalające [...] na obniżenie zapasów obowiązkowych poprzez wprowadzenie na rynek określonych ilości ropy naftowej, oleju napędowego, benzyn i gazu płynnego LPG. Przyczynami wydania decyzji Ministra było zapewnienie bezpieczeństwa paliwowego państwa w sytuacji działań wojennych w Ukrainie i zbliżający się sezonowy wzrost konsumpcji paliw ciekłych, który ma miejsce w Polsce w II połowie każdego roku kalendarzowego. W uzasadnieniu decyzji odnotowano m.in. informacje MKiŚ i spółek o okresowym braku dostępności paliw na stacjach benzynowych po rozpoczęciu wojny w Ukrainie, zwiększony popyt na paliwa w związku z działaniami w Ukrainie i migracją uchodźców, sankcje nakładane na dostawy ropy z Federacji Rosyjskiej oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw gazu płynnego LPG. Terminy odtworzenia zapasów ropy naftowej i jej produktów ustalono do 31 grudnia 2022 r., gazu płynnego do 30 czerwca 2022 r., a następnie na wniosek przedsiębiorcy do 31 grudnia 2022 r. W wyniku decyzji zezwalających na obniżenie zapasów obowiązkowych i decyzji Ministra ws. przeniesienia zapasów agencyjnych do rezerw strategicznych poziom zapasów obowiązkowych w okresie od czerwca do 31 grudnia 2022 r. obniżył się z 88,4 dni do 87,6 dni. Zezwalając na obniżenie zapasów obowiązkowych Minister zaznaczył, że kluczowym dla zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa jest jak najszybszy powrót stanu zapasów obowiązkowych do stanu wyjściowego. KE, w rekomendacji z dnia 6 grudnia 2022 r. w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej i produktów ropopochodnych wskazała, że państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne kroki w celu przywrócenia poziomów swoich zapasów interwencyjnych ropy naftowej do minimalnych poziomów wymaganych na podstawie art. 3 dyrektywy 2009/119/WE najpóźniej do dnia 31 marca 2023 r. Zalecenie dotyczyło odtworzenia zapasów interwencyjnych obniżonych po dwóch decyzjach o kolektywnym uwolnieniu zapasów podjętych na forum Międzynarodowej Agencji Energetycznej.

Decyzjami z dnia 1 grudnia i 16 grudnia 2022 r. Minister zmienił wcześniej wydane decyzje w sprawie obniżenia zapasów obowiązkowych ropy naftowej, jej produktów i gazu płynnego LPG. Na wniosek przedsiębiorców, Minister decyzją:

- z dnia 1 grudnia 2022 r. m.in. zezwolił [...] na obniżenie zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw ([...] dnia) od dnia wydania decyzji z terminem odtworzenia zapasów do 31 marca 2023 r. Decyzję zezwalającą na obniżenie zapasów Minister podjął częściowo uwzględniając argumentację spółki¹¹⁰, w szczególności biorąc pod uwagę problemy dotyczące rynek paliw¹¹¹ spowodowane agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, a także problemy z zapewnieniem odpowiedniej logistyki transportu paliw;
- z dnia 16 grudnia 2022 r. zmienił wcześniej wydane decyzje zezwalając [...] na obniżenie zapasów obowiązkowych paliw poprzez wprowadzenie na rynek zmniejszonych w stosunku do wcześniej wydanej decyzji wolumenów gazu płynnego ([...] dnia) z terminem odtworzenia zapasów zmienionym na dzień 30 czerwca 2023 r. Minister podzielił argumentację spółki¹¹² w tym

¹¹⁰ [...]

¹¹¹ Zgodnie z danymi POPiHN za 2021 r. do zbilansowania krajowego rynku paliw konieczny był import, który dla oleju napędowego stanowił 32% rynku, dla benzyn 21% rynku, a dla LPG aż 84% rynku (dane zaktualizowane względem wstępnych prognoz w raporcie rocznym POPiHN). W 2021 r. do Polski sprowadzono paliwa gotowe głównie z Niemiec, Słowacji, Czech, Litwy, Węgier, Finlandii i Holandii (nie licząc oleju napędowego z Białorusi i Rosji, która dominowała w imporcie tego gatunku paliwa).

¹¹² [...]

dotyczącą zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie dostaw LPG¹¹³.

(akta kontroli str. 216-129, 1181-1204, 1206-1216, 1273, 1334-1358)

Zgodnie z *Podręcznikiem* wprowadzanie przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzeń, środków interwencyjnych powinno być stosowane w sytuacjach łącznego występowania m.in. długotrwałych zakłóceń w dostawach ropy naftowej w skali międzynarodowej, znacznego obniżenia zapasów interwencyjnych, zastosowania mechanizmu racjonowania paliw, podjęcie działań kolektywnych na formy MAE.

W okresie objętym kontrolą Minister nie zgłaszał Prezesowi RM konieczności podejmowania działań interwencyjnych RM w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa. RM nie wydała więc rozporządzeń: w sprawie przeniesienia zapasów handlowych do zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw oraz w sprawie wprowadzenia ograniczeń w zakresie obrotu paliwami i ograniczeń w celu zmniejszenia zużycia paliw przez odbiorców. Decyzje Ministra o obniżeniu zapasów obowiązkowych wydawane na wniosek przedsiębiorców były wystarczającym narzędziem interwencji na rynku produktów naftowych.

(akta kontroli str. 224, 977, 1181-1204, 1205-1216)

Ministerstwo opracowało wewnątrzresortowo, na podstawie informacji otrzymanych ze spółek naftowych, dokument pn. *Analiza odporności krajowego rynku na embargo na ropę oraz produkty naftowe dla transportu – dostępność ropy naftowej oraz paliw: oleju napędowego, benzyny, gazu płynnego LPG*¹¹⁴. Kluczowe wnioski sformułowane w niniejszym dokumencie to:[...].

W procesie uniezależniania się od dostaw ropy naftowej z Federacji Rosyjskiej Minister Klimatu i Środowiska podpisał w dniu 1 grudnia 2022 r. z Ministrem Klimatu i Środowiska Niemiec deklarację współpracy. Deklaracja ma na celu wsparcie współpracy pomiędzy odpowiednimi spółkami sektora naftowego obu krajów w zakresie optymalizacji wykorzystania infrastruktury importowej, magazynowej i przesyłowej ropy naftowej.

NIK zwraca uwagę na ryzyko braku możliwości zapewnienia zaopatrzenia w gaz płynny (LPG) w przypadku wprowadzenia sankcji na import tego paliwa z Federacji Rosyjskiej. Minister trafnie zauważył, że poziom zapasów LPG (obowiązkowych i handlowych) w 2022 r. był stosunkowo niski, zapewniał pokrycie jedynie [...] zużycia na rynku krajowym. Minister nałożył na RARS obowiązek sprawozdawczości kryzysowej w zakresie gazu płynnego (LPG)¹¹⁵.

(akta kontroli str. 828-829, 833-835, 1263-1282, 1433)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3 Rezerwy strategiczne ropy naftowej i jej produktów w latach 2018-2022

Opis stanu
faktycznego

System rezerw strategicznych (np. surowców) uregulowany w *ustawie o rezerwach strategicznych* jest niezależny od systemu zapasów interwencyjnych. Zgodnie z art. 3

¹¹³ Do zakończenia kontroli nie wprowadzono sankcji UE na import LPG z Federacji Rosyjskiej, nie były planowane ograniczenia lub całkowita rezygnacja z tego importu. Część przedsiębiorców samodzielnie zrezygnowała lub ograniczyła import LPG z Federacji Rosyjskiej. Według analizy z 24 czerwca 2022 r. przygotowanej w MKiŚ [...].

¹¹⁴ Dokument przygotowany w Departamencie Ropy i Paliw Transportowych w MKiŚ. W dniu 24 czerwca 2022 r. zatwierdzonych przez Podsekretarza Stanu w MKiŚ.

¹¹⁵ Informacje gromadzone na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o zapasach na polecenie ministra właściwego do spraw energii.

ustawy o rezerwach strategicznych, rezerwy tworzy się i utrzymuje m.in. na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celach wsparcia wykonywania zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, realizacji interesów narodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, wypełnienia jej zobowiązań międzynarodowych.

Minister właściwy do spraw energii, do dnia 22 lutego 2021 r. był odpowiedzialny m.in. za opracowanie Rządowego Programu Rezerw Strategicznych, wydawanie decyzji o tworzeniu rezerw w ramach programu i poza nim, decydowanie o udostępnianiu rezerw oraz nadzór nad RARS, która zarządza rezerwami strategicznymi. Od 23 lutego 2021 r. za rezerwy strategiczne i nadzór nad RARS odpowiedzialny był Prezes RM.

W okresie objętym kontrolą podstawą tworzenia oraz utrzymywania przez RARS rezerw strategicznych w tym również produktów naftowych były: Rządowy Program Rezerw Strategicznych na lata 2017-2021¹¹⁶, Rządowy Program Rezerw Strategicznych na 2022-2026¹¹⁷, decyzje o utworzeniu rezerw nieobjętych programem wydawane przez Ministra, a następnie Prezesa RM, oraz postanowienia art. 48a *ustawy o zapasach*. Rządowe Programy Rezerw Strategicznych i decyzje w sprawie ich tworzenia objęte są ochroną informacji niejawnych.

(akta kontroli str. 6-10, 299-305, 356-358)

Podsekretarz Stanu¹¹⁸ Zastępca Szefa KPRM wyjaśnił, że Prezes Rady Ministrów od dnia przejęcia nadzoru nad RARS nie wydawał decyzji o utworzeniu rezerw strategicznych ropy naftowej w celu wykonania Programu na lata 2017-2021, jak i nie wydawał decyzji o tworzeniu rezerw tego produktu nieobjętych Programem. Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu, nie były w tym zakresie zgłaszane żadne potrzeby od właściwych podmiotów, w tym w szczególności ministra właściwego do spraw energii.

(akta kontroli str. 6-10, 1249)

Na mocy art. 5 wymienionej powyżej ustawy 30 maja 2014 r. zmieniającej *ustawę o zapasach* z dniem 1 stycznia 2015 r., do zapasów agencyjnych utrzymywanych przez RARS przeniesiono wolumeny ropy naftowej i paliw utrzymywane wcześniej, jako rezerwy strategiczne. Przeniesione do zapasów agencyjnych rezerwy strategiczne ewidencjonuje i przechowuje RARS. Tworzenie i dysponowanie zapasami produktów naftowych stanowiących rezerwy strategiczne w zapasach agencyjnych, jak i inne rezerwy strategiczne produktów naftowych objęte są ochroną informacji niejawnych.

Elastyczne przenoszenie tych zapasów z zapasów agencyjnych do rezerw strategicznych zapewniono w art. 48a *ustawy o zapasach*. Przepis ten uprawnia ministra właściwego do spraw energii do przeniesienia części¹¹⁹ zapasów agencyjnych do rezerw strategicznych, aby zrealizować cele wskazane w art. 3 ustawy o rezerwach strategicznych (np. wsparcie wykonywania zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, złagodzenie zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki).

¹¹⁶ Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 160/2017 z dnia 10 października 2017 r. opracowany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, dalej: Program na lata 2017-2021.

¹¹⁷ Dalej: RPRS.

¹¹⁸ Pismo z 7 czerwca 2022 r. nr DIR.ZRARS.1780.4.2022.MPB

¹¹⁹ W ilości odpowiadającej nie więcej niż czterem dniom średniego dziennego przywozu netto ekwiwalentu ropy naftowej do rezerw strategicznych, o których mowa w ustawie o rezerwach strategicznych.

Od lutego do maja 2022 r. Minister Klimatu i Środowiska kierując się przesłankami ustawowymi, na podstawie art. 48a *ustawy o zapasach*, wydał trzy decyzje (z późniejszymi zmianami) dotyczące przeniesienia części zapasów agencyjnych paliw do rezerw strategicznych. W okresie od lutego do maja 2022 r. zapasy interwencyjne wynosiły od 97,3 do 96,3 dni. Minister utworzył rezerwy strategiczne paliw m.in. w celu ich wydania poza granice Polski organom administracji rządowej Ukrainy. Wolumeny rezerw strategicznych, utworzonych przez Ministra na podstawie art. 48a *ustawy o rezerwach*, następnie udostępnionych i wydanych stanowią informacje objęte ochroną informacji niejawnych.

W 2022 r. (do 19 grudnia) Minister nie odtworzył zapasów agencyjnych przeniesionych do rezerw strategicznych zgodnie z art. 48a ust. 2 *ustawy o zapasach*. Zdecydowało o tym m.in. niewystąpienie Ministra o środki z rezerwy celowej przeznaczonej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych na odtworzenie zapasów agencyjnych zgodnie z art. 48a ust. 3 *ustawy o zapasach* oraz opisane powyżej decyzje Ministra wyrażające zgodę na zmniejszenie do końca 2022 r., a następnie do końca marca 2023 r. zapasów obowiązkowych paliw poprzez wydanie paliw na rynek przez spółki paliwowe. W dniu 6 grudnia 2022 r. KE wydała zalecenie w sprawie odtworzenia zapasów interwencyjnych po dwóch decyzjach o kolektywnym uwolnieniu zapasów podjętych na forum MAE wyznaczając termin odtworzenia tych zapasów na 31 marca 2023 r. Dyrektor Departamentu Budżetu¹²⁰ wyjaśnił, że w 2022 r. Minister nie występował o środki z wymienionej powyżej rezerwy celowej na odtworzenie zapasów agencyjnych przeniesionych do rezerw strategicznych oraz do dnia przekazania wyjaśnienia nie zagwarantował środków finansowych w rezerwie na rok 2023. W wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił również, że kwestia odtworzenia zapasów agencyjnych i wystąpienia o środki z rezerw celowych pozostają w kompetencji DRP. Podejmowane i planowane na 2023 r. działania DRP¹²¹ w celu odtworzenia rezerw celowych objęto ochroną informacji niejawnych.

Odtworzenie zapasów agencyjnych przeniesionych do rezerw strategicznych w okresie od lutego do maja 2022 r. nastąpi najwcześniej w 2023 r. po uzyskaniu ich finansowania. Zdaniem NIK, w przypadku przeniesienia zapasów agencyjnych do rezerw strategicznych, zaplanowanie terminu odtworzenia zapasów i finansowania odtworzenia, z uwzględnieniem sytuacji rynkowej i możliwości finansowych budżetu państwa, powinno nastąpić niezwłocznie. Zasadą powinno być zgłaszanie i planowanie wydatków budżetowych niezwłocznie i z odpowiednim wyprzedzeniem, aby zapewnić wpisywanie wszystkich dochodów i wydatków do planu wydatków budżetu państwa na dany rok lub ustawy budżetowej na następny rok. Zapasy agencyjne zawierające rezerwy strategiczne paliw stanowią, tak jak zapasy obowiązkowe przedsiębiorców, główne zaplecze reagowania na nieprzewidziane sytuacje kryzysowe na rynku produktów naftowych, w tym zapewnienie zaopatrzenia w paliwa dla służb ratowniczych i wojska.

(akta kontroli str. 6-10, 93-155, 783-787, 831-841, 886-896, 1034-1059, 1157, 1285-1287)

W czerwcu 2021 r. Szef KPRM rozpoczął prace nad projektem Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2022-2026. Prace zakończyły się przyjęciem RPRS przez RM w dniu 23 września 2022 r. Według wyjaśnień Zastępcy Szefa KPRM¹²² projekt ww. Programu uwzględniał aktualne uwarunkowania jego opracowania, w tym wojnę w Ukrainie.

¹²⁰ Pismo z 19 grudnia 2022 r. bez numeru.

¹²¹ Notatka DRP z dnia 21 grudnia 2022 r. nr DRP-Z-823/2022/MN.

¹²² Pismo z 29 lipca 2022 r. nr DNK.WN.1781.12.2022.AKP

W pracy nad projektem RPRS, zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 2-4 ustawy o rezerwach, włączono członków RM, w tym ministra właściwego do spraw energii. Minister, w trakcie prac nad projektem RPRS, w dniu 14 października 2021 r. przekazał Szefowi KPRM m.in. ocenę ryzyka wystąpienia zagrożeń wykonaną w ramach opracowania planów zarządzania kryzysowego w sektorze paliw. W ocenie m.in. zidentyfikowano ryzyka: zakłóceń w dostawach ropy naftowej, awarii infrastruktury odbioru i dystrybucji oraz zakłóceń w funkcjonowaniu systemu dostaw paliw na terenie całego kraju lub w poszczególnych jego regionach. Projekt RPRS wnoszony przez Prezesa RM był opiniowany przez Ministra w trybie obiegowym w dniach 28 lipca i 15 września 2022 r.

Dyrektor DSO wyjaśnił¹²³, że uwzględniając zasady gromadzenia zapasów interwencyjnych produktów naftowych, poziom przechowywanych zapasów oraz mechanizm transferu ropy naftowej i/lub produktów naftowych do systemu rezerw strategicznych (art. 48a ustawy o zapasach) oceniono, że system ten wydaje się wystarczająco efektywny, aby zaspokoić dostęp do paliw w sytuacji kryzysowej na rynku. Dyrektor DSO wyjaśnił również¹²⁴, że projekt Programu ulegał zmianie na poszczególnych etapach procedowania, jednakże mając na względzie szczegółową analizę możliwości utrzymywania asortymentów ropy naftowej i produktów naftowych, przedstawioną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, w ujęciu globalnym dla wszystkich interesariuszy/ odbiorców rezerw w układzie kolejnych lat obowiązywania Programu, nie było podstaw do zwiększenia ilości utrzymywania przedmiotowych rezerw.

(akta kontroli str. 8-9, 304, 307-361, 369, 1117-1119)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister rzetelnie monitorował stan zapasów interwencyjnych oraz bezpieczeństwo zaopatrzenia rynku w produkty naftowe i podejmował działania legislacyjne adekwatne do wyników monitoringu.

Wykonując zobowiązania międzynarodowe oraz obowiązki wynikające z ustawy o zapasach, z wyjątkami wynikającymi z okoliczności zewnętrznych, Minister zapewniał utrzymywanie zapasów interwencyjnej powyżej obowiązkowego 90 dniowego poziomu. Działanie interwencyjne Ministra podjęte w odpowiedzi na kryzys chłorkowy, epidemię Covid-19 i wojnę w Ukrainie zapewniły nieprzerwany dostęp rafinerii oraz konsumentów do ropy naftowej i paliw.

Minister przeanalizował potrzebę tworzenia rezerw strategicznych i korzystał z uprawnień ich zwiększania w wyniku przeniesienia części zapasów agencyjnych do rezerw strategicznych.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym, wyznaczonych ministrowi właściwemu do spraw energii w strategiach rządowych.
2. Zapewnienie, w ramach odpowiedzialności za koordynowanie realizacji polityki energetycznej, spójnych i skutecznych działań wszystkich podmiotów

¹²³ Pismo z 9 czerwca 2022 r. nr DSO-ZB.081.1.2022.IW

¹²⁴ Pismo z 25 października 2022 r. nr DSO-ZB.081.1.2022.IW

uczestniczących w realizacji rządowych strategii w zakresie bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym.

3. Zapewnienie skutecznych mechanizmów współdziałania z innymi organami Rady Ministrów w realizacji zadań wyznaczonych ministrowi właściwemu ds. energii.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 12 lipca 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/-/