



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP.410.006.02.2022

Pan
Mateusz Berger
Pełnomocnik Rządu
do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej ¹ w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej ² , ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Mateusz Berger od dnia 25 lipca 2022 r. Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej. Poprzednio funkcję tę pełnił Piotr Naimski – od dnia 22 grudnia 2015 r. do dnia 20 lipca 2022 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Realizacja zadań określonych w strategiach i programach rządowych dotyczących poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym.2. Wykonywanie w imieniu Skarbu Państwa nadzoru właścicielskiego nad spółkami realizującymi strategiczne inwestycje w sektorze ropy naftowej: PERN SA i Operatorem Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2018-2022 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Dominika Manicka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/52/2022 z dnia 06 maja 2022 r.2. Sławomir Grzelak, doradca techniczny, legitymacja nr 21413. (akta kontroli, str. 1-2, 204-208) |

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

| | |
|----------------------------|---|
| OCENA OGÓLNA | Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej ⁵ prawidłowo realizował zadania służące poprawie bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym. Niemniej jednak, NIK wskazuje na nie w pełni skuteczne narzędzia realizacji zadań określonych w <i>Polityce Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym</i> ⁶ , zaprogramowanych przez Pełnomocnika. Spowodowało to nieosiągnięcie jednego z trzech celów szczegółowych <i>Polityki Rządu RP</i> , którym jest zapewnienie pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów. |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | W przygotowanym przez Pełnomocnika projekcie <i>Polityki Rządu RP</i> , przedłożonym Radzie Ministrów, określono działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa paliwowego RP. Zdefiniowano trzy cele cząstkowe: budowa i rozbudowa infrastruktury logistycznej, która zapewni dostawy węglowodorów do odbiorców w sytuacjach kryzysowych oraz pozwoli na płynne prowadzenie działalności handlowej przez spółki zajmujące się obrotem; budowa i rozbudowa infrastruktury logistycznej umożliwiającej dywersyfikację źródeł i dróg dostaw ropy naftowej do RP; zapewnienie pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą |

¹ Dalej: Biuro.

² Dalej: MFIPR lub Ministerstwo.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Pełnomocnik.

⁶ Przyjęta uchwałą nr 182/2017 Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2017 r. Dalej: *Polityka Rządu RP*.

przesyłową i magazynową węglowodorów. W odniesieniu do tych celów ustalono adekwatne zadania, lecz nie zapewniono właściwych narzędzi ich realizacji. Przypisując część zadań spółkom z udziałem Skarbu Państwa, nie wprowadzono regulacji nakładających na spółki obowiązku wykonania poszczególnych zadań. Rządowe Centrum Legislacji wskazywało na brak możliwości zobowiązania podmiotów spoza administracji publicznej do realizacji określonych zadań w trybie uchwały Rady Ministrów. Projekt *Polityki Rządu RP* został w tym zakresie uzupełniony jedynie o stwierdzenie, że Skarb Państwa będzie dążyć do realizacji *Polityki Rządu RP* przez spółki z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, poprzez wykonywanie praw ze swoich akcji. Przyjęte rozwiązanie opierało się więc na założeniu dobrej woli podmiotów, które miały wykonywać poszczególne zadania. W sytuacji, gdy jakiś podmiot odmówił wykonania nałożonych na niego zadań, nie było możliwości wyegzekwowania ich realizacji. W efekcie nie udało się wyegzekwować realizacji zadań określonych w *Polityce Rządu RP* od PKN Orlen SA – właściciela infrastruktury, do której prawa własności miały zostać zbyte na rzecz Operatora Gazociągów Przesyłowych Gaz-System SA⁷ oraz PERN SA⁸. W konsekwencji, nie został osiągnięty jeden z trzech celów szczegółowych *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. Jednocześnie nie zostało przez to zrealizowane zadanie uporządkowania struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej, wyznaczone w przyjętej przez Radę Ministrów *Polityce energetycznej Polski do 2040 r.*⁹. Termin jego realizacji upłynął w 2021 r. NIK zwraca uwagę, że Pełnomocnik nie podjął żadnych działań, gdy narzędzia przyjęte do realizacji *Polityki Rządu RP* okazały się nieskuteczne, a terminy zostały przekroczone.

NIK zwraca także uwagę na fakt, że *Polityka Rządu RP* nie wskazywała podmiotu odpowiedzialnego za monitorowanie jej realizacji.

Pełnomocnik prawidłowo realizował zadania przypisane mu w *Polityce Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym* oraz sprawował nadzór nad realizacją zadań przez spółki, wobec których wykonuje w imieniu Skarbu Państwa prawa właścicielskie, tj. Gaz-System oraz PERN. Spółki nadzorowane przez Pełnomocnika, z jego inicjatywy, podjęły się realizacji inwestycji strategicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa paliwowego państwa, między innymi dotyczących rozbudowy rurociągów naftowych i paliwowych umożliwiających dostosowanie Podziemnego Magazynu Ropy i Paliw „Góra” do wymagań 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*¹⁰ w zakresie uwolnienia całości zapasów interwencyjnych przy pełnym wykorzystaniu pojemności magazynu¹¹.

Pełnomocnik, przekazując terminowo kwartalne sprawozdania PERN i Gaz-System z realizacji *Polityki Rządu RP*, informował Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw energii o postępach i okolicznościach mających wpływ na stan realizacji zadań oraz o zagrożeniach i ryzykach związanych z dalszymi działaniami. Rzetelnie także przedstawił, na prośbę Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministra Klimatu, ocenę stanu realizacji zadań wykonywanych przez nadzorowane przez siebie spółki i wskazywał na problemy z wykonaniem niektórych z nich (odpowiednio w 2018 r., w 2019 r. i 2020 r.).

NIK pozytywnie ocenia fakt podjęcia przez Pełnomocnika, jako autora *Polityki Rządu RP*, analizy obecnej sytuacji sektora oraz potrzeby i sposobu aktualizacji tego dokumentu. Mając na uwadze dokonane i zachodzące zmiany w sektorze paliwowo-energetycznym, znaczne przekroczenie wyznaczonych terminów oraz brak realizacji niektórych zadań skutkujący

⁷ Dalej: Gaz-System.

⁸ Dalej: PERN.

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. 1537 ze zm., dalej ustawa o *zapasach*.

¹¹ Zadanie realizowane przez PERN. W odniesieniu do tego zadania Gaz-System, zgodnie z *Polityką Rządu RP*, miał zrealizować zadania w zakresie infrastruktury wodno-solankowej.

nieosiągnięciem jednego z celów *Polityki Rządu RP*, analizy te powinny zakończyć się niezwłocznie.

Pełnomocnik prawidłowo organizował i kierował pracami Międzyresortowego Zespołu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych wobec Rady Ministrów.

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

Krajowa infrastruktura logistyczna ropy naftowej składała się z infrastruktury należącej do spółek Skarbu Państwa (PERN, PKN Orlen SA oraz Grupy Lotos SA) oraz spółek prywatnych. Pełnomocnik dysponował dokładnymi danymi w odniesieniu do infrastruktury logistycznej ropy naftowej należącej do Grupy Kapitałowej PERN.

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. w dyspozycji PERN znajdowało się:

- w obszarze ropy:
 - 1950 km długości rurociągów o łącznej zdolności przesyłowej ok. 180 mln ton rocznie¹³;
 - cztery bazy magazynowe o łącznej nominalnej pojemności 4 085 tys. m³ (z tego ok. 150 tys. m³ wyłączone do rewizji);

Planowana była budowa II nitki Odcinka Pomorskiego o długości ok. 240 km i maksymalnej zdolności przesyłowej 29 mln ton rocznie;

- w obszarze paliw:
 - trzy rurociągi o łącznej długości 272 km i łącznej zdolności przesyłowej 10,5 mln m³ rocznie;
 - dwa rurociągi w rozbudowie o łącznej długości 238 km i zdolności przesyłowej 3,2 mln m³ rocznie (po rozbudowie 4,6 mln m³ rocznie);
 - rurociąg Boronów-Trzebinia w budowie, o planowanych parametrach: długość 108 km i zdolności przesyłowej 1,8 mln m³ rocznie;
 - bazy magazynowe o łącznej nominalnej pojemności 2 237,7 mln m³ położone w 19 lokalizacjach.

Ponadto prowadzono postępowanie zakupowe dotyczące budowy kolejnych ośmiu zbiorników o pojemności 32 tys. m³ każdy, w czterech lokalizacjach.

Wszystkie elementy infrastruktury należącej do PERN, według wiedzy Pełnomocnika, były sprawne¹⁴.

Roczna zdolność przeładunkowa pięciu stanowisk przeładunkowych Terminalu Naftoport (należącym do Przedsiębiorstwa Przeładunku Paliw Płynnych Naftoport sp. z o.o.¹⁵) wynosiła (według stanu na 31 grudnia 2021 r.) 36 mln ton ropy naftowej oraz 4 mln ton paliw.

(akta kontroli str. 75-84)

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 Z uwzględnieniem możliwości wykorzystania rurociągu pomorskiego w dwóch kierunkach, w kierunku baza Miszewko Strzałkowskie – Baza Gdańsk zdolność przesyłowa wynosi 27 mln ton/ rok, w drugą stronę – 30 mln ton/rok.

¹⁴ Pismo z dnia 30 maja 2022 r. znak DKN-Ia.0814.1.2022 IK: 2046823.

¹⁵ Udziały w spółce posiadają: PERN, PKN Orlen SA, Port Północny Sp. z o.o., J&S SERVICE & INVESTMENT Ltd. oraz Skarb Państwa.

Pełnomocnik opracował projekt działań mających przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa paliwowego państwa. W ich realizację miały zostać zaangażowane, obok organów administracji publicznej, spółki z udziałem Skarbu Państwa, tj. PERN, Gaz-System oraz PKN Orlen SA. Działania te zostały zdefiniowane w *Polityce Rządu RP*, która wskazywała trzy cele cząstkowe:

1. Budowa i rozbudowa infrastruktury logistycznej, która zapewni dostawy węglowodorów do odbiorców w sytuacjach kryzysowych oraz pozwoli na płynne prowadzenie działalności handlowej przez spółki zajmujące się obrotem,
2. Budowa i rozbudowa infrastruktury logistycznej umożliwiającej dywersyfikację źródeł i dróg dostaw ropy naftowej do RP,
3. Zapewnienie pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów.

Były Pełnomocnik Piotr Naimski był inicjatorem prac oraz autorem projektu *Polityki Rządu RP*. Jak wyjaśnił¹⁶, celem *Polityki* było wskazanie praktycznych działań zwiększających zaopatrzenie Polski w paliwa oraz dostęp polskich rafinerii do zdywersyfikowanych źródeł ropy naftowej.

Opracowanie projektu *Polityki Rządu RP* przebiegało między innymi, w roboczym uzgodnieniu ze spółkami z udziałem Skarbu Państwa, w których Pełnomocnik wykonuje prawa z akcji. Według wyjaśnień¹⁷ byłego Pełnomocnika Piotra Naimskiego podczas opracowywania projektu konsultacje objęły wszystkie spółki uwzględnione w projekcie. Uzgodnienie działań z PKN Orlen SA nastąpiło poprzez konsultacje z ówczesnym Ministrem Energii, który wykonywał prawa z akcji Skarbu Państwa w tym podmiocie. Podstawą do opracowania koncepcji działań było przekonanie, że strategiczne magazyny ropy i paliw powinny leżeć w gestii państwa. W opinii byłego Pełnomocnika, błędem było przekazanie IKS Solino SA do PKN Orlen SA – spółki giełdowej z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, ponieważ kwestie związane z bezpieczeństwem państwa zostały w ten sposób poddane procesom rynkowym – interesom spółki giełdowej. Zasadniczym więc elementem projektowanej uchwały rządu było przekazanie IKS Solino SA do Gaz-Systemu, spółki Skarbu Państwa działającej na podstawie ustawy i chronionej przed jakąkolwiek prywatyzacją. Wyjaśnił także, że od 2017 r. prowadzone były analizy dotyczące całokształtu gospodarki solankowej. W opinii byłego Pełnomocnika produkcja chemiczna oparta na soli kamiennej powinna zostać utrzymana w Polsce. Dlatego zakłady chemiczne potrzebujące solanki jako surowca powinny porozumieć się w tej kwestii, natomiast państwo zyskałoby pewne i wiarygodne pojemności magazynowe w nowych kawernach. Od wielu lat ważne było ustalenie, na ile dostępne są magazyny kawernowe w IKS Solino SA, ponieważ PKN Orlen SA nie udostępniał pełnej informacji o stanie zapasów i stanie kawern.

Z wyjaśnień¹⁸ byłego Pełnomocnika wynika także, że w trakcie przygotowywania listy zadań do wykonania w ramach *Polityki Rządu RP* prowadzono konsultacje mające na celu uzyskanie zapewnienia PKN Orlen SA do ich wykonania. Spółka zgłaszała uwagi, w tym dotyczące złoża soli Lubień. Jak wyjaśnił były Pełnomocnik, na Kujawach są zidentyfikowane dwa interesujące wysady solne, tj. Lubień¹⁹ i Damasławek²⁰. PKN Orlen SA, nabywając teren wokół Lubienia oraz rozważając budowę kopalni soli, oczekiwał dochodów ze sprzedaży solanki. Jednocześnie przygotowania poczynione przez Gaz-System do budowy magazynu w kawernach solnych w Damasławku, wskazywały na większe możliwości długoterminowego rozwoju.

Polityka Rządu RP stanowi, że jednoczesna realizacja projektów budowy podziemnych magazynów kawernowych na węglowodory przez spółki pozostające w domenie

¹⁶ Pismo z dnia 3 marca 2023 r.

¹⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 21 września 2022 r.

¹⁸ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 21 września 2022 r.

¹⁹ Udokumentowane zasoby bilansowe 9 178 999 tys. ton (Bilans zasobów złóż kopalni w Polsce wg stanu na 31 grudnia 2021 r.)

²⁰ Udokumentowane zasoby bilansowe 39 243 558 tys. ton (Bilans zasobów złóż kopalni w Polsce wg stanu na 31 grudnia 2021 r.)

właścicielskiej Skarbu Państwa jest wyrazem nieefektywnej organizacji sektora naftowego²¹ oraz, że działaniem najbardziej efektywnym ekonomicznie oraz operacyjnie jest integracja budowy nowych pojemności kawernowych w ręku jednego podmiotu.

W opinii²² Rządowego Centrum Legislacji (RCL) wyrażonej w trakcie opiniowania projektu uchwały stwierdzono, że projektowany dokument nie jest aktem normatywnym, zatem nie może być samodzielną podstawą kształtowania uprawnień oraz nakładania obowiązków na podmioty spoza administracji rządowej. Zalecono, aby działania ujęte w części II dokumentu „Program działań dla poprawy bezpieczeństwa paliwowego państwa w sektorze naftowym” sprecyzować, z uwzględnieniem sposobu ich realizacji (np. poprzez założenie opracowania projektów aktów normatywnych, z których wynikałyby określone obowiązki czy też wskazywać na podjęcie określonych działań wobec wymienionych w dokumencie spółek, w ramach wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa), bądź też sformułować działania wyłącznie od strony ich celu. Analogiczna uwaga dotyczyła zobowiązania w Programie działań innych organów administracji publicznej do nałożenia tego rodzaju zobowiązań na wskazane spółki. Uwagi RCL zostały uwzględnione poprzez wskazanie, że w spółkach, których akcje w części należą do Skarbu Państwa, Skarb Państwa będzie dążyć do realizacji Programu działań poprzez wykonywanie praw ze swoich akcji. Nie podano jednak skonkretyzowanych instrumentów skutecznego oddziaływania na te spółki ani ścieżki postępowania w sytuacji niepodjęcia przez nie działań.

Według wyjaśnień²³ byłego Pełnomocnika Piotra Naimskiego, zaproponowane rozwiązanie zostało uznane za umożliwiające podejmowanie elastycznych działań dla poprawy bezpieczeństwa paliwowego państwa w sektorze naftowym. Postanowienie to przesądzało, że podmioty wykonujące prawa z akcji Skarbu Państwa w spółkach będą wykorzystywać do realizacji Polityki Rządu RP przysługujące im już na podstawie obowiązujących przepisów prawa oraz statutów spółek uprawnienia do działania. Rozwiązanie zostało pozytywnie ocenione jako nienakładające dodatkowych obowiązków i nietworzące kolejnych procedur, a jednocześnie odpowiednio szerokie. W toku prac nad projektem Polityki Rządu RP uznano, że wprowadzenie zamkniętego katalogu działań mogłoby prowadzić do ograniczenia możliwości działania. Jednocześnie sformułowanie użyte w Polityce Rządu RP pozwalało podmiotowi wykonującemu prawa z akcji Skarbu Państwa w danej spółce, jako podmiotowi najlepiej znającemu uwarunkowania i sytuację tej spółki, na podejmowanie odpowiednich decyzji i działań.

Odnosząc się do roli PKN Orlen SA oraz Grupy Lotos SA w realizacji Polityki Rządu RP, były Pełnomocnik wskazał, że na podstawie obowiązującego w czasie prac nad Polityką Rządu RP statutu PKN Orlen SA, Skarb Państwa posiadał prawo wyboru członków organów Spółki oraz wyłączne prawo do wykonywania na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy prawa z więcej niż 10% ogólnej liczby głosów istniejących w Spółce. W opinii byłego Pełnomocnika członkowie organów tej spółki powołani na wniosek ministra właściwego do spraw energii zasiadali w tych organach w celu umożliwienia lepszego uwzględnienia interesu Skarbu Państwa przez PKN Orlen SA, a również pozostałym osobom nie był nieznanym szczególny charakter spółki i jej rola. Przewidziane w statucie PKN Orlen SA uprawnienia akcjonariusza umożliwiały, jego zdaniem, podjęcie skutecznych działań zmierzających do realizacji Polityki Rządu RP przez tę spółkę. Również w przypadku Grupy Lotos SA walne zgromadzenie akcjonariuszy posiadało kompetencje do powoływania i odwoływania członków rady nadzorczej, udzielania członkom rady nadzorczej i zarządu absolutorium z wykonania przez nich obowiązków, czy wyrażania zgody na rozporządzanie składnikami aktywów, z czego korzystanie służyć miało realizacji Polityki Rządu RP. Zdaniem byłego Pełnomocnika uprawnienia przewidziane w Polityce Rządu RP zostały uznane za adekwatne i wystarczające.

Żaden podmiot nie zwracał się do Pełnomocnika, jako autora Polityki Rządu RP, o wskazanie instrumentów lub działań w ramach wykonywania praw ze swoich akcji, które mogą być wykorzystane przez Skarb Państwa w spółkach, których akcje w części należą do Skarbu

²¹ W części Uzasadnienie.

²² Pismo z dnia 23 listopada 2017 r. znak: RCL.DPG.56.109/2017, Dot. KRM-20-6-17.

²³ Pismo z dnia 3 marca 2023 r.

Państwa, w celu skłonienia ich do realizacji Programu działań dla poprawy bezpieczeństwa paliwowego państwa w sektorze naftowym, zawartego w rozdziale II *Polityki Rządu RP*²⁴.

Polityka Rządu RP nałożyła na Pełnomocnika dwa zadania: zobowiązanie Gaz-System oraz PERN do przekazywania kwartalnych sprawozdań dotyczących realizacji zawartego w *Polityce Rządu RP* programu działań dotyczących tych spółek oraz przekazywanie kopii tych sprawozdań Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi właściwemu do spraw energii. Oba zadania Pełnomocnik realizował terminowo.

Pismami z dnia 6 grudnia 2017 r. Pełnomocnik wystąpił do nadzorowanych spółek (tj. PERN i Gaz-System) z prośbą o przystąpienie do realizacji zadań przewidzianych dla nich w *Polityce Rządu RP*. Jednocześnie zobowiązał je do przekazywania kwartalnych sprawozdań z realizacji programu działań zawartych w *Polityce Rządu RP* w terminie do 15-tego dnia miesiąca następującego po danym kwartale²⁵.

Jak wyjaśnił²⁶ Dyrektor Biura, w przedmiotowej sprawie nie były podejmowane uchwały Nadzwyczajnych Zgromadzeń Akcjonariuszy, a jedynie skierowana została zwykła korespondencja, ponieważ przyjęto, że obowiązek realizacji *Polityki Rządu RP* wynika ze szczególnego charakteru spółek, których wyłącznym akcjonariuszem jest Skarb Państwa, a których Statuty przewidują realizację zadań dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej, w tym w zakresie ciągłości transportu rurociągowego ropy i paliw oraz magazynowania i przechowywania ropy i paliw (PERN) oraz poprzez zapewnienie transportu paliw gazowych sieciami przesyłowymi, magazynowania paliw gazowych i prawidłowego funkcjonowania systemu przesyłowego (Gaz-System). Powyższe podejście odzwierciedlone zostało w treści *Polityki Rządu RP*. W Programie działań dotyczącym spółek stwierdzono, 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 (dotyczy spółek PKN Orlen SA i Grupy Lotos SA). Natomiast, w przypadku spółek, których akcje w całości należą do Skarbu Państwa, *a contrario*, nie przewidziano konieczności dążenia do realizacji *Polityki Rządu RP* poprzez wykonywanie praw właścicielskich.

W latach 2018-2022 obie spółki terminowo złożyły sprawozdania, za wyjątkiem jednego przypadku, gdy sprawozdanie złożono z dwutygodniowym opóźnieniem²⁷.

W sprawozdaniach spółki przedstawiały stan realizacji powierzonych im zadań, wraz z zakresem prac zrealizowanych w opisywanym okresie oraz wykazem prac do realizacji w kolejnym okresie sprawozdawczym. Ponadto, opisywały główne okoliczności mające wpływ na stan realizacji zadań i wskazywały istotne ryzyka związane z dalszymi działaniami.

PERN i Gaz-System wykonywały nałożone na nie zadania, z wyłączeniem tych, które były zależne od współpracy z PKN Orlen SA.

W 2018 r. PKN Orlen SA rozpoczął proces fuzji z Grupą Lotos SA, w związku z czym zaprzestał realizacji zadań wspólnych z PERN i Gaz-System. Stanowisko PKN Orlen SA nie zostało uzgodnione ze spółkami PERN i Gaz-System. Jak wyjaśnił²⁸ Piotr Naimski de facto PKN Orlen SA wstrzymał realizację uchwały rządowej w części dotyczącej magazynów kawernowych i gospodarki solankowej do czasu zakończenia fuzji z Grupą Lotos SA, co potwierdził przedstawiciel Ministerstwa Aktywów Państwowych. Pomimo sfinalizowania w dniu 1 sierpnia 2022 r. transakcji przejęcia Grupy Lotos SA przez PKN Orlen SA, PKN Orlen SA nie powrócił do rozmów z Gaz-Systemem i PERN na temat wdrażania *Polityki Rządu RP* w zakresie zadań wspólnych dla tych podmiotów.

Pełnomocnik nie przekazywał²⁹ spółkom rekomendacji bądź wytycznych dotyczących realizacji przez te spółki zadań wymienionych w *Polityce Rządu RP*, poza roboczym

²⁴ Pismo z dnia 26 września 2022 r. IK: 2149898.

²⁵ Sprawozdanie za IV kwartał 2017 r. miało być złożone wraz ze sprawozdaniem za I kwartał 2018 r.

²⁶ Pismo z dnia 26 września 2022 r. IK: 2149898.

²⁷ Sprawozdanie PERN za IV kwartał 2020 r.

²⁸ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 21 września 2022 r.

²⁹ Pismo z dnia 1 lipca 2022 r. IK 2065099.

omawianiem przesyłanych przez spółki raportów z realizacji *Polityki Rządu RP* oraz raportów inwestycyjnych przesyłanych na podstawie zasad nadzoru właścicielskiego³⁰.

Pełnomocnik na bieżąco monitorował stan realizacji *Polityki Rządu RP* i identyfikował zagrożenia w jej realizacji, przede wszystkim w odniesieniu do zadań zależnych od współpracy z PKN Orlen SA. Dokonując oceny stanu wdrażania *Polityki Rządu RP* przez nadzorowane spółki, Pełnomocnik wskazywał na problemy z wykonaniem niektórych zadań powierzonych spółkom znajdującym się w jego nadzorze. Problemy te wynikały z braku realnej współpracy ze strony PKN Orlen SA, co uniemożliwiało realizację części zadań wymienionych w *Polityce Rządu RP* i spowodowało przekroczenie założonych terminów realizacji poszczególnych zadań. W ocenach stanu realizacji *Polityki Rządu RP* sporządzanych i przekazywanych na wniosek Prezesa Rady Ministrów (w 2018 r.), Szefa KPRM (w 2019 r.) oraz Ministra Klimatu (w 2020 r.) Pełnomocnik raportował między innymi o trudnościach w zawarciu niezbędnych porozumień pomiędzy PERN i Gaz-System a PKN Orlen SA, o opóźnieniach w przekazywaniu przez PKN Orlen SA materiałów na potrzeby *due diligence*, braku kompletności przekazanych materiałów, braku porozumienia co do wyboru modelu realizowanej transakcji i przedłużającymi się negocjacjami dotyczącymi warunków transakcji. Z kolei, minister właściwy do spraw energii informował (Pełnomocnika i Szefa KPRM), że z przyczyn od niego niezależnych, nie ma możliwości weryfikacji realizacji zadań nałożonych na PKN Orlen SA w *Polityce Rządu RP*, z uwagi na brak sprawozdań i narzędzi korporacyjnych, gdyż uprawnienia właścicielskie wobec spółki wykonywał Prezes Rady Ministrów. Minister sugerował, aby Pełnomocnik rozważył wprowadzenie zmian do *Polityki Rządu RP*, dotyczących monitorowania zadań nałożonych na PKN Orlen SA. Pełnomocnik nie podjął działań w tym zakresie. NIK zauważa, że *Polityka Rządu RP* nie wskazywała podmiotu odpowiedzialnego za monitorowanie postępu realizacji działań, za każdym razem była to inicjatywa innego przedstawiciela administracji rządowej.

W odpowiedzi na pismo Ministra Klimatu³¹ dotyczące oceny dotychczasowych działań wynikających z *Polityki Rządu RP*, Pełnomocnik w piśmie z dnia 28 września 2020 r. poinformował o zrealizowaniu badania *due diligence* w odniesieniu do aktywów GK PKN Orlen SA, które zgodnie z *Polityką Rządu RP* miały być zakupione przez Gaz-System oraz przez PERN. Ze względu na zawieszenie przez PKN Orlen SA dalszych działań, w zakresie realizacji zmian strukturalno-właścicielskiej określonej w *Polityce Rządu RP*, do czasu podjęcia decyzji przez stosowne organy unijne rozstrzygające wniosek PKN Orlen SA w przedmiocie koncentracji PKN Orlen SA i Grupy Lotos SA, prace w tym zakresie zostały praktycznie wstrzymane. Pełnomocnik podkreślił, że brak decyzji PKN Orlen SA w przedmiocie sprzedaży aktywów wymienionych w programie działań nadal uniemożliwiał zrealizowanie celów nakreślonych w *Polityce Rządu RP*. Dodatkowo możliwość rozpoczęcia realizacji pozostałych zadań wymienionych w Programie działań dla Gaz-System uwarunkowana była skutecznym zakończeniem zadania nr 1³². W ocenie Pełnomocnika wyrażonej w przywołanym wyżej piśmie, w kontekście zawieszenia realizacji działań wspólnych z PKN Orlen SA, Pełnomocnik stwierdził, że niezbędne było wsparcie Ministra Aktywów Państwowych jako organu pełniącego nadzór właścicielski nad spółką oraz Ministra Klimatu jako ministra właściwego do spraw energii. W tej samej sprawie Minister Aktywów Państwowych poinformował³³ Ministra Klimatu, że PKN Orlen SA wtrzymał realizację *Polityki Rządu RP* z uwagi na planowaną fuzję z Grupą Lotos SA, co zdaniem Ministra Aktywów Państwowych było działaniem uzasadnionym.

³⁰ Zasady nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji wykonuje Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej z dnia 29 grudnia 2017 r. Dokument o charakterze wytycznych Pełnomocnika, dotyczących zasad i sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach.

³¹ Pismo z dnia 11 września 2020 r.

³² W ramach tego zadania Gaz-System w ciągu 12 miesięcy (czyli do listopada 2018 r.) od przyjęcia *Polityki Rządu RP* miał dokonać zakupu należących do spółek GK PKN Orlen: akcji Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” SA, udziałów Kopalni Soli Lubień Sp. z o.o. oraz projektów inwestycyjnych mających na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań ustawy o zapasach – w zakresie infrastruktury wodno-solankowej.

³³ Pismo z dnia 25 września 2020 r.

Pełnomocnik wyjaśnił³⁴, że PKN Orlen SA nie informował go o możliwych zakłóceniach w realizacji zadań ujętych w *Polityce Rządu RP* wynikających z prowadzenia procesu koncentracji z Grupą Lotos SA, w tym z realizacją tzw. środków zaradczych. Informacja o możliwych zakłóceniach została przekazana przez Ministra Aktywów Państwowych Ministrowi Klimatu pismem z dnia 25 września 2020 r.³⁵, które zostało przekazane do Dyrektora Biura w trybie roboczym (drogą mailową przez pracownika Ministerstwa Klimatu).

Pełnomocnik nie otrzymywał od ministra właściwego do spraw energii kopii kwartalnych sprawozdań PKN Orlen SA z realizacji Programu działań zawartego w *Polityce Rządu RP*. Wymóg przekazywania Pełnomocnikowi tych sprawozdań wynikał z zakresu działań przypisanych ministrowi właściwemu do spraw energii.

Reprezentant Pełnomocnika nie został uwzględniony w pierwotnym składzie *Zespołu do spraw konsolidacji spółek polskiego sektora paliwowo-gazowego*, powołanego zarządzeniem nr 31 Ministra Aktywów Państwowych z dnia 17 grudnia 2020 r. Dołączył do Zespołu w kwietniu 2021 r. na zaproszenie Ministra Aktywów Państwowych, po tym jak Pełnomocnik Piotr Naimski w piśmie z dnia 28 stycznia 2021 r. wyraził swoją opinię na temat fuzji PKN Orlen i Grupy Lotos SA.

Odnosząc się do współpracy z PKN Orlen były Pełnomocnik Piotr Naimski wyjaśnił³⁶, że na początku realizacji *Polityki Rządu RP* był kontakt z ówczesnym Prezesem PKN Orlen SA Wojciechem Jasińskim oraz wymiana korespondencji z ówczesnym Ministrem Klimatu Michałem Kurtyką. Jak zauważył były Pełnomocnik, ministrem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo energetyczne jest minister właściwy do spraw energii, który nie sprawuje nadzoru nad spółkami energetycznymi. Powoduje to problemy decyzyjne oraz rozmycie odpowiedzialności. Stwierdził także, że nie było problemu z realizacją zadań nałożonych na PERN i Gaz-System. W Biurze organizowano spotkania dotyczące opracowania *due diligence* i wyceny aktywów przeznaczonych do przejęcia. Były Pełnomocnik stwierdził, że odniósł wrażenie, iż PKN Orlen SA pozorował rozmowy i „byliśmy świadkami rywalizacji pomiędzy spółkami z udziałem Skarbu Państwa”. Realizacja *Polityki Rządu RP* w tym punkcie wymagała porozumienia pomiędzy trzema spółkami (PKN Orlen SA, Gaz-System i PERN), do czego jednak nie doszło. *De facto* PKN Orlen SA wstrzymywał realizację *Polityki Rządu RP*, a przedstawiciel Ministerstwa Aktywów Państwowych stwierdził, że musimy poczekać do zakończenia fuzji. W opinii byłego Pełnomocnika rząd akceptował działania PKN Orlen SA uniemożliwiające wykonanie zadań ujętych w *Polityce Rządu RP* odsuwając jednocześnie na dalszy plan realizację jej celów. Jego zdaniem sposób funkcjonowania PKN Orlen SA powinien zostać poddany analizie.

W *Polityce Rządu RP* ustalono między innymi, że w ciągu 12 miesięcy od przyjęcia *Polityki Rządu RP* (tj. do 28 listopada 2018 r.) PERN dokona zakupu następujących aktywów należących do spółek GK PKN Orlen SA: rurociąg Żółwieniec-PMRiP Góra, rurociąg paliwowy PMRiP Góra-Wielowieś, projekty inwestycyjne mające na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań ustawy o zapasach w zakresie rurociągów naftowych i paliwowych, bazy paliwowej w Mościskach. W tym samym terminie Gaz-System miał dokonać zakupu od spółek GK PKN Orlen SA: akcji Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” SA, udziałów Kopalni Soli Lubień Sp. z o.o., projektów inwestycyjnych mających na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań ustawy o zapasach w zakresie infrastruktury wodno-solankowej. Analogiczne zobowiązanie dotyczące zbycia wyżej wymienionych aktywów na rzecz PERN i Gaz-System zostało sformułowane wobec PKN Orlen SA. W celu realizacji transakcji przeniesienia własności wymienionych aktywów *Polityka Rządu RP* przewidywała, że PKN Orlen SA umożliwi od stycznia 2018 r., w ciągu trzech kwartałów (czyli do października 2018 r.) przeprowadzenie przez PERN i Gaz-System, badań *due diligence* poszczególnych aktywów. Ponadto ustalono, że spółki GK PKN Orlen SA nie będą podejmować żadnych działań, w tym zawierać umów, które mogą uniemożliwić lub ograniczyć możliwość realizacji *Polityki Rządu RP*.

W odniesieniu do PERN, *Polityka Rządu RP* przewidywała, że w terminie sześciu miesięcy od dnia zakupu przez Gaz-System akcji Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” SA, PERN,

³⁴ Pismo z dnia 28 października 2022 r. IK: 2174042.

³⁵ Znak: DN I.II.071.6.2020.

³⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 21 września 2022 r.

w porozumieniu z Gaz-System, przedłoży na ręce ministra właściwego do spraw energii oraz Pełnomocnika wieloletnią strategię rozwoju infrastruktury w sektorze naftowym, uwzględniając potrzeby w zakresie logistyki magazynowania, przesyłu, przeladunku ropy naftowej i paliw, wraz z harmonogramem jej realizacji. Wobec niesfinalizowania procesu nabycia akcji IKS „Solino” SA to zadanie nie było realizowane.

Prace nad *due diligence* rozpoczęto po podpisaniu w dniu 8 października 2018 r. przez PERN, Gaz-System i PKN Orlen SA umowy o współpracy oraz trybie udostępniania informacji. Raporty składające się na *due diligence* wykonawcy przedkładali w okresie od kwietnia do lipca 2019 r., a prace zakończono w III kwartale 2019 r., a więc niemal rok po terminie ustalonym w *Polityce Rządu RP*. Pismem z dnia 12 czerwca 2019 r. PKN Orlen SA poinformował PERN o ograniczeniu prac projektowych związanych ze sprzedażą aktywów logistycznych i związanych z nimi projektów inwestycyjnych należących do PKN Orlen SA – wyłącznie do badania *due diligence*. Następnie, PKN Orlen SA wstrzymał realizację działań ustalonych w *Polityce Rządu RP*. W dniu 3 lipca 2019 r. zgodnie z art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 („rozporządzenie w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw”) Komisja Europejska otrzymała zgłoszenie dotyczące zamiaru przejęcia przez PKN Orlen SA wyłącznej kontroli nad całym przedsiębiorstwem Grupa Lotos SA („koncentracja”). Pełnomocnik formalnie powziął wiedzę o zablokowaniu realizacji działań przez PKN Orlen w II kwartale 2019 r. na podstawie kwartalnych raportów dot. realizacji *Polityki Rządu RP*, które na bieżąco przekazywał do Prezesa Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw energii.

Pełnomocnik, jako autor *Polityki Rządu RP*, nie opracował i nie przedłożył Radzie Ministrów propozycji zmian (aktualizacji) tego dokumentu, które uwzględniałyby odstępstwa od zaplanowanych działań w sytuacji fuzji PKN Orlen SA i Grupy Lotos SA. Dyrektor Biura wyjaśnił³⁷, że zakończenie procesu połączenia PKN Orlen SA i Grupy Lotos SA umożliwi powrót do realizacji działań wynikających z *Polityki Rządu RP*, a uzasadnienie, przyjętego w 2017 r. programu działań, pozostaje aktualne.

Odnosząc się do współpracy z Ministrem Aktywów Państwowych celem zapewnienia realizacji *Polityki Rządu RP* przez spółki znajdujące się w nadzorze MAP, Pełnomocnik Mateusz Berger w piśmie z dnia 28 października 2022 r. wyjaśnił³⁸, że niecelowe było wówczas występowanie do Ministra Aktywów Państwowych. Informacja o realizacji *Polityki Rządu RP* przez spółki nadzorowane przez Pełnomocnika i trudnościach z tym związanych jest kwartalnie przekazywana do Prezesa Rady Ministrów.

Pełnomocnik zwrócił uwagę, że *Polityka Rządu RP* została przyjęta uchwałą Rady Ministrów. Uchwała Rady Ministrów jest aktem prawa wewnętrznego, który jest wiążący dla członków Rady Ministrów, w tym ministra właściwego do spraw aktywów państwowych. Zgodnie z art. 9b ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*, dział aktywa państwowe obejmuje sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochronę interesów Skarbu Państwa – z wyjątkiem spraw, które na mocy przepisów odrębnych przypisane są innemu działom. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o *zasadach zarządzania mieniem państwowym*, minister właściwy do spraw aktywów państwowych wykonuje prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi albo indywidualnymi, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. W związku z tym, że przepisy odrębne, w tym rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w *sprawie spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa*, nie stanowią inaczej, Minister Aktywów Państwowych wykonuje prawa z akcji Skarbu Państwa w PKN Orlen SA. W *Polityce Rządu RP* określono działania, których podjęcie konieczne jest w celu jej realizacji oraz wykazano, 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*.

³⁷ Pismo z dnia 1 lipca 2022 r. IK: 2065099.

³⁸ Pismo z dnia 28 października 2022 r. IK: 2174042.

Ponadto, Pełnomocnik wyjaśnił³⁹, że z uwagi na skomplikowaną i dynamicznie zmieniającą się sytuację w sektorze naftowym oraz będący w toku proces łączenia PKN Orlen SA z Polskim Górnictwem Naftowym i Gazownictwem SA, w Biurze prowadzone były wewnętrzne analizy w zakresie potrzeby i sposobu aktualizacji *Polityki Rządu RP*. Analizy planowano zakończyć w trzecim kwartale 2023 roku. Na konieczność weryfikacji i dostosowania *Polityki Rządu RP* do sytuacji i uwarunkowań gospodarczo-politycznych uwagę zwrócił Minister Aktywów Państwowych – w piśmie z dnia 28 października 2022 r. skierowanym do Pełnomocnika.

(akta kontroli str. 22-74, 90-129, 185-190, 193-203, 210-226, 2611)

Pełnomocnik przystąpił do realizacji dwóch zadań powierzonych mu w *Polityce energetycznej Polski do 2040 r.*⁴⁰, za które był współodpowiedzialny między innymi wraz z Ministrem Aktywów Państwowych i Ministrem Klimatu i Środowiska. Termin ich realizacji wyznaczono do końca 2021 r.

- 1) Działanie 1.4 Zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na ropę naftową poprzez:
 - optymalizację wykorzystania krajowych złóż ropy naftowej,
 - dywersyfikację źródeł dostaw i kierunków importu ropy naftowej,
 - wykorzystanie biokomponentów i paliw alternatywnych oraz biometanu.

W zakresie dywersyfikacji źródeł dostaw i kierunków importu ropy naftowej (pozostałe zakresy należą do właściwości innych organów) Pełnomocnik, sprawując nadzór właścicielski nad PERN, podjął działania zmierzające do rozbudowy wielkości magazynowych na ropę naftową w Bazie Gdańsk i Terminalu Naftowym Gdańsk. W dniu 10 marca 2017 r. Walne Zgromadzenie spółki wyraziło zgodę na budowę dwóch zbiorników o pojemności 100 tys. m³ każdy w Bazie Gdańsk. Inwestycja została zakończona w 2020 r. i zwiększyła całkowitą pojemność Bazy Gdańsk do ponad 1,1 mln m³. W dniu 31 grudnia 2018 r. Walne Zgromadzenie spółki wyraziło zgodę na rozbudowę Terminala Naftowego Gdańsk o pięć zbiorników o łącznej pojemności 390 tys. m³. Inwestycja została zakończona w 2021 r. i zwiększyła całkowitą pojemność Terminala Naftowego Gdańsk do 765 tys. m³.

Realizacja obu inwestycji, zdaniem Pełnomocnika, poprawiła bezpieczeństwo dostaw ropy naftowej do Polski. Rozbudowa pojemności magazynowych na ropę naftową umożliwiła rafineriom w Gdańsku i Płocku sprowadzanie różnych gatunków surowca, od różnych dostawców i z różnych kierunków.

- 2) Działanie 4C.1. Uporządkowanie struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej:
 - koncentracja spółek rafineryjnych na produkcji i obrocie paliwami ciekłymi,
 - objęcie przez państwo pełnej kontroli nad aktywami kluczowymi w zakresie transportu rurociągowego oraz magazynowania ropy naftowej i paliw ciekłych,
 - budowa nowych kawern magazynowych na węglowodory oraz gospodarka solankowa koordynowana przez OSPg.

Według wyjaśnień⁴¹ Dyrektora Biura działania w obszarze objęcia przez państwo pełnej kontroli nad aktywami kluczowymi w zakresie transportu rurociągowego oraz magazynowania ropy naftowej i paliw ciekłych, będące w zakresie spółek Gaz-System oraz PERN, nie są prowadzone w wyniku decyzji PKN Orlen SA o zawieszeniu rozmów dotyczących planowanych transakcji do czasu zakończenia procesu połączenia PKN Orlen SA i Grupy Lotos SA. Zostały ukończone wszystkie raporty *due diligence* w zakresie infrastruktury, która zgodnie z *Polityką Rządu RP* miała zostać nabyta od PKN Orlen SA przez spółki Gaz-System oraz PERN.

Pełnomocnik nie sygnalizował potrzeby aktualizacji założeń PEP 2040 w zakresie uporządkowania struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej. Jak wyjaśnił⁴² Dyrektor Biura zakładano, że zakończenie procesu połączenia PKN Orlen SA i Grupy Lotos SA

³⁹ Pismo z dnia 28 października 2022 r. IK: 2174042 oraz z dnia 8 marca 2023 r. IK: 2309351.

⁴⁰ Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r., dalej: PEP 2040.

⁴¹ Pismo z dnia 1 lipca 2022 r. IK: 2065099.

⁴² Pismo z dnia 1 lipca 2022 r. IK: 2065099

umożliwi powrót do realizacji działań określonych w *Polityce Rządu RP*, a uzasadnienie przyjętego w 2017 r. programu działań pozostaje aktualne. Jednocześnie wyjaśnił, że mimo zawieszenia prac w zakresie zmian struktury infrastrukturalno-właścicielskiej, Pełnomocnik aktywnie zabiegał o realizację inwestycji w rozbudowę krajowych pojemności na gaz ziemny, co było jednym z nadrzędnych celów uwzględnienia spółki Gaz-System w planie działań określonym *Polityką Rządu RP*. Zmiany struktury infrastrukturalno-właścicielskiej miały pozwolić na wykorzystanie synergii pomiędzy sektorem naftowym i gazowym w zakresie gospodarki solankowej.

(akta kontroli str. 90-119)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przygotowanym przez Pełnomocnika projekcie *Polityki Rządu RP*, przedłożonym Radzie Ministrów, nie zapewniono najbardziej skutecznych narzędzi ich realizacji. Przypisując część zadań spółkom z udziałem Skarbu Państwa, nie wprowadzono regulacji nakładających na spółki obowiązku wykonania poszczególnych zadań.

Na etapie opiniowania projektu *Polityki Rządu RP*, Rządowe Centrum Legislacji zgłosiło uwagę, że przypisanie obowiązku realizacji zadań spółce z częściowym udziałem Skarbu Państwa, wymaga doprecyzowania sposobu ich realizacji np. poprzez założenie opracowania projektów aktów normatywnych, z których wynikałyby określone obowiązki czy też wskazanie na podjęcie przez Skarb Państwa określonych działań w ramach wykonywania uprawnień właścicielskich bądź też poprzez sformułowanie działania wyłącznie od strony ich celu. Pełnomocnik uznał za wystarczające uzupełnienie projektu *Polityki Rządu RP* o zapis, że w spółkach, których akcje należą w części do Skarbu Państwa, Skarb Państwa będzie dążył do realizacji Programu działań poprzez wykonywanie praw ze swoich akcji. Przyjęte rozwiązanie nie stanowiło optymalnej metody osiągnięcia celu, gdyż wskazany instrument nie był skutecznym narzędziem oddziaływania na spółki z częściowym udziałem Skarbu Państwa. W sytuacji, gdy PKN Orlen SA nie zrealizował przypisanych tej spółce zadań, minister odpowiedzialny za nadzór nad tą spółką nie miał dogodnych narzędzi do zapewnienia wykonania zadań określonych w *Polityce Rządu RP*. Zdaniem NIK, nie zastosowano najskuteczniejszego narzędzia, tj. aktu normatywnego, co było działaniem nierzetelnym i doprowadziło do niezrealizowania części zadań wynikających z *Polityki Rządu RP*. W efekcie nie został osiągnięty cel szczegółowy *Polityki Rządu RP*, którym jest zapewnienie pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów. Pełnomocnik nie wystąpił także z inicjatywą aktualizacji terminów realizacji zadań, które zostały przekroczone po dacie 28 listopada 2018 r.

W *Polityce Rządu RP* nie wskazano także osoby odpowiedzialnej za jej całościową realizację i monitorowanie, która mając pełną wiedzę o stanie realizacji zadań, mogłaby podejmować stosowne działania zaradcze. Roczne oceny stanu realizacji *Polityki Rządu RP* sporządzono trzykrotnie w pierwszych latach jej obowiązywania (2018-2020), po czym ich zaniechano, a każdorazowe dokonanie oceny odbyło się z inicjatywy innego podmiotu (odpowiednio byli to: Prezes Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Minister Klimatu).

OCENA CZĄSTKOWA

Pełnomocnik prawidłowo realizował zadania powierzone mu w *Polityce Rządu RP*. Podejmował także niezbędne działania zapewniające spółkom będącym w jego nadzorze realizację powierzonych im zadań oraz monitorował ich przebieg, w tym analizował pojawiające się ryzyka. Zadania, których wykonanie zależało wyłącznie od działania spółek nadzorowanych przez Pełnomocnika, były realizowane.

Nie została jednak wykonana część zadań ujętych w *Polityce Rządu RP*, dotycząca przekształceń własnościowych w obrębie aktywów infrastruktury należącej do PKN Orlen SA, z uwagi na wstrzymanie ich realizacji przez PKN Orlen SA. Planowany termin realizacji tych zadań minął w 2018 r. Pomimo upływu kolejnych czterech lat, nadal nie zostały wykonane intencje rządu leżące u podstaw uchwalenia *Polityki Rządu RP*. Dotychczas nie osiągnięto bowiem jednego z trzech celów szczegółowych *Polityki Rządu RP*, którym jest zapewnienia pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą

dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów. Przyjęty w *Polityce Rządu RP* sposób przekazania zadań do realizacji przez spółki z częściowym udziałem Skarbu Państwa poprzez wykonywanie praw z akcji, bez wskazania konkretnych metod oddziaływania, okazał się nieskuteczny i świadczy o jej nierzetelnym przygotowaniu. *Polityka Rządu RP* jako dokument wewnętrzny administracji rządowej, nie jest aktem normatywnym, więc nie mogła być samodzielną podstawą kształtowania uprawnień oraz nakładania obowiązków na podmioty spoza administracji rządowej. Nie ustalono także osoby odpowiedzialnej za jej monitorowanie, która mając pełną wiedzę o stanie realizacji zadań, mogłaby podejmować stosowne działania zaradcze. Nie zostało także zrealizowane tożsame zadanie uporządkowania struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej wskazane w PEP 2040, którego termin realizacji upłynął w 2021 r.

NIK pozytywnie ocenia fakt podjęcia przez Pełnomocnika analizy obecnej sytuacji sektora oraz potrzeby i sposobu aktualizacji tego dokumentu. Mając na uwadze dokonane i zachodzące zmiany w sektorze paliwowo-energetycznym, znaczne przekroczenie wyznaczonych terminów oraz brak realizacji niektórych zadań skutkujący nieosiągnięciem jednego z celów *Polityki Rządu RP*, analizy te powinny zakończyć się niezwłocznie.

OBSZAR

2. Wykonywanie w imieniu Skarbu Państwa nadzoru właścicielskiego nad spółkami realizującymi strategiczne inwestycje w sektorze ropy naftowej PERN i Gaz-System

Opis stanu faktycznego

Pełnomocnik, na podstawie art. 12a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne* wykonuje uprawnienia z akcji należące do Skarbu Państwa m.in. w stosunku do operatora systemu przesyłowego gazowego (Gaz-System) oraz PERN.

W dniu 29 grudnia 2017 r. Pełnomocnik wydał Zasady nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji wykonuje Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej. Dokument ten zobowiązywał nadzorowane spółki do przedkładania miesięcznych raportów o stanie realizacji strategicznych projektów inwestycyjnych. Na ich podstawie Pełnomocnik monitorował i koordynował priorytetowe przedsięwzięcia. W składanych raportach spółki uwzględniały m.in. stan zaawansowania i wykonanie budżetów poszczególnych inwestycji, wraz z omówieniem powstałych opóźnień, najważniejsze zdefiniowane ryzyka projektów, bieżące problemy oraz plan prac na następny okres raportowania. Spółki wywiązywały się z obowiązków sprawozdawczych.

Pełnomocnik monitorował wykorzystanie limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wypłatę odszkodowań z tytułu przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, o których mowa w art. 51 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. *o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym*⁴³. Wypłata odszkodowań miała być realizowana w ramach rezerw budżetowych⁴⁴ w wysokości corocznie określonej w ustawie budżetowej⁴⁵. W latach 2019-2022 nie została zrealizowana żadna wypłata z tytułu odszkodowania za nieruchomości wyłączone w trybie *specustawy naftowej* – nie został złożony przez wojewodę żaden wniosek o przekazanie środków. W 2021 r. Pełnomocnik kontaktował się z wojewodami odpowiedzialnymi za wypłatę odszkodowań w celu ustalenia liczby prowadzonych na podstawie *specustawy naftowej* postępowań odszkodowawczych oraz wysokości planowanych do wypłaty odszkodowań. Wobec braku wypłat odszkodowań nie doszło do sytuacji, aby w pierwszym półroczu danego

⁴³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1902, ze zm. Dalej: *specustawa naftowa*.

⁴⁴ W latach 2019 i 2022 poz. 83.16 zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa oraz w latach 2020 i 2021 poz. 83.54 wypłata odszkodowań przez wojewodów za nieruchomości pozyskiwane pod gazociągi stanowiące inwestycje towarzyszące budowie gazoportu w Świnoujściu oraz na odszkodowania za nieruchomości pozyskiwane pod realizację strategicznych inwestycji w sektorze naftowym oraz w 2021 r. po wyczerpaniu środków z rezerwy poz. 83.54 – kolejno rezerw poz. 83.16 zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa oraz poz. 83.71.

⁴⁵ Limity wydatków wynosiły: w 2019 r. 400,0 tys. zł, w 2020 r. 100,0 tys. zł, w 2021 r. 2 000,0 tys. zł oraz w 2022 r. 1 000,0 tys. zł.

roku budżetowego przekroczono 65% limitu wydatków przewidzianych w art. 51 ust. 1 *specustawy naftowej*. Nie powstała więc konieczność zastosowania przez Pełnomocnika mechanizmu korygującego.

(akta kontroli str. 5-21, 134-145, 261)

Pełnomocnik brał udział w przygotowaniu ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o *zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym*, w której rozszerzono m.in. katalog inwestycji, które mogą być przygotowywane i realizowane na podstawie ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o *przygotowaniu i realizacji inwestycji w sektorze naftowym*, o budowę na obszarze złoża soli kamiennej Damasławek bezziornikowego magazynu paliw gazowych wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi. Miało to skrócić czas oddania inwestycji do użytkowania. W ramach uzgodnień międzyresortowych przygotowanego przez Ministra Aktywów Państwowych projektu ustawy o *zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym* (UD141) Pełnomocnik zaproponował uwzględnienie Gaz-Systemu jako inwestora uprawnionego do przygotowywania i realizacji inwestycji polegającej na budowie na obszarze złoża soli kamiennej Damasławek bezziornikowego magazynu paliw gazowych wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi oraz wskazanie tej inwestycji jako strategicznej inwestycji w sektorze naftowym. Program Damasławek realizowany przez Gaz-System ma na celu zabezpieczenie potrzeb operatorskich, potrzeb uczestników rynku gazu oraz wzmocnienie infrastruktury utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Wykonane dotychczas prace geologiczne wykazały, że pojemność czynna podziemnego, kawernowego magazynu gazu na złożu Damasławek może wynosić od 1,45 mld m³ do nawet 2,45 mld m³.

Odnosząc się do kwestii uzgadniania strategii i harmonogramu działań z Ministrem Klimatu i Środowiska, Dyrektor Biura wyjaśnił⁴⁶, że współpraca miała charakter roboczy i bieżący. Podkreślił, że w polskim sektorze naftowym działa mała liczba podmiotów, stąd np. kwestia harmonogramu budowy nowych pojemności magazynowych jest omawiana przede wszystkim bezpośrednio przez podmioty realizujące działania, czyli PERN oraz PKN Orlen SA i Grupę Lotos SA.

Pełnomocnik prawidłowo realizował roczny obowiązek sprawozdawczy wobec Rady Ministrów, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie *Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej*⁴⁷.

Pełnomocnik, jako przewodniczący *Międzyresortowego Zespołu do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej*, organizował jego posiedzenia i przedstawiał roczne sprawozdania z jego działalności. Zespół został powołany z dniem 15 listopada 2017 r. na podstawie zarządzenia nr 171 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie *Międzyresortowego Zespołu do spraw projektu „Baltic Pipe”*⁴⁸. Zespół obradował dziesięciokrotnie, z czego cztery posiedzenia odbyły się w latach 2017-2018⁴⁹, trzy w 2019 r.⁵⁰ oraz po jednym w latach 2020-2022⁵¹. W ramach Zespołu działały tematyczne grupy robocze. Posiedzenia Zespołu odbywały się w trybie niejawnym. Przedmiotem spotkań były przede wszystkim kwestie dotyczące krajowej infrastruktury gazowej oraz *Programu Budowy Polskich Elektrowni Jądrowych*.

(akta kontroli str. 22-71, 90-119, 121-151)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pełnomocnik prawidłowo wykonywał nałożone na niego obowiązki ustawowe. Rzetelnie sprawował nadzór nad przebiegiem realizacji strategicznych inwestycji w sektorze ropy naftowej, z wykorzystaniem opracowanych przez siebie zasad nadzoru właścicielskiego. Prawidłowo organizował i kierował pracami *Międzyresortowego Zespołu ds. Strategicznej*

⁴⁶ Pismo z dnia 1 lipca 2022 r. IK: 2065099

⁴⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 562.

⁴⁸ M. P. poz. 1019, z 2018 r. poz. 1174 oraz z 2020 r. poz. 567.

⁴⁹ W dniach: 23 listopada 2017 r.; 8 stycznia, 19 czerwca i 6 grudnia 2018 r.

⁵⁰ W dniach: 30 maja, 3 września i 16 grudnia.

⁵¹ W dniach: 21 grudnia 2020 r., 4 sierpnia 2021 r. oraz 7 lipca 2022 r.

Infrastruktury Energetycznej. Terminowo wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych wobec Rady Ministrów.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Opracowanie aktualizacji *Polityki Rządu RP* z uwzględnieniem skutecznych metod wykonania zadań i celów oraz wskazanie osoby odpowiedzialnej za monitorowanie postępu jej realizacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 dni od dnia 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, dnia 23 czerwca 2023 r.

Kontroler
Dominika Manicka
doradca ekonomiczny
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski
/-/