

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/02/058
 I/03/004
 KGP/41017/02
 KGP/41143/03
 Str ewid. 83/2003/902058/KGP

Informacja o wynikach kontroli zaopatrzenia w gaz ziemny

Warszawa

wrzesień

2004 r.

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

Wizja Najwyższej Izby Kontroli jest ostrzeżenie się powołanym autorytetem najwyższy organ władzy państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji o działalności władzy i społeczeństwa.

Informacja o wynikach kontroli zaopatrzenia w gaz ziemny

Dyrektor Departamentu
 Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Paweł Banaś

Akceptuję:

Wiceprezes
 Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Szwedowski

Zatwierdzam:

Prezes
 Najwyższej Izby Kontroli

Mirosław Sekuła

Warszawa, dnia 2004r.

Najwyższa Izba Kontroli
 ul. Filbrowa 57
 00-950 Warszawa
 tel./fax: (0-22) 825 44 81
 www.nik.gov.pl

1. Wprowadzenie

Temat Informacja obejmuje wyniki dwóch kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli z własnej inicjatywy, tj. kontroli obrotu gazem ziemnym (P/02/058) oraz kontroli działań w ramach renegotiacji polsko-rosyjskich porozumień w sprawie importu gazu ziemnego (1/03/004).

Cel Celem kontroli była ocena działań administracji rządowej oraz innych podmiotów w zakresie zaopatrzenia kraju w gaz ziemny, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz regulowania rynku gazu, w tym:

- wydobycia gazu ziemnego ze złóż krajowych,
- dywersyfikacji kierunków importu gazu ziemnego,
- zabezpieczenia płynności dostaw gazu, m.in. poprzez budowę podziemnych zbiorników gazu,
- rozwoju infrastruktury gazowniczej,
- prawidłowości kształtowania cen gazu dla odbiorców krajowych oraz ich wpływu na rozwój rynku gazowego w Polsce,
- restrukturyzacji i prywatyzacji sektora gazowego.

Zakres Głównymi zagadnieniami, objętymi tematyką kontroli, były:

- działania naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w zakresie planowania oraz realizacji polityki energetycznej Polski,
- działania w zakresie dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego z importu,
- realizacja oraz renegotiacje postanowień polsko-rosyjskich umów dotyczących importu gazu z Rosji ze złóż jamalskich,
- restrukturyzacja i prywatyzacja PGNiG SA.

Badaniami kontrolnymi objęto lata 1998-2003.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwie Skarbu Państwa, Urzędzie Regulacji Energetyki, a także w spółkach Północne Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA w Warszawie oraz SGT EuRoPol GAZ SA w Warszawie. W związku z kontrolą działań w ramach renegotiacji polsko-rosyjskich porozumień w sprawie importu gazu ziemnego badania kontrolne realizowane były w Ministerstwie Infrastruktury oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Organizacja Jednostką prowadzącą badania kontrolne był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. Czynności związane z kontrolą obrotu gazem przeprowadzono od sierpnia 2002 r. do lutego 2003 r. Ponadto czynności kontrolne działań w ramach renegotiacji polsko-rosyjskich porozumień w sprawie importu gazu ziemnego przeprowadzono od maja do grudnia 2003 r. Procedura rozpatrywania zastrzeżeń do dokumentów pokontrolnych została zakończona w dniu 21 kwietnia 2004 r. podjęciem uchwały Kolegium w sprawie zastrzeżeń Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola do wystąpienia pokontrolnego.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia negatywnie - pod względem legalności, celowości i rzetelności - działalność naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w dziedzinie tworzenia warunków dla zaopatrzenia kraju w gaz ziemny, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz wypełniania obowiązków dotyczących regulowania rynku gazu.

W wyniku popełnionych błędów i zaniedbań nie zrealizowano m.in. trzech najważniejszych strategicznych zadań, tzn.:

- dywersyfikacji kierunków dostaw gazu importowanego - decydującej o bezpieczeństwie energetycznym w tej dziedzinie,
- restrukturyzacji i przekształceń własnościowych monopolisty na rynku polskim - PGNiG SA - dostosowujących funkcjonowanie rynku gazu w Polsce do tworzących się w tym sektorze warunków konkurencji,
- istotnych inwestycji sieciowych na terenach niezgazyfikowanych (głównie wiejskich).

W trakcie renegotiacji warunków dostaw gazu z Rosji doszło do rażących naruszeń ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹, za co główną odpowiedzialność ponoszą: Prezes Rady Ministrów Leszek Miller oraz Wiceprezes Rady Ministrów Marek Pol, a także Minister Gospodarki Jacek Piechota. Renegotiacje niekorzystnego dla Polski kontraktu na dostawy gazu z Rosji, doprowadziły do dalszego faktycznego ograniczenia możliwości dywersyfikacji.

Do poważnych nieprawidłowości doszło również w innych dziedzinach:

- Minister Gospodarki w niewłaściwy sposób przygotowywał dokumenty strategiczne w sprawie polityki energetycznej,
- Minister Skarbu Państwa w niewłaściwy sposób nadzorował działalność PGNiG SA - jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, będącej monopolistą na polskim rynku gazu,
- Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w sposób niedbały realizował swoje obowiązki w dziedzinie: koncesjonowania i kontroli działalności w sektorze gazu ziemnego,
- PGNiG SA zaniedbało opracowania w odpowiednim czasie programu naprawczego, przygotowywało niezgodne z przepisami projekty taryf oraz nie podjęło żadnych działań mimo informacji o naruszeniu swoich interesów w EuRoPol Gaz SA.

¹ Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Gaz ziemny jest jednym z nośników o wzrastającym udziale w bilansie energetycznym. W strukturze udziału nośników w zużyciu energii pierwotnej udział gazu ziemnego wzrósł z 8,9% w 1990 r. do 12% w 2001 r. W strukturze zapotrzebowania na energię finalną udział gazu wynosił w 1997 r. 14%, a w latach 2005-2020 prognozowany jest wzrost do 18-23,2%. Prognozy, jakie były dotychczas opracowywane, niewłaściwie szacowały zapotrzebowanie na gaz i były bardzo zróżnicowane. (str. 20 Informacji)

Głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa energetycznego Polski w omawianej dziedzinie, pozostaje brak dywersyfikacji dostaw gazu z importu.

Dywersyfikację zdefiniowano w rządowym dokumencie: *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.*², jednak nie zrealizowano żadnych długoterminowych umów na import gazu z kierunku innego niż rosyjski. Co więcej, Rząd nawet nie wypracował koncepcji działań mających na celu osiągnięcie wymaganej dywersyfikacji. Wskutek tego, polski rynek gazu nadal jest uzależniony od rosyjskiego gazu jako jedynego istotnego źródła importu. Poza niezrealizowaniem infrastrukturalnego połączenia z alternatywnym wobec rosyjskiego źródłem gazu, wymaganego w ww. *Założeniach*, PGNiG SA od 2002 r. kupuje gaz z Rosji w ilościach, graniczących z dopuszczalnym poziomem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy.

Zawarcie przez zarząd PGNiG SA w 2001 r. umów zakupu gazu z producentami norweskimi i duńskimi, przy jednoczesnym podjęciu inicjatywy renegotjowania ilości dostaw w ramach kontraktu jamalskiego, było właściwym działaniem, zmierzającym do spełnienia wymogu dywersyfikacji. Jednakże wobec niezatwierdzenia ww. umów z 2001 r. przez Rząd, nadal nie zapewniono dostaw gazu z innego, poza Rosją, kierunku geograficznego poprzez bezpośrednie infrastrukturalne połączenie z zagranicznym źródłem gazu ziemnego. (str. 52 i nast. Informacji)

2. Na wszystkich etapach rządowych negocjacji polsko-rosyjskich miały miejsce naruszenia ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych. Rząd podjął negocjacje ze stroną rosyjską wobec braku możliwości wypracowania odpowiedniego porozumienia przez strony umowy handlowej na sprzedaż rosyjskiego gazu, tj. PGNiG SA i OAO Gazprom. Działania organów administracji rządowej - w sprawie renegotjacji warunków realizacji podpisanego w dniu 25 sierpnia 1993 r. *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP* prowadzone były bez instrukcji negocjacyjnej, w sposób nieuporządkowany. Polscy negocjatorzy nie mieli wskazanych dopuszczalnych ram uzgodnień ze stroną rosyjską a brak odpowiedniej dokumentacji uniemożliwia odtworzenie rzeczywistego przebiegu prac strony polskiej.

² Definicje dywersyfikacji podane są w pkt 3.2.5. na str. 52 i nast. Informacji.

Uzyskanego porozumienia, nie poddano obowiązkowemu opiniowaniu, przed zatwierdzeniem go przez Rząd.

Naruszenia procedur określonych przepisami prawa oraz niewłaściwe przygotowanie strony polskiej do negocjacji, istotnie ograniczyły - w ocenie NIK - możliwość uzyskania optymalnych rezultatów negocjacji w sprawie importu gazu z Rosji. Podpisany 12 lutego 2003 r. *Protokół dodatkowy do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP z 25 sierpnia 1993 r.* zawiera rozwiązania niekorzystne dla interesów gospodarczych Polski. Na taką ocenę wskazują przede wszystkim:

- Pominięcie w rozmowach ze stroną rosyjską, prowadzonych pod przewodnictwem Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola istotnych dla bezpieczeństwa energetycznego Polski kwestii liberalizacji w kontrakcie jamalskim zasady *niezabierz lub płać (take-or-pay)* oraz poziomu cen gazu kupowanego w ramach realizacji ww. kontraktu.
- Objęcie wszystkich znajdujących się na granicy wschodniej punktów zdawczo-odbiorczych dostawami w ramach kontraktu jamalskiego. Wcześniej mógł on być dostarczany przez jeden punkt - w Kontrakcie. Do czasu budowy drugiej nitki gazociągu jamalskiego (jeszcze nie rozpoczętej i wg publikowanych zapowiedzi strony rosyjskiej wątpliwej), Polska była zobowiązana faktycznie do przyjmowania 3 mld m³ gazu - a pozostałe punkty były wykorzystywane zależnie od potrzeb Polski, na podstawie umów krótkoterminowych. W istocie więc, zasada *niezabierz lub płać* była ograniczona do 3 mln³ gazu a Polska nie musiała płacić za gaz, którego nie otrzymała.

Obecnie, Polska została faktycznie zobowiązana do przyjmowania całej ilości gazu zapisanej w kontrakcie jamalskim. W rezultacie, mimo nominalnego zmniejszenia wielkości zakontraktowanych, realne możliwości dywersyfikacji kierunków importu tego surowca - na okres realizacji kontraktu jamalskiego (tj. do 2022 r.) - istotnie się zmniejszyły.

- Wyzbycie się przez stronę polską narzędzi umożliwiających wyegzekwowanie od strony rosyjskiej budowy drugiej nitki gazociągu jamalskiego. Dla Polski oznacza to utratę opłat tranzytowych, ponieważ większa część gazu miała być kierowana do krajów Europy Zachodniej, dla strony rosyjskiej zaś oznacza to pełną swobodę w podejmowaniu dalszych decyzji inwestycyjnych, ponieważ - jak wskazano wyżej - strona polska i tak zobowiązała się przyjmować cały zakontraktowany gaz jamalski innymi rurociągami.
- Ustalenie stawki za usługi przesyłowe realizowane poprzez gazociąg jamalski poniżej średniego poziomu cen stosowanych w Europie, na poziomie zagrożającym możliwością sfinansowania przez EuRoPol GAZ SA budowy polskiej części drugiej nitki gazociągu jamalskiego - gdyby do jej budowy jednak doszło w Rosji i na Białorusi. (str. 63 - 77 Informacji)

Brak aktywności
Ministra
Gospodarki

3. Minister właściwy do spraw gospodarki odpowiada za przedstawienie Rządowi projektów dokumentów strategicznych: *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, a następnie *Oceny realizacji i korekty Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.* NIK oceniła krytycznie, brak zainteresowania ze

strony tego Ministra stroną merytoryczną tych projektów, co doprowadziło do pozostawienia decydującej roli przy ich tworzeniu prywatnym podmiotom działającym w sektorze energetycznym. Zmniejsza to wiarygodność ww. dokumentów strategicznych jako najważniejszych rządowych programów polityki energetycznej państwa. NIK krytycznie ocenia ich zawartość. *Założenia polityki energetycznej*, nie określając nawet źródeł finansowania wymienionych w nich zadań, stanowią w większym stopniu ogólnikową deklarację niż realny program działań. Równocześnie, *Ocena realizacji i korekta Założeń* nie podawała tak podstawowych informacji, jak przyczyny niewykonania wyznaczonych zadań. (str. 34 - 45 Informacji)

Brak rzetelnego nadzoru właścicielskiego

4. Minister Skarbu Państwa podejmował częste i pozbawione przesłanek merytorycznych decyzje odnośnie zmian składu personalnego organów PGNiG SA. W ciągu 4 lat objętych kontrolą, funkcję prezesa zarządu pełniły cztery osoby, a w składzie rady nadzorczej spółki 9-krotnie dokonywano zmian, przy czym tylko raz zmiana była związana z końcem kadencji rady. W opinii NIK, wskazuje to na nierzetelne wywłaszczanie się MSP z zadania nadzoru nad funkcjonowaniem jednej z największych polskich spółek, której organom nie zapewniono stabilizacji na odpowiednio wysokim poziomie merytorycznym.

Minister Skarbu Państwa nie egzekwował również od zarządu PGNiG SA wprowadzonego przez siebie mocą uchwały WZA spółki w grudniu 2000 r. obowiązku składania przez PGNiG SA sprawozdań z realizacji zadań spółki określonych przez Radę Ministrów w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 roku*. (str. 45-46 Informacji)

Nieprawidłowości w realizacji zadań Prezesa URE

5. Prezes URE niewłaściwie wypełniał część ustawowych zadań w dziedzinie regulacji gospodarki paliwami w odniesieniu do sektora gazu ziemnego.

Wszystkie 32 wydawane z urzędu koncesje na prowadzenie działalności w sektorze gazu ziemnego, zostały wydane z naruszeniem określonego w *Prawie energetycznym* terminu 18 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy. Jak stwierdziła NIK, spowodowało to w 1998 r. uszczuplenie wpływów należnych budżetowi państwa o kwotę co najmniej 519 tys. zł. Kolejne 23 koncesje zostały wydane, mimo niespełnienia wymogu *Prawa energetycznego*, w kwestii obowiązka przedłożenia przez przedsiębiorstwa wraz z wnioskami o udzielenie koncesji, projektów planów rozwoju.

Prezes URE, wbrew ustawowemu obowiązkowi nie kontrolował także realizacji wymogów:

- dywersyfikacji źródeł dostaw, wskazanej w wydawanych przez URE koncesjach,
- kwalifikacji osób zajmujących się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji gazowych.

URE tolerował ponadto sytuację, w której EuRoPol GAZ SA przez ponad dwa lata świadczył usługi przesyłowe bez ustalonej taryfy. Poza jednym przypadkiem zatwierdzenia taryfy dla PGNiG SA, niespełniającej wymogu *Prawa energetycznego*, nie stwierdzono uchybień w procedurach zatwierdzenia taryf paliw gazowych. NIK pozytywnie oceniła działania URE w objętych kontrolą

Sytuacja PGNiG SA

przypadkach rozstrzygnięcia sporów w zakresie określonym w art. 8 ust. 1 *Prawa energetycznego* oraz nakładania kar pieniężnych. (str. 46-52 Informacji)

6. Z powodu zmieniających się koncepcji, od 1996 r. nie dokonano restrukturyzacji PGNiG SA, pozwalającej na pełne przystosowanie tej spółki do tworzących się warunków konkurencji na rynku gazu. Wszystkie programy rządowe, realizowane w badanym okresie, łączyły z restrukturyzacją PGNiG SA osiągnięcie przez nią konkurencyjności. Jednakże jedynym zrealizowanym elementem programu restrukturyzacji jest wydzielenie ze struktury PGNiG SA spółek dystrybucyjnych. Nie nastąpiła natomiast ich prywatyzacja, jak również nie dokonano zmian w strukturze organizacyjnej i własnościowej pozostałych segmentów działalności PGNiG SA (wzrost gazu, obrót i przesył). Nie osiągnięto priorytetowego celu programu restrukturyzacji w postaci zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju rozumianego jako stworzenie technicznych i ekonomicznych warunków do zagwarantowania ciągłości dostaw gazu do odbiorców po ekonomicznie uzasadnionych cenach. Brak zasilenia kapitałowego Spółki oraz niesignięcie samofinansowania każdej ze sfer sektora gazowego uniemożliwia realizację wszystkich zamierzeń inwestycyjnych i rozwojowych, w tym głównie związanych z rozbudową sieci przesyłowej i dystrybucyjnej, pozyskiwaniem nowych odbiorców czy istotnym zwiększeniem wydobycia gazu ze złóż krajowych. (str. 77-81 Informacji)

Mimo pogarszającej się w latach 1999-2000 sytuacji ekonomiczno-finansowej PGNiG SA Zarząd Spółki nie opracował programu naprawczego i nie doprowadził do poprawy sytuacji ekonomicznej Spółki. W obliczu krytycznej sytuacji ekonomicznej i finansowej wyemitowanie w 2001 r. przez Spółkę euroobligacji w kwocie 800 mln euro, przy oprocentowaniu 6,75% i terminie wykupu 5 lat, było zdaniem Izby celowe. Natomiast nieprawidłowości wystąpiły w procedurze uzyskiwania zabezpieczenia zobowiązań z tytułu emisji euroobligacji. W sytuacji opóźnienia inwestycji BalticPipe, jako działanie korzystne dla Spółki należy ocenić wykup euroobligacji o wartości nominalnej 100 mln euro w celu ograniczenia kosztów związanych z ich obsługą. (str. 77-79 Informacji)

Trzy na pięć projektów taryf, przedłożonych Prezesowi URE PGNiG SA, nie spełniało obowiązujących wymogów: nie ustalono stawek opłat za przyłączenie do sieci przesyłowej, brakowało stawek dystansowych, a ustalone ceny i stawki opłat nie zapewniały ochrony odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen, szczególnie w odniesieniu do odbiorców domowych. Wskutek tego projekty te nie zostały zatwierdzone przez Prezesa URE.

PGNiG SA poprzez swą politykę taryfową, stopniowo likwidował niedozwolone subsydiowanie skrótnie niektórych grup odbiorców. (str. 31-34 Informacji)

Bierność ws. EuRoPol Gaz

7. Zarząd PGNiG SA nie realizował przez dwa lata własnej uchwały z dnia 7 lutego 2001 r., wycofującej rekomendację dla Prezesa Zarządu EuRoPol GAZ SA. Mimo istotnych zarzutów, dotyczących naruszenia interesów PGNiG SA, Zarząd tej spółki nie dokonał nawet oceny spraw EuRoPol GAZ SA oraz wypełniania statutowych obowiązków przez Prezesa Zarządu EuRoPol GAZ SA,

choć przyjął na siebie taki obowiązek w uchwale z 16 stycznia 2002 r. (str. 26-31 *Informacji*)

NIK krytycznie ocenia także brak zabezpieczenia wiarytelności wynikających z umowy pożyczki nr DF/33/95 z dnia 23 września 1995 r., zawartej pomiędzy PGNiG i EuRoPol GAZ SA, nierzetelnej realizacji ww. umowy, nieprawidłowości przy udzielaniu przez PGNiG SA niektórych poręczeń i gwarancji na rzecz EuRoPol GAZ SA (w tym naruszeń obowiązujących przepisów). (str. 60-62 *Informacji*)

Dostosowanie do
wymogów UE

8. Działania administracji państwowej w dziedzinie dostosowywania rynku gazu w Polsce do przyjętych w stanowisku negocjacyjnym Polski w obszarze *Energia* zobowiązań wobec Unii Europejskiej były właściwie wykonywane. Wśród zmian legislacyjnych wprowadzono m.in. obowiązek stosowania obiektywnych, przejrzystych i równoprawnych procedur dostępu do systemu oraz zakaz dyskryminacji podmiotów ubiegających się o świadczenie usług przesyłowych lub dystrybucyjnych. Korekty wymaga jednak zapis art. 4 ust. 4 *Prawa energetycznego*, dotyczący tzw. *klauzuli negatywnej wzajemności*. Przepis ten, wprowadzając wyjątek od generalnej zasady, został sformułowany w sposób, który może powodować nieuzasadnione utrudnienie dla niektórych podmiotów starających się o dostęp do sieci. (str. 81 *Informacji*)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli przedstawionych w niniejszej *Informacji* wskazują na konieczność podjęcia następujących działań:

- opracowanie i realizacja planu dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego z importu, wymaganej w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.*,
- wprowadzenie do ustawy *Prawo energetyczne* uregulowań, dotyczących ustalania stawek opłat w okresie przed zatwierdzeniem pierwszej taryfy dla przedsiębiorstwa, które rozpoczyna działalność po otrzymaniu koncesji - kwestia ta została omówiona szczegółowo na str. 52 *Informacji*,
- przygotowanie odpowiedniego projektu nowelizacji art. 4 ust. 4 *Prawa energetycznego*, dotyczącego tzw. *klauzuli negatywnej wzajemności*, mającej na celu stworzenie równych warunków traktowania wszystkich podmiotów świadczących usługi w zakresie przesyłu paliw gazowych.

W opinii NIK, inicjatorem tych działań winien być Minister Gospodarki i Pracy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że mimo upływu w kwietniu br. dwóch lat od czasu przedstawienia *Oceny realizacji i korekty Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, Rada Ministrów nie przedstawiła Sejmowi takiej oceny za kolejny okres dwuletni. *Ustawa Prawo energetyczne* obowiązuje rząd do prezentacji oceny realizacji założeń polityki energetycznej państwa, wraz z ewentualnymi propozycjami ich korekty, oraz prognozy krótkoterminowej rozwoju sektora energetycznego co dwa lata.

Ponadto, w wyniku przeprowadzonych kontroli, NIK wnioskowała w wystąpieniach pokontrolnych o podjęcie także innych działań:

Wobec ministra właściwego do spraw gospodarki sformułowano wnioski m.in. o sporządzenie - przy decydującym udziale tego ministra - długoterminowej prognozy zapotrzebowania na gaz, podjęcie działań w celu doprecyzowania zadań określonych w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.* oraz ich *Oceny*, a także o wykonanie obowiązku współdziałania z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię.

Do Ministra Skarbu Państwa Izba wnioskowała o prowadzenie przejrzystej polityki kadrowej wobec organów PGNiG SA, opierającej się na merytorycznych przesłankach i umożliwiającej zachowanie ciągłości polityki właścicielskiej Skarbu Państwa. Ponadto, wnioskowano o egzekwowanie od PGNiG SA, określonych w §12 ust. 5 Statutu, sprawozdań z realizacji przez Spółkę zadań określonych przez Radę Ministrów w *Założeniach polityki energetycznej do 2020 roku*.

Spśród wniosków do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki najistotniejsze dotyczyły:

- prowadzenia efektywnych działań w zakresie regulacji działalności przedsiębiorstw energetycznych z wykorzystaniem szerszej niż dotychczas grupy narzędzi,
- zgłaszania wniosków ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w razie stwierdzenia potrzeby nowelizacji przepisów prawa dotyczących funkcjonowania rynku gazu ziemnego,
- podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia respektowania wszystkich wymogów *Prawa energetycznego*, przy wydawaniu decyzji w sprawach koncesji dotyczących paliw gazowych oraz zatwierdzaniu taryf na paliwa gazowe,
- wyegzekwowania projektów planu rozwoju od wszystkich przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się paliwami gazowymi, które nie dopełniły wymogu przedstawięcia takiego projektu, wynikającego zarówno z art. 35 ust. 1 pkt 2, jak i art. 16 *Prawa energetycznego*,
- niezwłocznego podjęcia działań, mających na celu zmianę taryfy na paliwa gazowe dla PGNiG SA, polegającą na umieszczeniu w niej stawek opłat za przyłączenie do sieci w myśl art. 7 ust. 4 *Prawa energetycznego*.

Do Zarządu PGNiG SA Izba wniosła o podjęcie działań zmierzających do dywersyfikacji źródeł importu gazu, w wymiarze zgodnym z *Założeniami polityki energetycznej Polski do 2020 r.* oraz obowiązującymi przepisami prawa.

Izba ocenia jako niekorzystne dla strony polskiej ustalenie zawarte w załączniku 1 do *Protokołu dodatkowego* w zakresie objęcia kontraktem jamalskim punktów

zdawczo-odbiorczych w Drozdowiczach, Wysokoje i Tietienowce, przy jednoczesnym braku ustaleń gwarantujących realizację budowy 2. nitki gazociągu jamalskiego. Zaakceptowanie jako zapisu umownego zasady, że zakontraktowane ilości gazu importowanego z Rosji będą dostarczane, poza 1. nitką gazociągu jamalskiego, także gazociągami przechodzącymi przez ww. punkty, pozbawiło stronę polską narzędzi do wyegzekwowania od strony rosyjskiej realizacji budowy 2. nitki gazociągu. Niebezpieczeństwo takie jest tym większe, że *Protokół dodatkowy* nie przesądził decyzji o budowie 2. nitki. Obecnie strona rosyjska ma zagwarantowaną do 2022 r. sprzedaż gazu do Polski bez obowiązku realizacji budowy 2. nitki gazociągu jamalskiego.

Ponadto objęcie kontraktem jamalskim wszystkich punktów zdawczo-odbiorczych na granicy wschodniej Polski zmniejsza możliwość dywersyfikacji dostaw gazu do Polski. Wzrastający poziom wykorzystania ww. punktów do odbioru dostaw realizowanych w ramach *kontraktu jamalskiego* (łącznie od 3 720 mln m³ w 2003 r. do 6 120 mln m³ w latach 2015-2022) równocześnie zmniejsza zdolności przesyłowe dla gazu importowanego przez te punkty z innych krajów według parytetów, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 października 2000 r. w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy, w związku z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.

Należy również zauważyć, że wspomniane wyżej przekroczenie maksymalnych zapotrzebowań na importowany gaz ziemny z kierunku rosyjskiego może zmniejszać opłacalność importu gazu od producentów z innych kierunków. Tym samym, zawarte porozumienie ogranicza również w tej sprawie możliwość dywersyfikacji kierunków importu gazu.

Uzgodniony w załączniku 2 do *Protokołu dodatkowego* poziom stawek przesyłowych za transport gazu gazociągiem jamalskim również – w ocenie Izby – nie zabezpiecza w należyty sposób interesu strony polskiej. Stawkę tę określono bowiem na poziomie opłacalności dla operatora systemu przesyłowego – EuRoPol GAZ SA – przy realizacji jedynie 1. nitki gazociągu jamalskiego. Według zapisów ww. załącznika „dla kalkulacji na okres do 2019 r. przyjmuje się następującą strukturę taryfy”: w okresie od września 2003 r. do końca 2003 r. – 2,74 USD/1000 m³/100 km, na lata 2004-2005 – 2,50 USD/1000 m³/100 km, na lata 2006-2013 – 1,55 USD/1000 m³/100 km, na lata 2014-2019 – 1,00 USD/1000 m³/100 km. Tak ustalony poziom stawek nie zapewni spółce EuRoPol GAZ SA środków na sfinansowanie przygotowania i realizacji budowy 2. nitki gazociągu jamalskiego. Należy także zauważyć, że docelowy poziom stawki przesyłowej nie znajduje uzasadnienia w stosowanej na rynku europejskim średniej wartości, wynoszącej ok. 2,00 USD/1000 m³/100 km.

Należy dodatkowo zauważyć, że obowiązująca od 1 stycznia 2004 r. nowa taryfa EuRoPol GAZ SA określiła stawkę na poziomie ok. 2,35 USD, czyli poniżej poziomu przewidzianego na 2004 r.

Ponadto w *Protokole dodatkowym* nie zostały uregulowane, poza kwestią budowy 2. nitki gazociągu jamalskiego, także następujące kwestie:

- uelastyczenie warunków realizacji *kontraktu z 26 września 1996 r. o sprzedaży rosyjskiego gazu ziemnego do Rzeczypospolitej Polskiej*, w tym zniesienia zakazu reeksportu zakupionego gazu czy zmniejszenia ilości gazu, podlegających formule *bierz lub płać (take or pay)*,
- obniżenie ceny gazu importowanego z Rosji,
- przywrócenie struktury udziałów w EuRoPol GAZ SA, określonej w art. 2 *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla transportu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP z 25 sierpnia 1993 r.*

NIK krytycznie ocenia – pod względem celowości – fakt niepodjęcia w rozmowach ze stroną rosyjską, prowadzonych z udziałem Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola jako przewodniczącego polskiej delegacji, w rozmowach handlowych w dniach 12-13 grudnia 2001 r. oraz w negocjacjach prowadzonych w okresie od listopada 2002 r. do lutego 2003 r., ww. kwestii oraz nieuwzględnienia ich przez stronę polską w oficjalnych stanowiskach negocjacyjnych (np. w przedłożonym stronie rosyjskiej polskim projekcie *Protokołu dodatkowego*). W sprawie przywrócenia pierwotnie przewidzianej struktury udziałów w EuRoPol GAZ SA zaniechanie działań jest tym bardziej niezrozumiałe w świetle wyjaśnień Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury Marka Pola, według których „pod tym względem nie ma (...) różnic poglądów między Rządem FR a Rządem RP”¹¹.

W odniesieniu do pozostałych dwóch kwestii Wicepremier Minister Infrastruktury Marek Pol stwierdził w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli w Ministerstwie Infrastruktury, że nie były negocjowane na szczeblu rządowym ponieważ „nie były przedmiotem uzgodnień w Porozumieniu z 25 sierpnia 1993 r. Jest ona częścią warunków kontraktowych”¹². Zgadzając się z twierdzeniem o nieuregulowaniu tych spraw w porozumieniach rządowych, należy jednak podkreślić, że renegecje na szczeblu rządowym warunków importu gazu z Rosji zostały podjęte w związku z brakiem porozumienia na poziomie podmiotów handlowych. Miały więc w swym założeniu być rozstrzygnięte właśnie na szczeblu rządowym. Należy przy tym podkreślić, że większa elastyczność warunków zakupu gazu oraz poziom cen jego zakupu, przekładający się na koszty ponoszone przy zaopatrywaniu się w ten surowiec przez polskie przedsiębiorstwa, są fundamentalnymi elementami wpływającymi na stan bezpieczeństwa energetycznego Polski. Są to więc obszary, za które odpowiedzialność spoczywa na Radzie Ministrów oraz organach administracji rządowej.