

ZNIESIONO/ZMIENIONO
 KLAUZULĘ TAJNOŚCI
 data 05.07.2018 r.
 podpis *KL*
 imię i nazwisko *Monika Tyseka*
 na podstawie decyzji Prezesa NIK
 nr KGP.0144.003.2018
 z dnia 04.07.2018 r.



WICEPREZES
 NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
 MARIAN CICHOSZ

KGP-4101-05-01/2011

Warszawa, dnia 10 stycznia 2013 r.

Pan
 Janusz Piechociński
 Wiceprezes Rady Ministrów
 Minister Gospodarki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki², kontrolę działalności MG w latach 2006 – 2011 w zakresie zawierania umów międzynarodowych dotyczących współpracy w sektorze gazowym, udziału w procesie negocjacyjnym umów na dostawę gazu z kierunku wschodniego, bezpieczeństwa dostaw gazu z kierunku wschodniego oraz nadzoru nad realizacją inwestycji – terminal LNG w Świnoujściu.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, wobec którego Minister Gospodarki skorzystał w dniu 2 października 2012 r. z prawa odmowy podpisania, oraz uwzględniając ustalenia kontroli przeprowadzonej w analogicznym zakresie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz PGNiG SA, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*³, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie.

1. Polska osiągnęła cel negocjacji w postaci zwiększenia dostaw gazu w ramach kontraktu jamalskiego, podpisując w dniu 29 października 2010 r.: *Protokół o wniesieniu zmian do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dostawach gazu rosyjskiego do Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 1993 r.* (dalej: *Protokół do Umowy*) oraz *Protokół o wniesieniu zmian do Protokołu*

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Dalej: MG, Ministerstwo.

³ W związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 227, poz. 1482 – dalej *ustawa o zmianie ustawy o NIK*), w niniejszym postępowaniu kontrolnym zastosowanie znajdują przepisy ustawowe w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r., tj. do dnia wejścia w życie ww. ustawy.

Dodatkowego do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu rosyjskiego gazu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dostawach rosyjskiego gazu do Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 1993 r., podpisanego 12 lutego 2003 r. (dalej: Protokół do Protokołu Dodatkowego). Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegając osiągnięcie celu negocjacji i poprzez to poprawę bezpieczeństwa dostaw gazu z importu, ocenia negatywnie działania Ministra Gospodarki dotyczące negocjowania w latach 2009-2010 ww. umów z Federacją Rosyjską (dalej: Rosja lub FR). Warunki uzgodnionych umów istotnie odbiegały od pierwotnie przyjętych założeń, a niektóre podejmowane w toku negocjacji uzgodnienia były niezgodne z instrukcjami negocjacyjnymi. Ponadto polska delegacja prowadziła istotną część negocjacji bez wymaganego umocowania w postaci zatwierdzonej instrukcji negocjacyjnej.

W latach 2006-2008 Minister Gospodarki nie prowadził działań związanych ze zmianami polsko-rosyjskich umów dotyczących współpracy w sektorze gazowym. W tym okresie wszystkie uzgodnienia dotyczące dostaw gazu do Polski odbywały się na poziomie spółek.

NIK ocenia także negatywnie wypełnianie przez Ministra Gospodarki zadań związanych z dywersyfikacją dostaw gazu do Polski ze względu na zaniechanie w 2008 r. przygotowań do realizacji inwestycji – terminal LNG w Świnoujściu. NIK nie zgłasza uwag do pozostałych działań w zakresie dywersyfikacji dostaw gazu do Polski.

2. NIK negatywnie ocenia nieprzygotowanie przez Ministra Gospodarki strategii negocjacji ze stroną rosyjską zmian umów międzyrządowych dotyczących współpracy w sektorze gazowym. Strona polska, przystępując do rozmów, nie posiadała takiej strategii. Minister Gospodarki nie podjął też próby zaproponowania stronie rosyjskiej, by negocjacje prowadzić na szczeblu przedsiębiorstw, a zatwierdzona w marcu 2009 r. *Instrukcja negocjacyjna* nie uwzględniała części zgłaszanych przez Rosję kwestii i przez to była nieaktualna jeszcze przed przystąpieniem do pierwszych negocjacji w dniu 7 maja 2009 r. w Moskwie. Minister Gospodarki nie uwzględnił uwag resortów opiniujących projekt *Instrukcji negocjacyjnej* oraz projekt umowy wprowadzającej zmiany do polsko-rosyjskiego *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* Ponadto nie wykorzystał możliwości włączenia do negocjacji przedstawicieli Komisji Europejskiej w 2009 r. Zdaniem NIK powyższe nieprawidłowości przyczyniły się do osłabienia pozycji negocjacyjnej strony polskiej, a w konsekwencji wydłużenia okresu rokowań i niewykorzystania wszystkich dostępnych w tych negocjacjach argumentów.

2.1. Minister Gospodarki od 23 października 2008 r. był poinformowany o możliwości zagrożenia dostaw środkowoazjatyckiego gazu ziemnego w 2009 r. Prezes OAO Gazprom poinformował wówczas polską delegację, w trakcie Międzynarodowego Tygodnia Energetycznego w Moskwie, że ze względu na trudną sytuację finansową RosUkrEnerg AG⁴ istnieje ryzyko zaprzestania funkcjonowania spółki w 2009 r., czego skutkiem mogło być zagrożenie dostaw gazu ziemnego do Polski na podstawie kontraktu zawartego w dniu 17 listopada 2006 r. pomiędzy PGNiG SA a RUE⁵. Jednocześnie Wicepremier Rządu Rosji poinformował Ministra Gospodarki, że przed rozpoczęciem ewentualnych prac związanych z II nitką gazociągu jamalskiego strona rosyjska oczekuje

⁴ Spółka powiązana z OAO Gazprom, który za pośrednictwem swojej szwajcarskiej spółki zależnej Rosgas Holding AG kontrolował 50 % jej akcji; dalej: RUE.

⁵ Umowa na dostawy gazu środkowo-azjatyckiego w ilości 2,5 mld m³ wg normy GOST.

uporządkowania spraw związanych z I nitką gazociągu, w szczególności w kwestii taryf za przesył gazu ziemnego polskim odcinkiem gazociągu jamalskiego oraz przywrócenia struktury właścicielskiej EuRoPol GAZ SA do wynikającej z *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.*⁶

Minister Gospodarki nie podejmował działań w celu przygotowania strategii działania wobec ww. stanowiska strony rosyjskiej oraz jej oczekiwań przystąpienia do negocjacji aneksu do *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.*, wyrażonych w dniu 21 listopada 2008 r. przez OOO Gazprom Eksport (dalej: Gazprom Eksport) w piśmie do PGNiG SA (zwiększenie dostaw gazu do Polski uzależniono od zmian postanowień *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* wraz z późniejszymi zmianami). Z uwagi na brak reakcji Ministra Gospodarki na ww. informację, otrzymaną w dniu 21 listopada 2008 r., Gazprom Eksport ponowił swą propozycję w piśmie z dnia 18 grudnia 2008 r., a bezpośrednio do Ministra Gospodarki OAO Gazprom zwrócił się w dniu 26 grudnia 2008 r.

Przygotowania do negocjacji na szczeblu rządowym podjęto w MG dopiero w sytuacji zaprzestania dostaw gazu do Polski w ramach kontraktu PGNiG SA z RUE w styczniu 2009 r. Zdaniem NIK działania takie winny być podjęte już w październiku 2008 r. Tymczasem Minister Gospodarki przystąpił do prac związanych z rozpoczęciem procesu negocjacyjnego dopiero w dniu 22 stycznia 2009 r., czyli po 20 dniach od wstrzymania dostaw gazu przez RUE.

Zdaniem NIK, opisanym powyżej zdarzeniom mogłoby zapobiec odpowiednie zarządzanie ryzykiem w przypadku podwyższonego zagrożenia realizacji umów.

2.2. Instrukcja negocjacyjna, przygotowana w MG przed rozpoczęciem negocjacji ze stroną rosyjską, była nierzetelnie przygotowana pod względem merytorycznym. Nieuzasadnione skrócenie terminu zaopiniowania projektu umowy i instrukcji negocjacyjnej spowodowało pominięcie istotnych uwag zgłoszonych przez inne resorty.

Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych⁷ projekt umowy międzynarodowej wraz z uzasadnieniem oraz instrukcją negocjacyjną są uzgadniane z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, z innymi zainteresowanymi ministrami oraz Prezesem Rządowego Centrum Legislacji (RCL). Uwagi do projektu są zgłaszane na piśmie w terminie określonym przez wnioskodawcę, nie krótszym niż 14 dni, licząc od daty doręczenia projektu. Wyznaczenie terminu krótszego niż 14 dni mogło nastąpić tylko w wyjątkowych przypadkach i wymagało szczegółowego uzasadnienia. W dniu 23 stycznia 2009 r. projekt umowy wprowadzającej zmiany do *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* przesłano do konsultacji międzyresortowych (w dniu 26 stycznia 2009 r. projekt przesłano do UKiE), a *Instrukcję negocjacyjną* w dniu 28 stycznia 2009 r., wyznaczając termin na zgłaszanie uwag do dnia 30 stycznia 2009 r. Nie uzasadniono skrócenia 14-dniowego terminu, wskazując jedynie w pismach przewodnich do odpowiednich organów opiniujących ww. dokumenty na „szczególnie pilny charakter”.

⁶ Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dostawach gazu rosyjskiego do Rzeczypospolitej Polskiej zawarte w dniu 25 sierpnia 1993 r.

⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 79, poz. 891.

Wyznaczenie tylko dwóch dni na uzgodnienie *Instrukcji negocjacyjnej* oraz siedmiu dni na uzgodnienie projektu umowy międzyrządowej spowodowało, że niektóre uwagi i opinie poszczególnych resortów wpłynęły do Ministerstwa Gospodarki po wyznaczonym terminie (w dniach 29 stycznia – 5 lutego 2009 r.). Tymczasem już w dniu 4 lutego 2009 r. Minister Gospodarki przekazał Prezesowi Rady Ministrów projekt *Instrukcji negocjacyjnej* i umowy międzyrządowej, nie uwzględniając części istotnych uwag kierowanych przez poszczególne resorty. Nie usunięto m.in. postanowień niezgodnych z prawem unijnym oraz krajowym, na co wskazywali przedstawiciele poszczególnych resortów (np. sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej). W projekcie umowy nie uwzględniono m.in. kwestii zniesienia klauzuli zakazu reeksportu⁸, wyznaczenia zgodnie z prawem unijnym i przepisami prawa krajowego operatora systemu przesyłowego na polskim odcinku gazociągu jamalskiego oraz stosowania zasady TPA na polskim odcinku gazociągu jamalskiego.

W ocenie NIK, uwzględnienie w przedstawionym stronie rosyjskiej pierwotnym projekcie umowy zmieniającej postanowienia *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* wyłącznie kwestii dodatkowych dostaw gazu w ilości 3 mld m³ na rok w latach 2009-2014 jako postulatu strony polskiej ograniczało możliwości negocjacyjne Polski. Wskazywano bowiem stronie rosyjskiej główny cel negocjacji strony polskiej, a jednocześnie nie określono polskiego stanowiska wobec innych kwestii, zgłoszonych przez stronę rosyjską. PGNiG SA w piśmie z dnia 26 stycznia 2009 r. informowało Ministra Gospodarki o tym, że renegecjuje *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* będą dotyczyć m.in. obniżenia stawek taryfowych za usługę przesyłania gazu ziemnego gazociągami jamalskimi, zmian w zarządzaniu i akcjonariacie EuRoPol GAZ SA, włączenia ilości gazu z kontraktu RUE do kontraktu jamalskiego.

Brak wypracowania stanowiska strony polskiej we wszystkich kwestiach podniesionych przez stronę rosyjską uniemożliwił przystąpienie w zaproponowanym przez przedstawicieli Rosji terminie 7 maja 2009 r. do negocjacji, ponieważ polski zespół negocjacyjny dysponował instrukcją negocjacyjną nieuwzględniającą niektórych kwestii. Wydłużało to proces negocjacji. Należy zauważyć, że działo się to w czasie, gdy występował niedobór gazu spowodowany niezrealizowaniem dostaw przez RUE.

2.3. Wycofanie przez Ministra Gospodarki w dniu 1 kwietnia 2009 r. projektu umowy zmieniającej postanowienia *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* z konsultacji z Komisją Europejską uniemożliwiło włączenie na tym etapie przedstawicieli Komisji Europejskiej w proces negocjacji, a w konsekwencji pogorszyło pozycję negocjacyjną polskiej strony.

Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej w piśmie z dnia 5 lutego 2009 r. sugerował Ministrowi Gospodarki skorzystanie z konsultacji z Komisją Europejską projektu ww. umowy w celu uzyskania przewagi negocjacyjnej. Powyższe potwierdził Minister Spraw Zagranicznych w piśmie z dnia 6 lutego 2009 r., uznając, że projekt umowy międzynarodowej należy skonsultować z Komisją Europejską jeśli projektowana umowa należy do umów handlowych. Ponadto dodał, że jeśli strona polska chciałaby uzyskać poparcie Komisji Europejskiej dla projektu umowy to należałoby poinformować Komisję o projekcie umowy na najwcześniejszym etapie jej

⁸ Niezgodny z zapisem art. 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zgodnie z którym zakazuje się zawierania wszelkich porozumień ograniczających konkurencję.

opracowywania. Zgodnie z decyzją 74/393/EWG⁹ Państwa Członkowskie powiadamiają Komisję i pozostałe Państwa Członkowskie o umowach odnoszących się do współpracy gospodarczej i przemysłowej, które proponują negocjować lub odnowić. Mimo tego Minister Gospodarki w dniu 1 kwietnia 2009 r. wycofał skierowany w dniu 18 marca 2009 r. do konsultacji z Komisją Europejską projekt umowy. Powyższą decyzję podjął w związku z wątpliwościami przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej o zasadności skonsultowania powyższej umowy w związku z nienotyfikowaniem w procesie akcesji Polski do UE *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* Jego zdaniem konieczność notyfikacji ww. porozumienia wydłużyłaby proces negocjacji. Ponadto Minister Gospodarki obawiał się zarzutów ze strony Komisji Europejskiej w związku z niezgodnością przedmiotowego porozumienia z prawem unijnym wskutek zawarcia w nim klauzuli zakazu reeksportu. Według notatki, znajdującej się w dokumentacji MG, w celu wypełnienia zapisu decyzji 74/393/EWG Dyrektor Departamentu Ropy i Gazu MG¹⁰ w dniu 22 kwietnia 2009 r. powiadomił w rozmowie przedstawiciela Komisji Europejskiej o rozpoczęciu procedury negocjacyjnej ze stroną rosyjską. To powiadomienie nie zostało wówczas udokumentowane, a notatka została sporządzona dopiero po 3 latach – w dniu 8 marca 2012 r., po zadaniu pytań przez kontrolerów NIK w powyższej sprawie.

Zdaniem NIK, włączenie się przedstawicieli Komisji Europejskiej w proces negocjacyjny w 2010 r. umocniło pozycję negocjacyjną polskiego zespołu negocjacyjnego i przyczyniło się do wyeliminowania z umowy międzyrządowej zapisów niezgodnych z prawem unijnym i krajowym, a w konsekwencji zwiększyło bezpieczeństwo energetyczne.

3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia proces negocjacji prowadzony pod przewodnictwem Ministra Gospodarki i osób przez niego wyznaczonych. Pozycja negocjacyjna przedstawicieli polskiej strony była pogorszona zarówno wskutek ww. nieprawidłowości na etapie przygotowań do negocjacji, jak i w trakcie negocjacji. W efekcie, uzgodniono postanowienia, które w większości uwzględniały oczekiwania strony rosyjskiej, bez wykorzystania przez stronę polską argumentów, możliwych do użycia w negocjacjach.

Należy zauważyć, że słaba pozycja negocjacyjna polskiego zespołu wiązała się z uzależnieniem Polski od dostaw gazu ziemnego z kierunku wschodniego w związku z długoletnim brakiem inwestycji w zakresie połączeń międzysystemowych z Europą Zachodnią. Powyższe zostało skutecznie wykorzystane przez stronę rosyjską, która w trakcie negocjacji przedkładała nowe żądania poszerzając tym samym zakres spraw do negocjacji i skutecznie wydłużała okres negocjacji nie godząc się na parafowanie umów w kształcie, który nie byłby zbieżny z jej interesem. Strona polska, nie mając dostatecznie wypracowanej strategii oraz nie wykorzystując posiadanych argumentów, akceptowała kolejne żądania strony rosyjskiej. Miało to odzwierciedlenie nie tylko w dwukrotnych zmianach *Instrukcji negocjacyjnej*, ale również w niekorzystnych zapisach wynegocjowanych umów międzyrządowych na dzień 9 lutego 2010 r.

Parafowane na dzień 9 lutego 2010 r. wersje umów międzyrządowych były nie tylko niezgodne z prawem unijnym i krajowym, ale również były niezgodne z niektórymi wytycznymi określonymi w *Instrukcji negocjacyjnej*. Minister

⁹ Decyzja Rady z dnia 22 lipca 1974 r. ustanawiająca procedurę konsultacji odnosząca się do umów o współpracy między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U.U.E.L.1974.208.23).

¹⁰ Dalej: DRO.

4148

~~ZASTRZEŻONE~~

KGP-BOE-Z-2/2013

Egz. Nr 2

Gospodarki dążył do ich zawarcia w takim kształcie, przedkładając Radzie Ministrów nieuzgodnione z resortami projekty umów i zмирzając do ich niezwłocznego zatwierdzenia. Dopiero włączenie się przedstawicieli Komisji Europejskiej w proces negocjacji w lutym 2010 r. pozwoliło wyeliminować uzgodnienia sprzeczne z prawem unijnym i krajowym oraz ryzyka dla bezpieczeństwa energetycznego Polski.

3.1. Negocjacje międzyrządowe Polski i Rosji rozpoczęły się ze znacznym opóźnieniem (w lipcu zamiast w maju 2009 r.) wskutek potrzeby dostosowania pierwotnej instrukcji negocjacyjnej dla polskiej delegacji do zakresu negocjacji, wskazanego przez Rosję.

Kolejne instrukcje negocjacyjne były opracowywane w zakresie wynikającym z przebiegu rozmów polsko-rosyjskich. Faktycznie nie wyznaczały one polskiej delegacji strategii działania i zakresu dopuszczalnych uzgodnień, lecz dostosowywały treść wytycznych do dokonanych wcześniej uzgodnień.

W dniu 16 lipca 2009 r. Prezes Rady Ministrów zatwierdził nową *Instrukcję negocjacyjną*, zgodnie z którą podstawą rozmów miał być nie tylko polski projekt umowy, ale również propozycje strony rosyjskiej. Jednocześnie na wniosek strony rosyjskiej wydłużono termin dostaw dodatkowych ilości dostaw gazu z 2014 r. do 2022 r. W wytycznych o charakterze zaleceń instrukcja stwierdzała, iż w interesie strony polskiej jest przedłużenie terminu kontraktu jamalskiego do 2037 r., co było zmianą w stosunku do *Instrukcji negocjacyjnej* z dnia 9 marca 2009 r., gdzie w pkt III.b.2 wytycznych o charakterze zaleceń stwierdzono, że w interesie strony polskiej jest zawarcie umowy na dostawy gazu do 2014 r., tj. czasu powstania alternatywnych możliwości importu gazu. W *Instrukcji negocjacyjnej* z dnia 16 lipca 2009 r. w związku z propozycjami strony rosyjskiej rozszerzono wytyczne o charakterze wiążącym o kwestie związane z ustanawianiem taryf za przesył gazu polskim odcinkiem gazociągu jamalskiego oraz zarządzania EuRoPol GAZ SA i jej struktury właścicielskiej. Według *Instrukcji negocjacyjnej* z dnia 9 marca 2009 r. pkt III.b.5 strona polska była zainteresowana utrzymaniem status quo w obszarze podziału kompetencji i sposobu podejmowania decyzji przez zarząd spółki przy jednoczesnym dostosowaniu statutu do wymogów polskiego kodeksu spółek handlowych. W związku z postulatami strony rosyjskiej, w wytycznych wiążących *Instrukcji negocjacyjnej* z dnia 16 lipca 2009 r. zapisano, iż strona polska może dopuścić do podziału udziałów EuRoPol GAZ SA po 50% pod warunkiem doprowadzenia do umieszczenia w umowie międzyrządowej sformułowania, iż strony rekomendują aby PGNiG SA i OAO Gazprom doprowadziły strukturę właścicielską akcjonariatu EuRoPol GAZ SA do zgodności z art. 2 *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* i wprowadziły zmiany do dokumentów założycielskich EuRoPol GAZ SA, potwierdzając zasadę zarządzania na zasadzie parytetu. Ponadto Prezes Zarządu miał zachować prawo decydującego głosu, a gdyby strona rosyjska nie zgodziła się na to, strona polska mogła dodatkowo zaproponować wprowadzenie do statutu postanowienia o łącznej reprezentacji EuRoPol GAZ SA przez członków zarządu wyznaczonych przez PGNiG SA i OAO Gazprom przy składaniu wniosku do organu regulującego. W przypadku dalszych obiekcji strony rosyjskiej dotyczących zakresu kompetencji Prezesa Zarządu, strona polska mogła zaproponować dodatkowo wprowadzenie do Statutu Spółki listy spraw, w przypadku których Zarząd Spółki będzie jednomyślnie podejmować uchwały. Jednocześnie w wytycznych o charakterze zaleceń *Instrukcji negocjacyjnej* z dnia 16 lipca 2009 r., w związku z postulatem strony rosyjskiej, aby rentowność EuRoPol GAZ SA określić na poziomie 0+ w celu obniżenia stawki taryfowej, wskazano możliwość zaproponowania przez stronę polską wydłużenia

okresu amortyzacji aktywów trwałych EuRoPol GAZ SA o 15 lat, a w przypadku braku zgody rosyjskiej w dalszej kolejności: odejście od zatwierdzania taryf przez Prezesa URE-na rzecz zatwierdzenia metodologii naliczania taryfy za przesył oraz zmianę podziału zysku spółki w stosunku 60/40 na korzyść strony rosyjskiej.

W związku z uzgodnieniami, dokonanymi w dniu 29 października 2009 r. we *Wspólnym oświadczeniu OAO Gazprom i PGNiG SA dotyczącym współpracy w sektorze gazowym*, a także w nawiązaniu do posiedzenia Zespołu ds. Polityki Bezpieczeństwa Energetycznego w dniu 4 listopada 2009 r. i posiedzenia Rady Ministrów w dniu 10 listopada 2010 r., Minister Gospodarki zwrócił się w dniu 13 listopada 2009 r. do Prezesa Rady Ministrów o zatwierdzenie nowej *Instrukcji negocjacyjnej*. Prezes RM zatwierdził ją w tym samym dniu. W *Instrukcji* określono jako wytyczne o charakterze wiążącym: wydłużony termin dostaw gazu ziemnego do 2037 r. (według wniosku PGNiG SA) i przedłużenie kontraktów na przesył gazu polskim odcinkiem gazociągu jamalskiego do 2037 r. Na wniosek strony rosyjskiej ustalono, że strona polska zgodzi się na zmianę statutu EuRoPol GAZ SA, w wyniku której Zarząd Spółki miał podejmować uchwały jednomyślnie, a w wytycznych o charakterze zaleceń wskazano, że w przypadku niepodjęcia uchwały sprawę będzie rozstrzygać Rada Nadzorcza, a następnie Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy. Ponadto strona polska zgodziła się na odstąpienie od zasady decydującego głosu Prezesa Zarządu i Przewodniczącego Rady Nadzorczej. W związku z postulatami strony rosyjskiej, dotyczącymi ustalania taryf za przesył gazu, *Instrukcja negocjacyjna* dopuszczała zgodę strony polskiej, aby taryfy na usługi transportu gazu przez terytorium RP świadczone przez EuRoPol GAZ SA ograniczały gromadzenie nadmiernych i niecelowych środków pieniężnych, a minimalny zysk netto EuRoPol GAZ SA nie był niższy niż 2-3% kosztów operacyjnych spółki, tj. ok. 20 mln zł (były to wytyczne o charakterze zaleceń). Na wniosek strony rosyjskiej dodania do kwestii podlegających negocjacjom kwestii sporu pomiędzy EuRoPol GAZ SA a Gazpromem Eksport, w *Instrukcji negocjacyjnej* w wytycznych o charakterze zaleceń dodano punkt, zgodnie z którym strona polska powinna dążyć do rozwiązania powyższej kwestii spornej, lecz nie powinna zgodzić się na wprowadzenie do negocjowanej umowy rekomendacji, aby EuRoPol GAZ SA zrzekł się roszczeń z tego tytułu względem Gazpromu Eksport.

3.2. Polski zespół negocjacyjny dążył do wydłużenia okresu kontraktu na dostawy gazu ziemnego, mimo że MG dysponowało analizami, wskazującymi iż w związku z zakończeniem inwestycji *Terminal LNG* w 2014 r. podaż gazu ziemnego przewyższy popyt na gaz ziemny. Ponadto polski zespół negocjacyjny zgłosił propozycję tak znacznego przedłużenia okresu dostaw z kierunku wschodniego (do 2037 r.) bez próby uzyskania w zamian korzystniejszych warunków tych dostaw, w tym np. obniżenia ceny kupowanego gazu, co Minister Gospodarki deklarował na posiedzeniu Rady Ministrów (deklarował podjęcie rozmów w sprawie przywrócenia formuły cenowej sprzed 2006 r.).

Przedstawiciele MG nie udzielali jednocześnie wystarczającego wsparcia spółce PGNiG SA w jej negocjacjach z Gazpromem Eksport, domagając się jak najszybszego uzgodnienia między spółkami wszystkich spornych kwestii. Uzgodnienia te miały być podstawą porozumienia na szczeblu rządowym.

W pierwotnej wersji umowy wprowadzającej zmiany do *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* polska strona zamierzała zakupić dodatkowo 3 mld m³ gazu ziemnego rocznie jedynie w latach 2009 – 2014. W korespondencji dotyczącej *Instrukcji negocjacyjnej* z dnia 22 stycznia 2009 r. Minister Gospodarki stwierdził, iż zawarcie

kontraktu długoterminowego byłoby niekorzystne z uwagi na jego kolidowanie z planami dotyczącymi dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego do Polski w związku z budową gazoportu w Świnoujściu. Po otrzymaniu propozycji strony rosyjskiej z dnia 30 kwietnia 2009 r., zgodnie z którą dodatkowe ilości gazu miały zostać włączone do kontraktu jamalskiego obowiązującego do 2022 r., polski zespół negocjacyjny zmienił dotychczasowe stanowisko i zaakceptował propozycję strony rosyjskiej, pozostawiając kwestie szczegółowe związane z terminem i wielkością dostaw do negocjacji na szczeblu korporacyjnym. Zespół oparł taką decyzję na propozycjach przedstawionych przez PGNiG SA, bez ich analizy pod względem prognozowanego przyszłego zapotrzebowania na gaz w Polsce. W piśmie z dnia 4 maja 2009 r. PGNiG SA zaproponowało zwiększenie dostaw o 2,5 mld m³ rocznie do zakończenia kontraktu jamalskiego w 2022 r. z opcją jego przedłużenia do 2035 r. Następnie w piśmie z dnia 15 czerwca 2009 r. Spółka zaproponowała zwiększenie dostaw gazu o 3 mld m³ w latach 2010-2014 i o 2 mld m³ w latach 2015-2022, w kolejnym piśmie z dnia 25 czerwca 2009 r. – wydłużenie kontraktu jamalskiego do 2035 r., a w piśmie z dnia 8 lipca 2009 r. – do 2037 r. Zdaniem Prezesa Zarządu PGNiG SA wydłużenie kontraktu na dostawy gazu ziemnego do 2037 r. miało przyczynić się nie tylko do ustabilizowania dostaw gazu do Polski w długim okresie, ale w szczególności do wydłużenia okresu amortyzacji środków trwałych EuRoPol GAZ SA, czyli obniżenia stawek amortyzacji, które miały bezpośredni wpływ na wysokość stawki przesyłowej. Powyższe pokrywało się z opinią Prezesa Zarządu EuRoPol GAZ SA, który stwierdzał, iż strona rosyjska zmierzała do ustalenia stawki przesyłowej wyłącznie na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów usługi przesyłu gazu. Jego zdaniem w celu obniżenia stawek przesyłowych zgodnie z prawem, należało wydłużyć okres obowiązywania kontraktów na przesył (np. na kolejne 20 lat), aby stworzyć możliwość obniżenia odpisów amortyzacyjnych, wpływających na wyliczenie stawki przesyłowej. Strona rosyjska w przedstawionym projekcie umowy z dnia 19 listopada 2009 r. zgodziła się na wydłużenie kontraktów na dostawy gazu i jego przesył do 2037 r. Było to następstwem uzgodnień zawartych w dniach 28-29 października 2009 r. na szczeblu korporacyjnym między OAO Gazprom i PGNiG SA. Spółki zgodziły się na takie wydłużenie kontraktów na dostawy gazu i jego przesył.

Polski zespół negocjacyjny pod przewodnictwem Ministra Gospodarki zgodził się na włączenie powyższych zapisów do projektu umowy międzyrządowej, chociaż nie posiadał żadnych analiz wskazujących na sytuację polskiego rynku gazu ziemnego po 2022 r., a przedkładane przez MG analizy wskazywały na nadwyżki w bilansie gazowym od 2014 r. Minister Gospodarki na posiedzeniu Zespołu ds. Polityki Bezpieczeństwa Energetycznego w dniu 4 listopada 2009 r. stwierdził, że nadmiar gazu będzie mniejszym problemem niż deficyt gazu. Jednocześnie Minister Gospodarki nie był w stanie na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. wyjaśnić, jakie były przyczyny określania terminów obowiązywania kontraktu na dostawę gazu do 2037 r. oraz na przesył gazu do 2045 r.

Kwestia wydłużenia okresów amortyzacji infrastruktury przesyłowej została uwzględniona we wniosku o zmianę *Instrukcji negocjacyjnej* z dnia 9 lipca 2009 r., w którym stwierdzono, iż wydłużenie o 15 lat umów o przesył gazu doprowadzi do wydłużenia okresu amortyzacji aktywów trwałych EuRoPol GAZ SA, w związku z czym zostaną obniżone stawki amortyzacji, a to wpłynie na obniżenie wysokości taryfy za przesył. Powyższe miało zadość uczynić postulatowi strony rosyjskiej o niegromadzeniu wolnych środków pieniężnych w Spółce.

4151

W trakcie negocjacji prowadzonych w okresie od 11 grudnia 2009 r. do 9 lutego 2010 r. przez Podsekretarza Stanu w MG J. Strzelec-Lobodzińską, w projekcie umowy międzyrządowej wydłużono okres kontraktu na przesył gazu do 2045 r. Wytyczne o charakterze wiążącym *Instrukcji negocjacyjnej* z dnia 13 listopada 2009 r. (pkt III.a.5) wskazywały krótszy termin. Według tych wytycznych strona polska miała doprowadzić do wprowadzenia do *Protokołu Dodatkowego* rekomendacji, aby spółki przedłużyły do 2037 r. włącznie kontrakty na przesyłanie gazu polskim odcinkiem gazociągu jamalskiego.

W ocenie NIK polski zespół negocjacyjny nie wykorzystał argumentu zwiększenia wolumenu dostaw gazu ziemnego i przedłużenia terminu obowiązywania kontraktów, by wynegocjować formułę cenową kontraktu jamalskiego korzystniejszą ekonomicznie (np. przywrócić formułę sprzed 2006 r. lub ustalić inną formułę, obniżającą cenę zakupu gazu). Należy zauważyć, że Prezes Rady Ministrów na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. także wskazał, że polski zespół negocjacyjny nie wykorzystał w negocjacjach atutu, jakim była wielkość rynku gazu w Polsce do wynegocjowania korzystnych formuł cenowych w kontrakcie jamalskim. Mimo że na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 1 grudnia 2009 r. Minister Gospodarki zadeklarował włączenie kwestii cenowych do zakresu spraw negocjacyjnych (przywrócenie formuły cenowej sprzed 2006 r.), ani polski zespół negocjacyjny ani Minister Gospodarki w rozmowach ze stroną rosyjską nie podjęli tej kwestii, argumentując iż nie była ona zawarta w umowach międzyrządowych i stanowiła część uzgodnień korporacyjnych. NIK wskazuje na niekonsekwencję Ministra Gospodarki, bowiem polska strona jednocześnie zaakceptowała inne ustalenia nieobjęte dotychczas umowami na szczeblu rządowym, proponowane przez stronę rosyjską (np. kwestia rozliczeń Gazpromu z EuRoPol Gaz SA za przesył gazu).

W ostatecznie uzgodnionych w październiku 2010 r. postanowieniach umów międzyrządowych nie zmieniono terminów kontraktów (na dostawy gazu do 2022 r., a na przesył gazu do 2019 r.) w związku z wycofaniem się z powyższych zapisów strony rosyjskiej, zwiększono natomiast wielkość dostaw gazu objętych kontraktem jamalskim do 9,7 mld m³ gazu w 2010 r., 10,5 mld m³ w 2011 r. oraz 11 mld m³ rocznie w latach 2012-2022. Jednocześnie strony zadeklarowały zawarcie w możliwie krótkim terminie kontraktu na przesył gazu do 2045 r. NIK zauważa, że takie postanowienie było niemożliwe do zrealizowania, ponieważ GAZ-SYSTEM SA, który jako operator polskiego systemu przesyłowego miałby podpisać odpowiednią umowę, nie mógł podpisać umowy na taki okres ze względu na krótszy termin posiadanej koncesji na świadczenie usług operatora systemu przesyłowego (do dnia 31 grudnia 2025 r.). Ponadto, zgodnie z zapisami pkt 7.1.3. *Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej Polskiego Odcinka Systemu Gazociągów Tranzytowych Jamał – Europa* OGP GAZ-System SA może zawierać długoterminowe umowy na świadczenie usług maksymalnie na cztery lata.

3.3. Polski zespół negocjacyjny zgodził się na włączenie do negocjacji kwestii sporu pomiędzy EuRoPol GAZ SA a Gazpromem Eksport, dotyczącego opłat za przesył gazu przez polski odcinek gazociągu jamalskiego, bez uzyskania w zamian ekwiwalentnych korzyści dla strony polskiej, np. dotyczących przywrócenia formuły cenowej kontraktu jamalskiego sprzed 2006 r. Nie podjęto nawet próby wynegocjowania tego. Obie kwestie należały do spraw korporacyjnych, które dotychczas nie były ujęte w zapisach *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* wraz z jego aneksami. Strona polska zaakceptowała odstąpienie od uiszczenia zarówno zasądzonych w prawomocnym wyroku sądu arbitrażowego w Moskwie na rzecz EuRoPol GAZ SA należności od Gazpromu Eksport w kwocie

4152

ZASTRZEŻONE

KGP-BOE-Z-2/2013

Egz. Nr 2

26 mln USD tytułem świadczonych w 2006 r. usług przesyłu gazu, jak również pozostałych należności z tytułu świadczenia usług przesyłu w latach 2007-2009. Zdaniem NIK polski zespół negocjacyjny, mając świadomość zapisów porozumień korporacyjnych, powinien konsekwentnie podchodzić do kwestii znajdujących się w kompetencjach spółek. Powyższe działanie zespołu negocjacyjnego nie odpowiadało ponadto wytycznej pkt III.b.7 *Instrukcji negocjacyjnej*, zgodnie z którą strona polska nie powinna zgodzić się na wprowadzenie do negocjowanej umowy rekomendacji, aby EuRoPol GAZ SA zrzekł się roszczeń od Gazpromu Eksport.

Od 2006 r. Gazprom Eksport nie akceptował taryfy EuRoPol Gaz SA za przesył gazu ziemnego, zatwierdzonej przez Prezesa URE. W konsekwencji Gazprom Eksport płacił za przesył gazu realizowany przez EuRoPol GAZ SA według stawek niższych niż PGNiG SA i w związku z tym EuRoPol GAZ SA wystąpił do sądu arbitrażowego w Moskwie o zasądzenie zapłaty zaległych płatności. Sąd arbitrażowy w I i II instancji uznał zasądzenie zapłaty przez Gazprom Eksport na rzecz EuRoPol GAZ SA kwoty 26 mln USD tytułem zaległych płatności za przesył gazu w 2006 r. W lutym 2009 r. Zarząd EuRoPol GAZ SA (członkowie Zarządu Spółki z rekomendacji PGNiG SA) wystąpił do Międzynarodowego Handlowego Sądu Arbitrażowego przy Izbie Przemysłowo Handlowej Federacji Rosyjskiej w Moskwie z pozwem o zasądzenie ok. 80 mln USD tytułem zaległych płatności Gazpromu Eksport za usługę przesyłu świadczoną przez EuRoPol GAZ SA w 2007 r. Rozprawa została odroczone na wniosek rosyjskiego udziałowca. Według Zarządu EuRoPol GAZ SA, objęte ugodą roszczenia wobec Gazpromu Eksport z tytułu usługi przesyłu gazu w latach 2006-2009 według stanu na dzień 6 kwietnia 2010 r. wynosiły 286 327 041 USD.

Polski zespół negocjacyjny, bez przeprowadzania jakichkolwiek analiz ekonomicznych badających kondycję finansową EuRoPol GAZ SA oraz wpływu nieuiszczenia należności przez Gazprom Eksport na dochody Skarbu Państwa (jako skutku mniejszego zysku), wniósł do projektu negocjowanej umowy z dnia 10 listopada 2009 r. zapis mówiący o uregulowaniu kwestii spornych w możliwie najkrótszym terminie po podpisaniu umowy międzyrządowej. Zespół negocjacyjny miał świadomość, że oznacza to zrzeczenie się przez EuRoPol GAZ SA wszelkich roszczeń wobec Gazpromu Eksport, ponieważ *Wspólne Oświadczenie OAO Gazprom i PGNiG SA dotyczące współpracy w sektorze gazowym* z dnia 29 października 2009 r. stanowiło, że spółki te uregulują kwestie sporne odnośnie opłaty za przesył gazu przez terytorium Polski w okresie 2006-2009 na zasadzie odstąpienia od obopólnych roszczeń. Polska delegacja nie sprzeciwiła się na spotkaniu negocjacyjnym w dniu 26 listopada 2009 r. włączeniu tej kwestii do dyskusji na szczeblu rządowym, choć na poprzedzającym je spotkaniu polskich negocjatorów w dniu 24 listopada 2009 r. uzgodniono, że powyższe kwestie powinny być rozpatrzone na szczeblu korporacyjnym. Dodatkowo Podsekretarz Stanu w MG J. Strzelec-Lobodzińska, w toku negocjacji prowadzonych w dniu 10 grudnia 2009 r., w celu szybkiego zakończenia rozmów negocjacyjnych wyraziła oczekiwanie, odebrane przez Zarząd PGNiG SA jako zobowiązanie, parafowania umowy korporacyjnej w powyższym kształcie pomimo sugestii zarządu PGNiG SA usztywnienia stanowiska i ewentualnego przeciągnięcia negocjacji w czasie.

Podczas negocjacji w dniu 10 grudnia 2009 r. w Moskwie nie podjęto rozmów na temat zmiany formuły cenowej kontraktu jamalskiego, pomimo wcześniejszych deklaracji Ministra Gospodarki zawarcia powyższej kwestii w puli spraw negocjowanych w związku z włączeniem do niej kwestii sporu EuRoPol GAZ SA - Gazprom Eksport.

Członkowie zespołu negocjacyjnego argumentowali niewłączenie formuły cenowej do zapisów umowy międzyrządowej faktem, iż wchodziła ona w zakres kompetencji korporacyjnych i nie była przedmiotem umów międzyrządowych. Ponadto zgodzono się na odstąpienie przez PGNiG SA od podejmowania kroków prawnych wobec RUE w związku z brakiem realizacji kontraktu na dostawy gazu w 2009 r. oraz zobowiązano do przekazania kwoty 30,7 mln USD należności RUE za dostawy w grudniu 2008 r., którą PGNiG SA zatrzymał jako zabezpieczenie odszkodowania od RUE za brak realizacji kontraktu w 2009 r.

3.4. Zdaniem NIK przywrócenie struktury właścicielskiej EuRoPol GAZ SA do stanu wynikającego z *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.*, zgodnie z którym PGNiG SA i OAO Gazprom mają posiadać po 50% akcji spółki przy jednoczesnym wprowadzeniu zasady parytetowego zarządzania, wyeliminowaniu decydującego głosu prezesa zarządu spółki i przewodniczącego rady nadzorczej oraz wprowadzeniu zasady jednomyślnego podejmowania uchwał przez zarząd spółki nie wyeliminowało dotychczasowych mechanizmów blokujących sprawne funkcjonowanie spółki.

Ww. postanowienia były postulatami strony rosyjskiej. Wyeliminowanie ze struktur właścicielskich EuRoPol GAZ SA spółki Gas-Trading SA (posiadającej 4% akcji) nie miało istotnego wpływu na sposób podejmowania decyzji przez organy Spółki. Zgodnie ze *Statutem Spółki* sprzed 2 lutego 2011 r. decydujący głos we władzach EuRoPol GAZ SA mieli akcjonariusze posiadający co najmniej 30% akcji spółki. Uchwały Rady Nadzorczej podejmowane były większością głosów obecnych, w tym głosami „za” wszystkich akcjonariuszy-założycieli, mających nie mniej niż 30% akcji, i miały moc, jeżeli wszyscy członkowie Rady Nadzorczej byli zaproszeni na posiedzenie. Liczba członków Rady Nadzorczej wynosiła od 7 do 15. W praktyce ze względu na strukturę akcjonariatu Spółki, członkowie Rady Nadzorczej, poza jednym powołanym przez Gas-Trading SA, byli po połowie przedstawicielami PGNiG SA i OAO Gazprom. Przy równej liczbie głosów decydujący głos posiadał Przewodniczący Rady Nadzorczej. Natomiast w Zarządzie Spółki decydujący głos w takiej sytuacji posiadał Prezes Zarządu Spółki. Gas-Trading SA nie posiadał swojego przedstawiciela w Zarządzie Spółki. Wprowadzenie zasady jednogłośnego podejmowania uchwał Zarządu Spółki we wszystkich sprawach oraz wyeliminowanie zasady decydującego głosu Prezesa Zarządu Spółki i Przewodniczącego Rady Nadzorczej, przy równoczesnym wyeliminowaniu jednego członka Rady Nadzorczej desygnowanego przez Gas-Trading SA, w przypadku braku konfliktu pomiędzy głównymi akcjonariuszami Spółki nie będzie miało istotnego wpływu na tryb podejmowania decyzji. Natomiast w przypadku powstania w Zarządzie Spółki rozbieżności w zakresie podejmowania uchwał w dowolnej sprawie, decyzję będzie podejmowała Rada Nadzorcza, a w przypadku braku podjęcia uchwały przez Radę Nadzorczą, Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy. W ocenie NIK, dotychczasowe doświadczenia dotyczące funkcjonowania EuRoPol Gaz SA wskazują, że zasadniczym problemem był brak porozumienia i wypracowania wspólnego stanowiska przez głównych akcjonariuszy, mających wielokrotnie sprzeczne interesy. Wprowadzone zmiany nie zmniejszyły ryzyka trwałej niezdolności decyzyjnej organów EuRoPol GAZ SA. Na możliwy brak konsensu w związku z ciągłymi sporami akcjonariuszy wskazywał Prezes Zarządu PGNiG SA na spotkaniu w KPRM w dniu 15 grudnia 2009 r., na którym stwierdził, iż zgoda strony polskiej na powyższy sposób zarządzania EuRoPol GAZ SA była dużym ustępstwem wobec strony rosyjskiej.

3.5. NIK zauważa, że istotne postanowienia umów międzyrządowych, zawartych w dniu 29 października 2010 r., chroniące interes polski i bezpieczeństwo energetyczne kraju, były efektem działań Komisji Europejskiej, przy bierniej postawie Ministra Gospodarki. Minister Gospodarki przez kilka miesięcy przedstawiał argumentację broniącą treść zawartych umów w wersji przyjętej w dniu 10 lutego 2010 r. przez Radę Ministrów. Uwaga ta dotyczy kwestii zniesienia klauzuli zakazującej reeksportu, ustanowienia operatora systemu przesyłowego na polskim odcinku gazociągu jamalskiego zgodnie z prawem krajowym i na kompromisowych warunkach względem prawa unijnego oraz wprowadzenia możliwości zastosowania zasady dostępu stron trzecich (TPA) na polskim odcinku gazociągu jamalskiego.

Polski zespół negocjacyjny tylko raz, w dniu 7 maja 2009 r., podjął temat zniesienia klauzuli zakazu reeksportu z *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* i po odmowie strony rosyjskiej nie podejmował tej kwestii do zakończenia negocjacji w dniu 9 lutego 2010 r. Wynegocjowane na dzień 10 lutego 2010 r. umowy międzyrządowe nie gwarantowały także operatorowi na polskim odcinku gazociągu jamalskiego przejścia wszystkich obowiązków i uprawnień wynikających z dyrektywy 2003/55/WE, a następnie 2009/73/WE¹¹, oraz rozporządzenia 1775/2005¹². Kwestie te zostały wynegocjowane dzięki włączeniu się do negocjacji ze stroną rosyjską przedstawiciele Komisji Europejskiej. Strona rosyjska, zgadzając się na wykreślenie art. 8 *Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r.* mówiącego o zakazie reeksportu, podkreśliła, że było to efektem włączenia się Dyrektora Generalnego Dyrekcji Generalnej Ds. Energii Komisji Europejskiej P. Lowe do negocjacji. Zaakceptowała też postanowienia umożliwiające spółce GAZ-SYSTEM SA sprawowanie realnej funkcji operatora systemu przesyłowego na gazociągu jamalskim. Zawarcie przez GAZ-SYSTEM SA i EuRoPol GAZ SA *Umowy o powierzeniu Operatorowi Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA obowiązków operatora na polskim odcinku Systemu Gazociągów Tranzytowych Jamał – Europa* w dniu 25 października 2010 r., od zawarcia której uzależniano podpisanie umów międzyrządowych, zagwarantowało GAZ-SYSTEM SA jako operatorowi oferowanie zainteresowanym podmiotom każdego dopuszczalnego prawem rodzaju usługi przesyłowej, w tym rewersowej.

Jednocześnie wątpliwości NIK budzi zgoda strony polskiej, wyrażona w dniu 17 października 2010 r., na zapis art. 3 *Protokołu do Umowy*, zgodnie z którym stworzono możliwość przejęcia przez EuRoPol GAZ SA funkcji operatora oraz zwolnienia z realizowania zasady TPA na polskim odcinku gazociągu jamalskim w przypadku zmiany przepisów krajowych. W przypadku implementacji zapisów dyrektywy 2009/73/WE zapisy te mogą stanowić podstawę domagania się, by strona polska sprzyjała aby EuRoPol GAZ SA według swojego wyboru miał prawo samodzielnie pełnić funkcję operatora oraz skorzystać z wykluczenia stosowania zasady TPA na polskim odcinku gazociągu jamalskiego.

3.6. Istotna część negocjacji była prowadzona bez wymaganych podstaw prawnych, tzn. bez zatwierdzonej w przewidziany sposób instrukcji. Charakter spotkań w dniach 26 czerwca 2009 r., 18 września 2010 r. i 24 września 2010 r. oraz zapisy *Instrukcji negocjacyjnych* powstałych po terminie tych spotkań wskazują, że

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. *dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE* (Dz. U. U. E. L. 2009. 211. 94).

¹² Rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 września 2005 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego (Dz. U. U. E. L. 2005. 289. 1).

choć te spotkania określono jako konsultacje, to faktycznie prowadzono wówczas negocjacje bez aktualnych *Instrukcji negocjacyjnych*.

Poprzez *konsultację*¹³ należy rozumieć zasięgnięcie opinii u fachowców i specjalistów, udzielanie rad, wskazówek i wyjaśnień przez rzeczoznawców lub naradę rzeczoznawców w jakiejś sprawie. Natomiast poprzez *negocjacje*¹⁴ należy rozumieć rokowania, pertraktacje prowadzone przez upoważnionych przedstawicieli dwu lub większej liczby państw albo targowanie się ze sprzedającym w celu uzyskania niższej ceny lub korzystniejszych warunków zakupu. Na powyższych spotkaniach negocjacyjnych obie strony dokonywały uzgodnień, które następnie zostały zawarte w *Instrukcjach negocjacyjnych* zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów odpowiednio w dniach 15 lipca 2009 r. i 11 października 2010 r. Na spotkaniu negocjacyjnym w dniu 26 czerwca 2009 r. omawiano m.in. 3 propozycje strony polskiej w celu rozwiązania kwestii taryfowych, które znalazły się dopiero w *Instrukcji negocjacyjnej* zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 16 lipca 2009 r. Ponadto na spotkaniu w dniu 26 czerwca 2009 r. zaproponowano wydłużenie terminu realizacji dodatkowych dostaw gazu, co znalazło swoje odzwierciedlenie w *Instrukcji negocjacyjnej* zatwierdzonej dopiero w dniu 16 lipca 2009 r. Na spotkaniach w dniu 18 września 2010 r. i 24 września 2010 r. obydwie strony dokonywały uzgodnień w zakresie terminu dostaw gazu ziemnego, obowiązywania umów na przesył gazu, zniesienia klauzuli o zakazie reeksportu i podziału obowiązków oraz uprawnień operatora na polskim odcinku gazociągu jamalskiego. Propozycje zapisów umów międzyrządowych, które padły na powyższych spotkaniach znalazły swoje odzwierciedlenie w uzupełnieniu do *Instrukcji negocjacyjnej* zatwierdzonej w dniu 11 października 2010 r. Zgodnie z pkt. V.a.2. i pkt. V.a.3 strona polska mogła się zgodzić na pozostawienie terminów obecnie obowiązujących w kontraktach na dostawy gazu i przesył gazu, natomiast o powyższych kwestiach dyskutowano na negocjacjach w dniu 18 września 2010 r. i wniesiono je do projektów umów międzyrządowych z dnia 18 września 2010 r. i 21 września 2010 r. Zdaniem NIK, końcowe spotkanie negocjacyjne w dniu 17 października 2010 r. służyło jedynie wprowadzeniu ostatnich poprawek i parafowaniu umowy międzyrządowej.

Po 10 grudnia 2009 r. zespół negocjacyjny nie prowadził dalszych negocjacji ze stroną rosyjską, mimo że na spotkaniu w KPRM w dniu 15 grudnia 2009 r.¹⁵ stwierdzono iż „porozumienie trudno uznać za uzgodnione” i rozmowy na poziomie spółek jak i rządów powinny być kontynuowane, a Minister Skarbu Państwa uważał, że w kształcie wynegocjowanym w dniu 10 grudnia 2009 r. porozumienie nie powinno być zaakceptowane przez Radę Ministrów. Sprzeciw Ministra SP dotyczył kwestii rezygnacji przez EuRoPol GAZ SA z roszczeń finansowych wobec Gazpromu Eksport. Według Ministra SP rezygnacja z tych roszczeń opierała się na niezawartej i dodatkowo niekorzystnej dla Polski umowie między spółkami, która nie wnosi żadnych konkretnych propozycji poza zwykłym odstąpieniem od roszczeń przez EuRoPol GAZ SA. Z takim stanowiskiem Ministra SP nie zgadzał się Dyrektor DRO w MG Maciej Kaliski, który stwierdził, że „rozmowy uznano w MG za zakończone”. Pomimo takiej rozbieżności poglądów, Przewodnicząca polskiego zespołu negocjacyjnego Podsekretarz Stanu

¹³ *Uniwersalny słownik języka polskiego* pod redakcją prof. Stanisława Dubisza, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003 r.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Spotkanie poświęcone omówieniu ustaleń polsko-rosyjskich negocjacji w Moskwie w dniu 10 grudnia 2009 r., w którym uczestniczyli m.in. główny doradca Prezesa Rady Ministrów ds. bezpieczeństwa energetycznego oraz przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Skarbu Państwa i PGNiG SA.

w MG J. Strzelec-Lobodzińska nie podjęła działań w celu wypracowania w zespole negocjacyjnym spójnego stanowiska strony polskiej, a jednocześnie w okresie 11 grudnia 2009 r. – 9 lutego 2010 r. samodzielnie uzgadniała ze stroną rosyjską zmiany dotychczasowych zapisów projektów umów międzyrządowych na podstawie rozmów telefonicznych oraz uzgodnień dokonanych na szczeblu korporacyjnym. Nie podjęła kwestii na którą zwracał uwagę Minister SP, choć *Instrukcja negocjacyjna* zalecała, by strona polska nie godziła się na wprowadzenie do umowy rekomendacji, aby EuRoPol GAZ SA zrzekł się roszczeń z tytułu opłat za przesył w latach 2006-2009 wobec Gazprom Eksportu. Uzgodniła natomiast m.in. termin rozpoczęcia działań związanych ze zmianą struktury akcjonariatu EuRoPol GAZ SA oraz przedłużenie terminu obowiązywania kontraktu na przesył gazu gazociągiem jamajskim przez Polskę do 2045 r.

Wynegocjowane na dzień 9 lutego 2010 r. zapisy umów ze stroną rosyjską były niezgodne z wytycznymi o charakterze wiążącym, zawartymi w *Instrukcji negocjacyjnej* z dnia 13 listopada 2009 r., stanowiącymi, że strona polska nie może zgodzić się na postanowienia, które nie byłyby zgodne ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski i z polskim porządkiem prawnym, a także określającymi termin przedłużenia kontraktu na przesył gazu gazociągiem jamajskim do 2037 r.

Wynegocjowane i podpisane w dniu 29 października 2010 r. *Protokół do Umowy* oraz *Protokół do Protokołu Dodatkowego* były zgodne z *Uzupełnieniem instrukcji negocjacyjnej z 13 listopada 2009 r.*, zatwierdzonym w dniu 12 października 2010 r. Uzupełnienie było faktycznie zatwierdzone w końcowej fazie negocjacji.

3.7. NIK pozytywnie ocenia brak zgody polskiego zespołu negocjacyjnego na wyłączenie metodologii kalkulacji stawek przesyłowych EuRoPol Gaz SA spod prawodawstwa polskiego oraz na ustalenie rentowności działalności tej spółki na poziomie „0+”. Jednocześnie zwraca uwagę, iż w celu osiągnięcia kompromisu w tej sprawie strona polska dokonała znacznych ustępstw na rzecz strony rosyjskiej, nie wykorzystując tej kwestii dla zapewnienia lepszych warunków tego kompromisu. Jednym z głównych celów negocjacyjnych strony rosyjskiej było obniżenie stawek za przesył rosyjskiego gazu polskim odcinkiem gazociągu jamajskiego do Europy Zachodniej, a celem pośrednim – wyeliminowanie nadmiernej akumulacji wolnych środków pieniężnych na rachunkach EuRoPol GAZ SA, które z założenia miały zostać przeznaczone na realizację inwestycji II nitki gazociągu jamajskiego. Ostatecznie, strona rosyjska osiągnęła obydwa ww. cele negocjacji. Polski zespół negocjacyjny proponował kolejne rozwiązania, wskazane w *Instrukcji negocjacyjnej* z dnia 16 lipca 2009 r. Strona rosyjska odrzuciła propozycje strony polskiej przesunięcia punktu rozliczeniowego z Mallnow do Kondratek oraz uprzywilejowania OAO Gazprom w zakresie dywidendy. Natomiast zgodziła się początkowo na wydłużenie okresu amortyzacji i terminów kontraktów na dostawę gazu i jego przesył. Jednocześnie obie strony negocjacji zgodziły się na zawarcie w umowie międzyrządowej metodologii kalkulacji taryf oraz ustaliły wielkość corocznego zysku netto EuRoPol GAZ SA na poziomie 21 mln zł, waloryzowanym średniorocznym wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Zgoda na taki poziom zysku EuRoPol Gaz SA była istotnym ustępstwem na rzecz strony rosyjskiej, bowiem w trakcie negocjacji korporacyjnych PGNiG SA początkowo proponował zysk netto na poziomie 50-100 mln zł. Członkowie polskiego zespołu negocjacyjnego zgodzili się na ustalenie zysku

na poziomie 21 mln zł po dokonaniu takich uzgodnień między PGNiG SA a OAO Gazprom, nie analizując skutków takich postanowień dla kondycji finansowej EuRoPol GAZ SA. Swoją decyzję oparli na braku sprzeciwu Prezesa Zarządu PGNiG SA, jednocześnie będącego Wiceprzewodniczącym Rady Nadzorczej EuRoPol GAZ SA, a biorącego udział w negocjacjach międzyrządowych. Według Wiceprezesa URE uzgodniona między stronami wysokość zysku netto EuRoPol GAZ SA miała obniżyć w 2010 r. kwotę zwrotu z kapitału zaangażowanego w działalność przesyłania gazu uwzględnioną w przychodach stanowiących podstawę kalkulacji taryfy o ok. 219 mln zł w stosunku do ustalonej ściśle według zasad określonych w § 6 ust. 3-5 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 6 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi¹⁶. Jednocześnie w przypadku straty brutto w wysokości 250 mln zł, uwzględniając założenia rozporządzenia Ministra Gospodarki, EuRoPol GAZ SA mogła odzyskać nie 250 mln zł, a 215 mln zł. Zdaniem NIK brak skumulowania odpowiedniej wielkości środków finansowych na rachunkach EuRoPol GAZ SA będzie w przyszłości dodatkowym argumentem dla strony rosyjskiej, aby nie podejmować działań w celu budowy II nitki gazociągu jamalskiego.

4. NIK negatywnie ocenia działania Ministra Gospodarki podejmowane w dniu 10 lutego 2010 r. w celu przyjęcia pilnie w trybie obiegowym przez Radę Ministrów uchwały nr 17/2010. Minister Gospodarki dążył do szybkiego zawarcia umów międzyrządowych parafowanych w dniu 9 lutego 2010 r. mając świadomość ich niezgodności z przepisami prawa krajowego i unijnego, jak również z *Instrukcją negocjacyjną*. W ocenie NIK tak szybkie procedowanie w zakresie podjęcia powyższej uchwały Rady Ministrów nie miało swojego uzasadnienia ani w ówczesnym stanie bezpieczeństwa energetycznego, ani w uzgodnieniach ze stroną rosyjską co do terminu zaakceptowania umów. Działania Ministra Gospodarki w sprawie przyjęcia ww. uchwały Rady Ministrów skutkowały niezgodnieniem wniosku i umów międzyrządowych z Ministrem Spraw Zagranicznych oraz innymi zainteresowanymi ministrami, co było niezgodne z art. 6 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o *umowach międzynarodowych*¹⁷, stanowiącym iż organ właściwy do prowadzenia negocjacji składa Radzie Ministrów, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych oraz innymi właściwymi ministrami, wniosek o udzielenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej i proponuje, w uzasadnionych przypadkach, treść zastrzeżeń strony polskiej do umowy wielostronnej.

Pomimo zapisów umów międzyrządowych, niezgodnych z *Instrukcją negocjacyjną* oraz niekorzystnych dla interesu Polski, Minister Gospodarki wydał polecenie szybkiego procedowania w zakresie podjęcia przez członków Rady Ministrów uchwały zezwalającej na zawarcie umów międzyrządowych w imieniu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej przez Ministra Gospodarki. W dniu 10 lutego 2010 r. z upoważnienia Ministra Gospodarki Podsekretarz Stanu w MG Grażyna Henclewska przesłała do Ministra Skarbu Państwa, Ministra Spraw Zagranicznych, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezesa URE, Prezesa RCL i Sekretarza do Spraw Europejskich parafowane projekty dwóch umów międzyrządowych (*Protokołu do Umowy* oraz *Protokołu do Protokołu Dodatkowego*) wraz z projektami uchwał Rady Ministrów i uzasadnieniem (łącznie 24 strony) z prośbą o pilne zaopiniowanie dokumentów tego samego dnia do godz. 14.00. Biorąc pod uwagę godzinę

¹⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 28, poz. 165.

¹⁷ Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.

4458

~~ZASTRZEŻONE~~

KGP-BOE-Z-2/2013

Egz. Nr 2

dostarczenia ww. dokumentów poszczególnym adresatom, Rządowe Centrum Legislacji (RCL) miało 30 minut na zaopiniowanie, a Prezes URE – 2 minuty. Równocześnie, nie czekając nawet do końca tak wyznaczonego terminu, Podsekretarz Stanu w MG Grażyna Henclewska przesłała do Sekretarza Rady Ministrów wniosek o udzielenie przez Radę Ministrów zgody na związanie Rzeczypospolitej Polskiej ww. umowami międzyrządowymi (pismo wpłynęło o godz. 13.36), stwierdzając w nim niezgodnie ze stanem faktycznym, że został on uzgodniony z Ministrem Skarbu Państwa, Ministrem Spraw Zagranicznych, Sekretarzem do Spraw Europejskich, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezesem URE i Prezesem RCL. Brak uzgodnienia treści przedkładanych umów międzynarodowych z Ministrem Spraw Zagranicznych był dodatkowo naruszeniem art. 6 ust. 1 *ustawy o umowach międzynarodowych*, wymagającego takiego uzgodnienia przed przekazaniem umów Radzie Ministrów. Wniosek zawierał prośbę o rozpatrzenie sprawy w trybie obiegowym w ciągu niespełna 3 godzin (do godz. 16.00), co było niezgodne z § 36 ust. 2 *uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów*¹⁸ (dalej: *Regulamin pracy RM*). Według *Regulaminu pracy RM*, w przypadku rozpatrywania przez Radę Ministrów projektu w trybie obiegowym, termin do zajęcia stanowiska przez członków Rady Ministrów nie powinien być krótszy niż 3 dni. Wniosek nie zawierał jakiegokolwiek uzasadnienia przyczyn wnioskowania o skrócenie tego terminu. Sekretarz Rady Ministrów w związku z prośbą pilnego procedowania w sprawie, rozesłał o godz. 14.00 plik dokumentów z prośbą o wniesienie uwag i opinii do godz. 17.00. W dniu 10 lutego 2010 r. w trybie obiegowym Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 17/2010, zgodnie z którą zgodziła się na zawarcie wynegocjowanych umów międzyrządowych w kształcie wynegocjowanym na dzień 9 lutego 2010 r. Merytoryczne uwagi Prezesa URE i Ministra Spraw Zagranicznych, zawierające istotne zastrzeżenia do postanowień ww. umów, wpłynęły po zatwierdzeniu uchwały Rady Ministrów nr 17/2010 (odpowiednio w dniach: 12 lutego 2010 r. oraz 9 marca 2010 r.). Ze względu na przeprowadzenie procedury opiniowania i wyrażenia zgody przez Radę Ministrów na związanie Polski przedmiotowymi umowami w ciągu jednego dnia, członkowie Rady Ministrów nie mieli możliwości zapoznania się z opiniami Prezesa URE i Ministra Spraw Zagranicznych. Nie uwzględniono także stanowiska Dyrektora Generalnego ds. Energii i Transportu Komisji Europejskiej M. Ruete z dnia 4 lutego 2010 r., które wpłynęło do Ministra Gospodarki w dniu 10 lutego 2010 r.

5. W ocenie NIK Minister Gospodarki nie sprawował skutecznego nadzoru nad realizacją zawartych w dniu 29 października 2010 r. umów międzynarodowych. Minister Gospodarki, na podstawie art. 20 *ustawy o umowach międzynarodowych*, jest odpowiedzialny jako minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczyły umowy z dnia 29 października 2010 r., za wykonywanie obowiązków i korzystanie z praw wynikających dla Rzeczypospolitej Polskiej z tej umowy. Ponadto, na podstawie § 23 ust. 2 statutu PGNiG SA, zarząd spółki ma obowiązek przedkładać Ministrowi Gospodarki oraz Ministrowi Skarbu Państwa szczegółowe informacje na temat zadań wykonywanych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju na każde żądanie. Należy zauważyć, że na podstawie art. 2 *Protokołu do Protokołu Dodatkowego*, w przypadku niewykonania m.in. ustaleń w zakresie zmiany akcjonariatu EuRoPol GAZ SA oraz dostosowania statutu EuRoPol GAZ SA, strony umowy są zwolnione ze wszelkich zobowiązań wynikających ze zmienionego art. 1 *Protokołu Dodatkowego z dnia 12 lutego 2003 r.*, określającego m.in. wielkości i terminy dostaw gazu

¹⁸ M.P. z 2002 r. Nr 13, poz. 221.

~~ZASTRZEŻONE~~

LWS

ziemnego, a wszelkie kwestie sporne powstałe w wyniku takiego niewykonania byłyby rozwiązywane w drodze negocjacji. W ocenie NIK, powyższe okoliczności wymagają od Ministra Gospodarki szczególnej rzetelności w monitorowaniu sposobu realizacji zobowiązań strony polskiej, na szczeblu rządowym i korporacyjnym, przyjętych w umowach podpisanych w dniu 29 października 2010 r. Tymczasem do czasu kontroli NIK Minister Gospodarki wystosował w tej sprawie jedno pismo do PGNiG SA (w dniu 24 maja 2011 r.), w odpowiedzi na które Spółka poinformowała m.in. o działaniach podjętych w zakresie przeprowadzenia zmian w akcjonariacie EuRoPol GAZ SA. Mimo niesfinalizowania procesu zmian w akcjonariacie EuRoPol GAZ SA Minister Gospodarki do lutego 2012 r. nie podejmował działań w celu uzyskania wiedzy o działaniach z tym związanych i dopiero w trakcie kontroli NIK wysłał ponowne pismo (w dniu 9 lutego 2012 r.). W opinii NIK, istnieje konieczność zintensyfikowania nadzoru nad wykonywaniem przez PGNiG SA zadań wynikających z przyjętych wobec strony rosyjskiej zobowiązań. Minister Gospodarki posiada niezbędne do tego narzędzia prawne, natomiast ze względu na nakładające się w tym zakresie kompetencje Ministra Gospodarki i Ministra Skarbu Państwa wskazane jest dokonanie uzgodnień między tymi organami w celu zapewnienia wypełnienia postanowień umów z 29 października 2010 r.

6. NIK ocenia negatywnie pod względem rzetelności sposób wykonywania w MG od listopada 2007 r. do marca 2009 r. zadań w zakresie dywersyfikacji dostaw gazu do Polski. Działania Pełnomocnika Rządu do Spraw Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii do Rzeczypospolitej Polskiej (dalej Pełnomocnik ds. dywersyfikacji) zostały po listopadzie 2007 r. zaniechane, a w wyniku reorganizacji MG żaden departament Ministerstwa nie wykonywał do marca 2009 r. zadań związanych z dywersyfikacją. Ponadto Minister Gospodarki nie wykonał zadań dotyczących przygotowania zmian legislacyjnych usprawniających realizację inwestycji – terminal LNG, założonych w *Polityce dla przemysłu gazu ziemnego*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 20 marca 2007 r. Ocena dotycząca działań Ministra Gospodarki w latach 2006-2007 była utrudniona ze względu na wybrakowanie w MG istotnej części dokumentacji.

6.1. W latach 2006-2008 zagadnienia związane z dywersyfikacją dostaw nośników energii były powierzone Pełnomocnikowi ds. dywersyfikacji. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów¹⁹ do zadań Pełnomocnika ds. dywersyfikacji należało „przygotowanie koncepcji ekonomiczno-prawnych, inicjowanie i monitorowanie prac w zakresie dywersyfikacji dostaw nośników energii do Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności dostaw gazu ziemnego”. Wprowadzony zarządzeniem nr 14 Ministra Gospodarki z dnia 29 marca 2006 r. regulamin organizacyjny MG przewidywał Stanowisko do Spraw Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii, które odpowiadało za obsługę Pełnomocnika ds. dywersyfikacji. Stanowisko do Spraw Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii zostało przekształcone w dniu 6 kwietnia 2007 r. w Departament Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii.

Od ustanowienia Pełnomocnika ds. dywersyfikacji (w grudniu 2005 r.) funkcję tę pełnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki. Po jego rezygnacji w dniu 5 listopada 2007 r. funkcja Pełnomocnika ds.

¹⁹ Z dnia 29 listopada 2005 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii do Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 239, poz. 2011).

dywersyfikacji nie była obsadzona do czasu jej zniesienia z dniem 9 czerwca 2008 r.²⁰ Dyrektor Departamentu Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii, pełniący tę funkcję od dnia 1 marca 2008 r. do jego likwidacji (w dniu 19 marca 2009 r.) wyjaśnił²¹, że pod jego kierownictwem ww. Departament nie prowadził spraw dotyczących dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego do Polski. Według tych wyjaśnień odstępianie od tych zadań przez ww. Departament nastąpiło za wiedzą i zgodą Dyrektora Generalnego MG. Nie wskazał jednak dokumentu potwierdzającego taką decyzję, a regulamin organizacyjny MG do likwidacji Departamentu nakładał w niezmiennym sposób zadania w zakresie dywersyfikacji dostaw gazu. W kwestii, dlaczego Departament Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii nie wykonywał zadań z zakresu dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego od 1 marca 2008 r., mimo że miał wówczas te zadania w zakresie swoich obowiązków, Minister Gospodarki nie udzielił wyjaśnień, przytaczając jedynie zakres kompetencji Departamentu Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii, wynikający z regulaminów organizacyjnych²², obejmujący m.in. obowiązki związane z dywersyfikacją dostaw gazu.

Od zmiany regulaminu organizacyjnego (wprowadzonej zarządzeniem nr 15 Ministra Gospodarki z 30 kwietnia 2009 r.) kwestie dotyczące gazu ziemnego zostały przypisane do kompetencji DRO.

Dokumentacja prac Stanowiska ds. Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii została w istotnej części (110 tomów) zniszczona w 2009 r. Według wyjaśnień pracownika Departamentu Energii Jądrowej²³, przygotowującego ww. dokumenty do zniszczenia, decyzję o ich zniszczeniu podjął ówczesny dyrektor Departamentu Energii Jądrowej (dokumentacja znajdowała się w tym Departamencie po likwidacji Stanowiska do Spraw Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii).

Z zachowanych dokumentów oraz z wyjaśnień byłego Pełnomocnika ds. dywersyfikacji wynika, że do listopada 2007 r. Pełnomocnik ds. dywersyfikacji i podległe mu jednostki organizacyjne zajmowały się głównie projektami strategicznymi, w tym kwestiami związanymi z budową terminalu LNG i pozyskaniem długoterminowego kontraktu na dostawy LNG, rozbudową sieci przesyłowej gazu ziemnego w Polsce, bezpośrednim połączeniem gazociągiem Polski z norweskim szelfem kontynentalnym. W zespole Pełnomocnika ds. dywersyfikacji została opracowana lista koniecznych zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby szybszą i efektywniejszą realizację infrastrukturalnych inwestycji liniowych. Projekt ustawy w tej sprawie był przygotowywany przez Zespół międzyresortowy działający w KPRM, któremu przewodniczył Szef KPRM. Było to zadanie wynikające z pkt. III 3 *Polityki dla przemysłu gazu ziemnego* (Minister Gospodarki miał we współpracy z wymienionymi w tym dokumencie organami opracować listę barier prawnych w realizacji inwestycji infrastrukturalnych sektora na terytorium Polski, a także dotyczących akwizycji zagranicznych i przedłożyć je w trybie informacji Radzie Ministrów). Według wyjaśnień byłego Pełnomocnika ds. dywersyfikacji, prace te zostały przerwane w związku ze zmianą rządu w listopadzie 2007 r. W kwestii, kiedy Minister Gospodarki przedłożył Radzie Ministrów informację, o której mowa w pkt. III 3 *Polityki dla przemysłu gazu ziemnego*, Minister Gospodarki nie udzielił wyjaśnień i nie przedstawił odpowiedniego dokumentu, który by potwierdził realizację tego

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2008 r. (Dz.U. nr 98, poz. 637).

²¹ Protokoły przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 18 stycznia 2012 r. oraz z dnia 8 maja 2012 r.

²² Wprowadzonych zarządzeniami Ministra Gospodarki nr 165 z 3.12.2007 r., nr 4 z 10.03.2008 r., nr 10 z 10.06.2008 r. i nr 18 z 16.09.2008 r.

²³ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 18 stycznia 2012 r.

zadania. Według wyjaśnień Ministra Gospodarki, kontynuacją działań realizowanych wcześniej pod kierunkiem Pełnomocnika ds. dywersyfikacji było opracowanie dokumentu *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*

6.2. *Polityka dla przemysłu gazu ziemnego* przyjęta przez Radę Ministrów 20 marca 2007 r. przewidywała budowę terminalu do odbioru gazu skroplonego. W związku z tym, na Ministra Gospodarki został nałożony obowiązek²⁴ przeprowadzenia prac legislacyjnych w celu likwidacji barier w szybkiej realizacji inwestycji – terminal LNG. Do 19 sierpnia 2008 r. Minister Gospodarki nie zaproponował rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie. Po tej dacie, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów, obowiązek ten przejął Minister Skarbu Państwa.

Minister Gospodarki nie przedstawił w toku kontroli dokumentów, wskazujących jakiegokolwiek inicjatywy legislacyjne w tym zakresie. Z analizy dokumentacji wynika, że w MG zaniechano działań związanych z przygotowaniem inwestycji – terminal LNG w okresie od listopada 2007 r. do sierpnia 2008 r., kiedy to znaczną część kompetencji z tym związanych uchwała Rady Ministrów przekazała Ministrowi Skarbu Państwa.

7. NIK nie wnosi uwag do realizowanych przez Ministra Gospodarki zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego w zakresie dostaw gazu ziemnego, wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*²⁵ i wydanych aktów wykonawczych. W ramach tych zadań Minister Gospodarki sporządzał terminowo coroczne sprawozdania z wyników nadzoru nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w gaz ziemny, które były opracowywane w MG na podstawie informacji przesłanych przez przedsiębiorstwa energetyczne. Ponadto podejmował niezbędne działania w sytuacjach zagrożenia dostaw gazu, m.in. kierował na podstawie art. 11 ust. 7 *Prawa energetycznego* wniosek do Rady Ministrów o wprowadzenie w trybie pilnym przez Radę Ministrów w drodze rozporządzeń, na wskazany okres, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ograniczeń w dostarczaniu i poborze paliw gazowych.

8. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*²⁶, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

- 1) rozważenie wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w obszarze realizacji umów międzyrządowych o współpracy w sektorze gazowym, umożliwiającego odpowiednio szybkie reagowanie pracowników Ministerstwa Gospodarki w przypadku pojawienia się podwyższonego zagrożenia realizacji umów,
- 2) wypracowanie wraz z Ministrem Skarbu Państwa procedur umożliwiających bieżące monitorowanie wykonania umów międzyrządowych, podpisanych przez Polskę z Federacją Rosyjską w dniu 29 października 2010 r.,

²⁴ Wynikający z rozdziału III *Polityki dla przemysłu gazu ziemnego*.

²⁵ Dz. U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm.

²⁶ W związku z art. 2 *ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* w niniejszym postępowaniu kontrolnym zastosowanie znajdują przepisy ustawowe w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 czerwca 2012 r., tj. do dnia wejścia w życie ww. ustawy.

4162

~~ZASTRZEŻONE~~

KGP-BOE-Z-2/2013

Egz. Nr 2

- 3) Wypracowanie mechanizmu analizy kosztów i korzyści w przypadku podejmowania negocjacji umów międzynarodowych dotyczących sektora gazowego i przygotowanie na tej podstawie strategii negocjacyjnej wraz ze ścieżkami dojścia do celów negocjacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK²⁷, zwraca się do Pana Premiera o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK²⁸, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 ustawy o NIK²⁹ – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

M.S. 2
9.01.13r.
H.J.z.
09/01/13

WICEDYREKTOR
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Andrzej Sowiński
09.01.13r.

DYREKTOR
Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa
i Prywatyzacji

Andrzej Otrębski
09.01.2013r.

Wykonano w 2 egzemplarzach:

Egz. nr 1 – Minister Gospodarki

Egz. nr 2 – ad acta

Wykonał: Michał Wilkowicz

WYTWORZONO KOPIĘ
w Biurze Organizacyjnym
Najwyższej Izby Kontroli

w...1..... egz. w dniu 06.12.2017r.
KGP-B01-2-109/2017

²⁷ J.w.

²⁸ J.w.

²⁹ J.w.

~~ZASTRZEŻONE~~