

# **Uchwała Nr 1/2007**

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli**

**z dnia 24 stycznia 2007 r.**

**w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego**

Na podstawie art. 61 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85 poz. 937 ze zm.) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli - po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 24 stycznia 2007 r. zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 listopada 2006 r. (Nr KGP-41120-1/06), skierowanego w związku z kontrolą realizacji przez ministra właściwego do spraw gospodarki wniosków pokontrolnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu - podjęło następującą

## **uchwałę:**

**Zastrzeżenia z dnia 24 listopada 2006 r. zgłoszone przez Ministra Gospodarki do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 listopada 2006 r. (Nr KGP-41120-1/06), skierowanego w związku z kontrolą realizacji przez ministra właściwego do spraw gospodarki wniosków pokontrolnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu:**

- 1. Uwzględnia się w całości do oceny zawartej w pkt 2.1., na str. 4-5 wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej niekonsekwentnych działań w kwestii wspierania inwestycji - budowa II nitki gazociągu jamalskiego - na forum międzynarodowym.**
- 2. Uwzględnia się w części do oceny zawartej w pkt 1, na str. 2-3 wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej niewypracowania strategii dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego oraz nieopracowania do czasu zakończenia kontroli NIK planu osiągnięcia pożądanego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu**  
**- w zakresie uzupełnienia treści wystąpienia o informację dotyczącą opracowania w kwietniu 2006 r. *Strategii i harmonogramu działań dla dywersyfikacji dostaw nośników energii do Rzeczypospolitej Polskiej;***

3. Oddala się w pozostałym zakresie.
4. W związku z uwzględnieniem zastrzeżeń w zakresie opisanym w pkt 1-2 niniejszej uchwały, w wystąpieniu pokontrolnym wprowadza się następujące zmiany:
  - a) na str. 3, w wersie 15 od góry, po wyrazach: „Izba zauważa natomiast fakt” wprowadza się następujący zapis: „opracowania w kwietniu 2006 r. Strategii i harmonogramu działań dla dywersyfikacji dostaw nośników energii do Rzeczypospolitej Polskiej oraz”,
  - b) na str. 4-5, skreśla się treść zawartą w pkt 2.1.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Bogusław MOZGA

PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Bogusław SEKUŁA

#### UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przeprowadziła w okresie od 20 marca do 28 kwietnia 2006 r. kontrolę w Ministerstwie Gospodarki (dalej: **Ministerstwo**). Kontrolą objęto realizację przez ministra właściwego do spraw gospodarki wniosków pokontrolnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu, sformułowanych w wyniku wcześniejszych kontroli dotyczących gazu ziemnego oraz funkcjonowania systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw. Badaniami objęto okres od 2002 r. do końca kwietnia 2006 r. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 listopada 2006 r., do którego w dniu 24 listopada 2006 r. Minister Gospodarki (dalej: **Minister**) zgłosił 3 zastrzeżenia.

**Zastrzeżenie 1** odnosiło się do oceny zawartej w pkt 1, na str. 2-3 wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej niewypracowania strategii dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego oraz nieopracowania do zakończenia kontroli NIK planu osiągnięcia pożądanego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu.

W zastrzeżeniu Minister podniósł, iż pracownikowi NIK, przeprowadzającemu kontrolę przedstawiono dokument z 12 kwietnia 2006 r. *Strategia i harmonogram działań dla dywersyfikacji dostaw nośników energii do Rzeczypospolitej Polskiej* (dalej: *Strategia*). Dokument przedstawia planowane działania i cele Ministra oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii do Rzeczypospolitej Polskiej, uwzględniając terminy i ryzyko ich realizacji. Wśród celów ujętych w dokumencie wymieniono m.in.: dywersyfikację dostaw gazu ziemnego do Polski, rozbudowę systemu przesyłu oraz budowę i rozbudowę podziemnych magazynów gazu ziemnego, zwiększenie potencjału rynku gazu ziemnego w Polsce, zmiany strategiczne statusu Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. (dalej: PGNiG). Dokument ten stał się podstawą dla dotychczas prowadzonych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa energetycznego Polski. Na dokumencie tym bazować będzie również przygotowywana obecnie w Ministerstwie *Strategia bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej*.

#### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie w części.**

Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie w zakresie dotyczącym niewypracowania strategii dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego oraz nieopracowania do zakończenia kontroli NIK planu osiągnięcia pożądanego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu. Dywersyfikacja dostaw gazu z importu została zdefiniowana w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.* jako „bezpośrednie infrastrukturalne połączenie z przynajmniej dwoma zagranicznymi złożami gazu ziemnego z różnych kierunków geograficznych za pomocą rurociągów przesyłowych przekraczających granice państwa”. Natomiast w przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2005 r. *Polityce energetycznej Polski do 2025 r.* (opublikowanej w obwieszczeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2025 r. - M.P. z 2005 r. Nr 42, poz. 562), dywersyfikację źródeł dostaw paliw i energii zdefiniowano jako stan i miarę zróżnicowania źródeł dostaw paliw i energii. W aspekcie politycznym dywersyfikację określono jako „osiągnięcie pożądanego stopnia uniezależnienia się od konkretnego dostawcy, z reguły o dominującej pozycji”. Mimo rezygnacji przez Radę Ministrów, w lutym 2004 r., z zatwierdzenia długoterminowej *Umowy Sprzedaży Gazu* (zawartej w dniu 3 września 2001 r. pomiędzy PGNiG a konsorcjum Statoil ASA, Norsk Hydro Produksjon as., TotalFinaElf Exploration Norge AS, A/S Norske Shell, Mobil Exploration Norway Inc.), przewidującej dostawy gazu ziemnego do Polski ze źródeł norweskich, ówczesny Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej nie wypracował alternatywnego rozwiązania w zakresie dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy i przez ponad

rok nie podjął inicjatywy w tym względzie. Do zakończenia czynności kontrolnych nie powstał plan osiągnięcia pożądanego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu.

Działania w zakresie określenia możliwych wariantów dywersyfikacji źródeł importu gazu podjęto dopiero w 2005 r. Jako alternatywne rozwiązania brano pod uwagę następujące projekty: rurociąg Nabucco, rurociąg Sarmacja, rurociąg Amber oraz terminal do odbioru gazu skroplonego na wybrzeżu Polski. Jednakże zdaniem Ministra, z ww. projektów jedynie koncepcja budowy terminalu do odbioru gazu skroplonego może spełniać wymóg dywersyfikacji dostaw gazu.

Wskazana przez Ministra *Strategia* (opracowana w kwietniu 2006 r.) nie ma charakteru ostatecznej koncepcji w zakresie działań zapewniających wzrost poziomu dywersyfikacji. W dokumencie tym określono założenia programowe, plan działań, których realizacja może dać dopiero podstawy do opracowania harmonogramu konkretnych działań inwestycyjnych zwiększających poziom dywersyfikacji dostaw. O takim charakterze *Strategii* świadczy to, iż opisuje ona działania dopiero rozważane, rozpatruje inwestycje, co do których istniały uzasadnione wątpliwości w sprawie realności ich wykonania. Ponadto dokument ten wskazuje na konieczność opracowania szeregu analiz warunkujących podjęcie decyzji, a w związku z tym nie przesądza ostatecznie o realizacji poszczególnych inwestycji ani o ich kolejności. Kolegium NIK podkreśla przy tym, iż takie ujęcie rozpatrywanej problematyki nie stanowi wady powyższego opracowania, gdyż rzetelnie odnosi się ono do stanu wiedzy w momencie jego przygotowania. Ujęcie to przesądza jednak o jego wstępnym i ogólnym charakterze.

Powyższa ocena *Strategii* była elementem uzasadnienia pozytywnej oceny zainicjowania od II połowy 2005 r. działań zmierzających do osiągnięcia pożądanego poziomu dywersyfikacji źródeł importu gazu oraz wypracowania kierunków działań z tym związanych.

W wystąpieniu pokontrolnym jako przykład tych działań wskazano przyjętą przez Radę Ministrów *Uchwałę nr 77/2006 z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie działań zwiększających bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskiej*. W uchwale tej, Rada Ministrów uznała „za zgodne z polityką Rządu” podjęcie przez PGNiG działań związanych z przystąpieniem do projektu gazociągu Karsto-Oslo (umożliwiających dostęp do złóż gazu na morzu Północnym) i przedłużeniem połączenia do terytorium Polski oraz z budową terminalu do odbioru gazu skroplonego.

W wystąpieniu pokontrolnym nie zamieszczono natomiast informacji o opracowaniu *Strategii*. Biorąc jednak pod uwagę znaczenie *Strategii*, Kolegium NIK postanowiło

uwzględnić w części zastrzeżenie i uzupełnić wystąpienie o informację dotyczącą opracowania w kwietniu 2006 r. tego dokumentu.

**Zastrzeżenie 2** odnosiło się do negatywnej oceny zawartej w pkt 2.1., na str. 4-5 wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej niekonsekwentnych działań w kwestii wspierania inwestycji - budowa II nitki gazociągu jamalskiego - na forum międzynarodowym. Jak bowiem ustalono, na posiedzeniu Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w dniu 28 marca 2006 r. na wniosek Ministra postanowiono o wycofaniu postulatu wpisania II nitki gazociągu Jamał-Europa na listę projektów priorytetowych tzw. Quick Start Project List (dalej: **QSP List**) z *Wykazu postulatów Polski do poruszania w rozmowach z Państwami członkowskimi UE oraz Komisją Europejską*. Jak stwierdzono w wystąpieniu „było to wycofanie się z przedłożonej w listopadzie 2003 r. w Sekretariacie Rady UE koncepcji budowy II nitki gazociągu Jamał - Europa, zawierającej wniosek o włączenie jej do listy tzw. Quick Start Projects, która miała być przedmiotem akceptacji Rady. Rada udzieliła politycznego poparcia dla listy, nie zajęła natomiast stanowiska wobec projektu”.

W zastrzeżeniu Minister podniósł, iż wycofanie postulatu nie było czynnością zgłoszoną na jakimkolwiek forum europejskim, ani też formalnie przekazanym Radzie UE stanowiskiem polskiego Rządu. Dokument zatytułowany „*Wykaz postulatów Polski do poruszania w rozmowach z Państwami członkowskimi UE oraz Komisją Europejską*” jest cyklicznie aktualizowanym i zatwierdzanym przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów opracowaniem do wewnętrznego użytku służbowego pracowników polskiej administracji publicznej, kontaktujących się z przedstawicielami krajów UE. Dokument jest swoistym przewodnikiem dla urzędników, którego zawartością powinni się kierować, ale nie mogą jej ujawniać. Wycofanie postulatu było działaniem wynikającym z przyjętej przez Ministra taktyki, która zakłada nienagłaśnianie tematu II nitki gazociągu Jamał - Europa w sytuacji, gdy ustalone priorytety działań dywersyfikacyjnych nakazują w pierwszej kolejności uzyskanie połączenia infrastrukturalnego ze złożami gazu na Morzu Północnym oraz budowę terminalu do odbioru gazu skroplonego na wybrzeżu Polski.

Ponadto Minister stwierdził, że pozyskane informacje wskazywały, iż zmiana zawartości QSP List była w tamtym czasie praktycznie niemożliwa. Obecnie Komisja Europejska pracuje nad nowym dokumentem - który będzie m.in. bazował na QSP List - zatytułowanym *Priority Interconnection Plan*. Oznacza to de facto zmarginalizowanie znaczenia QSP List. Polska aktywnie uczestniczy w konsultacjach projektu *Priority Interconnection Plan*.

### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.**

Kolegium NIK uwzględniając zastrzeżenie wzięło pod uwagę okoliczności towarzyszące wycofaniu postulatów wpisania II nitki gazociągu Jamał-Europa z *Wykazu postulatów Polski do poruszania w rozmowach z Państwami członkowskimi UE oraz Komisją Europejską*. Decyzja ta została podjęta w sytuacji, kiedy szanse realizacji tego projektu były niewielkie. Realizacja II nitki gazociągu jamalskiego zależy przede wszystkim od pozytywnej decyzji strony rosyjskiej, która jako kwestię priorytetową traktowała wówczas realizację - konkurencyjnego w stosunku do projektu budowy II nitki gazociągu jamalskiego - projektu budowy gazociągu pod dnem Bałtyku. Dodatkowo, jak wynika z ustaleń kontroli, przedstawiciele firm gazowniczych z Litwy, Łotwy i Estonii nie wyrazili chęci współpracy z PGNiG przy opracowywaniu studium wykonalności *Jamał II/Amber – studium wykonalności projektów dotyczące możliwych dróg dostaw gazu ziemnego z Rosji do UE – techniczne, ekonomiczne i środowiskowe aspekty budowy obu gazociągów*. PGNiG zrezygnowało z przyznanych funduszy UE na realizację tego studium. W tej sytuacji nieumieszczenie w *Wykazie postulatów Polski do poruszania w rozmowach z Państwami członkowskimi UE oraz Komisją Europejską* kwestii budowy II nitki gazociągu Jamał-Europa należy uznać za dopuszczalne.

**Zastrzeżenie 3** odnosiło się do oceny zawartej w pkt 3, na str. 5-6 wystąpienia pokontrolnego, w której Izba negatywnie oceniła zaniechanie przez Ministra inicjatywy w kwestii przeciwdziałania realizacji projektu budowy gazociągu Północnego na dnie Bałtyku. Ocena ta dotyczyła zarówno niewypracowania strategii w tym zakresie, jak również nieskoordynowania działań strony polskiej z innymi zainteresowanymi krajami, w tym w szczególności krajami basenu morza Bałtyckiego. NIK zauważyła, że nie podjęto także próby wykorzystania poza granicami kraju argumentów, mogących stanowić narzędzia w dialogu z organami Unii Europejskiej oraz poszczególnymi krajami europejskimi na temat powstrzymania realizacji ww. inwestycji, wskazując kwestie bezpieczeństwa ekologicznego. W wystąpieniu pokontrolnym Izba wskazała, iż: „*mimo posiadania opracowań w tym zakresie nie zdyskontowano wiedzy w nich zawartej na forum międzynarodowym*”.

**W zastrzeżeniu Minister** podniósł, iż działania w powyższym zakresie są podejmowane. W październiku 2006 r. delegacja Ministerstwa wraz z ekspertami z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Środowiska przebywała w Szwecji. Odbyto wówczas szereg spotkań z przedstawicielami administracji rządowej,

podczas których przedstawiano argumenty przeciwko budowie tego gazociągu. Wnoszący zastrzeżenie dodał, iż Ministerstwo konsultuje treść instrukcji wyjazdowych na spotkania, konferencje, grupy robocze dla przedstawicieli polskiej administracji, gdzie wielokrotnie przytaczane są argumenty przeciwko tej inwestycji. W listopadzie 2006 r. Minister zwołał posiedzenie Zespołu ds. Polityki Bezpieczeństwa Energetycznego (powołanego zarządzeniem nr 79 z 17 maja 2006 r. Prezesa Rady Ministrów), który zajął się projektem budowy gazociągu w związku z rozpoczęciem procedury notyfikacyjnej tego projektu wynikającej z Konwencji z Espoo.

#### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Z ustaleń kontroli wynika, iż w okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie podjęło próby wykorzystania poza granicami kraju argumentów, mogących stanowić narzędzia w dialogu z organami UE oraz poszczególnymi krajami europejskimi na temat powstrzymania realizacji budowy gazociągu Północnego na dnie Bałtyku. Do takich argumentów należy zaliczyć kwestie bezpieczeństwa ekologicznego. Jak ustalono, opracowania dotyczące ekologicznych aspektów budowy gazociągu Północnego Minister uzyskał w II połowie 2005 r. Była to ekspertyza Biura Studiów Projektowych i Gazownictwa GAZOPROJEKT SA *Porównanie wybranych wariantów budowy układu przesyłowego gazu z Rosji do Europy Zachodniej* oraz opracowanie zaprezentowane na Konferencji Krajów Bałtyckich w listopadzie 2005 r. *Natural Gas in Baltic Sea Region*, zawierające dogłębną analizę zagrożeń ekologicznych, wynikających z przebiegu gazociągu Północnego po dnie Bałtyku. Z opracowań tych wynikało, że budowa gazociągu Północnego stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa ekologicznego Bałtyku, które jest morzem zamkniętym, płytkim, o niewielkim zasoleniu, a z powodu względnie niskiej temperatury wody biodegradacja związków chemicznych zachodzi w nim wolniej niż w morzach ciepłych. Ponadto, ze względu na położenie geograficzne i niewielką wymianę wód, Bałtyk jest szczególnie narażony na zanieczyszczenia (skażona toksycznymi chemikaliami woda zalega w Bałtyku 25-30 lat). Potencjalne zagrożenia wynikać mogą z zatopionej i zalegającej na trasie przebiegu gazociągu znacznej ilości broni chemicznej, która spowodować może katastrofę ekologiczną regionu.

Zdaniem Kolegium NIK, w wystąpieniu pokontrolnym zasadnie podniesiono, że pomimo, iż pierwsze informacje o realizacji tego projektu Ministerstwo uzyskało jesienią 2002 r., do końca 2005 r. nie były podejmowane żadne działania w celu powstrzymania jego realizacji. Nie wykorzystano m. in. opracowań dotyczących zagrożeń ekologicznych. Podjęcie takich

działań byłoby uzasadnione, gdyż z posiadanych przez Ministerstwo ekspertyz wynika, iż nie istnieją prawne możliwości zablokowania inwestycji.

Należy przy tym zaznaczyć, iż przywołane przez Ministra przykłady działań miały miejsce już po zakończeniu czynności kontrolnych. Podejmowanie tych działań nie może zatem wpływać na prawidłowość oceny zawartej w wystąpieniu pokontrolnym. Bowiem ocena ta, wskazująca na zaniechania Ministra w kwestii przeciwdziałania realizacji projektu budowy gazociągu Północnego, dotyczyła braku odpowiedniej aktywności w latach 2002-2005 i nie mogą jej zmienić argumenty odnoszące się do działań podjętych w IV kwartale 2006 r. Informacje zawarte w zastrzeżeniach mogą natomiast świadczyć o poprawie sytuacji w opisywanym zakresie po zakończeniu kontroli NIK.

Z powyższych względów Kolegium NIK rozstrzygnęło jak w sentencji uchwały.

Na podstawie art. 61 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli uchwała Kolegium NIK w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego jest ostateczna.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

*Bogusław MOZGA*  
Bogusław MOZGA

PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

*Mieczysław SEKULA*  
Mieczysław SEKULA

