



KGP.430.7.2023

Nr ewid. 100/2023/P/22/013/KGP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA DZIAŁAŃ  
W ZAKRESIE POPRAWY  
BEZPIECZEŃSTWA PALIWOWEGO  
W SEKTORZE NAFTOWYM

DEPARTAMENT GOSPODARKI,  
SKARBU PAŃSTWA  
I PRYWATYZACJI

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym

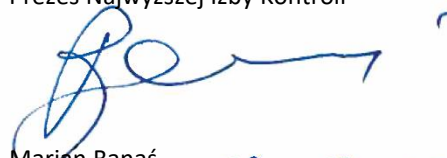
p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Maciej Maciejewski

**Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś  
Warszawa, dnia

12. 12. 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ .....</b>	<b>4</b>
<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>6</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA .....</b>	<b>8</b>
<b>3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI .....</b>	<b>10</b>
<b>4. WNIOSKI.....</b>	<b>15</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....</b>	<b>16</b>
5.1. Realizacja strategii i programów rządowych dotyczących poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym .....	16
5.2. Działania w zakresie bezpieczeństwa zaopatrzenia kraju w ropę naftową i jej produkty .....	27
5.3. Rozbudowa infrastruktury logistycznej dla ropy naftowej i paliw .....	34
5.4. Połączenie PKN Orlen, Grupy Lotos i PGNiG.....	46
5.5. Poziom bezpieczeństwa paliwowego państwa .....	68
<b>6. ZAŁĄCZNIKI.....</b>	<b>72</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	72
6.2. Analiza stanu prawnego .....	80
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	85
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	86
6.5. Stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli.....	87
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska.....	89
6.7. Stanowisko Ministra Aktywów Państwowych do informacji o wynikach kontroli .....	90
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych.....	92

Zdjęcie na okładce:

© Me studio – stock.adobe.com

## WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>Aramco</b>	spółka Aramco Overseas Company B.V.;
<b>Gaz-System</b>	Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System SA, jednoosobowa spółka Skarbu Państwa;
<b>Grupa Lotos</b>	spółka Grupa Lotos SA;
<b>MAP</b>	Ministerstwo Aktywów Państwowych;
<b>ME</b>	Ministerstwo Energii;
<b>MKiŚ</b>	Ministerstwo Klimatu i Środowiska;
<b>MOL</b>	spółka MOL Hungarian Oil and Gas Public Limited Company;
<b>Pełnomocnik Rządu ds. SIE</b>	Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej;
<b>PEP 2040</b>	<i>Polityka energetyczna Polski do 2040 r.</i> przyjęta uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r.;
<b>PERN</b>	spółka PERN SA, jednoosobowa spółka Skarbu Państwa;
<b>PGNiG</b>	spółka Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwa SA;
<b>PKN Orlen</b>	spółka ORLEN SA (do 3 lipca 2023 r. pod nazwą Polski Koncern Naftowy ORLEN SA);
<b>PMRiP Góra</b>	Podziemny Magazyn Ropy i Paliw w Górze należący do spółki IKS Solino, zależnej od PKN Orlen;
<b>Polityka Rządu RP</b>	Polityka Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym przyjęta uchwałą nr 182/2017 Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2017 r.;
<b>POPiHN</b>	Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego;
<b>RARS</b>	Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych;
<b>REBCO</b>	REBCO (Russian Export Blend Crude Oil) – ropa rosyjska pochodząca z różnych złóż, głównie w zachodniej Syberii oraz rejonu gór Ural;
<b>Rossi Biofuel</b>	spółka Rossi Biofuel Zrt. spółka w strukturze Envien Group;
<b>Unimot</b>	Unimot Investments sp. z o.o. spółka zależna Unimot SA;
<b>ustawa o kontroli niektórych inwestycji</b>	Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. <i>o kontroli niektórych inwestycji</i> (Dz. U. z 2023 r., poz. 415, ze zm.);
<b>ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> (Dz. U. z 2022 r., poz. 623);
<b>ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym</b>	Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. <i>o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym</i> (Dz. U. z 2023r., poz. 1687, ze zm.);
<b>ustawa o rezerwach</b>	Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. <i>o rezerwach strategicznych</i> (Dz. U. z 2023 r., poz. 294ze zm.);

- ustawa o szczególnych  
uprawnieniach Ministra** Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. *o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych* (Dz. U. z 2020 r., poz. 2173);
- ustawa o zapasach** Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 1650, ze zm.);
- ustawa o zarządzaniu  
mieniem** Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 973).

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym były prawidłowo i skutecznie realizowane?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy administracja rządowa zapewniła warunki skutecznej realizacji celów w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym?

2. Czy spółki realizowały zadania związane z poprawą bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym zgodnie z polityką rządową oraz polityką właścicielską?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
Ministerstwo Aktywów Państwowych  
Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej  
PERN SA  
OGP Gaz-System SA

## Okres objęty kontrolą

Lata 2018–2022 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem (do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 12 lipca 2023 r.).

Bezpieczeństwo paliwowe w sektorze naftowym, zgodnie z definicją *ustawy o zapasach*, to stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania na ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny, w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki. Jest to więc stan, w którym są zapewnione niezakłócone dostawy m.in. ropy naftowej i produktów naftowych w wielkościach odpowiadających zapotrzebowaniu krajowemu, a także dostępność i niezawodność infrastruktury logistycznej do odbioru ropy naftowej, przesyłu i magazynowania surowca i jego produktów oraz do przerobu ropy naftowej w produkty. Zapewnienie bezpieczeństwa paliwowego w sektorze ropy naftowej, poza utrzymywaniem infrastruktury technicznej o wymaganym poziomie sprawności i przepustowości, to także utrzymywanie zapasów interwencyjnych oraz rezerw strategicznych, zgodnie z oszacowanym zapotrzebowaniem. Elementem poprawy bezpieczeństwa paliwowego jest też dywersyfikacja źródeł dostaw ropy naftowej. Wraz z rozbudową infrastruktury logistycznej poprawia bowiem poziom niezależności polskiego sektora naftowego oraz niezawodności dostaw bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Kwestie bezpieczeństwa paliwowego są elementem polityki energetycznej państwa. Minister właściwy do spraw energii (aktualnie Minister Klimatu i Środowiska) odpowiada m.in. za przygotowanie projektu takiej polityki i koordynowanie jej realizacji. *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* została przyjęta uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. Jednym z celów szczegółowych przyjętych w PEP 2040 jest dywersyfikacja źródeł dostaw i kierunków importu ropy naftowej. Cel ten został uprzednio uwzględniony w *Polityce Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym przyjętej uchwałą nr 182/2017 Rady Ministrów w dniu 28 listopada 2017 r.* Na podstawie *ustawy o zapasach* minister właściwy ds. energii reguluje szczegółowe zasady funkcjonowania systemu zapasów ropy naftowej i produktów naftowych oraz reagowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa. Do dnia 22 lutego 2021 r. był również odpowiedzialny za tworzenie rezerw strategicznych zgodnie z przepisami *ustawy o rezerwach strategicznych*.

W ostatnich dziesięcioleciach głównym źródłem zaopatrzenia kraju w ropę naftową były dostawy z Rosji<sup>1</sup>. Polska stopniowo ograniczała uzależnienie od dostaw ropy rosyjskiej, natomiast dopiero wojna w Ukrainie zdecydowanie przyspieszyła ten proces, o czym świadczy fakt, że w IV kw. 2022 r. ropa z tego kierunku stanowiła tylko 22 % przerabianej w kraju ropy.

Na krajowym rynku paliw w sektorze naftowym do sierpnia 2022 r. funkcjonowały dwa kluczowe podmioty paliwowe, spółki z udziałem Skarbu Państwa, tj. PKN Orlen i Grupa Lotos, stanowiące dla siebie w wielu obszarach konkurencję. Ich udział w rynku detalicznym w 2021 r. wynosił odpowiednio 23,2 % i 6,6 %, plasując spółki na pierwszym i trzecim miejscu pod względem posiadanej liczby stacji paliw. Drugą pozycję zajmował koncern BP. PKN Orlen i Grupa Lotos konkurowały także w zakresie przerobu ropy naftowej. Moce przerobowe rafinerii Grupy Lotos w Gdańsku wynosiły do 10,0 mln ton ropy rocznie, moce przerobowe rafinerii PKN Orlen –16,0 mln ton. Dodatkowo PKN Orlen posiadał około połowy ogólnokrajowych pojemności magazynowych na ropę naftową (Podziemny Magazyn Ropy i Paliw w Górze o pojemności ok. 6,0 mln m<sup>3</sup>) i około 1/3 pojemności magazynowych na paliwa. Duża koncentracja aktywów infrastruktury logistycznej dla ropy naftowej w PKN Orlen, w którym udział Skarbu Państwa wynosił 27,5 %, stanowiła według *Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej dla ropy naftowej* uchwalonej w 2017 r. m.in. o nieefektywności organizacji sektora naftowego. Stan ten

<sup>1</sup> W latach 2018–2022 udział dostaw ropy naftowej z Rosji w dostawach ogółem wynosił odpowiednio: 77,3 %, 68,4 %, 72,0 %, 61 %, 42 %. Dane na podstawie raportu MKiŚ „Monitorowanie bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa”.

utrudniał skoordynowane zarządzanie i optymalizację wykorzystania infrastruktury logistycznej dla ropy naftowej i paliw. Intencją rządu, wyrażoną w ww. dokumencie, było dokonanie zmian właścicielskich w zakresie strategicznej infrastruktury logistycznej ropy naftowej i paliw ciekłych w celu wzmocnienia kontroli państwa nad tą infrastrukturą.

Krajowym liderem logistyki naftowej jest grupa kapitałowa PERN. PERN odpowiada za realizację inwestycji w infrastrukturę logistyczną ropy naftowej i jej produktów celem zapewnienia dywersyfikacji kierunków dostaw. Działania spółki w powyższym zakresie monitoruje i wspiera Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej powołany w 2015 r. przez Prezesa Rady Ministrów. Sprawuje on także nadzór właścicielski Skarbu Państwa m.in. nad spółkami PERN i Gaz-System. Gaz-System został wyznaczony w Polityce Energetycznej Polski do 2040 r. jako koordynator gospodarki solankowej realizując m.in. projekt budowy podziemnych magazynów kawernowych na węglowodory na złożu Damasławek.

Ważnym wydarzeniem mającym wpływ na kształt polskiego sektora naftowego było połączenie w 2022 r. PKN Orlen z Grupą Lotos. Postępowanie koncentracyjne zainicjowane przez PKN Orlen prowadzone było przed Komisją Europejską, która uzależniła zgodę na koncentrację od realizacji środków zaradczych (z ang. *remedies*), ustanowionych w celu zapewnienia konkurencyjności na rynku polskim i europejskim. Środki zaradcze dotyczyły obszaru produkcji paliw oraz działalności hurtowej, logistyki paliw, działalności detalicznej, paliwa lotniczego oraz rynku biopaliw, i miały zostać wykonane przez PKN Orlen w terminach uzgodnionych z Komisją Europejską. Nadzór właścicielski Skarbu Państwa nad PKN Orlen i Grupą Lotos pełnił od 2019 r. Minister Aktywów Państwowych. Pod jego nadzorem przebiegał również proces połączenia PKN Orlen i PGNiG.

Przesłanką podjęcia kontroli NIK była analiza działań w sektorze naftowym wyznaczonych w *Polityce Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym*, która wskazywała na niepełne wykonanie określonych zadań oraz odstępstwa, w szczególności w strategii działania PKN Orlen. Kwestia połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos stwarza ponadto istotne ryzyka dla realizacji rządowych celów ze względu na spełnienie warunków Komisji Europejskiej określone w procesie fuzji. Biorąc pod uwagę rolę bezpieczeństwa paliwowego dla gospodarki oraz znaczenie podmiotów sektora paliwowego na polskim rynku, celem kontroli było również sprawdzenie czy prawidłowo realizowano rządowy program oraz czy odstępstwa od niego były uzasadnione ekonomicznie i pod względem interesu gospodarczego państwa. Kontrola miała na celu ocenę stopnia realizacji inwestycji w rozwój infrastruktury zapewniającej dywersyfikację dostaw ropy naftowej i paliw jako istotnego elementu bezpieczeństwa energetycznego kraju.

**Z zaplanowanych do skontrolowania podmiotów NIK nie przeprowadziła kontroli w PKN Orlen. Spółka ta uniemożliwiła przeprowadzenie przedmiotowej kontroli i w związku z tym NIK złożyła do organów ścigania zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 98 ustawy o NIK. Działanie ww. spółki stanowiło naruszenie konstytucyjnego oraz ustawowego prawa NIK do kontroli podmiotów działających z udziałem państwa.**

## 2. OCENA OGÓLNA

Działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym były realizowane nieprawidłowo i nieskutecznie, co spowodowało niepełną realizację celów

Działania kontrolowanych podmiotów w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego nie zapewniły osiągnięcia celów, wyznaczonych w tym zakresie przez Radę Ministrów.

W kontrolowanym okresie zapewniono ciągłość dostaw ropy naftowej i paliw. Mając jednak na uwadze wskazany przez Radę Ministrów cel poprawy bezpieczeństwa energetycznego Polski i regionu, należy stwierdzić, że proces połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos, przy uwzględnieniu środków zaradczych uzgodnionych pomiędzy PKN Orlen i Komisją Europejską, spowodował istotne ryzyka. Minister Aktywów Państwowych (sprawujący nadzór właścicielski nad PKN Orlen) oraz Minister Klimatu i Środowiska (minister właściwy ds. energii) zachowali bierność i w ten sposób nie zapewnili zminimalizowania tych ryzyk. Ww. ministrowie nie spełnili określonego w art. 7 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>2</sup> obowiązku realizowania polityki ustalonej przez Radę Ministrów. Ponadto Minister Aktywów Państwowych nieprawidłowo sprawował w imieniu Skarbu Państwa nadzór nad procesem połączenia ww. spółek. Nierzetelnie wykonał część swych obowiązków i przedłożył Radzie Ministrów wniosek o wyrażenie zgody na połączenie PKN Orlen z Grupą Lotos nie dysponując do tego wystarczającymi przesłankami. W efekcie Skarb Państwa utracił wpływ na kierunki sprzedaży ok. 20 % produktów wytworzonych w polskich rafineriach, co może powodować problemy w zakresie pełnego pokrycia krajowego zapotrzebowania na te produkty.

Nie zrealizowano, wyznaczonego w *Polityce Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym oraz Polityce Energetycznej Polski do 2040 r.*, celu osiągnięcia pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100 % udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów. Tym samym nie wzmocniono kontroli państwa nad infrastrukturą logistyczną dla ropy naftowej i paliw ciekłych. O ile spółki PERN oraz Gaz-System wykonały zadania, wskazane przez Radę Ministrów, to minister właściwy ds. energii nie wykonał zadań, nałożonych na niego. Minister właściwy ds. energii (do listopada 2019 r.), a następnie Minister Aktywów Państwowych nie zadbali też o właściwy nadzór nad PKN Orlen w zakresie przeniesienia z tej spółki strategicznych elementów infrastruktury do spółek w pełni kontrolowanych przez Skarb Państwa. Wskutek niewykonania przez PKN Orlen zadań, przy bierności ww. ministrów reprezentujących Skarb Państwa w organach tej spółki, nie doszło do przeniesienia z PKN Orlen do spółek PERN oraz Gaz-System elementów infrastruktury, wskazanych przez Radę Ministrów.

Połączenie PKN Orlen z Grupą Lotos oraz PGNiG zapewniło zwiększenie udziału tej spółki na krajowym rynku sektora naftowego. Warunki połączenia, wynikające z realizacji środków zaradczych ustalonych przez Komisję Europejską w odniesieniu do połączenia z Grupą Lotos, stworzyły jednak ryzyka dla bezpieczeństwa paliwowego Polski, wobec których Minister Aktywów Państwowych nie przygotował strategii działania. Główne ryzyka dotyczą uprzywilejowanej pozycji Aramco w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. oraz utraty przez Skarb Państwa wpływu na kierunki sprzedaży ok. 20 % produktów pochodzących z rafinacji ropy (głównie oleju napędowego i benzyny), co może zagrażać pokryciu krajowego zapotrzebowania na te produkty. Wobec obowiązku

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.



realizacji środków zaradczych, jako warunku zgody na koncentrację, PKN Orlen realizował swoje zobowiązania bez właściwego nadzoru Ministra Aktywów Państwowych, który zaniechał wypełnienia części obowiązków w zakresie ochrony bezpieczeństwa w sektorze naftowym. Minister ten nie wykorzystał uprawnień kontrolnych i nadzorczych nie tylko do uzyskania niezbędnych informacji, ale także do analizy ryzyka związanego z realizacją środków zaradczych ustalonych przez Komisję Europejską, w celu podjęcia działań pozwalających w ramach ustawowych kompetencji chronić bezpieczeństwo paliwowe. W efekcie PKN Orlen, w związku z realizacją środków zaradczych, zbył podmiotom prywatnym aktywa co najmniej o **5 mld zł** poniżej szacowanej przez NIK ich wartości, w tym zbycie udziałów Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. na rzecz Aramco nastąpiło poniżej wartości wyceny o ok. **3,5 mld zł**. Jednocześnie Aramco uzyskało bardzo mocną pozycję w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o., w tym prawo weta wobec kluczowych decyzji strategicznych w zakresie zarządzania spółką. Występuje więc ryzyko paraliżowania działalności Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. w przypadku braku zgody udziałowców co do strategicznych kierunków rozwoju spółki.

Istotne ryzyko dla bezpieczeństwa paliwowego stanowi sytuacja, w której PKN Orlen pozostaje poza realną kontrolą Skarbu Państwa. Mimo narzędzi wynikających z uprawnień właścicielskich oraz z regulacji prawnych dotyczących spółek o strategicznym znaczeniu dla państwa, Minister Aktywów Państwowych zaniechał korzystania z uprawnień władczych zarówno w procesie realizacji polityki Rady Ministrów, jak i w procesie połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos i PGNiG.

Działania w zakresie zabezpieczenia wolumenów dostaw ropy naftowej i jej produktów w ilościach pokrywających krajowe zapotrzebowanie, a także rozbudowa infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym zapewniły ciągłość zaopatrzenia rynku w surowiec oraz produkty gotowe. Zwiększył się też poziom dywersyfikacji kierunków importu ropy naftowej, w tym zakończono zakupy z Rosji, a żaden kierunek importu nie przekracza 50 % całości importu. Minister Klimatu i Środowiska prawidłowo wykonywał ustawowe obowiązki w zakresie zabezpieczenia ropy naftowej i jej produktów, monitorował stan zapasów interwencyjnych oraz bezpieczeństwo zaopatrzenia rynku w produkty naftowe. Identyfikował i obsługiwał ryzyka związane z wojną w Ukrainie. Minister, dokonując nowelizacji *ustawy o zapasach*, nie uwzględnił jednak działań zwiększających rolę Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, a tym samym udziału państwa w tworzeniu zapasów interwencyjnych.

Pełnomocnik Rządu ds. SIE prawidłowo realizował zadania służące poprawie bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym. Rzetelnie realizował działania wynikające z *Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym* oraz sprawował nadzór nad realizacją zadań przez spółki, wobec których wykonuje w imieniu Skarbu Państwa prawa właścicielskie, tj. PERN oraz Gaz-System.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Niski stopień realizacji Polityki Rządu i nieosiągnięcie jednego z trzech celów**

Podstawowymi celami wskazanymi w *Polityce Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym* były: budowa i rozbudowa infrastruktury logistycznej, która zapewni dostawy węglowodorów do odbiorców w sytuacjach kryzysowych, a także umożliwi dywersyfikację źródeł i dróg dostaw ropy naftowej do RP; zapewnienie pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100 % udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów. W odniesieniu do tych celów ustalono adekwatne zadania, lecz zadania nie były prawidłowo realizowane, w tym nie zapewniono właściwych narzędzi realizacji, a części zadań nie wykonano. Minister właściwy ds. energii nie wykonał żadnego z trzech zadań nałożonych na niego w *Polityce Rządu RP*. W szczególności nie przedstawił Radzie Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o zapasach zwiększającej rolę RARS w tworzeniu, utrzymywaniu i finansowaniu za pomocą systemu opłaty zapasowej zapasów interwencyjnych.

Nie zostały też zrealizowane zadania zbycia przez spółki grupy kapitałowej PKN Orlen strategicznych elementów infrastruktury logistycznej na rzecz Gaz-System i PERN. W tym celu PKN Orlen miał zbyć na rzecz Gaz-System akcje Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” SA i udziały Kopalni Soli Lubień sp. z o.o., a na rzecz PERN rurociągów Żółwieniec-PMRiP Góra i PMRiP Góra-Wielowieś oraz bazy paliwowej w Mościskach. Ponadto obu tym spółkom PKN Orlen miał zbyć projekty inwestycyjne w zakresie dostosowania Podziemnego Magazynu Ropy i Paliw Góra do wymagań *ustawy o zapasach*. Przeniesienie ww. aktywów nie doszło do skutku ze względu na wstrzymanie działań przez PKN Orlen. Minister Aktywów Państwowych nie wykorzystał w tej sytuacji swych uprawnień właścicielskich w celu zapewnienia realizacji polityki Rady Ministrów. Nie wykazał jakiegokolwiek inicjatywy także wówczas, gdy Rada Ministrów przyjęła w lutym 2021 r. PEP2040, wskazującą go jako odpowiedzialnego za realizację działania 4C.1. *Uporządkowanie struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej* (termin realizacji – 2021 r.). W ramach tego działania należało m.in. doprowadzić do objęcia przez państwo pełnej kontroli nad aktywami kluczowymi w zakresie transportu rurociągowego oraz magazynowania ropy naftowej i paliw ciekłych, a więc było to zadanie tożsame z zadaniami, jakie PKN Orlen miał wykonać w ramach *Polityki Rządu RP*.

Powyższe nieprawidłowości spowodowały nieosiągnięcie jednego z trzech celów szczegółowych *Polityki Rządu RP*, którym jest zapewnienie pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100 % udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów.

PERN podjął się budowy drugiej nitki rurociągu Pomorskiego, realizował rozbudowę pojemności magazynowych celem zapewnienia wsparcia dywersyfikacji dostaw ropy naftowej i zbilansowania systemu magazynowego ropy i paliw, wybudował rurociąg paliwowy Boronów-Trzebinia, a także prowadził działania inwestycyjne umożliwiające dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach*. Gaz-System zainicjował działania w celu zagospodarowania nowego złoża soli kamiennej w Damasławku w celu pokrycia zapotrzebowania na solankę. [str. 18–26]

**Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku ropy naftowej i paliw**

Minister właściwy ds. energii monitorował rynek dostaw ropy naftowej i produktów naftowych oraz stan i rozmieszczenie zapasów krajowych, a także podejmował adekwatne działania interwencyjne w sytuacjach zakłóceń na tym rynku. Było to możliwe dzięki bieżącej wymianie informacji przekazywanych przez Międzynarodową Agencję Energetyczną, Agencję Rynku Energii, Urząd Regulacji Energetyki oraz Rządową Agencję Rezerw Strategicznych. Powołany przez Ministra Zespół do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa umożliwiał pozyskanie danych bezpośrednio od przedstawicieli spółek paliwowych sektora naftowego. Podejmowane inicjatywy legislacyjne służyły

realizacji działań w sektorze naftowym, nie wszystkie jednak prowadziły do poprawy warunków skutecznej realizacji celów w zakresie bezpieczeństwa paliwowego. [str. 23–39]

**Zapewnienie zwiększenia dostępności ropy naftowej i paliw poprzez inwestycje w infrastrukturę logistyczną oraz dywersyfikacja importu**

W zakresie dywersyfikacji źródeł dostaw i kierunków importu ropy naftowej Pełnomocnik Rządu ds. SIE sprawując nadzór właścicielski nad PERN, podjął działania zmierzające do rozbudowy wielkości magazynowych na ropę naftową w Bazie Gdańsk i Terminalu Naftowym Gdańsk. Obie inwestycje zostały zrealizowane odpowiednio w 2020 r. oraz 2021 r., co umożliwiło rafineriom w Gdańsku i Płocku sprowadzanie różnych gatunków surowca, od różnych dostawców i z różnych kierunków.

PERN w dokumentach strategicznych uwzględnił wszystkie strategiczne projekty inwestycyjne wskazane w *Polityce Rządu RP* oraz Ustawie z dnia 22 lutego 2019 r. o *przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym*. Inwestycje te, dotyczące w szczególności dodatkowych pojemności magazynowych na ropę naftową i produkty ropopochodne, były realizowane skutecznie. Występujące opóźnienia i zwiększenie nakładów inwestycyjnych w niektórych projektach nie miały wpływu na stan bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym. Niemniej nierzetelne ustalenie budżetu inwestycji dostosowania Podziemnego Magazynu Ropy i Paliw „Góra” należącego do PKN Orlen do wymogów *ustawy o zapasach* na podstawie nieaktualnych cen materiałów i usług, spowodowało, że koszty realizacji wzrosły o ponad 100 % w stosunku do wstępnych założeń.

Istotne zmiany, które miały miejsce w 2022 r. w otoczeniu spółki PERN, w szczególności konsolidacja Grupy Lotos i PKN Orlen prowadzona na warunkach określonych w decyzji Komisji Europejskiej oraz potencjalne konsekwencje tej transakcji dla logistyki naftowej, spowodowały, że PERN przeprowadził weryfikację sposobu realizacji niektórych projektów.

Polska systematycznie ograniczała uzależnienie od importu ropy naftowej z Rosji. W 2018 r. zakupy ropy z tego kraju stanowiły ponad 80 % całego importu. W lutym 2023 r. zaprzestano go całkowicie. Wynikało to m. in. z zakończenia długoterminowych kontraktów Grupy Lotos i PKN Orlen na dostawy ropy naftowej z tego kierunku oraz nałożenia sankcji po napaści zbrojnej na Ukrainę. W pierwszym kwartale 2022 r. PKN Orlen zaprzestał realizacji zamówień spotowych ropy REBCO zwiększając jednocześnie dostawy ropy z alternatywnych kierunków: Arabii Saudyjskiej, USA, Afryki Zachodniej oraz Norwegii. Od 2022 r. żaden kierunek zakupów ropy nie przekracza 50 % całości importu. [str. 40–54]

**Wprowadzenie środków zaradczych w procesie połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos istotnie zmieniających jego założenia**

Połączenie PKN Orlen z Grupą Lotos wymagało akceptacji Komisji Europejskiej w celu zapewnienia, by pozostały otwarte i konkurencyjne odpowiednie segmenty polskiego rynku. W szczególności dotyczyło to rynku hurtowej sprzedaży paliw silnikowych i ich dostaw detalicznych w Polsce, dostaw paliwa do silników odrzutowych w Polsce i Czechach, dostaw produktów powiązanych, takich jak różne rodzaje bitumu w Polsce. PKN Orlen w toku negocjacji z Komisją Europejską zaproponował środki zaradcze umożliwiające nabywcom aktywów Grupy Lotos skuteczne konkurowanie w przyszłości na właściwych rynkach z podmiotem powstałym w wyniku połączenia. Komisja Europejska zaakceptowała zaproponowane środki, a decyzja została uzależniona od pełnego wywiązania się ze zobowiązań.

Środki zaradcze Komisji Europejskiej znacząco zmieniały założenia procesu połączenia i zmieniały kształt polskiego sektora naftowego pod względem zmian właścicielskich w zakresie infrastruktury logistycznej ropy naftowej i paliw. W wyniku ich realizacji dokonano wyodrębnienia części majątku Grupy Lotos z przeznaczeniem na sprzedaż zagranicznym inwestorom. Aktywa te PKN Orlen zbył za cenę co najmniej o 5 mld zł mniejszą niż wynosiła ich szacowana wartość. W szczególności nieadekwatna była cena sprzedaży mniejszościowego pakietu udziałów Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o., posiadającej rafinerię w Gdańsku, na rzecz Aramco. Spółka ta nabyła bowiem ww. udziały po cenie 1,1 mld zł, choć ich

wartość została oszacowana przez NIK na 4,6 mld zł. Ponadto poniżej szacowanej wartości rynkowej PKN Orlen sprzedał udziały Lotos Biopaliwa sp. z o.o. na rzecz Rossi Biofuel. W ten sposób zmaterializowało się ryzyko, wskazywane przez KPMG (przygotowującej dla Ministra Aktywów Państwowych analizy związane z przedmiotowym połączeniem) nieuzyskania rynkowej ceny ze względu na słabą pozycję negocjacyjną PKN Orlen wynikającą z obowiązku spełnienia warunków określonych przez KE. [str. 54–56]

**Niezabezpieczenie  
interesu  
gospodarczego Polski  
i bezpieczeństwa  
paliwowego  
w procesie połączenia  
PKN Orlen,  
Grupy Lotos i PGNiG**

W procesie połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos i PGNiG Minister Aktywów Państwowych nierzetelnie wykonywał w imieniu Skarbu Państwa ustawowe obowiązki kontrolne i nadzorcze w zakresie ochrony bezpieczeństwa w sektorze naftowym. Wydając zgody korporacyjne na połączenie PKN Orlen z ww. spółkami i kierując do Rady Ministrów wnioski o wyrażenie na to zgody, Minister nie miał pełnej wiedzy o kosztach i korzyściach połączenia oraz o jego skutkach dla bezpieczeństwa paliwowego i bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, podlegającej w wyniku połączenia przekształceniom własnościowym. Analizy w tym zakresie, zlecone przez Ministra, opierały się na niepełnych danych źródłowych, a kluczowe wyniki oszacowania efektów połączenia były powieleniem obliczeń PKN Orlen, bez wiedzy o danych źródłowych i przyjętej metodologii szacowania tych efektów. Minister nie miał wiedzy o warunkach transakcji dokonywanych przez PKN Orlen w ramach realizacji środków zaradczych określonych przez Komisję Europejską i nie starał się jej pozyskać. Nie analizował więc ich wpływu na krajowy rynek paliwowy. Minister nie skorzystał z uprawnień do pozyskania niezbędnych danych lub informacji związanych z procesem połączenia ww. spółek, pozwalających obiektywnie ocenić koszty i korzyści wynikające z połączenia. Takie uprawnienie miał na podstawie przepisów Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. *o kontroli niektórych inwestycji*, w ramach postępowania w przedmiocie zawiadomienia o zamiarze dokonania nabycia istotnego uczestnictwa lub dominacji, oraz na podstawie Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym w zakresie ochrony interesu Skarbu Państwa*, a także Ustawy z dnia 18 marca 2010 r. *o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych* określającej szczególne uprawnienia przysługujące ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych w spółkach lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych. Minister nie zapewnił sobie także niezbędnych uprawnień w porozumieniach i umowach, zawieranych z PKN Orlen i innymi spółkami uczestniczącymi w procesie połączenia. Nie zapewnił w nich dla zatrudnionego doradcy dostępu do wszystkich danych, niezbędnych do przygotowania dla Ministra oceny procesu konsolidacji spółek pod względem zabezpieczenia celów polityki państwa, za których realizację odpowiadał Minister.

Decyzja Ministra ws. skierowania wniosku do Rady Ministrów o zgodę na połączenie PKN Orlen i PGNiG została podjęta niezwłocznie po połączeniu z Grupą Lotos, gdy jeszcze nie były znane efekty połączenia i niemożliwa była wycena połączonej spółki. Minister nie zweryfikował założeń transakcji, potencjalnych ryzyk, szacowanych synergii czy też bezpieczeństwa koncesji krajowych i zagranicznych PGNiG przenoszonych na PKN Orlen.

Minister Aktywów Państwowych przedłożył Radzie Ministrów wnioski o zgodę na połączenie PKN Orlen z Grupą Lotos, a następnie z PGNiG bez przedstawienia ich rzetelnej oceny. Minister nie zapewnił członkom Rady Ministrów, przed podjęciem decyzji o połączeniu spółek, szerokiego zakresu konsultacji i opiniowania wniosku PKN Orlen o zgodę na połączenie z Grupą Lotos oraz PGNiG, co było działaniem nierzetelnym. Mimo ograniczonej wiedzy o warunkach i szacowanych skutkach planowanego połączenia spółek, Minister nie zapewnił takiego zakresu konsultacji i opiniowania wniosku o zgodę na ich połączenie, który pozwoliłby uzyskać obiektywną i pełną ocenę skutków tego połączenia. Nie skorzystał przykładowo z kompetencji Komitetu Ekonomicznego

Rady Ministrów lub innych organów pomocniczych Rady Ministrów, zaś z opinii prawnych zatrudnionego doradcy korzystał w sposób wybiórczy. Powołany w grudniu 2020 r. przez Ministra Zespół do spraw konsolidacji spółek polskiego sektora paliwowo-gazowego nie zapewniał obiektywnej rekomendacji, ponieważ był ciałem pomocniczym Ministra i, przykładowo, w pierwotnym jego składzie nie został uwzględniony Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, a później uczestniczył jedynie z głosem doradczym, a nie z głosem decyzyjnym. Minister Klimatu i Środowiska w Zespole konsolidacyjnym również miał tylko głos doradczy. W efekcie Minister Aktywów Państwowych nie weryfikując założeń i planowanych efektów połączenia ww. spółek, wydał w tym zakresie pozytywne decyzje i wnioskował do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na to połączenie.

Występując do Rady Ministrów o podjęcie uchwał w sprawie połączenia spółek sektora paliwowo-gazowego każdorazowo wnioskował o zastosowanie, na podstawie § 98 i § 99 Regulaminu pracy Rady Ministrów, trybu odrębnego podjęcia uchwały z pominięciem uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania Komisji Prawniczej i SKRM. To jeszcze bardziej ograniczało możliwość rzetelnej analizy wniosku o przedmiotowe połączenie. Wnioski Ministra o zastosowanie trybu odrębnego nie spełniały przesłanki pilności sprawy. Minister, jako członek Rady Ministrów zobowiązany do stosowania procedur *ustawy o Radzie Ministrów* i ww. Regulaminu powinien występować o zastosowanie trybu odrębnego w okolicznościach nadzwyczajnych, a w tej sytuacji takie okoliczności nie wystąpiły. [str. 48–63]

**Ryzyka  
dla bezpieczeństwa  
paliwowego  
wynikające  
z połączenia  
PKN Orlen z Grupą  
Lotos**

Mając na uwadze wskazany przez Radę Ministrów cel poprawy bezpieczeństwa energetycznego Polski i regionu, należy stwierdzić, że proces połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos, przy uwzględnieniu środków zaradczych uzgodnionych pomiędzy PKN Orlen i Komisją Europejską, zrodził istotne ryzyko dla bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym.

Nie został zrealizowany cel *Polityki Rządu RP* zapewnienia pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100 % udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów. Realizacja środków zaradczych spowodowała, że część takiej infrastruktury została przekazana podmiotom prywatnym, nad którymi Skarb Państwa nie posiada jakiegokolwiek kontroli właścicielskiej. Spółce Unimot, która zgodnie z rekomendacją KE miała pełnić na rynku paliw funkcję niezależnego operatora logistycznego, odsprzedano część baz paliwowych, zaś spółce Rafineria Gdańska sp. z o.o. – część pojemności magazynowych na ropę naftową.

Ponadto, na podstawie umów zawartych w ramach środków zaradczych przez PKN Orlen z Aramco, inwestor zagraniczny otrzymał prawo do dysponowania 50 % produktów wytworzonych w rafinerii w Gdańsku. Oznacza to, że w stosunku do stanu sprzed połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos podmioty z udziałem Skarbu Państwa straciły możliwość dysponowania produktami (benzyna, oleje napędowe) pochodzącymi z przetworzenia ok. 5 mld t ropy naftowej. Tym samym Skarb Państwa stracił wpływ na ok. 20 % rynku produktów rafineryjnych wytwarzanych w Polsce. Stwarza to ryzyko niepokrycia krajowego zapotrzebowania na te produkty, jeśli Aramco podjęłoby decyzję sprzedaży produktów, do których ma prawo, na rynkach zagranicznych.

Należy też zauważyć, że w ramach środków zaradczych Aramco uzyskało w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. prawo weta wobec kluczowych decyzji strategicznych w zakresie zarządzania spółką. Takie uprawnienia, aczkolwiek stosowane w praktyce ładu korporacyjnego, powodują iż strategiczne decyzje będą uzależnione od woli Aramco, a więc Skarb Państwa (nawet pośrednio poprzez udział w PKN Orlen) nie będzie miał możliwości realizowania poprzez działalność rafinerii w Gdańsku polityki gospodarczej Rady Ministrów. Minister nie dokonał analizy takiej pozycji Aramco w kontekście ryzyka dla bezpieczeństwa paliwowego Polski oraz polityki energetycznej państwa. Kwestia możliwości zbycia udziałów Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. została uregulowana w umowie tej spółki. Według jej postanowień możliwość

### **Efekty połączenia PKN Orlen, Grupy Lotos i PGNiG**

zablokowania odsprzedaży przez Aramco udziałów w tej spółce innemu podmiotowi posiada PKN Orlen, lecz takich uprawnień nie posiada Skarb Państwa. [str. 56, 71–74]

Ze względu na krótki okres od momentu połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos i PGNiG nie jest możliwa ocena, czy zgodnie z celem wyznaczonym przez Radę Ministrów w uchwale wyrażającej zgodę na to połączenie, nastąpiła poprawa efektywności operacyjnej w dotychczasowych obszarach działalności, takich jak wydobywanie i produkcja rafineryjna, oraz czy zwiększyła się efektywność pracy.

W wyniku tego połączenia PKN Orlen stał się koncernem multienergetycznym i znacznie zwiększył udział w krajowym rynku produktów naftowych, a także w rynku elektroenergetycznym oraz gazowym. Istotna część produktów rafineryjnych (ok. 20 % całego rynku polskiego) została jednak oddana zagranicznemu podmiotowi (Aramco) jako udziałowcowi w Rafinerii Gdańsk sp. z o.o.

Pozycja PKN Orlen na rynkach zagranicznych poprawiła się, jednak nie we wszystkich obszarach. Udział PKN Orlen w Czechach i krajach bałtyckich zwiększył się pod względem przerobu ropy odpowiednio o 6,8 punktów procentowych (do 58,9 %) oraz o 10,7 punktów procentowych (do 83,7 %). Udział w rynku detalicznym paliw spółka zwiększyła w Słowacji (do 5,6 %) oraz weszła na nowy rynek (węgierski z udziałem 4 %).

Udział PKN Orlen w rynku w Europie pod względem produkcji petrochemicznej nie zmienił się znacząco. Produkcja PTA<sup>3</sup> oraz PCW<sup>4</sup> pozostała na zbliżonym udziale (odpowiednio ok. 17,5 % oraz blisko 6 %), natomiast spadł udział PKN Orlen pod względem produkcji w Europie polietylenu (udział w 2022 r. na poziomie 4,3 % wobec 7,2 % w 2021 r.) oraz polipropylenu (4,4 % w 2022 r. wobec 6,5 % w 2021 r.).

---

<sup>3</sup> PTA – produkcja kwasu tereftalowego.

<sup>4</sup> PCW – produkcja polichlorku winylu.

## 4. WNIOSKI

---

<b>Prezes Rady Ministrów</b>	<p>Wyniki kontroli wskazują na potrzebę istotnej poprawy nadzoru nad strategicznymi obszarami sektora naftowego. NIK dostrzega w związku z tym potrzebę:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Wyznaczenia organu administracji rządowej odpowiedzialnego za realizację <i>Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym</i>.</li><li>2) Zapewnienia aktualizacji <i>Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym</i> w zakresie ustalenia terminów dokończenia niezrealizowanych zadań oraz osiągnięcia wszystkich celów tej Polityki.</li></ol>
<b>Minister Aktywów Państwowych</b>	<p>Zapewnienia w ramach ładu korporacyjnego w Grupie ORLEN ochrony interesu gospodarczego Skarbu Państwa oraz ochrony bezpieczeństwa paliwowego, poprzez nadanie walnemu zgromadzeniu akcjonariuszy PKN Orlen kompetencji w zakresie wyrażania zgody w kwestiach kluczowych z punktu widzenia polityki energetycznej Polski.</p>
<b>Minister Klimatu i Środowiska</b>	<p>Dokonania analizy, w ramach kompetencji właściwych ministrowi ds. energii, skutków działań PKN Orlen podjętych w związku z realizacją środków zaradczych określonych w procesie połączenia z Grupą Lotos, dla rynku naftowego i gazowego w Polsce, w tym poziomie bezpieczeństwa energetycznego Polski.</p>

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Realizacja strategii i programów rządowych dotyczących poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym

Strategiczne dokumenty rządowe, przyjęte w okresie objętym kontrolą (*Polityka Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym* oraz *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.*) były spójne w zakresie określenia celów związanych z bezpieczeństwem paliwowym. Nie zrealizowano jednak niektórych istotnych zadań dotyczących infrastruktury wodno-solankowej umożliwiających dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach*, nie dokonano przeniesienia wybranych aktywów Grupy Orlen na rzecz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa PERN i Gaz-System. Nieprawidłowości i zaniechania w przygotowaniu i realizacji tych dokumentów spowodowały, że administracja rządowa nie zapewniła warunków skutecznej realizacji celów w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym. W efekcie nie osiągnięto zakładanego celu objęcia przez państwo pełnej kontroli nad aktywami kluczowymi w zakresie transportu rurociągowego oraz magazynowania ropy naftowej i paliw ciekłych, ponieważ nie wyłączono spółki IKS Solino SA z Grupy Kapitałowej Orlen.

#### 5.1.1. Polityka Rządu RP

**Cele Polityki Rządu  
oraz zakres  
podmiotowy  
i przedmiotowy**

Polityka Rządu RP została przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 182/2017 w dniu 28 listopada 2017 r.

Polityka Rządu RP składała się z następujących części:

- I. Przedstawienia sytuacji infrastrukturalno-właścicielskiej w sektorze naftowym,
- II. Programu działań dla poprawy bezpieczeństwa paliwowego państwa w sektorze naftowym,
- III. Uzasadnienia Polityki Rządu RP.

Głównym celem *Polityki Rządu RP* było określenie działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa paliwowego Rzeczypospolitej Polskiej. Mając na uwadze powyższe, zdefiniowane zostały cele cząstkowe:

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

Narzędziami realizacji Polityki Rządu RP miały być działania legislacyjne, działania podejmowane w ramach wykonywania praw z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa oraz działania względem organów nadzorowanych i podległych.

Zadania wynikające z Polityki Rządu RP zostały przypisane organom administracji publicznej oraz spółkom z udziałem Skarbu Państwa. Termin realizacji Polityki Rządu RP określono na 12 miesięcy od dnia jej uchwalenia, czyli do listopada 2018 r.



Poszczególnym podmiotom przypisano następujące zadania:

1. Minister właściwy do spraw energii:
  - przedstawi w ciągu 3 miesięcy od dnia przyjęcia Polityki projekt ustawy o zmianie *ustawy o zapasach* zwiększającej rolę Agencji Rezerw Materiałowych w tworzeniu, utrzymywaniu i finansowaniu za pomocą systemu opłaty zapasowej zapasów interwencyjnych z docelowym poziomem posiadania zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw ciekłych w ilości odpowiadającej iloczynowi 60 dni i średniego dziennego przywozu netto ekwiwalentu ropy naftowej w poprzednim roku kalendarzowym (producenci i handlowcy – 30 dni);
  - zobowiąże PKN Orlen do przekazywania kwartalnych sprawozdań dotyczących realizacji zawartego w Polityce programu działań dotyczącego tej spółki;
  - będzie przekazywał kopie ww. sprawozdań Prezesowi Rady Ministrów oraz Pełnomocnikowi Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej.
2. Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej:
  - zobowiąże Gaz-System i PERN do przekazywania kwartalnych sprawozdań dotyczących realizacji zawartego w Polityce programu działań dotyczącego tych spółek;
  - będzie przekazywać kopie ww. sprawozdań Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi właściwemu do spraw energii.
3. Prezes Agencji Rezerw Materiałowych (obecnie Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych):
  - będzie konsekwentnie dążyć do zapewnienia koniecznego poziomu rozproszenia zapasów agencyjnych w ropie naftowej i paliwach oraz lokalizacji części zapasów agencyjnych w paliwach blisko głównych rynków konsumpcji;
  - będzie konsekwentnie dążyć do zmiany struktury zapasów agencyjnych poprzez zwiększenie udziału paliw ciekłych w ogólnej ilości zapasów.

### PERN

1. Wybuduje drugą nitkę rurociągu Pomorskiego (Płock–Gdańsk), której realizacja jest istotna i niezbędna dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Zapewni wsparcie dywersyfikacji dostaw ropy naftowej poprzez rozbudowę pojemności magazynowych na ropę naftową w Gdańsku w celu obsługi dostaw ropy ze źródeł alternatywnych do dostaw ropociągami z Federacji Rosyjskiej;
3. Będzie pełnić wiodącą rolę w magazynowaniu ropy i paliw, zajmując się bilansowaniem całego systemu magazynowego na ropę i paliwa, w tym rozbudową pojemności magazynowych zgodnie ze zidentyfikowanym zapotrzebowaniem;
4. W ciągu 12 miesięcy od przyjęcia Polityki Rządu RP dokona zakupu następujących aktywów należących do spółek GK PKN Orlen:
  - rurociągu Żółwieniec-PMRiP Góra,
  - rurociągu paliwowego PMRiP Góra-Wielowieś,
  - projektów inwestycyjnych mających na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach* – w zakresie rurociągów naftowych i paliwowych,
  - bazy paliwowej w Mościskach;
5. Zrealizuje zadania inwestycyjne dotyczące rurociągów naftowych i paliwowych umożliwiające dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach* w zakresie okresu uwolnienia całości zapasów interwencyjnych przy pełnym wykorzystaniu pojemności magazynu;

6. Wybuduje rurociąg paliwowy Boronów-Trzebinia pod warunkiem zawarcia długoterminowej umowy z PKN Orlen na jego wykorzystanie;
7. W terminie 6 miesięcy od dnia zakupu przez Gaz-System akcji Inowrocławskie Kopalnie Soli „Solino” S.A. – w porozumieniu z Gaz-System – przedłoży na ręce ministra właściwego do spraw energii oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej wieloletnią strategię rozwoju infrastruktury w sektorze naftowym, uwzględniając potrzeby w zakresie logistyki magazynowania, przesyłu, przeładunku ropy naftowej i paliw, wraz z harmonogramem jej realizacji.

### Gaz-System

1. W ciągu 12 miesięcy od przyjęcia Polityki Rządu RP dokona zakupu należących do spółek GK PKN Orlen:
  - akcji Inowrocławskie Kopalnie Soli „Solino” S.A.,
  - udziałów Kopalnia Soli Lubień Sp. z o.o.,
  - projektów inwestycyjnych mających na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach* – w zakresie infrastruktury wodno-solankowej;
2. Zrealizuje zadania inwestycyjne dotyczące infrastruktury wodno-solankowej umożliwiające dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach* w zakresie okresu uwolnienia całości zasobów interwencyjnych przy pełnym wykorzystaniu pojemności magazynu;
3. W ciągu 12 miesięcy od przyjęcia Polityki Rządu RP zawrze z PKN Orlen długoterminową umowę na świadczenie usługi magazynowania w PMRiP Góra ropy naftowej i paliw stanowiących zapasy obowiązkowe PKN Orlen;
4. Będzie udostępniał pojemności magazynowe PMRiP Góra w pierwszej kolejności na potrzeby zasobów interwencyjnych;
5. W celu pokrycia zapotrzebowania na solankę służącą do wytlaczania ropy naftowej i paliw z PMRiP Góra, zagospodaruje nowe złożo soli kamiennej;
6. Będzie współpracował z PERN w celu realizacji wieloletniej strategii rozwoju infrastruktury w sektorze naftowym – po jej przyjęciu przez Walne Zgromadzenie PERN.

### PKN ORLEN

1. W ciągu 12 miesięcy od przyjęcia Polityki Rządu RP spółki GK PKN Orlen dokonają sprzedaży na rzecz Gaz-System wszystkich:
  - akcji Inowrocławskie Kopalnie Soli „Solino” S.A.,
  - udziałów Kopalnia Soli Lubień Sp. z o.o.,
  - projektów inwestycyjnych mających na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach* – w zakresie infrastruktury wodno-solankowej;
2. W ciągu 12 miesięcy od przyjęcia Polityki Rządu RP spółki GK PKN Orlen dokonają sprzedaży na rzecz PERN następujących aktywów:
  - rurociągu Żółwieniec-PMRiP Góra,
  - rurociągu paliwowego PMRiP Góra-Wielowieś,
  - projektów inwestycyjnych mających na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach* – w zakresie rurociągów naftowych i paliwowych,
  - bazy paliwowej w Mościskach;
3. Spółki GK PKN Orlen umożliwią – od stycznia 2018 r. – przeprowadzenie w ciągu 3 kwartałów przez Gaz-System i PERN *due diligence* aktywów, o których mowa w pkt 1 i 2 powyżej;

4. W ciągu 12 miesięcy od przyjęcia Polityki Rządu RP spółki GK PKN Orlen zawarą z PERN umowę na wykorzystanie rurociągu paliwowego Boronów-Trzebinia;
5. Spółki GK PKN Orlen nie będą się angażować w budowę nowych rurociągów paliwowych oraz pojemności magazynowych przeznaczonych na zapasy agencyjne oraz zapasy obowiązkowe innych spółek;
6. Spółki GK PKN Orlen nie będą podejmować żadnych działań, w tym zawierać umów, które mogą uniemożliwić lub ograniczyć możliwość realizacji Polityki Rządu RP.

### Grupa Lotos

Spółki GK Lotos nie będą się angażować w budowę nowych rurociągów paliwowych oraz pojemności magazynowych przeznaczonych na zapasy agencyjne oraz zapasy obowiązkowe innych spółek.

Ponadto dostrzeżono potrzebę rozdzielenia funkcji podmiotów wytwarzających i obracających paliwami oraz podmiotów zajmujących się ich magazynowaniem i transportem, stąd też intencją rządu było, aby:

- PKN Orlen i Grupa Lotos skoncentrowały się na swojej działalności podstawowej, tj. na produkcji oraz obrocie paliwami,
- podmiotem wiodącym w zakresie transportu rurociągowego oraz magazynowania ropy i paliw był PERN,
- podmiotem odpowiedzialnym za zagospodarowanie nowego złoża soli kamiennej był Gaz-System.

Powyższe miało doprowadzić do:

- objęcia pełnej kontroli nad aktywami kluczowymi dla bezpieczeństwa paliwowego przez spółki ze 100 % udziałem Skarbu Państwa i sprawną realizację inwestycji istotnych dla bezpieczeństwa dostaw i magazynowania zapasów interwencyjnych,
- optymalizacji zarządzania aktywami logistycznymi ropy naftowej i paliw,
- efektywnej alokacji środków publicznych w zakresie nowych inwestycji magazynowych.

Polityka Rządu RP wskazywała, że w spółkach z częściowym udziałem Skarbu Państwa, Skarb Państwa będzie dążył do realizacji Programu działań poprzez wykonywanie praw ze swoich akcji.

Skutki finansowe realizacji Polityki Rządu RP w zakresie działań Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych (obecnie RARS) miały zostać pokryte ze środków zabezpieczonych w budżecie państwa, natomiast koszty realizacji budowy drugiej nitki rurociągu Pomorskiego miały zostać pokryte ze środków własnych PERN.

**Nie w pełni skuteczne narzędzia realizacji zadań określonych w Polityce Rządu RP**

Inicjatorem prac oraz autorem projektu *Polityki Rządu RP* był Pełnomocnik Rządu ds. SIE Piotr Naimski.

W odniesieniu do celów *Polityki Rządu RP* ustalono adekwatne zadania, lecz nie zapewniono właściwych narzędzi ich realizacji. Przypisując część zadań spółkom z udziałem Skarbu Państwa, nie wprowadzono regulacji nakładających na spółki obowiązku wykonania poszczególnych zadań. Rządowe Centrum Legislacji (RCL) wyraziło opinię, że projektowany dokument nie jest aktem normatywnym, zatem nie może być samodzielną podstawą kształtowania uprawnień oraz nakładania obowiązków na podmioty spoza administracji rządowej. Zalecono, aby działania ujęte w części II dokumentu *Program działań dla poprawy bezpieczeństwa paliwowego państwa w sektorze naftowym* sprecyzować, z uwzględnieniem sposobu ich realizacji, np. poprzez założenie opracowania projektów aktów normatywnych, z których wynikałyby określone obowiązki, czy też wskazywać na podjęcie określonych działań wobec wymienionych w dokumencie spółek w ramach wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, bądź też sformułować działania wyłącznie

**Niepełna realizacja  
Polityki Rządu RP  
i nieosiągnięcie  
jednego z trzech  
celów**

od strony ich celu. Analogiczna uwaga dotyczyła zobowiązania w *Programie działań* innych organów administracji publicznej do nałożenia tego rodzaju zobowiązań na wskazane spółki. Uwagi RCL zostały uwzględnione poprzez wskazanie, że w spółkach, których akcje w części należą do Skarbu Państwa, Skarb Państwa będzie dążyć do realizacji *Programu działań* poprzez wykonywanie praw ze swoich akcji. Przyjęte rozwiązanie opierało się więc na założeniu dobrej woli podmiotów, które miały wykonywać poszczególne zadania. W sytuacji, gdy jakiś podmiot odmówił wykonania nałożonych na niego zadań, nie było możliwości wyegzekwowania ich realizacji. W efekcie nie udało się wyegzekwować realizacji zadań określonych w *Polityce Rządu RP* od PKN Orlen – właściciela infrastruktury, do której prawa własności miały zostać zbyte na rzecz Gaz-System oraz PERN. Nie został zrealizowany cel nr 3. *Zapewnienie pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100 % udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów.*

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

Minister Klimatu i Środowiska, a następnie Minister Aktywów Państwowych (od grudnia 2019 r.) zaniechali wykonania obowiązków nałożonych na nich w *Polityce Rządu RP*, w zakresie wykonywania praw z akcji PKN Orlen. Byli bierni wobec braku realizacji zadania polegającego na zbyciu przez PKN Orlen aktywów na rzecz spółek ze 100 % udziałem Skarbu Państwa oraz zadania zwiększenia udziału państwa w tworzeniu zapasów, co miało zwiększać skuteczność interwencji w sytuacjach kryzysowych. Realizacja zadań *Polityki Rządu* w pozostałych spółkach została zainicjowana na podstawie pisma Pełnomocnika Rządu ds. SIE informującego o jej uchwaleniu przez RM. Spółki ze 100 % udziałem Skarbu Państwa, PERN i Gaz-System, przekazywały Pełnomocnikowi Rządu ds. SIE kwartalne sprawozdania z realizacji swojego zakresu *Programu działań*. PKN Orlen nie przekazywał tychże sprawozdań ministrowi właściwemu ds. energii.

Zasadniczym elementem *Polityki Rządu RP* było przekazanie IKS Solino SA, spółki zależnej od PKN Orlen, do Gaz-System, tj. spółki Skarbu Państwa działającej na podstawie ustawy i niepodlegającej prywatyzacji. *Polityka Rządu RP* stanowiła także, że jednoczesna realizacja projektów budowy podziemnych magazynów kawernowych na węglowodory przez Gaz-System i PKN Orlen odpowiednio na złożu Damasławek i Lubień Kujawski, jest wyrazem nieefektywnej organizacji sektora naftowego oraz, że działaniem najbardziej efektywnym ekonomicznie oraz operacyjnie byłaby integracja budowy nowych pojemności kawernowych w ręku jednego podmiotu.

**Minister właściwy  
ds. energii  
nie zrealizował  
żadnego z działań  
Polityki Rządu RP**

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

W przypadku pierwszego z ww. zadań, Minister zaniechał podjętych pierwotnie działań. Zadanie dotyczące zmian w strukturze zapasów wraz z zadaniami zbycia aktywów przez PKN Orlen miało na celu zapewnienie bardziej

scentralizowanego i tym samym skuteczniejszego systemu interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych.

W 2018 r., w terminie wynikającym z *Polityki Rządu RP*, podjęto w Ministerstwie Energii prace nad projektem ustawy o zmianie *ustawy o zapasach* zmieniającej system zapasów interwencyjnych. Zaplanowano, że w latach 2019–2024 nastąpi powiększenie zapasów agencyjnych tworzonych przez RARS (60 dni), przy jednoczesnym zmniejszeniu obowiązków tworzenia zapasów obowiązkowych przez producentów i handlowców (30 dni), a także zaproponowano zmianę obowiązujących od dnia 1 stycznia 2018 r. terminów dostępności fizycznej zapasów interwencyjnych ropy i paliw przechowywanych w Podziemnym Magazynie Ropy i Paliw w Górze, z uwagi na stwierdzone opóźnienia w realizacji inwestycji dostosowania PMRiP Góra do wymogów wówczas obowiązującej *ustawy o zapasach*. W ramach uzgodnień wewnątrzresortowych w kolejnej wersji projektu ustawy kwestię nowych terminów dostępności fizycznej zapasów interwencyjnych przechowywanych w PMRiP Góra uznano jako nadrzędną, rezygnując ze zmiany systemu zapasów interwencyjnych. Według ówczesnego Ministra Energii Krzysztofa Tchórzewskiego było to podyktowane wiedzą o okresowych niedoborach pojemności magazynowych, w tym na zapasy agencyjne, niedostatecznej podaży usługi magazynowej będącej wynikiem niedostosowania pojemności podziemnych magazynów IKS Solino SA do wymagań technicznych określonych w *ustawie o zapasach*, w odniesieniu do pojemności nominalnej tego magazynu.

W kwestii egzekwowania od PKN Orlen obowiązków informacyjnych Minister nie zobowiązał PKN Orlen do przekazywania sprawozdań z realizacji *Polityki Rządu RP*, nie wykorzystał przysługujących w tym zakresie kompetencji. Wobec nieprzekazywania przez spółkę przedmiotowych informacji Minister nie realizował też zadania przekazywania kopii w ww. sprawozdań do Prezesa RM i Pełnomocnika Rządu ds. SIE. Dopiero od grudnia 2018 r. Minister informował Szefa KPRM i Pełnomocnika Rządu ds. SIE, w odpowiedzi na otrzymywane pytania, że nie ma możliwości weryfikacji realizacji zadań nałożonych na PKN Orlen w *Polityce Rządu RP*, z uwagi na brak sprawozdań i narzędzi korporacyjnych, gdyż uprawnienia właścicielskie wobec spółki wykonywał Prezes RM. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że podawane przez Ministra powody jako przyczyny od niego niezależne, nie były prawdziwe. Minister podawał m.in. brak narzędzi korporacyjnych, tymczasem do czerwca 2018 r. nie skorzystał z nich w ramach uprawnień właścicielskich wobec PKN Orlen.

**Minister Aktywów Państwowych nie podjął działań zmierzających do realizacji Polityki Rządu RP przez PKN Orlen**

Minister Aktywów Państwowych nie podjął działań zmierzających do realizacji zadań określonych w *Polityce Rządu RP*, które wyznaczono mu jako reprezentantowi Skarbu Państwa w PKN Orlen. Od dnia 7 grudnia 2019 r. wykonując prawa z akcji Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen, był zobowiązany dążyć do realizacji *Programu działań*, wskazanego w *Polityce Rządu RP*, poprzez wykonywanie praw z akcji PKN Orlen. Na moment przejścia przez Ministra roli reprezentanta Skarbu Państwa w akcjonariacie tej spółki, nie zrealizowała ona następujących działań: zbycia przez spółki grupy kapitałowej Orlen na rzecz Gaz-System i PERN projektów inwestycyjnych mających na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach*, a także na rzecz Gaz-System wszystkich akcji spółki Inowrocławskie Kopalnie Soli „Solino” SA i udziałów spółki Kopalnia Soli Lubień sp. z o.o., a na rzecz PERN rurociągu Żółwieniec-PMRiP Góra, rurociągu paliwowego PMRiP Góra-Wielowieś oraz bazy paliwowej w Mościskach. Minister nie wykorzystał swych uprawnień właścicielskich w celu zapewnienia realizacji tych działań. Nie wykazał jakiegokolwiek inicjatywy także wówczas, gdy Rada Ministrów przyjęła PEP2040 (luty 2021 r.), wskazującą Ministra Aktywów Państwowych jako odpowiedzialnego za realizację działania 4C.1. *Uporządkowanie struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej* (termin realizacji – 2021 r.). W ramach tego działania należało m.in. doprowadzić do objęcia przez państwo pełnej kontroli nad aktywami kluczowymi w zakresie transportu rurociągowego oraz

magazynowania ropy naftowej i paliw ciekłych, a więc było to zadanie tożsame z zadaniami, jakie PKN Orlen miał wykonać w ramach *Polityki Rządu RP*.

Zaniechanie realizacji przez Ministra Aktywów Państwowych polityki rządu, określonej w ww. dokumentach przyjętych przez Radę Ministrów, stanowiło naruszenie obowiązków określonych w art. 7 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*<sup>5</sup>. Przepis ten wymaga, by członek Rady Ministrów realizował politykę ustaloną przez Radę Ministrów. Minister Aktywów Państwowych wyjaśnił swą bezczynność brakiem możliwości jakiegokolwiek działania w powyższym zakresie w ramach nadzoru właścicielskiego nad PKN Orlen, a także tym, że te zadania nie były adresowane do niego. Ustalenia kontroli NIK nie potwierdziły słuszności tych wyjaśnień. W ocenie NIK Minister nie skorzystał z któregośkolwiek z uprawnień przysługujących mu z tytułu reprezentowania Skarbu Państwa w spółce, np. wniesienia pod obrady walnego zgromadzenia projektu uchwały w sprawie realizacji *Polityki Rządu RP*. Z drugiej strony, jeśli Minister uważał, że nie ma możliwości podjąć jakichkolwiek działań, to nierzetelnym było zaniechanie powiadomienia Prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów o swoim stanowisku stwierdzającym brak ustawowych uprawnień do inicjowania prac związanych z realizacją polityki Rady Ministrów względem PKN Orlen. Stwierdzenie Ministra, że *Polityka Rządu RP* „nie nałożyła obowiązków na ministra właściwego do spraw aktywów państwowych” jest stwierdzeniem wprowadzającym w błąd. W ocenie NIK jakkolwiek literalnie nie wymieniono ministra właściwego ds. aktywów państwowych, lecz określono m.in., że Rada Ministrów przyjmuje opisany program działań wobec organów administracji państwowej oraz spółek, których akcje w całości lub w części należą do Skarbu Państwa. W tak określonym katalogu organów zawarty był także Minister Aktywów Państwowych. Wykonywał bowiem od dnia 7 grudnia 2019 r. prawa z akcji Skarbu Państwa w spółkach PKN Orlen i Grupa Lotos. Fakt, że zadania te miały być wykonane w terminie do listopada 2018 r., nie oznacza, że gdy Minister przejął zadania wykonywania praw z akcji ww. spółek, nie spoczywał na nim obowiązek określony w Polityce Rządu RP. W momencie przejęcia tych kompetencji przez Ministra część zadań wyznaczonych wobec PKN Orlen nie została wykonana, a więc podjęcie przez Ministra działań w celu dążenia do wykonania ich przez PKN Orlen było jego obowiązkiem. PKN Orlen we wrześniu 2020 r. oznajmił, że wstrzymuje działania dotyczące realizacji zadań określonych w Polityce Rządu RP z uwagi na toczące się postępowanie koncentracyjne przed Komisją Europejską w sprawie przejęcia kontroli nad Grupą Lotos, co Minister Aktywów Państwowych poparł i zaakceptował jako działanie właściwe.

**Pełnomocnik  
Rządu ds. SIE  
zrealizował działania  
Polityki Rządu RP**

Pełnomocnik Rządu ds. SIE prawidłowo realizował zadania przypisane mu w *Polityce Rządu RP* oraz sprawował nadzór nad realizacją zadań przez Gaz-System oraz PERN, wobec których wykonywał w imieniu Skarbu Państwa prawa właścicielskie. Spółki nadzorowane przez Pełnomocnika, z jego inicjatywy, podjęły się realizacji inwestycji strategicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa paliwowego państwa, między innymi dotyczących rozbudowy rurociągów naftowych i paliwowych umożliwiających dostosowanie PMRiP Góra do wymagań Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym* w zakresie uwolnienia całości zapasów interwencyjnych przy pełnym wykorzystaniu pojemności magazynu.

Pełnomocnik, przekazując terminowo kwartalne sprawozdania PERN i Gaz-System z realizacji *Polityki Rządu RP*, informował Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw energii o postępach i okolicznościach mających wpływ na stan realizacji zadań oraz o zagrożeniach i ryzykach związanych z dalszymi działaniami. Rzetelnie także przedstawił, na prośbę Prezesa Rady

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministra Klimatu, ocenę stanu realizacji zadań wykonywanych przez nadzorowane przez siebie spółki i wskazywał na problemy z wykonaniem niektórych z nich (odpowiednio w 2018 r., w 2019 r. i 2020 r.).

Pełnomocnik jako autor Polityki Rządu RP nie opracował i nie przedłożył Radzie Ministrów propozycji zmian tego dokumentu, które uwzględniałyby odstępstwa od zaplanowanych działań. Pełnomocnik podjął się natomiast analizy obecnej sytuacji sektora oraz potrzeby i sposobu aktualizacji tego dokumentu.

### Rządowa Agencja Rezerw Strategiczych

Zadania przewidziane dla RARS w Polityce Rządu RP dotyczyły zapewnienia koniecznego poziomu rozproszenia zapasów agencyjnych w ropie naftowej i paliwach oraz lokalizacji części zapasów agencyjnych w paliwach blisko rynków konsumpcji, a także zmiany struktury zapasów agencyjnych poprzez zwiększenie udziału paliw ciekłych w ogólnej ilości zapasów.

Do dnia 22 lutego 2021 r. RARS był jednostką podległą ministrowi właściwemu do spraw energii, a z tą datą nadzór nad RARS przejął Prezes Rady Ministrów.

RARS, zgodnie z *Polityką Rządu RP*, realizował zadania rozproszenia zapasów agencyjnych oraz lokalizacji części zapasów agencyjnych w paliwach, blisko głównych rynków konsumpcji. Zapasy agencyjne ropy naftowej przechowywano, w większości, w bliskiej odległości od zakładów rafineryjnych, co umożliwiało zapewnienie ciągłości dostaw surowca do instalacji przetwórczych, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Zapasy przechowywano w czterech bazach surowcowych PERN. Około 39 % zapasów agencyjnych ropy naftowej przechowywanych było w pojemnościach bezbiornikowych, w PMRiP Góra należącym do IKS Solino SA. Całą infrastrukturę, w której utrzymywano zapasy agencyjne ropy naftowej włączono w system rurociągowy PERN. Zapasy agencyjne paliw utrzymywano w 25 magazynach (bazy paliw PERN, terminale paliwowe PKN Orlen oraz infrastruktura Grupy Lotos – aktualnie PKN Orlen), ze szczególnym uwzględnieniem spełnienia wymogów ustawowych, dotyczących dostępności fizycznej w zakresie możliwości interwencyjnego uwalniania tych zapasów w okresie 90 dni. Od lutego 2017 r. RARS, na wniosek Ministra, monitorował proces dostosowania parametrów technicznych PMRiP Góra do wymogów *ustawy o zapasach*.

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

### PERN

Dla PERN przewidziano w Polityce Rządu RP realizację siedmiu działań, przy czym pięć zadań dotyczyło projektów inwestycyjnych w zakresie rozbudowy systemu infrastruktury logistycznej dla ropy naftowej i jej produktów, pozostałe dwa to zakup określonych aktywów od PKN Orlen i opracowanie, przy współudziale Gaz-System, wieloletniej strategii rozwoju infrastruktury w sektorze naftowym. Stopień wykonania zadań określonych w Polityce Rządu RP na koniec 2022 r. był następujący:

- zadanie nr 1 – II nitka rurociągu Pomorskiego – w realizacji,
- zadanie nr 2 – rozbudowa pojemności magazynowych na ropę naftową w Gdańsku – zrealizowane,

- zadanie nr 3 – rozbudowa pojemności magazynowych na ropę i paliwa – zrealizowano I i II etap, etap III w realizacji,
- zadanie nr 4 – przejęcie aktywów od PKN Orlen – nie zrealizowano,
- zadanie nr 5 – dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach* – w realizacji,
- zadanie nr 6 – budowa rurociągu paliwowego Boronów Trzebinia – zrealizowano,
- zadanie nr 7 – opracowanie strategii we współpracy z Gaz-System, po uprzednim nabyciu przez Gaz-System od PKN Orlen akcji IKS Solino SA – nie zrealizowano.

Szczegółowy przebieg realizacji zadań inwestycyjnych polegających na rozbudowie infrastruktury logistycznej dla ropy naftowej i paliw został opisany w rozdziale 5.3. Informacji o wynikach kontroli.

### Gaz-System

Gaz-System, w celu nabycia aktywów wskazanych w Polityce Rządu RP, zlecił badania mające na celu wycenę spółek Inowrocławskie Kopalnie Soli „Solino” SA oraz udziałów Kopalnia Soli Lubień sp. z o.o. oraz projektów inwestycyjnych wymienionych w Polityce Rządu. Podjął też rozmowy z PKN Orlen, od którego miał nabyć ww. aktywa, a także przekazał wstępną ofertę ich zakupu. Wobec wstrzymania rozmów przez PKN Orlen we wrześniu 2020 r. nie doszło do realizacji zadań wynikających z Polityki Rządu RP. Spółka poinformowała o tym Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej w sprawozdaniu za IV kwartał 2020 r. Nastąpiło to 15 stycznia 2021 r., tj. po trzech miesiącach od wstrzymania rozmów przez PKN Orlen. NIK wskazuje, że tak istotna informacja wskazująca na brak możliwości realizacji kluczowych celów Polityki Rządu powinna być przekazana Pełnomocnikowi Rządu ds. SIE niezwłocznie.

### PKN Orlen

W Polityce Rządu RP ustalono między innymi, że w ciągu 12 miesięcy od przyjęcia Polityki Rządu RP (tj. do 28 listopada 2018 r.) PKN Orlen dokona zbycia następujących aktywów na rzecz PERN: rurociąg Żółwieniec-PMRiP Góra, rurociąg paliwowy PMRiP Góra-Wielowieś, projekty inwestycyjne mające na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach* w zakresie rurociągów naftowych i paliwowych, bazy paliwowej w Mościskach. W tym samym terminie GK PKN Orlen miał zbyć na rzecz Gaz-System akcje Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” SA, udziałów Kopalni Soli Lubień sp. z o.o., projektów inwestycyjnych mających na celu dostosowanie PMRiP Góra do wymagań *ustawy o zapasach* w zakresie infrastruktury wodno-solankowej. W celu realizacji transakcji PKN Orlen przystąpił do badań *due diligence* poszczególnych aktywów. Prace nad *due diligence* rozpoczęto po podpisaniu w dniu 8 października 2018 r. przez PERN, Gaz-System i PKN Orlen umowy o współpracy oraz trybie udostępniania informacji. Pismem z dnia 12 czerwca 2019 r. PKN Orlen poinformował PERN o ograniczeniu prac projektowych związanych ze sprzedażą aktywów logistycznych i związanych z nimi projektów inwestycyjnych należących do PKN Orlen – wyłącznie do badania *due diligence*. Z kolei, korespondencja pomiędzy PKN Orlen i Gaz-System dotycząca realizacji zadań z Polityki Rządu RP prowadzona była do października 2020 r. wówczas PKN Orlen poinformował, że prace związane z zakupem IKS Solino i KS Lubień powinny zostać wstrzymane do czasu ostatecznego ustalenia formy przejęcia Grupy Lotos przez PKN Orlen.

PKN Orlen wstrzymał realizację Polityki Rządu RP ze względu na toczące się przed Komisją Europejską postępowanie koncentracyjne dotyczące połączenia z Grupą Lotos. Odroczenie miało trwać do czasu uzgodnienia z Komisją Europejską zakresu środków zaradczych. Po sfinalizowaniu połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos, spółka nie wznowiła realizacji zadań określonych w Polityce Rządu RP. Brak realizacji Polityki Rządu RP przez PKN Orlen, Prezes



Zarządu PKN Orlen uzasadnił tym, że Polityka Rządu RP nie wiąże Orlenu. Jego zdaniem potrzebna byłaby ustawowa realizacja drogi wyłączenia aktywów z PKN Orlen co oznaczałoby osłabienie operacyjnych możliwości spółki i zagrażałoby bezpieczeństwu energetycznemu.

### 5.1.2. Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. w zakresie działań dotyczących sektora naftowego

*Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, przyjęta uchwałą Rady Ministrów w dniu 2 lutego 2021 r.<sup>6</sup>, określiła w ramach czwartego celu szczegółowego *Rozwój rynków energii*, w części C *Rozwój rynku produktów naftowych i paliw alternatywnych, w tym biokomponentów i elektromobilności*, działanie 4C.1. *Uporządkowanie struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej*, w tym m.in. *objęcie przez państwo pełnej kontroli nad aktywami kluczowymi w zakresie transportu rurociągowego oraz magazynowania ropy naftowej i paliw ciekłych* z terminem wykonania w 2021 r. Za realizację tego zadania był odpowiedzialny m.in. Minister Aktywów Państwowych i spółki rafinerijne (czyli PKN Orlen i Grupa Lotos). PEP2040 podtrzymała zadania określone w ww. *Programie działań* zawartym w *Polityce Rządu RP*.

Minister Klimatu i Środowiska, jako odpowiedzialny za opracowanie PEP 2040 i koordynację jej realizacji, przeniósł do działań w obszarze sektora naftowego zadania z *Polityki Rządu RP*, nie uwzględniając nałożonych na niego zadań zmiany w strukturze zapasów interwencyjnych, zwiększającej rolę RARS w ich utrzymywaniu.

Cel szczegółowy nr 1 PEP 2040 zakładał Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych i miał zostać zrealizowany w całej perspektywie PEP 2040. Działanie 1.4. w ramach celu szczegółowego nr 1 dotyczyło *Zapewnienia możliwości pokrycia zapotrzebowania na ropę naftową*.

W zakresie dywersyfikacji źródeł dostaw i kierunków importu ropy naftowej Pełnomocnik Rządu ds. SIE sprawując nadzór właścicielski nad PERN, podjął działania zmierzające do rozbudowy wielkości magazynowych na ropę naftową w Bazie Gdańsk i Terminalu Naftowym Gdańsk. Obie inwestycje zostały zrealizowane odpowiednio w 2020 r. oraz 2021 r., co umożliwiło rafineriom w Gdańsku i Płocku sprowadzanie różnych gatunków surowca, od różnych dostawców i z różnych kierunków. Z informacji pozyskanych z MKiŚ, a także na podstawie komunikatów PKN Orlen przekazywanych w ramach relacji inwestorskich wynika, że spółka zdywersyfikowała źródła i kierunek dostaw ropy naftowej.

W ramach celu szczegółowego 3B *Dywersyfikacja dostaw ropy naftowej oraz rozbudowa infrastruktury ropy naftowej i paliw ciekłych*, PERN powierzono realizację działań: 3B.1. *Rozbudowa infrastruktury przesyłowej ropy naftowej – budowa drugiej nitki naftowego rurociągu Pomorskiego*, 3B.2. *Rozbudowa infrastruktury przesyłowej paliw ciekłych – przedłużenie rurociągu paliwowego Płock–Koluszki–Boronów poprzez budowę odcinka Boronów–Trzebinia*, 3B.3. *Odpowiednie dopasowanie zwiększonych zdolności magazynowej Terminala Naftowego w Gdańsku oraz bazy w Górkach*. Działanie 3B.4. *Cykliczna (co 2 lata) prognoza krajowego zapotrzebowania na pojemności magazynowe dla zapasów interwencyjnych i obrotowych paliw i ropy naftowej na okres 10 lat* powierzono RARS.

Działania przewidziane do realizacji przez PERN były tożsame z częścią działań określonych w Polityce Rządu RP i zostały zrealizowane, za wyjątkiem zadania 3B.1. będącego w trakcie realizacji. Działanie 3B.4. zostało zrealizowane. W 2021 r. Prezes RARS opublikował *Prognozę krajowego zapotrzebowania na paliwa oraz na pojemność magazynową dla zapasów interwencyjnych i obrotowych paliw i ropy naftowej na okres 10 lat (na lata 2021–2030)*. Prognoza zawiera określenie szacunkowej wielkości zapotrzebowania na paliwa oraz

<sup>6</sup> MP z 2021 r. poz. 264. Dalej: PEP2040.

wielkości zapotrzebowania na pojemności magazynowe jakie będą potrzebne do magazynowania zapasów interwencyjnych i obrotowych paliw i ropy naftowej w każdym roku z kolejnych dziesięciu lat kalendarzowych, które następują po roku sporządzenia prognozy.

Ponadto, w ramach celu szczegółowego nr 3 analizowane było rozszerzenie na terytorium Polski Europejskiej Sieci Rurociągów Paliwowych (CEPS – Central Europe Pipeline System). Jej rozszerzenie na Polskę i inne państwa bałtyckie może mieć, jak wskazano w PEP 2040, pozytywny wpływ na zabezpieczenie paliwowe ściany wschodniej NATO. W okresie objętym kontrolą analizy takie były prowadzone przy udziale Ministra Obrony Narodowej, Pełnomocnika Rządu ds. SIE, PERN i Ministra Klimatu i Środowiska. Przebieg prac nad rozbudową CEPS na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowi informację objętą ochroną w myśli Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o *ochronie informacji niejawnych*.

### Niezrealizowanie Cele 4C.1

W ramach celu szczegółowego nr 4C Rozwój rynku produktów naftowych i paliw alternatywnych, w tym biokomponentów i elektromobilności, odpowiedzialność za realizację działania 4C.1. *Uporządkowanie struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej* powierzono spółkom rafineryjnym (wówczas PKN Orlen, Grupie Lotos), PERN, Gaz-System, Ministrowi Aktywów Państwowych oraz Pełnomocnikowi Rządu ds. SIE. Działanie to było tożsame z celem Polityki Rządu RP dotyczącym wzmocnienia kontroli państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą logistyczną dla węglowodorów. Kwestię zaniechania realizacji zadań w tym zakresie przedstawiono w opisie realizacji Polityki Rządu RP.

PERN nie zrealizował ww. działania w swoim zakresie ze względu na zawieszenie prac przez PKN Orlen już w trakcie realizacji Polityki Rządu RP. Ponadto analizy wówczas wykonywane pokazały m.in., że przejęcie wybranych elementów infrastruktury, np. rurociągów łączących IKS Solino z siecią PERN, nie jest procesem opłacalnym dla PERN, natomiast realizacja zadań opłacalnych dla PERN, np. przejęcie bazy paliw w Mościskach, nie spotkały się z akceptacją PKN Orlen. PERN nie posiadał także informacji, czy po realizacji przez PKN Orlen środków zaradczych KE w wyniku których struktura rynku ulegnie znaczącym zmianom – możliwe będą dalsze zmiany struktury właścicielskiej w ramach infrastruktury paliwowej i czy zamiar objęcia przez państwo pełnej kontroli nad aktywami kluczowymi w zakresie transportu rurociągowego oraz magazynowania ropy naftowej i paliw ciekłych będzie kontynuowany.

Gaz-System w ramach celu 4C.1. został wyznaczony jako koordynator gospodarki solankowej oraz podmiot realizujący budowę nowych kawern magazynowych na węglowodory. Spółka podjęła działania celem zapewnienia solanki na potrzeby funkcjonowania PMRiP Góra. To zadanie było realizowane poprzez przygotowywanie działań inwestycyjnych na złożu w kopalni soli Damasławek. Według Gaz-System budowa magazynów kawernowych na węglowodory w Damasławku oraz, przez PKN Orlen, w Lubieniu Kujawskim będą względem siebie stanowiły konkurencję, co doprowadzi do obniżenia ceny za solankę dla obydwu producentów lub utrudnienia dostępu do zbytu dla jednego z nich. Zgodnie z zapisami w Polityce Rządu, działaniem najbardziej efektywnym ekonomicznie byłoby połączenie projektów budowy nowych pojemności kawernowych w zasobach jednego podmiotu.

Gaz-System prowadzi działania przygotowawcze do budowy podziemnych magazynów paliw w kopalni soli kamiennej w Damasławku. Zakończenie pierwszego etapu inwestycji planowane jest na 2044 r.

Ocena realizacji  
PEP 2040 dokonana  
przez Ministerstwo  
Klimatu i Środowiska

Minister Klimatu i Środowiska opublikował opracowane z własnej inicjatywy *Podsumowanie realizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. w 2021 r.*<sup>7</sup> Minister ocenił, że RARS prowadził działania mające na celu zwiększenie zapasów agencyjnych w 2021 r., zrealizowano dostawy 80 tys. m<sup>3</sup> benzyn silnikowych i 142,6 tys. m<sup>3</sup> oleju napędowego na poczet zapasów agencyjnych.

## 5.2. Działania w zakresie bezpieczeństwa zaopatrzenia kraju w ropę naftową i jej produkty

Minister właściwy ds. energii monitorował bezpieczeństwo zaopatrzenia rynku w ropę naftową oraz produkty naftowe, analizował bieżący poziom zapasów obowiązkowych oraz stan zapasów interwencyjnych, a także dostępność pojemności magazynowych na ropę naftową i paliwa. Podstawą monitorowania rynku były dane źródłowe pozyskiwane przez Agencję Rynku Energii SA na zlecenie Ministra, a także informacje i analizy Międzynarodowej Agencji Energetycznej, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz dane przekazywane przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych.

### 5.2.1. Monitoring rynku ropy naftowej i jej produktów

Istotnym źródłem wiedzy ministra właściwego ds. energii były posiedzenia *Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa*<sup>8</sup>, na których członkowie Rady Ministrów oraz przedstawiciele spółek sektora naftowego przekazywali informacje o sytuacji na rynku paliw, zapewnieniu dostaw ropy naftowej i jej produktów, kierunkach dostaw oraz o stanie infrastruktury logistycznej, a także bieżące informacje dotyczące wejścia na polski rynek naftowy nowego inwestora (Aramco) oraz wpływu sankcji UE na krajowy rynek paliwowy. Taka praktyka gromadzenia i analizowania danych o rynku paliwowym pozwalała na identyfikację ryzyk i ich bieżące zaadresowanie. Na bazie tych danych w Ministerstwie opracowywano informacje okresowe, które podlegały zatwierdzeniu przez członków Kierownictwa Ministerstwa. Wyniki prowadzonego monitoringu rynku produktów naftowych publikowano na stronie internetowej<sup>9</sup> w formie miesięcznych informacji pt. *Monitorowanie bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa*<sup>10</sup>. W 2022 r. działania Ministra skupiały się w szczególności na monitorowaniu dynamicznie zmieniającej się sytuacji na rynku ropy naftowej spowodowanej wojną w Ukrainie, przez co nie publikowano aktualnych informacji. Ostatnia opublikowana informacja prezentowała sytuację na rynku naftowym według stanu na luty 2022 r.

Informacje o bezpieczeństwie paliwowym były przekazywane Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup> oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o ile o nie wystąpiono.

Prognozy do 2040 r.  
przewidywały  
niewielki spadek  
zużycia ropy naftowej  
i jej produktów

Prognozy zapotrzebowania krajowego na ropę naftową i jej produkty w latach 2020–2040, prezentowane w PEP 2040 i *Prognozie* RARS z 2021 r., przewidywały niewielki spadek zużycia ropy naftowej i jej produktów

<sup>7</sup> <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski>

<sup>8</sup> Zespół powołany zarządzeniem Ministra Klimatu z dnia 26 marca 2020 r. (Dz. Urz. Ministra Klimatu poz. 18), kontynuuje prace przy Ministrze Klimatu i Środowiska.

<sup>9</sup> Odpowiednio na stronie internetowej [www.gov.pl/web/aktywa-państwowe](http://www.gov.pl/web/aktywa-państwowe) i dwa na stronie [www.gov.pl/web/klimat/ropa-i-gaz](http://www.gov.pl/web/klimat/ropa-i-gaz).

<sup>10</sup> Ostatnia opracowana w MKiŚ informacja o rynku paliw płynnych zatwierdzona przez Podsekretarza Stanu w MKiŚ z dnia 12 sierpnia 2022 r.

<sup>11</sup> M.in. informacje z czerwca 2020 r., 22 czerwca 2021 r., 22 lutego 2022 r., maja 2022 r.

w ostatnich latach prognozy<sup>12</sup>. Przyczynę tej tendencji upatrywano we wzroście gospodarczym, który jest siłą sprawczą utrzymania zapotrzebowania w tym sektorze naftowym, ale czynnikiem hamującym jest poprawa efektywności wynikająca z postępu technologicznego, podejmowane działania na rzecz lepszej organizacji usług przewozowych oraz rozwój infrastruktury transportowej, w tym sieci autostrad i dróg ekspresowych. W *Prognozie RARS* wskazywano, że w latach 2022–2023 zostanie utrzymany 3 % wzrost zapotrzebowania na paliwa ciekłe, natomiast w latach 2029–2030, z uwagi na rozwój rynku paliw alternatywnych, nastąpi jednoprocenowy spadek zapotrzebowania na paliwa ropopochodne. RARS szacował, że w okresie prognozy nastąpi 13 % wzrost zapotrzebowania na pojemności magazynowe na zapasy paliw.

Prezes RARS, wykonując obowiązki ustawowe<sup>13</sup>, od września 2020 r. corocznie przekazywał Ministrowi ocenę sytuacji na rynku magazynowym w zakresie zabezpieczenia magazynowania zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw oraz zapasów operacyjnych. Dostępne krajowe pojemności magazynowe, według oceny z dnia 29 września 2022 r., zabezpieczały potrzeby magazynowania zapasów interwencyjnych i operacyjnych na terenie Polski. Ponadto w okresie następnych pięciu lat, ma wystąpić nadwyżka pojemności magazynowych nad prognozami zapasów interwencyjnych i operacyjnych na poziomie od 5 % do 9 %. Szacowano także coroczne tempo wzrostu konsumpcji paliw w okresie najbliższych pięciu.

### 5.2.2. Zapasy interwencyjne ropy naftowej i jej produktów

NIK nie stwierdziła długoterminowych ryzyk w funkcjonowaniu systemu zapasów interwencyjnych.

**Prawidłowy poziom i rozmieszczenie zapasów interwencyjnych**

Ilość zapasów interwencyjnych, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r., zwiększyła się o 16,6 %<sup>14</sup>, w tym ilość zapasów agencyjnych zwiększyła się o 26,2 %<sup>15</sup>. Rozmieszczenie zapasów interwencyjnych charakteryzowało się dużą koncentracją, zarówno w odniesieniu do lokalizacji, jak i podmiotów utrzymujących zapasy interwencyjne. Dostępność zapasów interwencyjnych paliw, w okresie objętym kontrolą, zapewniały główne bazy paliw rozmieszczone na terytorium całego kraju. W grudniu 2022 r.<sup>16</sup>, zgodnie z wymaganiami dotyczącymi struktury produktowej zapasów, część zapasów interwencyjnych utrzymywana była w postaci paliw gotowych – benzyny silnikowej i oleju napędowego, których suma dostaw krajowych brutto paliw w poprzednim roku kalendarzowym stanowiła ponad 75 % zużycia krajowego brutto w przeliczeniu na ekwiwalent ropy naftowej. Jednocześnie każde z tych paliw było utrzymywane w ilości odpowiadającej, co najmniej 30 dniom jego średniego dziennego zużycia krajowego brutto w poprzednim roku kalendarzowym przeliczonego na ekwiwalent ropy naftowej.

**Opracowano Podręcznik postępowania interwencyjnego**

Minister opracował i zatwierdził *Podręcznik postępowania interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych na rynku naftowym i paliwowym w Polsce*<sup>17</sup>, wypełniając tym samym zobowiązania międzynarodowe wynikające z członkostwa w UE i w Międzynarodowej Agencji Energetycznej. Podręcznik zawierał rozwiązania służące zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego Polski w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej<sup>18</sup>. Uwzględnił także

<sup>12</sup> W PEP 2040 prezentowano spadek zużycia brutto ropy naftowej (o 1,8 %) i produktów naftowych (o 1,7 %).

<sup>13</sup> Art. 22a ust.2 *ustawy o zapasach*.

<sup>14</sup> Z 6 698 tys. ton do 7 807 tys. ton.

<sup>15</sup> Z 2 374 tys. ton do 2 996 tys. ton.

<sup>16</sup> Ocena wykonana na potrzeby Kierownictwa Ministerstwa, wg stanu na 31 grudnia 2022 r.

<sup>17</sup> Ostatnia wersja z maja 2021 r.

<sup>18</sup> Sytuacje kryzysowe – okoliczności skutkujące unieruchomieniem elementów infrastruktury naftowej i paliwowej w Polsce (scenariusze krajowe) lub czynniki warunkujące podjęcie działań interwencyjnych z uwagi na potrzebę wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej (scenariusz międzynarodowy).

analizę sytuacji wstrzymania tłoczenia ropy naftowej rurociągami Przyjaźń i Pomorskim. Podręcznik przewidywał zaangażowanie Rady Ministrów w podejmowanie działań interwencyjnych w sytuacjach łącznego występowania m.in. długotrwałych zakłóceń w dostawach ropy naftowej w skali międzynarodowej, znacznego obniżenia zapasów interwencyjnych, zastosowania mechanizmu racjonowania paliw, podjęcie działań kolektywnych na forum MAE. W okresie objętym kontrolą Minister nie zgłaszał potrzeb interwencji RM w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa. Decyzje Ministra o obniżeniu zapasów obowiązkowych wydawane na wniosek przedsiębiorców były wystarczającym narzędziem interwencji na rynku produktów naftowych.

Minister podejmował interwencje na rynku produktów naftowych w odpowiedzi na zewnętrzne przyczyny powodujące zakłócenia w jego prawidłowym funkcjonowaniu.

Przykładem interwencji Ministra było udzielenie w czerwcu 2020 r. spółkom paliwowym zgody na obniżenie zapasów poprzez wprowadzenie na rynek oleju napędowego i benzyn. Podstawą tej decyzji był skokowy wzrost sprzedaży tych paliw w okresie odmrażania gospodarki, ograniczonej z powodu epidemii koronawirusa i obawy związane z ciągłością dostaw do odbiorców. Terminy odtworzenia poziomu zapasów obowiązkowych wyznaczony początkowo na 31 grudnia 2020 r. ostatecznie przedłużono 31 grudnia 2021 r.

W dwóch przypadkach interwencja Ministra spowodowała, że w okresie od maja do listopada 2019 r. oraz od czerwca do grudnia 2022 r.<sup>19</sup> poziom zapasów został obniżony poniżej obowiązkowego 90-dniowego<sup>20</sup> poziomu wolumenu.

### **Obniżenie wymaganego poziomu zapasów w wyniku interwencji Ministra Klimatu i Środowiska**

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

W marcu i kwietniu 2022 r. Minister wydał trzy decyzje zezwalające spółkom sektora paliwowego na obniżenie zapasów obowiązkowych poprzez wprowadzenie na rynek określonych ilości ropy naftowej, oleju napędowego, benzyn i gazu płynnego LPG. Przyczynami wydania decyzji Ministra było zapewnienie bezpieczeństwa paliwowego państwa w sytuacji działań wojennych w Ukrainie i zbliżający się sezonowy wzrost konsumpcji paliw ciekłych, który ma miejsce w Polsce w II połowie każdego roku kalendarzowego. W uzasadnieniu decyzji odnotowano m.in. informacje MKiŚ i spółek o okresowym braku dostępności paliw na stacjach benzynowych po rozpoczęciu wojny w Ukrainie, zwiększony popyt na paliwa w związku z działaniami w Ukrainie i migracją uchodźców, sankcje nakładane na dostawy ropy z Federacji Rosyjskiej oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw gazu płynnego LPG. Terminy odtworzenia zapasów ropy naftowej i jej produktów ustalono do 31 grudnia 2022 r., gazu płynnego do 30 czerwca 2022 r., a następnie na wniosek przedsiębiorcy

<sup>19</sup> Ostatnia dostępna w trakcie kontroli w MKiŚ informacja RARS.

<sup>20</sup> Zapasy interwencyjne w ilości obliczonej zgodnie z zał. III Dyrektywy 2009/119/WE: w grudniu 2018 r. wynosiły 92 dni plus zapasy handlowe 22 dni, w grudniu 2019 r. wynosiły 91 dni plus 24 dni zapasów handlowych, w grudniu 2020 r. wynosiły 94 dni plus zapasy handlowe 23,5 dni, w grudniu 2021 r. wynosiły 98,1 dni plus zapasy handlowe 24,4 dni.

wyłużono do 31 grudnia 2022 r. W wyniku decyzji zezwalających na obniżenie zapasów obowiązkowych i decyzji Ministra ws. przeniesienia zapasów agencyjnych do rezerw strategicznych poziom zapasów obowiązkowych w okresie od czerwca do 31 grudnia 2022 r. obniżył się z 88,4 dni do 87,6 dni.

O obniżeniu poziomu zapasów Ministerstwo informowało Komisję Europejską. Ww. działania, wpisywały się w działania kolektywne UE, i zostały podjęte na wniosek producentów i handlowców, na podstawie wyników monitorowania rynku w reakcji na brak możliwości zaopatrzenia odbiorców w paliwa, skalę zakłóceń rynku, przekraczającą możliwości samodzielnych działań podmiotów gospodarczych, oraz trudny do oszacowania okres utrzymywania się zakłóceń na rynku naftowym.

Komisja Europejska w rekomendacji z dnia 6 grudnia 2022 r. w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej i produktów ropopochodnych wskazała, że państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne kroki w celu przywrócenia poziomów swoich zapasów interwencyjnych ropy naftowej do minimalnych poziomów wymaganych na podstawie art. 3 dyrektywy 2009/119/WE najpóźniej do dnia 31 marca 2023 r.

Minister zmienił decyzje wydane w marcu i kwietniu 2022 r. w sprawie obniżenia zapasów obowiązkowych ropy naftowej, jej produktów i gazu płynnego LPG. Na wniosek przedsiębiorców, Minister decyzją:

- z dnia 1 grudnia 2022 r. zezwolił na obniżenie zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw, z terminem odtworzenia zapasów do 31 marca 2023 r. Decyzję zezwalającą na obniżenie zapasów Minister podjął częściowo uwzględniając argumentację spółki w szczególności biorąc pod uwagę problemy dotyczące rynek paliw<sup>21</sup> spowodowane agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, a także problemy z zapewnieniem odpowiedniej logistyki transportu paliw;
- z dnia 16 grudnia 2022 r. zmienił wcześniej wydane decyzje zezwalając jednej ze spółek sektora paliwowego na obniżenie zapasów obowiązkowych paliw poprzez wprowadzenie na rynek zmniejszonych w stosunku do wcześniej wydanej decyzji wolumenów gazu płynnego z terminem odtworzenia zapasów zmienionym na dzień 30 czerwca 2023 r. Minister podzielił argumentację spółki w tym dotyczącą zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie dostaw LPG<sup>22</sup>.

W okresie objętym kontrolą RARS nie sygnalizował Ministrowi zagrożeń odtworzenia zapasów obowiązkowych obniżonych decyzjami, w tym decyzjami z 2022 r.

Ministerstwo opracowało wewnątrzresortowo, na podstawie informacji otrzymanych ze spółek naftowych, dokument pn. *Analiza odporności krajowego rynku na embargo na ropę oraz produkty naftowe dla transportu – dostępność ropy naftowej oraz paliw: oleju napędowego, benzyny, gazu płynnego LPG*<sup>23</sup>. Wnioski sformułowane w tym dokumencie stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

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

<sup>22</sup> Do zakończenia kontroli nie wprowadzono sankcji UE na import LPG z Federacji Rosyjskiej, nie były planowane ograniczenia lub całkowita rezygnacja z tego importu. Część przedsiębiorców samodzielnie zrezygnowała lub ograniczyła import LPG z Federacji Rosyjskiej.

<sup>23</sup> Dokument przygotowany w Departamencie Ropy i Paliw Transportowych w MKiŚ. W dniu 24 czerwca 2022 r. zatwierdzonych przez Podsekretarza Stanu w MKiŚ.

### Nowelizacja ustawy o zapasach w zakresie terminów uwalniania zapasów interwencyjnych

Zgodnie ze zmianą *ustawy o zapasach*, która weszła w życie 22 lipca 2014 r., dostępność fizyczna zapasów interwencyjnych ropy naftowej przechowywanych w magazynach bezzbiornikowych powinna być zapewniona od dnia 1 stycznia 2018 r. w okresie 150 dni, a od 1 stycznia 2024 r. – w okresie 90 dni. Jedyne kawernowy magazyn w Polsce na ropę naftową i paliwa należy do IKS Solino – spółki zależnej PKN Orlen, jego pojemność wynosi ponad 6,0 mln m<sup>3</sup>.

PKN Orlen do dnia 1 stycznia 2018 r. nie zakończył zadania pełnego dostosowania pojemności nominalnej PMRiP Góra do wymogów dostępności fizycznej *ustawy o zapasach*. W tej inwestycji największymi ryzykami obarczone są tzw. inwestycje liniowe polegające na budowie rurociągów ropy naftowej, produktów naftowych (paliw), wody technologicznej i solanki. Opóźnienia w ich realizacji wynikają głównie z trudności w nabywaniu praw do dysponowania gruntami i konieczności aktualizacji lub ponownego pozyskiwania decyzji administracyjnych, w tym na drodze sądowej wobec braku porozumień z właścicielami<sup>24</sup>.

Aby zapewnić wykonanie przepisów dostępności fizycznej, obowiązujących od dnia 1 stycznia 2018 r., PKN Orlen zmniejszył przechowywane w magazynach bezzbiornikowych wolumeny zapasów interwencyjnych ropy i paliw. W efekcie, w magazynie o pojemności nominalnej 6,0 mln m<sup>3</sup>, utrzymywano zapasy w ilości 4,5 mln m<sup>3</sup>.

Od 2018 r. w Ministerstwie procedowany był projekt zmiany *ustawy o zapasach* z dnia 5 kwietnia 2018 r., w którym zaproponowano m.in. przedłużenie terminów dostępności fizycznej PMRiP Góra dla ropy naftowej i paliw oraz nowe podejście do dostępności fizycznej magazynów na węglowodory. Postulowano:

- aby przechowywanie w magazynie, zbiornikowym i bezzbiornikowym zapasów interwencyjnych wiązało się z koniecznością spełnienia przez cały magazyn dostępności fizycznej zgodnej z *ustawą o zapasach*, w tym także dla zapasów handlowych;
- nowe terminy dostępności fizycznej zapasów w magazynach bezzbiornikowych ropy naftowej w okresie: 150 dni – od dnia 1 stycznia 2020 r.; 90 dni – od dnia 1 stycznia 2024 r., a dla paliw w okresie 90 dni od dnia 1 stycznia 2020 r.

Wprowadzenie zmian w zaproponowanym przez ME brzmieniu powodowałoby, że nie byłoby możliwe wykorzystywanie całej pojemności PMRiP Góra, w tym również pojemności na przechowywanie zapasów handlowych. PKN Orlen zwrócił się o uwzględnienie w projektowanych zmianach, specyfiki magazynu kawernowego, którego wykorzystanie na magazynowanie zapasów zostanie ograniczone, jeśli będzie obowiązywała zasada pojemności nominalnej. Spółka zwróciła się o wydłużenie terminów dostosowania dostępności fizycznej magazynu na zapasy paliw i ropy, odpowiednio do 2024 roku i do 2029 roku.

W projekcie ustawy, po poprawkach Ministra, zrezygnowano m.in. z definicji nominalnej pojemności magazynowej i zaproponowano wydłużone terminy dostępności fizycznej zapasów.<sup>25</sup> Wprowadzenie do projektu ustawy definicji nominalnej pojemności magazynowej oznaczało, że aby móc przechowywać w magazynie (zbiornikowym i bezzbiornikowym) zapasy interwencyjne, cały magazyn (w tym także dla zapasów handlowych) powinien spełniać wymagania dostępności fizycznej zgodne z *ustawą o zapasach*.

Propozycja w zakresie nowych terminów dostępności była następująca:

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

<sup>24</sup> <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykazprac-legislacyjny/r63032389057383,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-przygotowaniu-i-realizacjistrategicznych-inwe.html> [nr projektu UD141].

<sup>25</sup> Zmienione przepisy art. 3 ust. 13 i 14.

- dla paliw stanowiących zapasy interwencyjne w okresie 90 dni, od dnia 1 stycznia 2024 r. (było od dnia 1 stycznia 2018 r.).

Minister zaproponował również wprowadzenie do ustawy regulacji zapobiegających sytuacji niedoborów pojemności magazynowych dla podmiotów prowadzących działalność na rynku naftowym.

Zmiany *ustawy o zapasach*, zgodne z propozycjami wypracowanymi w ME, wprowadzono Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie *ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym* oraz ustawy – *Prawo energetyczne*<sup>26</sup>. Ustawa obowiązuje od dnia 13 sierpnia 2019 r.

Po wejściu w życie zmiany *ustawy o zapasach*, wprowadzającej obniżone parametry wytłaczania części zapasów interwencyjnych z magazynu bezzbiornikowego ropy naftowej i jej produktów, RARS, na wniosek Ministra, w październiku 2019 r. przeprowadził aktualizację scenariuszy optymalnej sekwencji uwalniania zapasów ropy i paliw, w tym z magazynu kawernowego. W 2019 r. RARS przeprowadził kontrolę dostępności zapasów interwencyjnych w PMRiP Góra, która nie wykazała nieprawidłowości<sup>27</sup>.

W celu ułatwienia realizacji modernizacji PMRiP Góra, przygotowano w Ministerstwie Aktywów Państwowych projekt zmiany *ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym*. W Ustawie z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie *ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym*<sup>28</sup> – tzw. specustawa naftowa, uwzględniono inwestycje dotyczące PMRiP Góra. Ustawa w nowym brzmieniu zapewniała rozwiązania ograniczające liczbę organów zaangażowanych w przygotowanie i realizację tej samej inwestycji oraz liczbę prowadzonych w tej samej sprawie postępowań. Miała na celu stworzenie ram prawnych ułatwiających i przyspieszających realizację rozpoczętego już programu inwestycyjnego, którego efektem będzie odczuwalny w najbliższych latach skutek w postaci zwiększenia dostępnych w PMRiP „Góra” pojemności magazynowych pod zapasy obowiązkowe oraz zapasy agencyjne ropy naftowej i paliw. Zarząd PKN Orlen w dniu 22 marca 2022 r. wydał potwierdzenie powierzenia przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym spółce IKS Solino SA.

### 5.2.3. Rezerwy strategiczne ropy naftowej i jej produktów

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

Od dnia 23 lutego 2021 r. za rezerwy strategiczne i nadzór nad RARS odpowiedzialny był Prezes Rady Ministrów.

W okresie objętym kontrolą podstawą tworzenia oraz utrzymywania przez RARS rezerw strategicznych, w tym również w zakresie produktów naftowych były:

- Rządowy Program Rezerw Strategicznych na lata 2017–2021<sup>29</sup>,
- Rządowy Program Rezerw Strategicznych na 2022–2026,

<sup>26</sup> Dz. U. poz. 1517.

<sup>27</sup> Także w sprawozdaniu dla Ministra za II półrocze 2022 r. Prezes RARS nie zgłaszał uwag do koncentracji zapasów PKN Orlen w magazynie PMRiP Góra, charakteryzującym się obniżonymi parametrami wytłoczenia.

<sup>28</sup> Dz. U. poz. 483.

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



**Brak sytuacji wymagających tworzenia rezerw strategicznych ponad wielkości wynikające z Programu Rezerw Strategicznych**

- decyzje o utworzeniu rezerw nieobjętych programem wydawane przez Ministra, a następnie Prezesa Rady Ministrów, oraz
- postanowienia art. 48a *ustawy o zapasach*.

Rządowe Programy Rezerw Strategicznych i decyzje w sprawie ich tworzenia stanowią informacje niejawne w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych*.

Prezes Rady Ministrów od dnia przejścia nadzoru nad RARS nie wydawał decyzji o utworzeniu rezerw strategicznych ropy naftowej w celu wykonania Programu na lata 2017–2021, jak i nie wydawał decyzji o tworzeniu rezerw tego produktu nieobjętych Programem. Nie były w tym zakresie zgłaszane żadne potrzeby od właściwych podmiotów, w tym w szczególności ministra właściwego do spraw energii.

Minister Klimatu i Środowiska, w okresie od lutego do maja 2022 r. kierując się przesłankami ustawowymi, na podstawie art. 48a *ustawy o zapasach*, wydał trzy decyzje<sup>30</sup> dotyczące przeniesienia części zapasów agencyjnych paliw do rezerw strategicznych. W ww. okresie zapasy interwencyjne wynosiły od 97,3 do 96,3 dni. Minister utworzył rezerwy strategiczne paliw m.in. w celu ich wydania poza granice Polski organom administracji rządowej Ukrainy. Wolumeny rezerw strategicznych, utworzonych przez Ministra na podstawie art. 48a *ustawy o rezerwach*, następnie udostępnionych i wydanych stanowią informacje niejawne w rozumieniu Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych*.

**Decyzje o przeniesieniu zapasów do rezerw strategicznych powinny jednocześnie zakładać możliwy termin ich odtworzenia**

W 2022 r.<sup>31</sup> Minister nie odtworzył zapasów agencyjnych przeniesionych do rezerw strategicznych zgodnie z art. 48a ust. 2 *ustawy o zapasach*, nie wystąpił o środki z rezerwy celowej przeznaczonej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych na odtworzenie zapasów agencyjnych zgodnie z art. 48a ust. 3 *ustawy o zapasach*. Odtworzenie ww. zapasów przeniesionych na rezerwy strategiczne będzie mogło nastąpić po uzyskaniu finansowania.

Zasadą powinno być zgłaszanie i planowanie wydatków budżetowych niezwłocznie i z odpowiednim wyprzedzeniem, aby zapewnić wpisywanie wszystkich dochodów i wydatków do planu wydatków budżetu państwa na dany rok lub ustawy budżetowej na następny rok. Zapasy agencyjne zawierające rezerwy strategiczne paliw stanowią, tak jak zapasy obowiązkowe przedsiębiorców, główne zaplecze reagowania na nieprzewidziane sytuacje kryzysowe na rynku produktów naftowych, w tym zapewnienie zaopatrzenia w paliwa dla służb ratowniczych i wojska.

**Prace nad Rządowym Programem Rezerw Strategicznych na lata 2022–2026**

Prace nad projektem Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2022–2026 rozpoczęły się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2021 r. i trwały do dnia 23 września 2022 r. Zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 2–4 *ustawy o rezerwach strategicznych*, w proces ten włączono członków Rady Ministrów, w tym ministra właściwego do spraw energii. Minister w dniu 14 października 2021 r. przekazał Szefowi KPRM m.in. ocenę ryzyka wystąpienia zagrożeń wykonaną w ramach opracowania planów zarządzania kryzysowego w sektorze paliw. W ocenie zidentyfikowano m.in. ryzyka zakłóceń w dostawach ropy naftowej, awarii infrastruktury odbioru i dystrybucji oraz zakłóceń w funkcjonowaniu systemu dostaw paliw na terenie całego kraju lub w poszczególnych jego regionach. Projekt Programu uwzględniał aktualne uwarunkowania jego opracowania, w tym wojnę w Ukrainie.

Na podstawie analizy zasad gromadzenia zapasów interwencyjnych produktów naftowych, poziomu przechowywanych zapasów oraz mechanizmu transferu ropy naftowej i/lub produktów naftowych do systemu rezerw strategicznych oceniono, że system ten wydaje się wystarczająco efektywny, aby zaspokoić dostęp do paliw w sytuacji kryzysowej na rynku. Analiza KPRM w zakresie możliwości utrzymywania asortymentów ropy naftowej i produktów naftowych w ujęciu globalnym dla wszystkich interesariuszy/odbiorców rezerw w układzie

<sup>30</sup> Z późniejszymi zmianami.

<sup>31</sup> Według stanu na dzień 19 grudnia 2022 r.

kolejnych lat, wykazała, że nie było podstaw do zwiększenia w projekcie Programu ilości utrzymywania przedmiotowych rezerw.

### 5.3. Rozbudowa infrastruktury logistycznej dla ropy naftowej i paliw

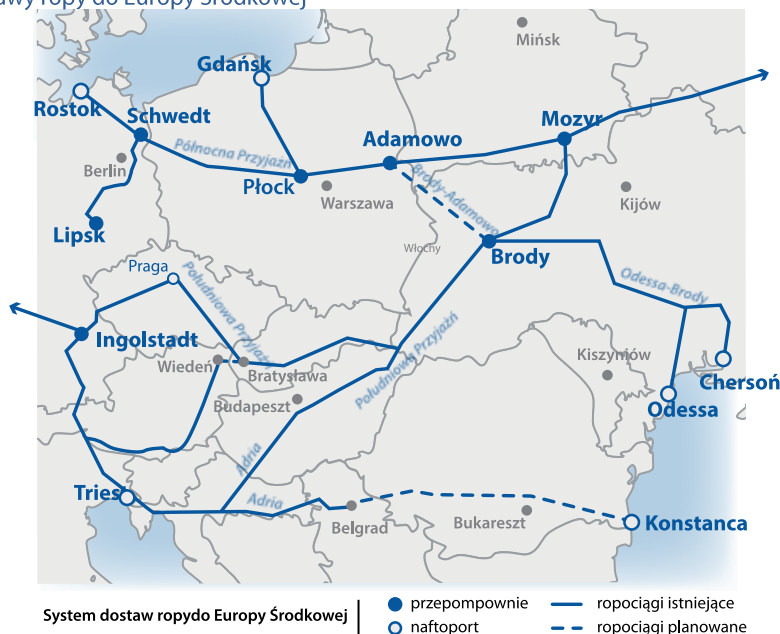
**Infrastruktura krajowa umożliwia odbiór wolumenów importu ropy naftowej z kierunków innych niż Federacja Rosyjska**

Krajowa infrastruktura logistyczna dla ropy naftowej oraz paliw zapewnia bezpieczeństwo ciągłości dostaw surowca i jego produktów do Polski, pozwala w sposób skuteczny dywersyfikować kierunki dostaw ropy naftowej oraz produktów ropopochodnych. Niezakłócone zaopatrzenie rynku w ropę naftową do polskich rafinerii oraz w paliwa na stacjach benzynowych – w czasie toczącej się u wschodnich granic wojny w Ukrainie – było możliwe dzięki kompleksowo działającej infrastrukturze krajowej.

Potencjał Naftoportu umożliwia przeładunek ponad 36,0 mln ton ropy naftowej oraz 4,0 mln ton produktów naftowych w skali roku. Kluczową rolę w zdolnościach przeładunkowych całego systemu odgrywają również bazy surowcowe w Gdańsku o łącznej pojemności 4,1 mln m<sup>3</sup>, w tym zlokalizowane na Terminalu Naftowym wraz ze stacjami pomp rurociągu pomorskiego w Pelplinie, Łasinie i Rypinie. Obiekty te umożliwiają elastyczny odbiór surowca z tankowców za pośrednictwem Naftoportu. W 2022 roku Naftoport odnotował po raz kolejny rekordowy wynik operacyjny w historii swojej działalności. Przeładunki ropy naftowej i paliw w wysokości 24,5 mln ton były o 37 % wyższe niż dotychczas największy obsłużony tonaż – 17,9 mln ton w 2021 r. W latach 2018–2020 przeładunki ogółem w Naftoporcie wyniosły odpowiednio: 14,9 mln ton, 12,8 mln ton oraz 16,8 mln ton.

Infrastruktura do transportu ropy naftowej składa się z trzech zasadniczych odcinków rurociągów. Są to odcinek wschodni i odcinek zachodni rurociągu Przyjaźń oraz rurociąg Pomorski. Wykorzystanie tej infrastruktury zmieniło się w wyniku wojny w Ukrainie i sankcji UE nałożonych na Federację Rosyjską. Wojna w Ukrainie zmieniła także plany dotyczące realizacji rurociągu Brody–Adamowo stanowiącego integralną część euroazjatyckiego korytarza pozwalającego na transport ropy z regionu Morza Kaspijskiego przez Azerbejdżan, Gruzję, Ukrainę do Polski oraz innych konsumentów europejskich. Ocena możliwości i zapotrzebowania na realizację tego projektu będzie możliwa dopiero po ustabilizowaniu sytuacji w Ukrainie.

Infografika nr 1  
Dostawy ropy do Europy Środkowej



Źródło: portal Energetyka24<sup>2</sup>.

<sup>32</sup> <https://energetyka24.com/ropa/szorstka-przyjazn-55-lat-funkcjonowania-ropociagu-druzba-analiza>

Rurociąg Przyjaźń od początku 2023 r. nie tłoczy rosyjskiej ropy na terenie Polski. Jego maksymalne zdolności przesyłowe umożliwiały tłoczenie na odcinku wschodnim 56 mln ton ropy rocznie, zaś na odcinku zachodnim 27 mln ton/rok. Odcinek zachodni, zwany także północną nitką w ujęciu całościowym biegu rurociągu, wykorzystywany jest do transportu surowca z Naftoportu w Gdańsku na potrzeby polskich i niemieckich rafinerii. Przesyłana nim jest ropa z Kazachstanu kupiona przez niemieckich klientów. Rosyjska ropa płynie jedynie nitką południową przez Ukrainę na potrzeby Słowacji, Węgier i Czech. Przesył odbywa się za zgodą Komisji Europejskiej na podstawie jedenastego pakietu unijnych sankcji<sup>33</sup> zakazującego importu rosyjskiej ropy rurociągiem Przyjaźń poza nielicznymi ww. wyjątkami. Od 2023 r. dostawy do rafinerii w Polsce odbywają się przede wszystkim drogą morską, z kierunków Morza Północnego, Afryki Zachodniej, basenu Morza Śródziemnego, a także Zatoki Perskiej i Meksykańskiej. W 2022 r. koncern PKN Orlen zawarł nowy kontrakt z Saudi Aramco zwiększający wolumen dostaw ropy naftowej z Arabii Saudyjskiej. Według danych POPiHN, polskie rafinerie przerobiły w 2022 roku prawie 27 mln ton ropy naftowej pochodzącej z Rosji, Norwegii i Arabii Saudyjskiej. Niemal całą produkcję rafineryjną skierowano na rynek krajowy, ale, podobnie jak w latach poprzednich, nie wystarczało to na pokrycie popytu, dlatego konieczny był import uzupełniający<sup>34</sup>. Import benzyn silnikowych pochodził z Niemiec i Słowacji, natomiast olej napędowy importowany był głównie z Rosji i Niemiec.

### **Terminal w Dębogórze obsługuje import paliw realizowany drogą morską**

Istotną rolę w systemie zdywersyfikowanego zaopatrzenia Polski w paliwa płynne odgrywa Terminal produktów naftowych w Dębogórze. Baza umożliwia import paliwa na znaczną skalę drogą morską z dowolnego regionu świata. W I półroczu 2023 roku terminal w Dębogórze przyjął ponad 1,7 mln m<sup>3</sup> oleju napędowego, czyli prawie 60 proc. więcej niż w analogicznym okresie roku 2022. PERN modernizuje również infrastrukturę kolejową w celu zwiększenia dystrybucji paliwa w głąb kraju. Docelowo z bazy będzie mogło wyjechać co najmniej sześć składów kolejowych dziennie, każdy po 30 cystern, czyli ok. 2 tys. m<sup>3</sup> paliw<sup>35</sup>.

Transport paliw płynnych takich jak benzyny, olej napędowy oraz lekki olej opałowy odbywa się dalekosięznymi rurociągami produktowymi. Tłoczenia paliw odbywają się na następujących trasach:

- Płock – Nowa Wieś Wielka – Rejowiec (kierunek: Bydgoszcz – Poznań)

Na trasie z Płocka do Nowej Wsi Wielkiej PERN ma możliwość transportowania rocznie 2,8 mln m<sup>3</sup> paliw. Przedłużeniem rurociągu do Rejowca Spółka może przestać 2,2 mln m<sup>3</sup> paliw na rok.

- Płock – Mościska – Emilianów (kierunek: Warszawa)

Rurociągiem tym PERN ma możliwość transportowania z Płocka do Mościsk około 2,1 mln m<sup>3</sup> a do Emilianowa około 1,5 mln m<sup>3</sup> paliw rocznie.

- Płock – Koluszki – Boronów (kierunek: Łódź – Częstochowa)

Trasa Płock – Koluszki to najbardziej wydajny odcinek z rurociągów paliwowych PERN S.A. Osiąga on roczną przepustowość na poziomie 4,9 mln m<sup>3</sup> paliw, zaś jego przedłużenie z Koluшек do Boronowa około 2,4 mln m<sup>3</sup> paliw rocznie.

Pięć największych baz paliwowych: w Koluškach, Nowej Wsi Wielkiej, Boronowie, Rejowcu i Emilianowie jest połączonych rurociągami paliwowymi z rafinerią w Płocku. Łączna długość wszystkich odcinków wynosi około 620 kilometrów. Pojemność baz magazynowych na produkty naftowe, według stanu na I pół. 2022 r., wynosiła łącznie 2,4 mln m<sup>3</sup>.

<sup>33</sup> Według stanu na dzień 23 czerwca 2023 r.

<sup>34</sup> Na podstawie raportu Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego za 2022 rok.

<sup>35</sup> Wypowiedź Prezesa Zarządu PERN dla portalmorski.pl z dnia 24 sierpnia 2023 r. <https://www.portalmorski.pl/wiadomosci/porty-logistyka/54050-pern-i-port-gdynia-400-mln-zl-w-inwestycje-paliwowe>.

## Infografika nr 2

## Sieć rurociągów paliwowych łącząca główne bazy paliwowe w Polsce



Źródło: PERN.

\*rurociąg Boronów – Trzebinia został oddany do eksploatacji w dniu 1 lutego 2023 r.

Inwestycje, realizowane w okresie objętym kontrolą, polegały na rozbudowie i modernizacji obecnej infrastruktury logistycznej dla ropy naftowej i paliw, i miały na celu zwiększenie bezpieczeństwa paliwowego państwa.

### 5.3.1. Przygotowanie realizacji II nitki Rurociągu Pomorskiego

Rurociąg Pomorski stanowi jeden z elementów technologicznego układu przesyłowego rurociągów dalekosiężnych PERN na Odcinku Pomorskim, służącym do przesyłu ropy naftowej na trasie Baza Miszewko Strzałkowskie – Baza Gdańsk, jak również w kierunku przeciwnym z Bazy Gdańsk do Bazy Miszewko Strzałkowskie. Trasa I nitki Odcinka Pomorskiego o długości około 236 km, przebiega przez województwo mazowieckie, kujawsko-pomorskie i pomorskie, na terenach następujących gmin:

- województwo mazowieckie: Słupno, Radzanowo, Bielsk, Gozdowo, Mochowo, Szczutowo, Sierpc;
- województwo kujawsko-pomorskie: Rogowo, Rypin, Osiek, Brodnica, Bobrowo, Jabłonowo Pomorskie, Świecie nad Osą, Łasin;
- województwo pomorskie: Gardeja, Kwidzyn, Ryjowo, Gniew, Pelplin, Subkowy, Tczew, Pszczółki, Suchy Dąb, Cedry Wielkie, Pruszcz Gdański i miasto Gdańsk.

Charakterystyczne parametry istniejącego rurociągu to: średnica nominalna – DN 800, długość części liniowej – ok. 236 km, ciśnienie nominalne – PN 5,5 MPa, max. ciśnienie robocze – MOP 5,4 MPa. Istniejące elementy infrastruktury technicznej służącej do obsługi Rurociągu Pomorskiego rozlokowane są w dwóch bazach magazynowych Baza Gdańsk i Baza Miszewko Strzałkowskie oraz trzech stacjach pomp Pelplin, Łasin i Rypin. Na trasie rurociągu zlokalizowanych jest 19 stacji zasuw.

NIK wskazuje, że wykorzystywana obecnie infrastruktura przesyłowa Odcinka Pomorskiego, pomimo rewersyjnego charakteru, stanowi jedyną arterię i z uwagi na brak zastępowalności inną infrastrukturą logistyczną jest najsłabszym ogniwem systemu transportu rurociągowego ropy naftowej.

W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej lub kumulacji incydentów naruszenia bezpieczeństwa na tym odcinku rurociągu istnieje wysokie ryzyko długotrwałego zatrzymania tłoczenia ropy naftowej i w konsekwencji destabilizacji łańcucha logistyki dostaw do najważniejszej polskiej rafinerii.

Planowane przedsięwzięcie obejmuje budowę części liniowej II nitki rurociągu Pomorskiego oraz rozbudowę istniejących obiektów. Celem inwestycji jest stworzenie dodatkowej infrastruktury zabezpieczającej transport ropy naftowej na Odcinku Pomorskim. Planowana trasa rurociągu ropy naftowej będzie biegła wzdłuż istniejącej I nitki rurociągu. Rurociąg ma pracować dwukierunkowo, niezależnie od funkcjonowania istniejącej magistrali. Według wstępnych szacunków parametry techniczne rurociągu o planowanej długości 240 km pozwolą na przesył na trasie Baza Miszewko Strzałkowskie – Baza Gdańsk blisko 25 mln ton ropy rocznie.

### Infografika nr 3

Podstawowe dane dotyczące II nitki rurociągu Pomorskiego.



Źródło: PERN.

Prace analityczne i projektowe dotyczące budowy II nitki rurociągu Pomorskiego wskazywały jako możliwy termin zakończenia realizacji całego projektu datę sierpień 2028 r. Szacowane nakłady inwestycyjne określone zostały w Studium wykonalności z 2019 r. bez uwzględnienia kosztów nabycia lub pozyskania praw do gruntów pod trasę planowanego rurociągu.

**Analizy ekonomiczne wykazały, że Projekt nie jest opłacalny**

Po wejściu w życie w dniu 18 kwietnia 2019 r. *ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym* wskazano możliwość przyspieszenia realizacji inwestycji i wcześniejszego zakończenia prac, tj. w dniu 29 grudnia 2023 r. Ponadto w 2019 r. zakończono inwentaryzację środowiska i rozpoczęto prace w celu pozyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Następnie zwiększono nakłady inwestycyjne. W 2019 r. PERN przeprowadził, w oparciu o przyjęte założenia inwestycyjne, analizę ekonomiczną, dla oceny wpływu realizacji planowanej inwestycji na efektywność ekonomiczną działalności spółki, przy założeniu uruchomienia rurociągu w styczniu 2024 r. Wyniki analizy wykazały, że Projekt nie jest opłacalny ekonomicznie.

Organy korporacyjne PERN w grudniu 2019 r. wyraziły zgodę na realizację Projektu i nabycie składników aktywów trwałych.

### W fazie przygotowania Projekt wygenerował liczne opóźnienia

W dniu 23 lipca 2020 r. zakończono prace nad projektem wstępnym, a w dniu 12 lipca 2021 r. uzyskano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (8 tygodni opóźnienia w stosunku do harmonogramu bazowego). W dniu 15 lutego 2022 r. (6,5 miesiąca opóźnienia w stosunku do terminu bazowego) zakończono procedurę wydawania decyzji lokalizacyjnych w trybie *ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym*. Opóźnienie w zakresie pozyskania decyzji środowiskowej wynikało z konieczności uzupełnienia na wezwanie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie *Raportu o oddziaływaniu na środowisko* o wykonanie dodatkowych pomiarów emisji do atmosfery szkodliwych substancji oraz opisu zasad gospodarki odpadami w fazie budowy, eksploatacji i likwidacji przedsięwzięcia. Opóźnienie w zakresie pozyskania decyzji lokalizacyjnych wynikało z konieczności ponownego złożenia do wojewody pomorskiego wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej dla strategicznej inwestycji w sektorze naftowym na terenie działek ewidencyjnych w województwie pomorskim w wyniku wycofania z pierwotnego wniosku nieruchomości będących we władaniu Grupy Lotos.

Według stanu na koniec lipca 2022 r. opóźniona była realizacja następujących kamieni milowych w Projekcie: opracowanie dokumentacji projektowej (termin bazowy 5 lipca 2021 r., termin aktualny – 30 sierpnia 2022 r.) oraz wydanie decyzji pozwolenia na budowę (termin bazowy – 27 września 2021 r., termin aktualny – 19 października 2022 r.). W związku z opóźnieniami PERN formułował i realizował plany naprawcze, celem przyspieszenia prac związanych z opiniowaniem projektów wykonawczych oraz pozostałej dokumentacji. Łączne nakłady poniesione na realizację projektu koniec 2022 r. wyniosły 2,35 % nakładów planowanych, dotyczyły realizacji umowy na wykonanie inwentaryzacji przyrodniczej i pozyskanie decyzji o oddziaływaniu na środowisko, wykonania Studium Wykonalności, realizacji umowy na wykonanie dokumentacji projektowej i pozyskanie decyzji administracyjnych (z wyłączeniem decyzji środowiskowej), oraz umowy w zakresie pełnienia funkcji inżyniera na etapie przygotowania i realizacji inwestycji pozostałych kosztów.

Wybór wykonawców ww. robót nastąpił w trybie przetargu nieograniczonego – zgodnie z Regulaminem Zakupów w PERN.

W związku z istotnymi zmianami, które miały miejsce w otoczeniu spółki PERN, w szczególności przejęcie w 2022 r. Grupy Lotos przez PKN Orlen oraz potencjalne konsekwencje tej transakcji dla logistyki naftowej, PERN prowadził analizy realizacji projektu w formule budowy rurociągu surowcowego i rozważał ewentualną korektę formuły Projektu. Zmiana koncepcji uwzględniała m.in. wykorzystanie w pełni nadmorskich terminali naftowych PERN, takich jak Dębogórze.

### 5.3.2. Budowa nowych pojemności magazynowych na ropę naftową

W celu zapewnienia wsparcia dywersyfikacji dostaw ropy naftowej, PERN w okresie objętym kontrolą realizował inwestycje rozbudowy pojemności magazynowych na ropę naftową w bazach PERN w Gdańsku, w postaci dwóch projektów: Terminal Naftowy Gdańsk II etap oraz Rozbudowa infrastruktury magazynowej dla ropy naftowej w Bazie Gdańsk.

W wyniku przeprowadzonych analiz dokonano zwiększenia planowanych wielkości pojemności magazynowych

### Terminal naftowy w gdańsku II etap

Pierwsze prace projektowe rozpoczęły się w 2016 roku, wówczas oszacowano, że zakończenie projektu jest realne w lipcu 2020 r. Założono wybudowanie trzech zbiorników na produkty chemiczne (olej napędowy, paliwo lotnicze, metanol) o pojemności 85 000 m<sup>3</sup> każdy oraz dwa zbiorniki dla ropy naftowej o pojemności 37 500 m<sup>3</sup> każdy. W związku z przeprowadzoną analizą finansową projektu i wykazaniem jego niskiej rentowności, podjęto decyzję o zmianie zakresu projektu i wybudowanie pięciu zbiorników do magazynowania ropy naftowej (trzech o pojemności po 85 000 m<sup>3</sup> oraz dwóch o pojemności po 37 500 m<sup>3</sup> każdy – łącznie 330 000 m<sup>3</sup>). Następnie, w związku ze zidentyfikowaniem, iż planowana pojemność magazynowa jest niewystarczająca w stosunku do konsumpcji krajowej, zaplanowano zwiększenie pojemności magazynowej do 390 000 m<sup>3</sup> (3 x 100 000 m<sup>3</sup> oraz 2 x 45 000 m<sup>3</sup>). Nakłady inwestycyjne zostały określone we wrześniu 2018 r.

Po przeprowadzeniu w IV kw. 2018 r. postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na wybór generalnego wykonawcy inwestycji wyrażono warunkową zgodę na zawarcie umowy na kompleksowe wykonanie tego projektu. Warunkiem jednak było uzyskanie zgody NWZ PERN na zwiększenie szacowanych nakładów inwestycyjnych, co wynikało z wyższej niż planowano wysokości uzyskanej najkorzystniejszej oferty w przedmiotowym postępowaniu. Dla oceny opłacalności przedmiotowej inwestycji z uwzględnieniem uzyskanej wartości najkorzystniejszej oferty w przeprowadzonym postępowaniu Spółka zaktualizowała biznesplan inwestycji, który przy założeniu planowanych przychodów oraz kosztów wskazywał na jej rentowność.

Umowa z generalnym wykonawcą inwestycji zawarta w dniu 16 stycznia 2019 r. była dziesięciokrotnie aneksowana. Zawarcie wszystkich aneksów do umowy z wykonawcą było poprzedzono pozytywną opinią wyrażoną przez inżyniera budowy. Najważniejsze zmiany, skutkujące zmianą zakresu przedmiotu umowy, terminami jej realizacji oraz wynagrodzenia dla wykonawcy, miały związek z wystąpieniem kolizji pod zbiornikiem nr 185 i koniecznością jej usunięcia. Spółka dokonała podziału inwestycji na dwa etapy:

- etap I dot. zbiorników nr: 170, 175, 180, 190 z terminem przekazania ich do eksploatacji do 16 października 2020 r.
- etap II dot. zbiornika nr 185 z przesunięciem terminu oddania do eksploatacji tego zbiornika o 10 miesięcy, tj. do 23 sierpnia 2021 r. Z tytułu usunięcia kolizji pod zbiornikiem nr 185 wzrosło także wynagrodzenie wykonawcy.

PERN wdrożył Politykę jakości w oparciu o ustanowiony w Spółce System Zarządzania Jakością (SZJ), zdefiniowane zostały procesy główne i pomocnicze dla przedmiotowej inwestycji, procedury oraz instrukcje i inne dokumenty systemowe. PERN oraz inżynier budowy monitorowali i wykonywali pomiary na odpowiednich etapach procesu realizacji projektu. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w Planie Kontroli i Badań zostały przeprowadzone inspekcje i audyty, zarówno na terenie budowy jak i w zakładach prefabrykacji, co zostało udokumentowane w raportach z przeprowadzenia inspekcji/audytu według SZJ.

Zbiorniki nr: 170, 175, 180, 190 zostały przekazane do eksploatacji w dniu 26 października 2020 r. Zbiornik nr 185 został przekazany do eksploatacji w dniu 23 sierpnia 2021 r.

W dniu 30 września 2021 r. cały projekt został zamknięty.

### **Rozbudowa infrastruktury magazynowej dla ropy naftowej w Bazie Gdańsk**

**Inwestycji towarzyszyły trudności od samego początku jej realizacji**

Realizacja inwestycji w oparciu o wstępne założenia nie powiodła się gdyż PERN nie posiadał prawa do terenu prowadzonej inwestycji. Projekt zainicjowany uchwałą Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy PERN w 2011 r. został zamknięty po czterech latach, w 2015 r. Przeprowadzona wówczas analiza kosztów inwestorskich wykazała konieczność uzyskania nowych zgód organów korporacyjnych w zakresie zwiększenia wartości budowanych aktywów trwałych.

W dniu 26 października 2016 r. Spółka zawarła w trybie z wolnej ręki umowę o wprowadzenie zmian w zakresie dokumentacji opracowanej na wcześniejszym etapie realizacji projektu, polegających na aktualizacji projektu budowlanego i uzyskaniu wymaganych przepisami decyzji (z uwagi na znaczące zmiany w prawie), jak również obejmujących wprowadzenie zmian do projektów wykonawczych, co miało na celu zwiększenie pojemności eksploatacyjnej zbiorników.

Zarząd Spółki w I kw. 2017 r. uzyskał wymagane zgody korporacyjne na zakup nieruchomości o powierzchni 50 264 m<sup>2</sup> przeznaczonej pod budowę zbiorników oraz infrastruktury towarzyszącej, a także zgodę na nabycie składników aktywów trwałych w postaci dwóch zbiorników magazynowych przeznaczonych do magazynowania ropy naftowej o pojemności 100 000 m<sup>3</sup> każdy wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Z przeprowadzonej na zlecenie PERN aktualizacji kosztorysów inwestorskich wynikała konieczność zwiększenia nakładów inwestycyjnych.

W grudniu 2017 r. zatwierdzono wyniki postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na realizację zamówienia polegającego na rozbudowie parku zbiornikowego Bazy Gdańsk, obejmującego budowę dwóch zbiorników o pojemności 100 tys. m<sup>3</sup> każdy wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Najkorzystniejsza oferta została złożona przez Konsorcjum Spółek. W dniu 30 stycznia 2018 r. PERN zawarł Umowę z Konsorcjum Spółek o Generalne Wykonawstwo Inwestycji (Umowa GWI) – Rozbudowa parku zbiornikowego w Bazie Gdańsk. Termin zakończenia został określony jako nie później niż 25 miesięcy od dnia przekazania Placu Budowy Zbiorników, tj. od dnia 26 marca 2018 r. W trakcie realizacji Projektu zawarto łącznie sześć aneksów do umowy z generalnym wykonawcą. Wszystkie aneksy zostały pozytywnie zaopiniowane przez nadzór inwestorski.

Najważniejsze zmiany wprowadzane zostały postanowieniami aneksu nr 5 oraz nr 6 do umowy z generalnym wykonawcą inwestycji. Aneksem nr 5 zmieniono datę zakończenia Projektu, tj. odbioru końcowego robót na 29 maja 2020 r. Powyższe wpłynęło na przesunięcie daty przekazania zbiorników do eksploatacji i daty zakończenia projektu na dzień 30 czerwca 2020 r. Ponadto, Wykonawca wystąpił z roszczeniami za prace dodatkowe, dotyczące zmian w zakresie branży elektroenergetycznej, teletechnicznej oraz sanitarnej i budowlanej.

Rozliczenie roszczeń z tytułu robót dodatkowych i zamiennych uregulowano częściowo postanowieniem aneksu nr 6. W wyniku przeprowadzonych negocjacji z Wykonawcą oraz w oparciu o zweryfikowane przez PERN i nadzór inwestorski kosztorysy powykonawcze uznano częściowo roszczenia Wykonawcy. W kwietniu 2022 r. Strony postanowiły zawrzeć ugodę.



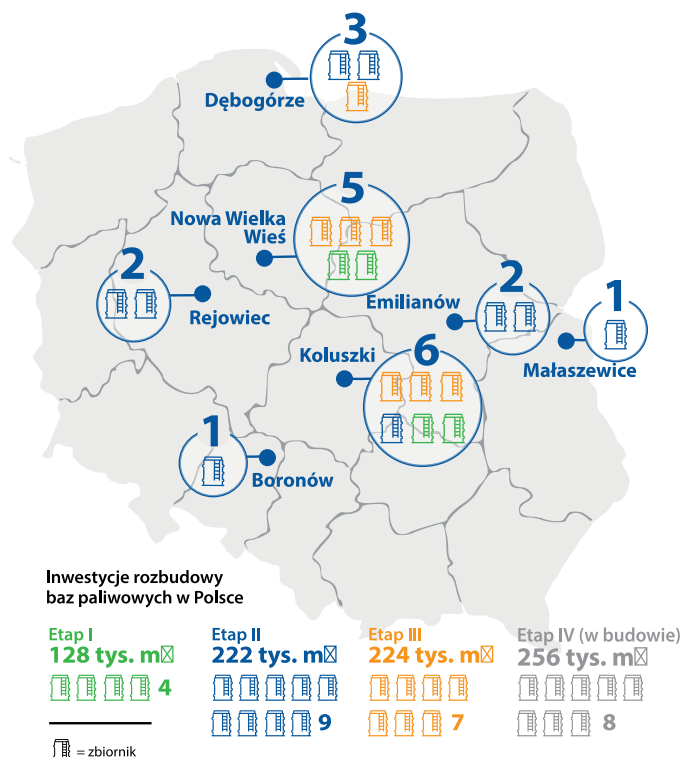
## 5.3.3. Budowa nowych pojemności magazynowych na paliwa

W latach  
2019–2022 przybyło  
20 zbiorników  
paliwowych o łącznej  
pojemności  
574 tys. m<sup>3</sup>

Budowa nowych pojemności magazynowych na paliwa była realizowana w kilku etapach na przestrzeni ostatnich lat. Decyzja w sprawie realizacji czwartego etapu została podjęta m.in. w wyniku analizy uwzględniającej sytuację geopolityczną – konflikt zbrojny w Ukrainie, a także z uwagi na sytuację na rynku krajowym, tj. konsolidację PKN Orlen i Grupy Lotos. Inwestycje realizowane przez spółkę PERN to realizacja Programu MEGAInwestycje, którego budżet oszacowano w kwocie 1,4 mld zł.

Infografika nr 4

Inwestycje rozbudowy baz paliwowych w Polsce



Źródło: PERN.

Pierwszy etap rozbudowy baz paliw przewidywał powstanie w 2019 r. łącznie czterech zbiorników – po dwa zbiorniki w Bazie Paliw nr 1 w Koluszkach i Bazie Paliw nr 2 w Nowej Wsi Wielkiej, o pojemności 32 tys. m<sup>3</sup> każdy.

Termin zakończenia realizacji etapu I w Bazach Paliw nr 1 oraz nr 2 – zgodnie z zawartym aneksem do umowy z wykonawcą tego projektu – ustalono na 30 czerwca 2019 r. Decyzję o pozwoleniu na użytkowanie dla zbiorników magazynowych na olej napędowy w I etapie w Bazie Paliw nr 1 (dwa zbiorniki po 32 tys. m<sup>3</sup>) uzyskano i przekazano do eksploatacji 15 stycznia 2019 r. Dwa zbiorniki o pojemności 32 tys. m<sup>3</sup> w Bazie Paliw nr 2 przekazano do eksploatacji w dniu 2 lipca 2019 r.

Etap drugi, zakończony w 2021 r., to dziewięć nowych zbiorników o całkowitej pojemności 222 tys. m<sup>3</sup> w bazach w Dębogórze, Koluszkach, Boronowie, Rejowcu, Emilianowie i Małaszewiczach. Terminy oddania zbiorników w ramach II etapu realizacji projektu zostały określone w zgodach korporacyjnych dla tego etapu i były następujące: Koluszki (jeden zbiornik o poj. 32 tys. m<sup>3</sup>) – 31 maja 2020 r., Boronów (1 x 10 tys. m<sup>3</sup>) – 30 grudnia 2020 r., Dębogórze (2 x 32 tys. m<sup>3</sup>) – 8 czerwca 2021 r., Emilianów (2 x 10 tys. m<sup>3</sup>) – 28 stycznia 2021 r., Małaszewicze (1 x 32 tys. m<sup>3</sup>) – 28 stycznia 2021 r., Rejowiec – 26 marca 2021 r. (2 x 32 tys. m<sup>3</sup>).

Realizacja etapu drugiego przebiegła następująco: Baza Paliw Koluszki, projekt zakończony w dniu 30 czerwca 2020 r. (z miesięcznym opóźnieniem spowodowanym przedłużającymi się procedurami odbiorowymi zrealizowanych prac), Baza Paliw Boronów przekazano do eksploatacji w dniu 17 grudnia 2020 r. zbiornik 1x10 000 m<sup>3</sup>, Baza Paliw Rejowiec – przekazano do eksploatacji w dniu 15 kwietnia 2021 r. dwa zbiorniki 32 000 m<sup>3</sup>, Baza Paliw Emilianów przekazano do eksploatacji w dniu 19 stycznia 2021 r. dwa zbiorniki po 10 000 m<sup>3</sup>, Baza Paliw Dębogórze przekazano do eksploatacji w dniu 31 marca 2021 r. dwa zbiorniki po 32 000 m<sup>3</sup>, Baza Paliw Małaszewicze przekazano do eksploatacji w dniu 15 stycznia 2021 r. jeden zbiornik 32 000 m<sup>3</sup>. Poniesione przez PERN nakłady inwestycyjne w ramach realizacji etapu II Projektu wyniosły 99 % nakładów planowanych dla tego etapu Projektu.

Ponadto, w związku ze zidentyfikowanym przez Spółkę zapotrzebowaniem na pojemności magazynowe na paliwa podjęto decyzję o realizacji III etapu budowy (I faza Projektu) siedmiu zbiorników o pojemności 32 tys. m<sup>3</sup> każdy o łącznej pojemności 224 tys. m<sup>3</sup> z terminem realizacji na 1 listopada 2022 r. Projekt został zrealizowany przed planowanym terminem, oddanie wszystkich zbiorników do eksploatacji nastąpiło w dniu 25 lipca 2022 r.

W maju 2022 r. wykonana została ponowna analiza zapotrzebowania na pojemności magazynowe na paliwa oraz analiza opłacalności budowy kolejnych zbiorników, która wykazała zasadność budowy ośmiu zbiorników o pojemności 32 000 m<sup>3</sup> każdy. W czerwcu 2022 r. uzyskano wymagane zgody korporacyjne. Zbiorniki miały zostać oddane do eksploatacji pod koniec 2023 roku.

### 5.3.4. Dostosowanie Podziemnego Magazynu Ropy i Paliw w Górze do wymogów ustawy o zapasach

Przebieg realizacji Inwestycji mających na celu dostosowanie PMRiP Góra

Inwestycja była realizowana wspólnie przez PERN i PKN Orlen. Spółki zawarły w dniu 6 marca 2018 r. *Porozumienie nr 1/2018* dotyczące przesyłu ropy naftowej z PMRiP Góra. Zobowiązały się do podjęcia wszelkich działań w zakresie modernizacji i rozbudowy infrastruktury (PERN – pierwszej nitki rurociągu „Przyjaźń” odcinek zachodni, PKN Orlen – rurociąg PMRiP Góra-Żółwieniec). Ponadto PERN deklarował gotowość do świadczenia usług przesyłu interwencyjnego zapasów z podziemnych magazynów, co miało zabezpieczać dostawy ropy naftowej do rafinerii w Płocku.

Dokonano podziału inwestycji na etapy:

- Etap 0 – zakładał osiągnięcie do 31 grudnia 2020 r. wydajności tłoczeń pierwszą nitką odcinka zachodniego na odcinku Żółwieniec – baza surowcowa Miszewko Strzałkowskie pod warunkiem zapewnienia przez PKN Orlen wyłaczania z PMRiP „Góra” i zapewnienia ciśnienia na wejściu do rurociągu na stacji zasuw w Żółwieńcu;
- Etap I – zakładał osiągnięcie do 31 grudnia 2023 r. tłoczeń na zwiększonym poziomie;
- Etap II – zakładał osiągnięcie do 1 stycznia 2024 r. tłoczeń na poziomie docelowym oraz zrealizowanie przez PKN Orlen inwestycji na odcinku rurociągu PMRiP Góra – Żółwieniec.

**Znaczący wzrost nakładów inwestycyjnych w stosunku do wstępnych założeń**

W celu osiągnięcia powyższych parametrów PERN miał zrealizować następujące zadania inwestycyjne: zakup i montaż sześciu gęstościomierzy oscylacyjnych (po dwa na każdej stacji pomp) – w ramach Etapu 0 inwestycji; budowa pośredniej stacji pomp o symbolu ST3A (Etap I –w terminie do końca 2020 r.) oraz modernizacja pompowni ST3 (Etap II). Zadania te miały być realizowane na istniejącej już infrastrukturze, tj. na I nitce rurociągu „Przyjaźń” odcinek zachodni na odcinku Żółwieniec – Baza Surowcowa Miszewko Strzałkowskie.

PERN oszacował łączne planowane nakłady inwestycyjne.

Wyniki postępowania przeprowadzonego w trybie nieograniczonym na wybór dostawcy i wykonawcy zadania inwestycyjnego w zakresie nabycia gęstościomierzy wykazały, że najkorzystniejsza oferta przewyższała wysokość planowanych nakładów w związku z czym w czerwcu 2020 r. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie (NWZ) PERN wyraziło zgodę na zwiększenie nakładów inwestycyjnych w ramach Projektu. Jednocześnie, Spółka ponownie poddała weryfikacji wielkość planowanych nakładów inwestycyjnych, posługując się szacunkami sporządzonymi przez Pion Techniczny PERN, na podstawie wytycznych z Pionu Handlowego. W wyniku weryfikacji, łączne nakłady na inwestycję (Etap 0, Etap I, Etap II) miały znacząco wzrosnąć.

W czerwcu 2021 r. NWZ PERN wyraziło zgodę na kolejne zwiększenie nakładów inwestycyjnych w ramach realizacji Projektu. Zmiana wynikała z faktu, że w ramach postępowania w trybie nieograniczonym na wybór dostawcy i wykonawcy zakupów inwestycyjnych niezbędnych do realizacji zadania inwestycyjnego budowy pośredniej stacji pomp między PMRiP Góra a IKS „Solino” – najkorzystniejsza oferta, która wpłynęła przewyższała wysokość planowanych nakładów określonych we wcześniejszej zgodzie NWZ z czerwca 2020 r.

**Terminy realizacji  
Etapu 0 i Etapu I  
nie zostały  
nie zostały  
dotrzymane**

Termin zakończenia prac dla etapu 0 w zakresie prac projektowych i wykonania robót nie został dotrzymany (31 grudnia 2020 r.). Umowa w przedmiotowym zakresie z dnia 9 września 2020 r. została zrealizowana z opóźnieniem ośmiu miesięcy w stosunku do harmonogramu bazowego, z powodu braku dostępności na rynku odpowiedniego rozwiązania technologicznego. Umowa nie została zrealizowana w terminie z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy. Wykonawcy naliczona została kara. Etap 0 został zakończony 17 sierpnia 2021 r.

PERN na etapie planowania inwestycji nie zidentyfikował ryzyka braku dostępności gęstościomierzy na rynku, wskutek czego nie przewidział rozwiązań zastępczych pozwalających ograniczyć wielkość opóźnienia.

Nie został dotrzymany także termin wykonania prac określonych dla etapu I Projektu (do końca 2020 r.). W okresie od grudnia 2018 r. do września 2019 r. PERN przeprowadził bezskutecznie dwa postępowania przetargowe mające na celu wybór wykonawcy w formule zaprojektuj i wybuduj. Nie było zainteresowania przetargami ze strony potencjalnych wykonawców. W dniu 14 listopada 2019 r. PERN zlecił wykonanie dokumentacji projektowej w trybie z wolnej ręki. Umowa nie została zrealizowana zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym ponieważ wystąpiła konieczność zmodyfikowania założeń całego przedsięwzięcia, o co wnosili Wykonawca po dokonaniu analizy koncepcji oraz przeprowadzeniu wstępnych obliczeń projektowych – co skutkowało podpisaniem aneksu nr 1 z dnia 31 marca 2020 r. w przedmiocie wydłużenia terminu realizacji z 10 do 17 miesięcy od daty zawarcia umowy oraz wydłużenie terminu realizacji umowy do 30 kwietnia 2021 r. Wykonawca zobowiązał się do wcześniejszego dostarczenia projektów wykonawczych do PERN.

W zakresie realizacji dostaw inwestorskich dla etapu I Projektu w okresie lipiec – listopad 2020 r. PERN przeprowadził postępowanie przetargowe na wybór dostawcy agregatów pompowych, które zakończyło się bez wyboru dostawcy ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przekroczyła kwotę, którą PERN mógł przeznaczyć na sfinansowanie zakupu. Dopiero w dniu 23 grudnia 2020 r. PERN zawarł stosowną umowę w tym zakresie. Dostawca nie zrealizował przedmiotu umowy w terminie umownym. Przyczyny przekroczenia terminu dostawy leżą po stronie dostawcy. Zwłoka w terminie dostawy wyniosła 106 dni. PERN naliczył dostawcy karę umowną. Ostatni agregat pompowy wraz z kompletem wymaganych dokumentów dostarczono w dniu 31 marca 2022 r. Według stanu na koniec sierpnia 2022 r. PERN nie wydatkował żadnych kwot z tytułu realizacji tej umowy.

Prace w zakresie robót określonych dla etapu I Projektu PERN początkowo planował wykonać siłami własnymi, tj. poprzez jedną ze spółek zależnych z GK PERN. Z uwagi na procedurę cen transferowych obowiązującą w GK PERN,

**Etap II  
rozpoczął się  
z 9-cio miesięcznym  
opóźnieniem**

Spółka zmuszona była do odstąpienia od ww. założeń i przeprowadzenia procedury wyłonienia wykonawcy robót w drodze otwartego, konkurencyjnego postępowania przetargowego zgodnie z obowiązującym Regulaminem Zakupów w PERN S.A. W wyniku przetargu zawarto w dniu 30 czerwca 2021 r. stosowną umowę. Pierwotny termin realizacji umowy określony na 30 czerwca 2022 r., został wydłużony do 31 sierpnia 2022 r., na podstawie zawartego przez strony aneksu z dnia 30 czerwca 2022 r. Przyczyną wydłużenia terminu były opóźnienia w realizacji dostaw inwestorskich. Według stanu na koniec sierpnia 2022 r. PERN poniósł wydatki z tytułu realizacji tej umowy w wysokości 88 % planu.

Realizacja etapu II w zakresie prac projektowych i budowlanych została powierzona na mocy umowy z dnia 20 czerwca 2022 r. Umowa została zawarta z opóźnieniem 9 miesięcy w stosunku do harmonogramu bazowego wskazującego datę 30 września 2021 r. (tj. zapisy *Porozumienia nr 1/2018* z PKN Orlen). Termin wykonania umowy ustalono na 31 grudnia 2023 r.

Na koniec sierpnia 2022 r. nakłady inwestycyjne PERN na realizację Projektu (etapy: 0, I oraz II) zostały wykonane w wysokości 60 % planu.

**Ryzyko  
niedotrzymania  
po raz kolejny  
terminów  
dostosowania PMRiP-  
-Góra do wymogów  
ustawy o zapasach**

Według zapewnień Spółki z dnia 1 września 2022 r., realizacja przedmiotu umowy zgodnie z jej postanowieniami do końca 2023 r. nie będzie skutkować niedotrzymaniem znowelizowanych przepisów *ustawy o zapasach*.

W świetle wszystkich dotychczas stwierdzonych opóźnień w realizacji inwestycji, istnieje zagrożenie terminowego jej ukończenia.

### 5.3.5. Budowa Rurociągu Paliwowego Boronów–Trzebinia

PERN i PKN Orlen w dniu 6 marca 2018 r. zawarły *Porozumienie* dotyczące współpracy w ramach rozbudowy infrastruktury logistycznej obu spółek. Budżet projektu został określony na podstawie *Studium Wykonalności* wykonanego w 2015 r. *Porozumienie* obejmowało wykorzystywaną przez PKN Orlen sieć rurociągów produktowych oraz Bazy Paliw PERN (Koluszki, Nowa Wieś Wielka, Boronów, Rejowiec, Emilianów, Dębogórze, Małaszewicze) oraz uruchomienie rurociągu PERN na odcinku Boronów–Terminal Paliw w Trzebini i zwiększenie możliwości tłoczeń na trasie Płock–Mościska–Emilianów (budowa pompowni pośredniej). Przewidywany termin uruchomienia inwestycji określono na 1 stycznia 2022 r., z maksymalnym wydłużeniem tego terminu o 2,5 roku.

**Zmianie uległ  
pierwotny termin  
uruchomienia  
rurociągu**

Po podpisaniu *Porozumienia*, Strony rozpoczęły rozmowy, których przedmiotem była możliwość zwiększenia wydajności rurociągu na odcinku Płock–Trzebinia w celu realizacji zapotrzebowania PKN Orlen na większe wolumeny tłoczonych paliw na południe Polski, udzielenie przez PKN Orlen dodatkowych gwarancji wolumenowych tłoczeń z Płocka do Trzebini oraz konieczność rozbudowy infrastruktury PERN o nowe elementy w celu realizacji powyższych zobowiązań handlowych (m.in. nowa pompownia pośrednia na odcinku rurociągu Koluszki–Boronów). Wynik rozmów został uwzględniony w aneksie nr 3 do *Porozumienia* (data aneksu 25 września 2019 r.). Ponadto, realizacja przedmiotowej inwestycji w zakresie określonym aneksem nr 3 do *Porozumienia* pozwoli na zwiększenie możliwości przesyłowych rurociągu na odcinku Koluszki–Boronów do minimum 2,4 mln m<sup>3</sup> rocznie, umożliwiając obsługę tłoczeń do terminala w Trzebini, jak również zapewniając zaopatrzenie Bazy Paliw PERN w Boronowie w paliwo do dystrybucji.

PERN dokonał aktualizacji budżetu realizacji inwestycji w oparciu o analizę wartości wynikających z dotychczas zawartych umów, wartości szacunkowej robót planowanych do wykonania, szacunkowego kosztu odszkodowań związanych z pozyskaniem prawa do gruntu, oraz zakładając szacunkową wartość obsługi inwestorskiej.

Za zgodą organów korporacyjnych Spółki, PERN zwiększył w lipcu 2019 r. wysokość budżetu Projektu. Następnie, PERN dokonał analizy czynników

związanych z dotychczasową realizacją projektu, celem urealnienia terminu uruchomienia rurociągu. W piśmie do PKN Orlen z dnia 18 czerwca 2020 r., wskazał na przedłużoną w stosunku do przyjętych w harmonogramie założeń realizację projektu, procedurę wydania decyzji środowiskowej, co wpłynęło na opóźnienia w procesie projektowania. Ponadto, na realizację procesu inwestycyjnego miały również wpływ ograniczenia działalności organów administracyjnych związanych z wystąpieniem na terenie RP epidemii SARS-CoV-2 oraz wydanych w związku z wystąpieniem epidemii aktów władzy państwowej. W związku z sytuacją pandemiczną, PERN wyraził obawy, że wybór generalnego wykonawcy inwestycji może wiązać się z ryzykiem wskazania przez niego terminu wykonania odbiegającego od przyjętych zobowiązań inwestycyjnych.

PERN zobowiązał się do uruchomienia rurociągu najpóźniej do dnia 31 grudnia 2023 r.

W lipcu 2020 r. Spółka podjęła decyzję o uruchomieniu I etapu przetargu w trybie konkurencyjnym na wykonawcę robót budowlano-montażowych. Na bazie wykonanych kosztorysów inwestorskich oraz w oparciu o aktualną sytuację rynkową podjęto decyzję o zwiększeniu szacowanego budżetu inwestycji. W wyznaczonym przez PERN terminie składania ofert na wykonawstwo robót budowlano-montażowych – tj. do dnia 21 grudnia 2020 r. – wpłynęło pięć ofert.

**Konieczność  
zwiększenia budżetu  
inwestycji**

Analiza wykonana na podstawie wyników przetargu, uwzględniająca finalny budżet projektu i możliwość zakończenia go przed datą 31 grudnia 2022 r., określała wysokość koniecznych do poniesienia nakładów inwestycyjnych w wysokości wyższej o 15 % od ostatniego oszacowania przedrealizacyjnego z lipca 2020 r. W styczniu 2021 r. zawarta została, z wyłonionym w drodze przetargu wykonawcą, umowa na kompleksowe wykonanie i przekazanie do eksploatacji inwestycji dotyczącej budowy rurociągu Boronów-Trzebinia, w terminie do dnia 9 sierpnia 2022 r.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. w ramach inwestycji obowiązywał aneks nr 1 do ww. umowy, zawarty w dniu 7 marca 2022 r., wskazujący datę zakończenia realizacji inwestycji na dzień 12 grudnia 2022 r. Łączne zawansowanie rzeczowe projektu wynosiło wówczas 84 %.

Budowa rurociągu Boronów-Trzebinia została ukończona w dniu 1 lutego 2023 r.

### 5.3.6. Budowa Rurociągu gazu płynnego Port Gdynia-Dębogórze- -Kossakowo

**Odstąpiono  
od realizacji budowy  
rurociągu LPG**

Projekt został przewidziany do realizacji w *ustawie o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym*<sup>36</sup>. W dniu 31 lipca 2019 r. PERN zawarł z Orlen Paliwa sp. z o.o. List intencyjny w sprawie nawiązania współpracy przy realizacji Studium Wykonalności dotyczącego budowy terminalu gazu płynnego. List intencyjny był aneksowany dwukrotnie w zakresie wydłużenia terminu zakończenia realizacji zadań zmierzających do dokonania odbioru kompletnego Studium Wykonalności, przez wspólnie powołany zespół projektowy. W Liście strony uzgodniły, że każda ze stron poniesie koszty jego opracowania w wysokości 50 % wartości umowy.

W dniu 19 marca 2021 r. PERN i Orlen Paliwa zawarły umowę na wykonanie Studium Wykonalności dotyczącego zadania pn. „Budowa Terminala Gazu Płynnego zlokalizowanego w Bazie Paliw nr 21 w Dębogórze oraz w porcie morskim w Gdyni”. W dniu 30 listopada 2021 r. dokonano odbioru Studium

<sup>36</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 1687.

*Wykonalności*. W *Studium* potwierdzono techniczną możliwość wybudowania przedmiotowego rurociągu w terminie czterech lat. Studium wykazało, że projekt nie jest rentowny.

W styczniu 2022 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli zarządów Orlen Paliwa i PERN w sprawie podjęcia decyzji o ewentualnym rozszerzeniu Studium Wykonalności o kolejny wariant (realizacja inwestycji na podstawie dotychczas przeanalizowanych wariantów byłaby nieopłacalna ze względu na koszty inwestycji, wymagane wolumeny przeładunków, brak wyłączności na korzystanie z terminala) lub jego zamknięciu. Zarząd Orlen Paliwa pismem z dnia 10 lutego 2022 r. poinformował PERN o wycofaniu się z realizacji inwestycji.

W związku z negatywnym wynikiem *Studium Wykonalności* i decyzją o wycofaniu się partnera biznesowego z dalszej realizacji inwestycji, w dniu 29 marca 2022 r. Projekt został zamknięty.

### 5.4. Połączenie PKN Orlen, Grupy Lotos i PGNiG

---

**Nie zapewniono ochrony interesu Skarbu Państwa w procesie połączenia spółek**

W 2022 r. na krajowym rynku paliwowo-naftowym został sfinalizowany proces połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos i PGNiG, gdzie ta pierwsza spółka była spółką przejmującą. Postępowanie koncentracyjne dotyczące spółek PKN Orlen i Grupa Lotos było prowadzone przed Komisją Europejską z uwagi na wielkość rocznego obrotu połączonych przedsiębiorstw przekraczającego określone w rozporządzeniu Rady Europejskiej progi sprzedaży globalnej i europejskiej, a także z uwagi na wspólnotowy wymiar danej koncentracji. Zgoda na połączenie została uzależniona od spełnienia warunków, tzw. środków zaradczych. Warunkowa decyzja KE miała na celu zagwarantowanie konkurencyjności polskiego sektora ropy naftowej i paliw. Postępowanie dotyczące połączenia PKN Orlen i PGNiG prowadzone było przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes UOKiK uzależnił realizację ww. transakcji od spełnienia jednego warunku w postaci wyzbycia się kontroli nad Gas Storage Poland Sp. z o.o., spółki zależnej PGNiG, której podstawowym przedmiotem działalności jest wykonywanie zadań operatora systemu magazynowania gazu ziemnego. Decyzja przewidywała także obowiązek zawarcia lub utrzymania z Gas Storage Poland Sp. z o.o. umowy powierzającej obowiązkowi operatora systemu magazynowania po wyzbyciu się kontroli nad tą spółką.

#### 5.4.1. Połączenie PKN Orlen i Grupy Lotos

---

W procesie połączenia spółek Minister Aktywów Państwowych nie dokonał rzetelnej oceny wpływu połączenia tych podmiotów na poziom bezpieczeństwa energetycznego Polski. Zaniechał działań, które pozwoliłyby mu pozyskać pełną wiedzę o warunkach połączenia oraz uzyskać obiektywną ocenę wniosku PKN Orlen. Zawierając porozumienia z zarządami łączących się spółek (z dnia 20 lipca 2022 r. oraz 27 września 2022 r.), Minister nie zapewnił sobie oraz zatrudnionemu doradcy dostępu do wszystkich danych, niezbędnych do oceny procesu konsolidacji spółek pod względem zabezpieczenia celów polityki państwa, za których realizację był odpowiedzialny, jako członek Rady Ministrów. Nie wypełnił też należycie ustawowych obowiązków, jako przedstawiciel Skarbu Państwa, w zakresie ochrony interesu Skarbu Państwa w procesie połączenia spółek. Minister, odpowiedzialny zgodnie z art. 9b *ustawy o działach administracji rządowej* za sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochrony interesu Skarbu Państwa, nie skorzystał z uprawnień wynikających ze Statutu PKN Orlen w zakresie wnioskowania o zwołanie nadzwyczajnego walnego zgromadzenia i podjęcie uchwał wskazujących cele połączenia. Nie wystąpił też do rad nadzorczych PKN Orlen, Grupy Lotos oraz PGNiG, o zabezpieczenie

bezpieczeństwa narodowego i energetycznego w procesie połączenia. Minister nie wystąpił do rady nadzorczej PKN Orlen z prośbą o objęcie szczególnym nadzorem działań i decyzji podejmowanych przez zarząd spółki, uznając to za nieuprawnione działanie, chociaż *Zasady nadzoru właścicielskiego*<sup>37</sup> wskazują na konieczność współpracy stron w tym zakresie.

Działania po stronie PKN Orlen były zdeterminowane harmonogramem wypracowanym w uzgodnieniu z Komisją Europejską.

Infografika nr 5

Harmonogram transakcji dot. połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos



Źródło: opracowanie PKN Orlen.

**Środki zaradcze w przedmiocie warunkowej zgody KE na koncentrację były dotkliwe**

Określone w decyzji Komisji Europejskiej z dnia 14 lipca 2020 r. środki zaradcze dla transakcji połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos dotyczyły<sup>38</sup>:

- produkcji paliw i hurtowych dostaw oleju napędowego, benzyny i lekkiego oleju opałowego w Polsce,
- środki zaradcze obejmowały zbycie 30 % udziałów w rafinerii gdańskiej Grupy Lotos, co w połączeniu z umową odbioru zapewniało beneficjentowi środka zaradczego dostęp do ilości oleju napędowego i benzyny odpowiadającej około połowie produkcji rafinerii. Aby umożliwić przywóz w przybliżeniu odpowiadający drugiej połowie produkcji rafinerii, środki

<sup>37</sup> Zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów we wrześniu 2017 r., a następnie w listopadzie 2022 r.

<sup>38</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_20\\_1346](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1346)

zaradczce obejmowały także zbycie pięciu terminali będących własnością Grupy Lotos i czterech terminali będących własnością PKN Orlen na rzecz niezależnego dostawcy usług logistycznych oraz zobowiązanie podmiotu powstałego w wyniku połączenia do uwolnienia zdolności magazynowania paliwa, które zarezerwowano u innych dostawców powierzchni magazynowych w Polsce.

- dostaw paliwa do silników odrzutowych na poziomie „loco rafineria” w Polsce i w Republice Czeskiej oraz dostaw paliwa lotniczego do silników odrzutowych do samolotów w Polsce,
- środki zaradczce obejmowały zbycie udziałów Grupy Lotos w spółce joint venture z BP, zobowiązanie do kontynuowania dostaw paliwa lotniczego do silników odrzutowych na rzecz tej spółki joint venture oraz zobowiązanie do oferowania tej spółce joint venture i innym dostawcom paliwa lotniczego do silników odrzutowych dostępu do usług w zakresie magazynowania. PKN Orlen zobowiązał się także do zbudowania nowego terminala umożliwiającego przywóz paliwa lotniczego do silników odrzutowych, który zostanie przekazany niezależnemu dostawcy usług logistycznych. Nabywca 30 % udziałów w rafinerii Grupy Lotos będzie miał również dostęp do udziału w produkcji paliwa lotniczego do silników odrzutowych tej rafinerii. W Republice Czeskiej PKN Orlen miał udostępnić ilości paliwa lotniczego do silników odrzutowych równoważne wielkości sprzedaży Grupy Lotos przed transakcją (rocznie do 80 tys. ton paliwa do silników odrzutowych w drodze otwartej procedury przetargowej).
  - sprzedaży detalicznych dostaw paliw silnikowych,
  - środki zaradczce obejmowały zbycie 389 stacji detalicznych w Polsce<sup>39</sup>, stanowiących około 80 proc. sieci Grupy Lotos, oraz zaopatrywanie tych stacji w paliwa silnikowe. Nabywca sieci sprzedaży detalicznej będzie dokonywał zakupu paliw od podmiotu powstałego w wyniku połączenia w ramach umowy dostawy.
  - rynku logistyki paliw,
  - środki zaradczce obejmowały przejęcie przez nabywcę kontroli nad całością infrastruktury magazynowania paliw wykorzystywanej przez Grupę Lotos oraz jej spółki zależne, w celach operacyjnych i utrzymania zapasów obowiązkowych, w bazach paliw w Jaśle, Czechowicach-Dziedzicach, Poznaniu, Rypinie i Piotrkowie Trybunalskim oraz kontroli nad spółką RCEkoenergia sp. z o.o.; cztery terminale paliw stanowiące infrastrukturę logistyczną PKN Orlen zlokalizowane w Gdańsku, Szczecinie, Gutkowie i Bolesławcu; powyższe obejmuje dodatkowo zobowiązanie do niezwiększania korzystania z ww. terminali przez określony czas, a także realizację inwestycji polegającej na budowie nowego terminala importowego paliwa lotniczego w Szczecinie; zwolnienie pojemności magazynowych zakontraktowanych przez PKN Orlen oraz Grupę Lotos w wybranych terminalach paliw będących własnością osób trzecich.
  - dostaw asfaltu standardowego, modyfikowanego oraz przemysłowego w Polsce,
  - środki zaradczce obejmowały m.in. zbycie dwóch zakładów produkcji i dystrybucji asfaltu w południowej Polsce oraz umowę dostawy (rocznie do 500 tys. ton bitumu/pozostałości ciężkich).
  - rynku biopaliw,

<sup>39</sup> W rezultacie doszło do sprzedaży 417 stacji paliwowych.



- środki zaradcze obejmowały przejęcie przez nabywcę całkowitej kontroli nad spółką Lotos Biopaliwa sp. z o.o. z siedzibą w Czechowicach-Dziedzicach, działającą w obszarze biopaliw w postaci estrów metylowych kwasów tłuszczowych (FAME), wprowadzania do obrotu produktu ubocznego z produkcji estrów metylowych kwasów tłuszczowych (FAME), tj. gliceryny oraz zakupu surowego oleju rzepakowego oraz produktów ubocznych.

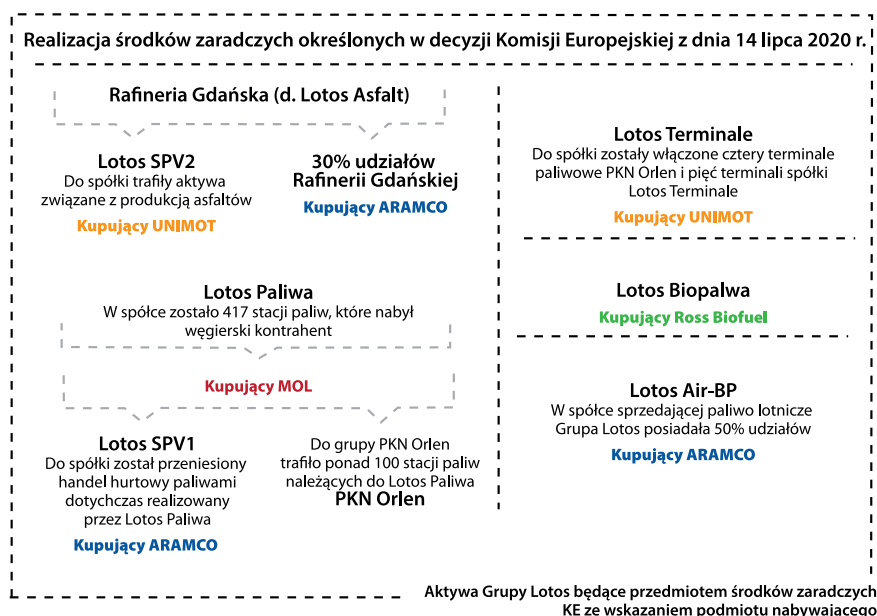
Według Komisji Europejskiej zbycie działalności w połączeniu z innymi zobowiązaniami miało umożliwić nabywcom zbytych przedsiębiorstw oraz innym konkurentom skuteczne konkurowanie w przyszłości na właściwych rynkach z podmiotem powstałym w wyniku połączenia.

W celu realizacji środków zaradczych PKN Orlen podjął działania mające na celu wyłonienie potencjalnych inwestorów zainteresowanych nabyciem wybranych aktywów Grupy Lotos. Zapytania ofertowe zostały skierowane do podmiotów reprezentujących największe światowe koncerny paliwowe. W wyniku prowadzonych negocjacji zawarte zostały umowy o charakterze warunkowym, których wejście w życie uzależniono m.in. od wydania przez Komisję decyzji akceptującej nabywców aktywów zbywanych w wykonaniu środków zaradczych oraz warunków zawartych z nimi umów, uzyskania przez nabywców aktywów zbywanych zgód właściwych organów antymonopolowych oraz innych organów administracji publicznej na zawarcie oraz wykonanie przez nich umów, uzyskania pozostałych wymaganych prawem zgód właściwych organów na zbycie praw do niektórych składników wchodzących w skład dezinwestowanych aktywów.

Poniżej zaprezentowano aktywa Grupy Lotos przeznaczone na sprzedaż w związku z realizacją środków zaradczych określonych w decyzji KE z dnia 14 lipca 2020 r. ze wskazaniem nabywców tych aktywów.

### Infografika nr 6

Aktywa Grupy Lotos będące przedmiotem środków zaradczych KE ze wskazaniem podmiotu nabywającego



Źródło: opracowanie własne NIK.

Aramco został wybrany jako inwestor realizujący środki zaradcze w obszarze rynku produkcji paliw oraz rynku hurtowej sprzedaży paliw, a także jako inwestor w obszarze rynku paliwa lotniczego. Według przedwstępnych umów zawartych pomiędzy poszczególnymi spółkami Grupy Lotos, a Aramco wartość

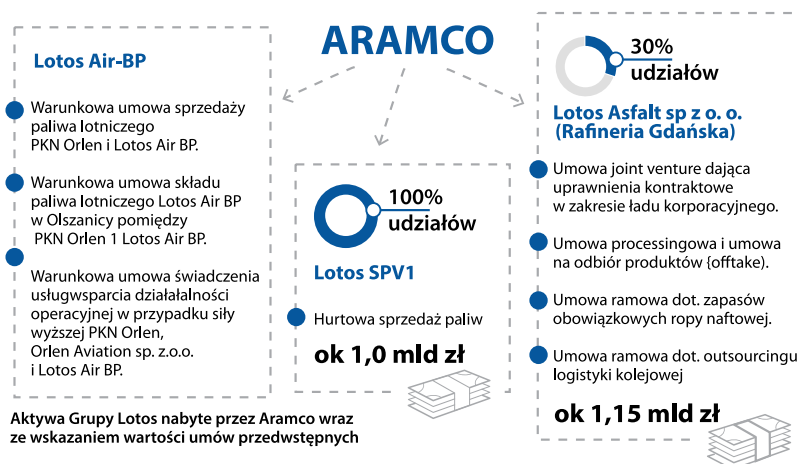
umowy na sprzedaż 30 % udziałów Lotos Asphalt sp. z o.o., wraz z umowami towarzyszącymi – wynosiła 1,15 mld zł i miała zostać skorygowana o element zmienny zależny od wysokości długu oraz kapitału obrotowego Lotos Asphalt sp. z o.o. w dniu poprzedzającym podpisanie umowy przyrzeczonej; z kolei wartość umowy na sprzedaż 100 % udziałów Lotos SPV1 sp. z o.o. do której miała zostać wydzielona zorganizowana część przedsiębiorstwa prowadzonego dotychczas przez Lotos Paliwa sp. z o.o. w zakresie hurtowej sprzedaży paliw, wynosiła ok. 1,0 mld zł i miała zostać skorygowana o element zmienny od wysokości długu oraz kapitału obrotowego Lotos SPV1 sp. z o.o. w dniu poprzedzającym podpisanie umowy przyrzeczonej. PKN Orlen nie podał w komunikacie publicznym szacowanej wartości umowy na sprzedaż Lotos AirBP. Transakcja z Aramco uwzględniała także długoterminową umowę na dostawy ropy naftowej do spółek z Grupy Kapitałowej Orlen w ilości od 200 do 337 tys. baryłek dziennie.

PKN Orlen podpisał także z Aramco (dot. Saudi Arabian Oil Company oraz Saudi Basic Industries Corporation) umowę o współpracy celem analizy, przygotowania i realizacji wspólnych inwestycji w sektorze petrochemicznym. Wśród potencjalnych obszarów współpracy analizowane miały być m.in. projekty rozwojowe dotyczące olefin i pochodnych, w tym pochodnych aromatów, w Polsce oraz w Europie Środkowo-Wschodniej.

PKN Orlen podpisał również z Aramco umowę o współpracy celem wspólnej analizy, przygotowania i realizacji projektów badawczo rozwojowych, również w ramach technologii zrównoważonego rozwoju.

### Infografika nr 7

Aktywa Grupy Lotos nabyte przez Aramco wraz ze wskazaniem wartości umów przedwstępnych



Źródło: opracowanie własne NIK.

MOL został wybrany jako inwestor realizujący środki zaradcze w obszarze rynku sprzedaży detalicznej paliw. Transakcja z MOL była dwustronna, zakładała bowiem zawarcie ramowej umowy sprzedaży przez MOL na rzecz PKN Orlen 144 stacji paliw zlokalizowanych na Węgrzech oraz 41 stacji paliw zlokalizowanych na Słowacji za łączną cenę ok. 229,0 mln euro.

Rossi Biofuel Zrt. został wybrany jako inwestor w obszarze rynku biopaliw nabywając 100 % udziałów w Lotos Biopaliwa sp. z o.o. Dokumentem dodatkowym miała być umowa sprzedaży biokomponentów zawarta pomiędzy Rossi a Lotos Biopaliwa na okres czterech lat.

Unimot został wybrany jako inwestor w dwóch obszarach, tj. w obszarze rynku logistyki paliw oraz rynku asfaltu. W obszarze logistyki paliw miała zostać zawarta przedwstępna umowa zbycia 100 % udziałów Lotos Terminale SA, której towarzyszyła umowa aportowa dotycząca wniesienia do Lotos Terminale

SA czterech baz paliw PKN Orlen zlokalizowanych w Gdańsku, Gutkowie, Szczecinie i Bolesławcu, Ponadto miała zostać zawarta warunkowa umowa składu paliw pomiędzy PKN Orlen a Unimot Investments, umożliwiająca PKN Orlen korzystanie z pojemności magazynowej w bazach paliw zlokalizowanych w Gdańsku, Szczecinie, Gutkowie i Bolesławcu po zbyciu akcji w Lotos Terminale na rzecz Unimot Investments, zawarta na okres 10 lat. Ostatnią z umów towarzyszących miała być umowa najmu i rozliczenia nakładów pomiędzy PKN Orlen a Unimot Investments i Unimot S.A., określająca zobowiązanie PKN Orlen, Unimot Investments i Unimot S.A. do zawarcia umowy przyrzeczonej precyzującej warunki realizacji inwestycji w zakresie budowy bazy paliw w Szczecinie, której właścicielem i operatorem będzie Lotos Terminale. W obszarze rynku asfaltów Unimot miał nabyć 100 % udziałów w spółce Lotos SPV2 sp. z o.o. (tzw. spółka asfaltowa) do której uprzednio miała zostać wydzielona działalność asfaltowa. Umową towarzyszącą miała być umowa sprzedaży asfaltów zawarta pomiędzy Unimot, PKN Orlen i Grupą Lotos.

**Ingerencja Komisji Europejskiej w treść umów z nabywcami aktywów Grupy Lotos była znacząca**

Treść umów przedwstępnych była przedmiotem akceptacji Komisji Europejskiej<sup>40</sup>. Z pierwotnie przygotowanych umów wykreślono istotne postanowienia dotyczące zabezpieczenia zbycia udziałów spółek Grupy Lotos, będących przedmiotem środków zaradczych. Komisja Europejska, w trakcie procesu zatwierdzania nabywców części biznesu Grupy Lotos i umownych warunków sprzedaży zgłosiła zastrzeżenia do treści procedowanych umów. Chodziło o usunięcie ograniczeń dla akwizycji ze strony kupujących, przede wszystkim o usunięcie dwóch klauzul z umów. Pierwsza to tzw. lock-up period, czyli ograniczenie możliwości zbycia udziałów przez okres trzech lat. Druga klauzula, która miała zostać usunięta, to tzw. *right of first offer*, czyli prawo pierwszej oferty. Usunięcie ww. zapisów dotyczyło wszystkich procedowanych umów.

Warunki umów z podmiotami nabywającymi aktywa Grupy Lotos zostały zawarte z uwzględnieniem wymogów Komisji Europejskiej. Poza kwestiami wyżej wymienionymi, umowy uwzględniały inne uprawnienia bądź zobowiązania określone dla stron umowy, które podlegały zatwierdzeniu przez Komisję Europejską. Dla przykładu:

- Umowa spółki Rafineria Gdańska sp. z o.o. zawarta pomiędzy PKN Orlen i Aramco przyznawała Aramco prawo weta w sprawach strategicznych dla funkcjonowania rafinerii, np. przyjęcie biznesplanu, zatwierdzenie budżetu, zatwierdzanie kosztów i wolumenów produkcji rafinerii bądź realizacja nowych inwestycji o wartości powyżej 500,0 mln zł.
- Umowa ze spółką Unimot stanowiła zobowiązanie PKN Orlen m.in. do wybudowania bazy paliw w Szczecinie i przekazania jej na rzecz spółki. Koszty realizacji inwestycji ponosił PKN Orlen.

Odnosząc się do umowy spółki Rafineria Gdańska sp. z o.o., uprawnienia przyznane Aramco mogą, w ocenie NIK, stwarzać ryzyko zakłócenia bieżącego funkcjonowania rafinerii w wyniku paraliżu decyzyjnego i uniemożliwić bieżące zarządzanie. NIK wskazuje, że w umowie spółki Rafineria Gdańska sp. z o.o. została zabezpieczona kwestia odsprzedaży przez Aramco udziałów w Rafinerii Gdańskiej innemu podmiotowi, poprzez uprawnienia PKN Orlen do zablokowania tej odsprzedaży. Takich uprawnień nie posiada Skarb Państwa

Minister Aktywów Państwowych nie dysponował umowami zawartymi przez PKN Orlen z partnerami biznesowymi nabywającymi aktywa w ramach realizacji antymonopolowych środków zaradczych połączenia z Grupą Lotos, jak również wycenami i ofertami na nabycie tych aktywów. Minister nie zadbał tym samym o ochronę interesu Skarbu Państwa w procesie połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos poprzez rzetelną weryfikację warunków połączenia, w tym skutków zastosowania środków zaradczych.

<sup>40</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 20 czerwca 2022 r.

Połączona spółka miała wykorzystywać podstawowe synergie operacyjne w obszarach logistyki surowcowej, produkcji rafineryjnej, logistyki, sprzedaży hurtowej oraz sprzedaży detalicznej. Poza wymiernymi zyskami finansowymi, synergie te miały pozwolić na osiągnięcie korzyści w zakresie zwiększenia odporności na fazy cyklu gospodarczego, dywersyfikacji źródeł przychodów, wzmocnienie pozycji konkurencyjnej na rynkach zagranicznych, rozszerzenie oferty handlowej, a także zwiększenie roli Polski w globalnej transformacji energetycznej. Możliwość realizacji znacznej części z tych synergii PKN Orlen upatrywał w przedsięwzięciach podejmowanych przy współdziałaniu Aramco.

Potencjalne przyszłe synergie towarzyszące połączeniu PKN Orlen i Grupy Lotos, według zarządów łączących się spółek, istotnie przewyższały koszty związane z realizacją środków zaradczych. Wartość synergii została określona przez PKN Orlen na poziomie 10,0 mld zł.

Duża zmienność rynkowa spowodowana inwazją rosyjską w Ukrainie była największym wyzwaniem dla przeprowadzania wyceny i spowodowała pewne ograniczenia w przygotowanych analizach. Sytuacja ta uniemożliwiła również racjonalne potwierdzenie długoterminowych założeń co do przyszłości a tym samym sporządzenia wiarygodnych długoterminowych prognoz finansowych.

Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 20 czerwca 2022 r. zatwierdzono zaproponowanych przez PKN Orlen nabywców aktywów zbywanych Grupy Lotos a także warunki, na których umowy przedwstępne zostały zawarte. Wskazano, że zawarcie umów przyrzeczonych nastąpi z wybranymi nabywcami, tj. Aramco, MOL, Unimot, Rossi Biofuel, oraz, w zależności od przypadku, wejście w życie umów warunkowych, nastąpi w terminie sześciu miesięcy od dnia ich zatwierdzenia przez Komisję.

W dniu 1 sierpnia 2022 r. nastąpiło połączenie spółek PKN Orlen i Grupy Lotos poprzez przeniesienie całego majątku Grupy Lotosa na PKN Orlen w zamian za akcje, które spółki koncern miały wydać zgodnie z postanowieniami Planu połączenia<sup>41</sup>. Ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego PKN Orlen za 2022 rok<sup>42</sup> wynikało, że wartość tymczasowa możliwych do zidentyfikowania głównych pozycji nabytych aktywów i zobowiązań w związku z połączeniem z Grupą Lotos na dzień przejęcia (1 sierpnia 2022 r.) przedstawiała się następująco:

- nabyte aktywa – wartość 35 452 mln zł, w tym aktywa trwałe o wartości 6380 mln zł, aktywa obrotowe o wartości 29 072 mln zł, w tym aktywa przeznaczone do sprzedaży o wartości 7 170 mln zł;
- przejęte zobowiązania – 14 504 mln zł, w tym zobowiązania bezpośrednio związane z aktywami zaklasyfikowanymi jako przeznaczone do sprzedaży w kwocie 1451 mln zł.

Po rozliczeniu pozycji bilansowych, tymczasowa wartość godziwa aktywów netto wyniosła 20 948 mln zł. Wartość godziwa przekazanej zapłaty wyniosła 15 124 mln zł, wartość wcześniej istniejących powiązań 91 mln zł, co wskazywało na tymczasowy wynik na okazyjnym nabyciu Grupy Lotos przez PKN Orlen w kwocie 5915 mln zł<sup>43</sup>.

Wartość godziwa przekazanej zapłaty z tytułu przejęcia stanowiła sumę wartości nominalnej wyemitowanych akcji połączeniowych w kwocie 248 mln zł, która powiększyła kapitał podstawowy oraz nadwyżki wartości emisyjnej nad nominalną w wysokości 14 876 mln zł ustalonej w oparciu o cenę rynkową jednej akcji według kursu zamknięcia na dzień połączenia w wysokości

<sup>41</sup> Plan połączenia to dokument, który zawiera istotne informacje na temat połączenia, w tym jego skutków, ustaleń wspólników, czy stosunku wymiany udziałów. Elementy Planu połączenia określa art. 499 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*.

<sup>42</sup> Opublikowano w dniu 28 kwietnia 2023 r.

<sup>43</sup> W Sprawozdaniu dokonano zastrzeżenia, że wartość zysku na okazyjnym nabyciu może ulec zmianie w ciągu 12 miesięcy od daty połączenia w ramach finalnego rozliczenia transakcji połączenia z Grupą Lotos.

Transakcja była realizowana z uwzględnieniem środków zaradczych wymaganych przez Komisję Europejską dla wyrażenia zgody na przejęcie Grupy Lotos oraz w okresie niestabilnych rynków obszaru CEE

Rażąco niskie ceny sprzedaży aktywów Grupy Lotos objętych środkami zaradczymi KE

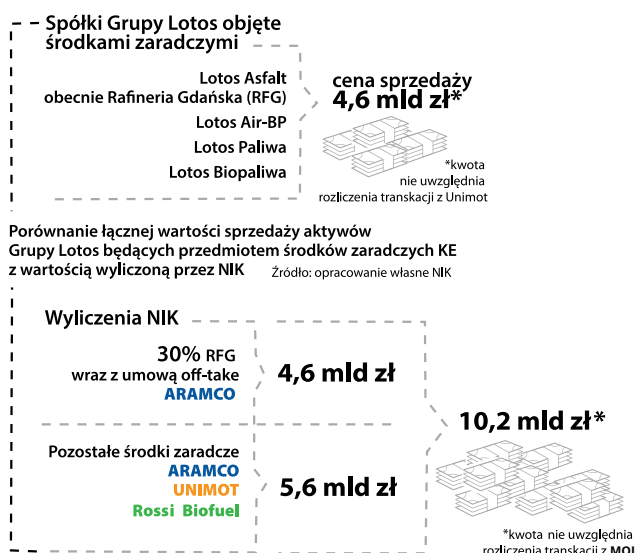
76,10 zł. Ww. rozliczenia księgowe pozostawały bez wpływu na parytet wymiany akcji, który został ustalony na podstawie wycen łączących się spółek i ogłoszony razem z Planem połączenia w dniu 2 czerwca 2022 r.

Wyceny aktywów będących przedmiotem realizacji środków zaradczych były prowadzone w dużej niepewności założeń makroekonomicznych oraz zmienności rynkowej wywołanej inwazją Rosji w Ukrainie. Spowodowało to, że wartość księgowa skonsolidowanych aktywów netto na dzień połączenia znacznie przewyższała ich kapitalizację. Na niskie wyceny rynkowe spółek z sektora oil&gas miał wpływ przede wszystkim istotny odpływ kapitału z rynków kapitałowych Europy Środkowowschodniej oraz obawy inwestorów o pogorszenie się sytuacji makroekonomicznej<sup>44</sup>.

W tych warunkach PKN Orlen prowadził negocjacje z potencjalnymi nabywcami wybranych aktywów Grupy Lotos. Warunki umów, a przede wszystkim wartości tych umów zostały ustalone pod presją czasu, przy uwzględnieniu wymagań określonych przez Komisję Europejską. Transakcja przebiegała de facto w warunkach wymuszonych. PKN Orlen posiadał słabą pozycję negocjacyjną, a strony każdej z transakcji nie posiadały pełnej swobody w prowadzeniu rozmów. W rezultacie PKN Orlen otrzymał niską cenę zapłaty za sprzedaż wybranych aktywów Grupy Lotos.

Infografika nr 8

Porównanie łącznej wartości sprzedaży aktywów Grupy Lotos będących przedmiotem środków zaradczych KE z wartością wyliczoną przez NIK



Źródło: opracowanie własne NIK

Za sprzedaż wybranych aktywów Grupy Lotos objętych środkami zaradczymi Komisji Europejskiej PKN Orlen otrzymał kwotę 4,6 mld zł stanowiącą zapłatę od podmiotów z którymi zawarł umowy do dnia 31 grudnia 2022 r.<sup>45</sup> Kwota nie uwzględniała transakcji z Unimot na zakup spółki Lotos Terminale SA, gdyż jej rozliczenie nastąpiło w kwietniu 2023 r. Oznacza to, że spółki Grupy Lotos, tj.<sup>46</sup>:

- 100 % udziałów Lotos Biopaliwa sp. z o.o.,
  - 100 % udziałów Lotos Paliwa sp. z o.o.,
  - 50 % udziałów w Lotos Air-BP sp. z o.o.,
  - 30 % udziałów w Lotos Asphalt sp. z o.o.,

zostały sprzedane za 4,6 mld zł.

<sup>44</sup> Na podstawie Skonsolidowanego sprawozdania finansowego Grupy Orlen za 2022 rok,

<sup>45</sup> Na podstawie Skonsolidowanego sprawozdania finansowego Grupy Orlen za 2022 rok.

<sup>46</sup> Zastosowano oryginalne brzmienie nazw spółek. W związku z realizacją środków zaradczych KE następowało wydzielanie wybranych aktywów z tych spółek i grupowanie ich w spółkach pomocniczych (np. Lotos SPV1, Lotos SPV 2, itd.) tak aby zachować zgodność w zakresie uporządkowania obszarów wskazanych przez Komisję Europejską w decyzji z dnia 14 lipca 2020 r.

**Cena za 30 % udziałów w RFG powinna wynieść 4,6 mld zł, tymczasem była to łączna wartość transakcji rozliczonych przez PKN Orlen w 2022 r.**

Według NIK, kwota 4,6 mld zł to zaledwie jeden z elementów pojedynczej transakcji dotyczącej nabycia przez Aramco 30 % udziałów w Lotos Asphalt sp. z o.o.<sup>47</sup> wraz z umową *offtake*, tj. z prawem do odbioru określonej ilości<sup>48</sup> produktów z przerobu ropy naftowej. Pozostałe elementy paczki transakcyjnej Aramco, tj. działalność hurtowa<sup>49</sup> oraz zakup 50 % udziałów Lotos Air-BP wraz z umową sprzedaży paliwa lotniczego, zdaniem NIK, stanowiły wartość 4,8 mld zł. Łącznie zapłata za aktywa zakupione przez Aramco powinna wynieść 9,4 mld zł.

Według sprawozdania skonsolidowanego Grupy Orlen za 2022 rok wpływy z tytułu zbycia 30 % udziałów w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. to kwota 1,1 mld zł, co jest równoznaczne z ceną sprzedaży. Zatem różnica pomiędzy ceną sprzedaży 30 % udziałów Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. a ich wartością wyliczoną przez NIK (4,6 mld zł) wynosiła 3,5 mld zł.

Były to wartości rażąco niskie w stosunku do wartości wynikających z wyceny.

Transakcja z MOL została rozliczona w taki sposób, że element stały ceny określonej w umowie przedwstępnej wynosił 610,0 mln USD, co zdaniem NIK stanowiło podstawę, aby uznać tę cenę jako korzystną dla zbywającego. Transakcja z MOL miała charakter wiązany, PKN Orlen miał nabyć stacje MOL na Węgrzech i Słowacji za kwotę 259,0 mln USD.

Transakcja z Rossi Biofuel, zdaniem NIK, powinna być rozliczona w kwocie pomiędzy 350,0 mln zł a 530,0 mln zł, niemniej ostateczna wartość umowy zdecydowanie nie stanowiła wartości z tego przedziału.

Transakcja z Unimot była szacowana przez rynek w kwocie przejścia 450,0 mln zł, z tym że na dzień zamknięcia transakcji kwota miała zostać skorygowana o wartość długu netto i zmiany w kapitale obrotowym Lotos Terminale. Finalnie wartość umowy odbiegała istotnie od oczekiwań rynkowych.

Powyzszą ocenę NIK potwierdzają dane zaprezentowane w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym Grupy Kapitałowej Unimot za I półrocze 2023 r.<sup>50</sup> Według ww. sprawozdania zapłata za 100 % udział w kapitale zakładowym w Lotos Terminale SA wyniosła 266,6 mln zł (tzw. wstępna podstawowa cena). Kwota ta będzie podlegać korekcie wynikającej z rozliczenia wartości długu netto i kapitału pracującego nabywanego podmiotu<sup>51</sup>. Kalkulacja korekty ceny ustalona przez Unimot Terminale sp. z o.o.<sup>52</sup> wyniosła 83,7 mln zł i dotyczyła zwrotu przez PKN Orlen (sprzedający) do Unimot Investments sp. z o.o. (kupujący). Na dzień 22 listopada 2023 r. PKN Orlen nie potwierdził, że zgadza się z tą kalkulacją<sup>53</sup>.

**Aktywa Grupy Lotos zostały sprzedane poniżej ich wartości na warunkach korzystnych dla inwestorów**

Według NIK kwota 10,2 mld zł<sup>54</sup> powinna stanowić kwotę zapłaty za sprzedane aktywa Grupy Lotos objęte środkami zaradczymi KE. Tymczasem PKN Orlen otrzymał zapłatę w kwocie 4,6 mld zł (bez uwzględnienia rozliczenia transakcji Unimot) co stanowi poniżej 50 % kwoty wyliczonej przez NIK. Wartość dodaną dla podmiotów nabywających aktywa Grupy Lotos stanowiły warunki zawartych umów.

<sup>47</sup> Obecnie Rafineria Gdańska sp. z o.o.

<sup>48</sup> Na podstawie umowy spółki była to ilość wprost proporcjonalna do ilości udziałów w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. oraz dodatkowe ilości na podstawie odrębnych umów handlowych.

<sup>49</sup> Tj. 100 % udziałów Lotos SPV 1 utworzonej po wydzieleniu wybranych aktywów ze spółki Lotos Paliwa sp. z o.o.)

<sup>50</sup> Data publikacji 14 września 2023 r.

<sup>51</sup> Dotyczy różnicy pomiędzy wartościami referencyjnymi z dnia 31 stycznia 2023 r., na podstawie których została ustalona wstępna podstawowa cena, a wartościami rzeczywistymi na dzień 31 marca 2023 r.

<sup>52</sup> Obecna nazwa spółki posiadającej 100 % udziałów w kapitale zakładowym Lotos Terminale SA.

<sup>53</sup> Na podstawie Śródrocznego skróconego skonsolidowanego sprawozdania finansowego Grupy Kapitałowej Unimot za 3 kwartały 2023 r.

<sup>54</sup> Kwota nie uwzględniała wyceny stacji paliwowych Grupy Lotos zakupionych przez MOL.

Szczegółowe dane dotyczące wartości i warunków umów sprzedaży aktywów Grupy Lotos zawartych z inwestorami nabywającymi te aktywa zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Minister Aktywów Państwowych reprezentujący Skarb Państwa upatrywał korzyści płynące z połączenia spółek PKN Orlen i Grupa Lotos w zwiększonym potencjale połączonego podmiotu jako zdywersyfikowanego koncernu multienergetycznego zdolnego do stawienia czoła wyzwaniom transformacji energetycznej oraz do konkutowania z wiodącymi podmiotami aktywnymi na europejskim i globalnym rynku. Zwiększenie dywersyfikacji i skali działalności połączonego koncernu było istotne w szczególności w kontekście realizacji założeń transformacji energetycznej kraju, tj. założeń Polityki energetycznej Polski 2040, a także wytycznych polityki energetycznej UE w ramach tzw. nowego zielonego ładu – zakładając, że realizacja inwestycji przez połączone PKN Orlen i Grupę Lotos powinna pozwolić na optymalizację kosztów transformacji. W konsekwencji planowane połączenie i związane z nim inicjatywy przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Polski i regionu, które jest szczególnie i w obecnej sytuacji geopolitycznej.

**Skarb Państwa dostrzegł synergie i dyssynergie wskazywane przez PKN Orlen ale nie znał ich wartości**

Ponadto Skarb Państwa w odniesieniu do analizy i uzasadnienia skutków ekonomicznych i społecznych połączenia Spółek – w wyniku konsolidacji – dostrzegał następujące korzyści:

- zachowanie stabilności zatrudnienia, oraz wzmocnienie potencjału rozwoju pracowników w wyniku wymiany doświadczeń, *know-how* oraz większej mobilności,
- poza wymiernymi zyskami finansowymi, podstawowe synergie operacyjne pozwolą na osiągnięcie korzyści w zakresie zwiększenia odporności na fazy cyklu gospodarczego, dywersyfikacji źródeł przychodów, wzmocnienie pozycji konkurencyjnej na rynkach zagranicznych, rozszerzenie oferty handlowej, a także zwiększenie roli Polski w globalnej transformacji energetycznej,
- połączenie PKN Orlen oraz Grupy Lotos pozwoli na zabezpieczenie środków finansowych na transformację energetyczną, realizację zaawansowanych projektów inwestycyjnych, m.in. w energetykę odnawialną czy petrochemię, co może przyczynić się do zwiększenia liczby miejsc pracy,,
- połączony podmiot będzie zorientowany na skuteczniejsze identyfikowanie i opracowywanie nowych rozwiązań odpowiadających na wyzwania sektorów energetycznego i petrochemicznego w zakresie zrównoważonego, ekologicznego rozwoju, a także umożliwi większe i bardziej kompletne wspieranie lokalnych społeczności.
- ponadto obecne wsparcie Grupy Lotos będzie kontynuowane przez ciągłe zaangażowanie w społeczne, kulturowe i sportowe inicjatywy w województwie pomorskim.

W kontekście nadzoru właścicielskiego ukierunkowanego na efektywne gospodarowanie posiadanymi przez państwo aktywami, Skarb Państwa oczekiwał, że połączony podmiot, dzięki wzmocnieniu swojej pozycji rynkowej, zwiększeniu skali działalności, zwiększeniu dywersyfikacji produktowej skutkującej mniejszą zależnością od czynników makroekonomicznych oraz zwiększeniu siły finansowej rozumianej jako odporność na zmiany makroekonomiczne będzie konkurował z największymi europejskimi graczami.

Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Aktywów Państwowych nie znał wartości liczbowych szacowanych efektów połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos, nie znał także poziomu ich istotności gdyż informacje te, zdaniem doradcy zatrudnionego w procesie<sup>55</sup>, stanowiły informację poufną, która mogłaby wywrzeć istotny wpływ na rynek kapitałowy.

<sup>55</sup> Doradca ekonomiczno-finansowy Ministerstwa Aktywów Państwowych współpracujący z doradcami zatrudnionymi przez PKN Orlen.

**Według PKN Orlen  
dyssynergie  
pozostają bez  
negatywnego wpływu  
na rozliczenie  
transakcji**

Najistotniejszy z efektów dyssynergii w procesie konsolidacji wiązał się ze sprzedażą aktywów poniżej wartości rynkowej, niemniej według PKN Orlen, skala dyssynergii miała być niższa niż korzyści ekonomiczne płynące z konsolidacji spółek. Realizacji transakcji towarzyszyły również ryzyka w postaci braku możliwości zrealizowania synergii, tj. m.in. potencjalny brak zgód korporacyjnych organów spółek (w kontekście wymaganej kwalifikowanej większości głosów na walnym zgromadzeniu), niewywiązanie się w terminie z wyznaczonych przez Komisję Europejską środków zaradczych.

Z uwagi na uniemożliwienie przez PKN Orlen przeprowadzenia kontroli w spółce, NIK nie miał dostępu do dokumentów źródłowych spółki w wyżej wymienionym zakresie, tym samym nie jest w stanie potwierdzić wartości synergii i dyssynergii wynikających z transakcji. Nieznane były wyniki operacyjne PKN Orlen i Grupy Lotos po korekcie z tytułu sprzedaży części jej aktywów, tak aby możliwe było stwierdzenie czy doszło do zoptymalizowania kosztów we wspólnych obszarach operacyjnych, i czy wynik w tych obszarach został osiągnięty w relacji stanowiącej nadwyżkę zintegrowanych wyników.

**Prawidłowy parytet  
wymiany akcji**

Parytet wymiany akcji został uzgodniony przez zarządy łączących się spółek w taki sposób, że akcjonariuszom Grupy Lotos w zamian za posiadane przez nich akcje Grupy Lotos zostaną wydane w związku z połączeniem akcje PKN Orlen (akcje połączeniowe) w stosunku 1,075 akcji PKN Orlen za 1 akcją Grupy Lotos. NIK przeprowadził analizę ustalenia parytetu akcji spółki Grupy Lotos na dzień 31 lipca 2022 r. w zakresie o 10 % niższym i 10 % wyższym ustalonym dla wyceny spółki oraz dla parytetu wymiany akcji. Wynika z niej, że parytet wymiany akcji odzwierciedlał wartość rynkową zarówno PKN Orlen, jak i Grupy Lotos. W dniu 19 lipca 2022 r. Rada Ministrów przyjęła wniosek o wyrażenie przez Radę Ministrów zgody na połączenie PKN Orlen i Grupy Lotos przy założeniach i warunkach opisanych powyżej. Następnie walne zgromadzenia obu spółek zaakceptowały warunki połączenia, w tym m.in. parytet wymiany akcji. W głosowaniu na Walnym Zgromadzeniu Grupy Lotos poparcie dla transakcji wyraziło 98,9 % uczestników. PKN Orlen zakończył proces przejęcia kontroli nad Grupą Lotos w dniu 1 sierpnia 2022 r. Udział Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen po połączeniu z Grupą Lotos wyniósł 35,66 %.

### 5.4.2. Połączenie PKN Orlen i PGNiG

Postępowanie dotyczące przejęcia PGNiG przez PKN Orlen było prowadzone przed Prezesem UOKiK i uwzględniało realizację jednego warunku, polegającego na wyzbyciu się kontroli nad Gas Storage Poland Sp. z o.o., spółki zależnej PGNiG. Realizacja środka zaradczego ustalonego w decyzji Prezesa UOKiK neutralnie wpłynęła na wartość dla akcjonariuszy oraz nie powinna wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo energetyczne Polski. Połączony podmiot miał zapewnić:

- odporność na zachodzące zmiany rynkowe, zwiększona wytrzymałość na wstrząsy gospodarcze i elastyczność reagowania na zmiany koniunktury połączonego podmiotu pozytywnie wpłynie na stabilność miejsc pracy. Skala organizacji pozytywnie wpłynie również na zdolność organizacji do pozyskiwania finansowania na międzynarodowych rynkach finansowych,
- długoterminowy wzrost w ramach transformacji energetycznej. Prognozowany rozwój segmentów Wytwarzania i Dystrybucji oraz kompetencje PGNiG w obszarze gazu ziemnego pozwolą na długoterminowy wzrost w obszarach istotnych dla transformacji energetycznej ze względu na potrzebę wykorzystania gazu jako przejściowego paliwa. Zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego energia jądrowa i gaz ziemny zostały włączone do unijnej taksonomii,
- łatwiejsze pozyskanie i zabezpieczenie środków finansowych na transformację energetyczną, realizację zaawansowanych projektów inwestycyjnych m.in. w energetykę odnawialną, energetykę gazową, w obszarze pozyskania węglowodorów (projekty *upstreamowe* oraz biogazowe), petrochemię, zaangażowanie w projekty innowacyjne, w tym



związane z produkcją paliw alternatywnych, jak również dalszą ekspansję geograficzną,

- skuteczniejsze identyfikowanie i opracowywanie nowych rozwiązań odpowiadających na wyzwania sektorów energetycznego i petrochemicznego w zakresie zrównoważonego, ekologicznego rozwoju, a także umożliwi większe i bardziej kompletne wspieranie lokalnych społeczności,
- zwiększenia skali działalności PKN Orlen (skonsolidowanego z Grupą Lotos) i PGNiG może przełożyć się na wzrost i stabilizację wpływów podatkowych dla budżetu centralnego i samorządowego oraz na wzrost dywidendy wypłacanej dla akcjonariuszy.

Skarb Państwa nie miał wiedzy na temat skutków ekonomicznych połączenia spółek dla Skarbu Państwa, nie posiadał danych prezentujących zwiększone dochody budżetu państwa, np. wpływy dywidendy, podatków, i samorządu terytorialnego oraz zwiększone możliwości inwestycyjne spółki po połączeniu, w tym projekty bezpieczeństwa energetycznego, które były jednym z argumentów przemawiających za połączeniem. Nie zbadano również, czy i jaki będzie wpływ połączenia spółek na sytuację rynkową konsumentów paliw gazowych i płynnych oraz ewentualną pozycję monopolistyczną spółki na rynku węglowodorów.

Skutki społeczne wynikające z połączenia ww. spółek dotyczyły obszarów pracowniczych, w których co prawda miało nie dochodzić do redukcji zatrudnienia, niemniej miały nie być odtwarzane części etatów związane z odejściami emerytalnymi. W tym obszarze zostało zawarte porozumienie pomiędzy przedstawicielami związków zawodowych łączących się spółek, pod patronatem Ministra Aktywów Państwowych, w sprawie gwarancji zatrudnienia dla pracowników PGNiG na okres 48 miesięcy oraz warunków wynagrodzeń na okres 24 miesięcy.

### **Sprzedż pakietu mniejszościowego akcji PKN Orlen w celu uniknięcia wezwania**

Dla transakcji zostały zidentyfikowane synergie w różnych obszarach działalności, niemniej synergie operacyjne określono dla części z obszarów. Największe kwotowo<sup>56</sup> synergie to obszar magazynowania, sprzedaż detaliczna, *upstream*, energetyka i ciepłownictwo. Dyssynergią była sprzedaż przez Skarb Państwa pakietu mniejszościowego akcji PKN Orlen, działanie to musiało zostać przeprowadzone w celu uniknięcia wezwania na zakup akcji PKN Orlen. Obowiązek ogłoszenia przez Skarb Państwa wezwania wiązałyby się z koniecznością zabezpieczenia środków w wysokości ok. 40 mld zł, a także z możliwym wycofaniem PKN Orlen z obrotu giełdowego, a w efekcie utratą dostępu do rynku kapitałowego przy istotnej skali działalności.

Chodziło o sprzedaż dwóch pakietów po 14 161 080 akcji stanowiących po 2,26 % udziału w kapitale zakładowym spółki PKN Orlen, na rzecz PKO BP SA i PZU SA. Te dwa mniejszościowe pakiety zostały odjęte od poziomu akcji jakie Skarb Państwa posiadał w spółce PKN Orlen po połączeniu z Grupą Lotos, w wysokości 35,66 %. Po odjęciu 2 x 2,26 % od udziałów Skarbu Państwa w PKN Orlen połączonym z Grupą Lotos, udział Skarbu wyniósł 31,14 %.

- Przychody Skarbu Państwa z tytułu sprzedaży mniejszościowego pakietu 28 322 160 akcji PKN Orlen wyniosły razem 1459,5 mln zł. Należało również dodać utracone dochody Skarbu Państwa z tytułu dywidendy przypadające na sprzedany pakiet mniejszościowy akcji PKN Orlen, które należałoby oszacować corocznie na kwotę 99,1 mln zł, jeśli Zarząd PKN Orlen będzie proponował dywidendę w latach 2020–2030 w kwocie co najmniej 3,5 zł<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa odstąpiono od podawania wartości liczbowych.

<sup>57</sup> Strona 73 Dokumentu dla celów wyłączenia sporządzony w związku z ofertą publiczną 534.494.124 akcji zwykłych serii F o wartości nominalnej 1,25 PLN każda oraz o łącznej wartości nominalnej 668.117.655 PLN spółki Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. z siedzibą w Płocku („Spółka”) oraz dopuszczeniem i wprowadzeniem do obrotu na rynku regulowanym prowadzonym przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. („GPW”) 534.494.124 akcji zwykłych serii F o wartości nominalnej 1,25 PLN każda, w związku z połączeniem Spółki ze spółką Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.

### Prawidłowy parytet wymiany akcji

Parytet wymiany akcji zaproponowany przez zarządy spółek, tj. 0,0925 akcji PKN Orlen za jedną akcję PGNiG był uzasadniony. Trafność ustalonego parytetu wymiany akcji potwierdzają notowania giełdowe spółek. Od dnia 23 września 2022 r. (data wniosku do RM) do dnia 1 listopada 2022 r. (ostatni dzień notowań giełdowych PGNiG) parytet wymiany wynosił od 0,0917–0,0927. NIK przeprowadził analizę ustalenia parytetu akcji PGNiG na dzień 12 sierpnia 2022 r. w zakresie o 10 % niższym i 10 % wyższym.

- NIK wskazuje, że skutki finansowe zmiany parytetu wymiany (–2,4 % do +2,3 %) we wskazanym zakresie (+10 %, –10 % odpowiednio parytet od 0,0822 do 0,1004) były mniejsze od ryzyka dziennej zmiany kursu Orleń (–3,7 % do +3,7 %), a więc można je ocenić jako nieistotne dla Skarbu Państwa (w porównaniu do skutków zmian cen rynkowych).

W dniu 26 września 2022 r. Rada Ministrów przyjęła wniosek o wyrażenie przez Radę Ministrów zgody na połączenie PKN Orlen i PGNiG (wraz z wnioskiem o wyrażenie przez Radę Ministrów zgody na zbycie pakietu mniejszościowego akcji PKN Orlen). Następnie walne zgromadzenia obu spółek zaakceptowały warunki połączenia, w tym m.in. parytet wymiany akcji. W głosowaniu na Walnym Zgromadzeniu PGNiG poparcie dla transakcji wyraziło 85,83 % uczestników. PKN Orlen zakończył proces przejęcia kontroli nad PGNiG w dniu 2 listopada 2022 r.

Przed procesem konsolidacji PKN Orlen, Grupy Lotos, PGNiG, Skarb Państwa był akcjonariuszem:

- PKN Orlen, posiadając 117 710 196 akcji spółki, co stanowiło 27,52 % wszystkich wyemitowanych akcji spółki;
- Grupy Lotos, posiadając 98 329 515 akcji spółki, co stanowiło 53,19 % wszystkich akcji spółki;
- PGNiG, posiadając 4 153 706 157 akcji spółki, co stanowiło 71,88 % wszystkich akcji spółki.

W wyniku działań podejmowanych w ramach procesów konsolidacyjnych udział Skarbu Państwa w ogólnej liczbie głosów w PKN Orlen zmieniał się, o czym na bieżąco informował Minister Aktywów Państwowych:

- w dniu 18 sierpnia 2022 r. o zwiększeniu udziału z 27,52 % do 35,66 % w wyniku połączenia spółek PKN Orlen i Grupy Lotos;
- w dniu 6 października 2022 r. o zmniejszeniu udziału z 35,66 % do 31,14 % w wyniku sprzedaży dwóch pakietów akcji po 2,26 %;
- w dniu 7 listopada 2022 r. o zwiększeniu udziału z 31,14 % do 49,90 % w wyniku połączenia PKN Orlen i PGNiG.

## 5.4.3. Obowiązki Ministra w procesie konsolidacji

**Minister nierzetelnie wykonywał swoje obowiązki w procesach połączeniowych**

Minister Aktywów Państwowych w procesie połączenia spółek występował w podwójnej roli. Z jednej strony reprezentował Skarb Państwa w spółkach będących przedmiotem konsolidacji, z drugiej zaś, jako minister właściwy do spraw aktywów państwowych posiadał uprawnienia kontrolne i nadzorcze w zakresie ochrony interesu państwa. Minister nie skorzystał z przysługujących mu uprawnień w celu pozyskania szczegółowych informacji na temat toczących się transakcji, nie pozyskał danych niezbędnych do przeprowadzenia analizy ryzyk związanych z realizacją środków zaradczych w procesie połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos. Tym samym Minister przyjął bierną postawę w procesach konsolidacyjnych, zaś wiodącą rolę, za zgodą Ministra, pełnił zarząd PKN Orlen.

Art. 9b *ustawy o działach administracji rządowej* przypisuje odpowiedzialność ministrowi właściwemu ds. aktywów państwowych za sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa.

**Minister posiadał narzędzia aby pozyskać dane na temat transakcji, ale z nich nie skorzystał**

- Minister posiadał skuteczne narzędzia umożliwiające pozyskanie danych niezbędnych do oceny założeń, warunków i ryzyk występujących w procesach konsolidacyjnych ww. spółek. Na podstawie art. 4 ust 2 *ustawy o kontroli niektórych inwestycji*, możliwość wprowadzenia spółki Lotos Asphalt sp. z o.o. (obecnie Rafineria Gdańska sp. z o.o.) do *Wykazu podmiotów objętych ochroną*, co ustanowiłoby Ministra Aktywów Państwowych organem kontroli w postępowaniu w sprawie nabycia udziałów tej spółki przez Aramco w trybie art. 11 *ustawy o kontroli niektórych inwestycji*; wówczas Minister miałby dostęp do dokumentów związanych z połączeniem oraz wszystkich niezbędnych informacji w tym zakresie<sup>58</sup>.
- Celem działań Ministra winno być wykonanie art. 4 *ustawy o zarządzaniu mieniem*, nakazujące zarządzanie zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności oraz art. 9 ww. ustawy, nakazujący wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej na zasadach prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu wartości tych akcji, z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa.
- Na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 *ustawy o szczególnych uprawnieniach Ministra* Minister Aktywów Państwowych mógł wyrazić sprzeciw wobec podjętej przez zarządy PKN Orlen oraz Grupy Lotos<sup>59</sup> uchwały lub innej dokonanej przez nie czynności prawnej, której przedmiotem jest rozporządzenie składnikami mienia, stanowiące rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej.

Poza tym Minister mógł zabezpieczyć swoje kompetencje na mocy:

- porozumień zawieranych z zarządami łączących się spółek, z dnia 20 lipca 2022r. oraz 27 września 2022 r., na podstawie których Minister mógł zapewnić sobie lub zatrudnionemu doradcy ekonomicznemu dostęp do danych;
- statutu PKN Orlen w zakresie wnioskowania o zwołanie nadzwyczajnego walnego zgromadzenia i podjęcie uchwał wskazujących cele połączenia;

<sup>58</sup> W razie wystąpienia przesłanek określonych w art. 11 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy (m.in. zapewnienie realizacji spoczywających na Rzeczypospolitej Polskiej obowiązków strzeżenia niepodległości i nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony środowiska) podjąć ewentualnie decyzję o sprzeciwie wobec nabycia przez Aramco udziałów Lotos Asphalt sp. z o.o.

<sup>59</sup> Spółki przedmiotowo podlegające regulacjom tej ustawy na podstawie art. 1 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 i 2.

- wystąpienia do rady nadzorczej PKN Orlen z prośbą o objęcie szczególnym nadzorem działań i decyzji podejmowanych przez zarząd spółki, co było uprawnionym działaniem wynikającym z *Zasad nadzoru właścicielskiego*, które wskazują na konieczność współpracy rady nadzorczej z zarządem spółki.

Minister nie skorzystał z ww. narzędzi, tym samym nie miał dostępu do danych źródłowych będących podstawą wyliczeń i prognoz PKN Orlen i Grupy Lotos, nie znał szczegółów dotyczących procesu wyłaniania potencjalnych nabywców aktywów Grupy Lotos, nie znał przebiegu rozmów z Komisją Europejską, wreszcie, nie dysponował umowami zawartymi przez PKN Orlen z partnerami biznesowymi nabywającymi aktywa w ramach realizacji antymonopolowych środków zaradczych połączenia z Grupą Lotos, jak również wycenami i ofertami na nabycie tych aktywów.

**Zespół ds. konsolidacji został ukształtowany na podstawie indywidualnej decyzji Ministra**

Minister powołał w dniu 17 grudnia 2020 r. *Zespół do spraw konsolidacji spółek polskiego sektora paliwowo-gazowego*, do którego zadań należało prowadzenie prac dotyczących konsolidacji spółek polskiego sektora paliwowo-gazowego, obejmującego spółki PKN Orlen, Grupa Lotos i PGNiG, w ramach wykonywania przez Ministra Aktywów Państwowych praw z akcji tych spółek należących do Skarbu Państwa. W skład Zespołu weszli wskazani pracownicy Ministerstwa, zaś na zaproszenie Ministra w pracach Zespołu uczestniczyli – z głosem doradczym bez uprawnień udziału w decyzjach Zespołu podejmowanych w drodze uzgadniania stanowisk – przedstawiciele, wskazani przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych organów administracji rządowej, w tym Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. W miarę potrzeb w posiedzeniach Zespołu uczestniczyli doradcy Skarbu Państwa, przedstawiciele spółek oraz ich doradcy. Zespół pracował głównie na przetworzonych danych, stanowiących wyliczenia wynikowe i konkluzje, bez dostępu do danych źródłowych.

Przedstawiciel Pełnomocnika Rządu ds. SIE nie został uwzględniony w pierwotnym składzie Zespołu, dołączył w kwietniu 2021 r. z głosem doradczym, na zaproszenie Ministra Aktywów Państwowych, po tym jak Pełnomocnik Rządu ds. SIE Piotr Naimski w piśmie z dnia 28 stycznia 2021 r. wyraził swoją opinię na temat fuzji PKN Orlen i Grupy Lotos. Minister Klimatu i Środowiska w Zespole konsolidacyjnym również miał tylko głos doradczy.

Zespół nie zapewniał Ministrowi obiektywnej oceny procesów konsolidacyjnych na podstawie pełnych danych i informacji.

**Wnioski do Rady Ministrów nie opierały się na rzetelnej weryfikacji danych i szacunków PKN Orlen**

Minister, w obu procesach konsolidacyjnych, procedował wnioski do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na połączenie spółek, wnioskując uprzednio do RM o wyrażenie zgody na zastosowanie trybu odrębnego, tj. z pominięciem uzgodnień i konsultacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów oraz Stałego Komitetu Rady Ministrów.

W efekcie takich działań Minister Aktywów Państwowych rekomendował Radzie Ministrów wyrażenie zgody na połączenie spółek PKN Orlen z Grupą Lotos bez zapewnienia należytej analizy kosztów i korzyści zarówno na poziomie podmiotów podlegających połączeniu, jak i bezpieczeństwa paliwowego oraz interesu Polski. Ocena możliwych synergii połączenia oparta była na analizach zarządu PKN Orlen, także w przypadku połączenia PKN Orlen z PGNiG. Minister nie zapewnił więc obiektywnej ich weryfikacji.

We wnioskach do Rady Ministrów o zgodę na połączenie spółek sektora paliwowo-gazowego Minister nie przedstawił własnych ocen i opinii odnoszących się do skutków ekonomicznych i społecznych zbycia, w tym zawierających omówienie jego wpływu na ochronę interesów Skarbu Państwa oraz ochronę interesu pracowników. Do przedstawiania takich opinii zobowiązywał art. 12 ust. 1 pkt 1–2, 4 i 5 *ustawy o zarządzaniu mieniem*.

W uzasadnieniach wniosków i załącznikach Minister przedstawił rekomendacje doradców, wydane z zastrzeżeniami ograniczonego dostępu do danych źródłowych.

W procesie połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos wystąpiły ryzyka, część z nich zmaterializowała się, tj.:

- cena sprzedaży aktywów Grupy Lotos, za wyjątkiem transakcji z MOL, była rażąco niska;
- Aramco uzyskało bardzo mocną pozycję w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. i ma realny wpływ na jej funkcjonowanie;
- Skarb Państwa nie ma uprawnień do zablokowania odsprzedaży przez Aramco udziałów w Rafinerii Gdańskiej innemu podmiotowi;
- w sytuacji gdyby Aramco zdecydowało się na eksport produktów otrzymywanych z przerobu ropy naftowej w Rafinerii Gdańskiej zamiast wprowadzać je na rynek krajowy, istnieje zagrożenie w postaci wystąpienia deficytu na rynku paliw.

W ocenie NIK Minister Aktywów Państwowych na żadnym etapie procesu połączeniowego PKN Orlen i Grupy Lotos nie dokonał analizy ryzyk związanych z realizacją środków zaradczych Komisji Europejskiej pod kątem zastosowania odpowiednich zabezpieczeń na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa.

### 5.4.4. Efekty połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos

---

Ze względu na krótki okres od momentu połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos nie jest możliwa ocena, czy zgodnie z celem wyznaczonym przez Radę Ministrów w uchwale wyrażającej zgodę na to połączenie, nastąpiła poprawa efektywności operacyjnej w dotychczasowych obszarach działalności, takich jak wydobycie i produkcja rafineryjna, oraz czy zwiększyła się efektywność pracy.

#### **Mocniejsza pozycja rynkowa PKN Orlen na krajowym rynku**

Efektom połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos i PGNiG była zmiana wyników finansowych w głównych segmentach działalności, a także pojawienie się nowego segmentu Gaz. Analizie zostały poddane kluczowe dane w segmentach: Rafineria, Detal, Petrochemia i Energetyka.

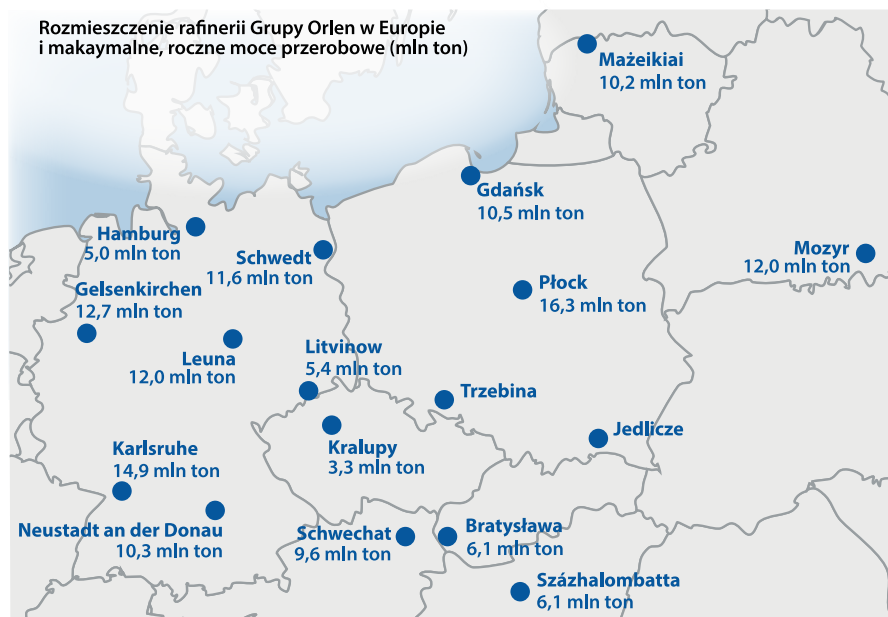
#### **SEGMENT RAFINERIA**

W wyniku połączenia z Grupą Lotos PKN Orlen zwiększył swoje aktywa produkcyjne (roczne moce przerobowe) w segmencie rafineryjnym o 10,5 mln ton, czyli o 39 % dotychczasowych mocy. Rafineria w Gdańsku specjalizuje się głównie w produkcji paliw i asfaltów. Łączne moce przerobowe Grupy Orlen po połączeniu z Grupą Lotos wyniosły około 45,0 mln ton ropy naftowej rocznie, w tym w Polsce – 26,8 mln ton. Infografika nr 9 prezentuje rozmieszczenie rafinerii Grupy Orlen wraz z ich zdolnością przerobową.

Na podstawie umów zawartych w ramach środków zaradczych przez PKN Orlen z Aramco, inwestor zagraniczny otrzymał prawo do dysponowania 50 % produktów wytworzonych w rafinerii w Gdańsku. Oznacza to, że z ww. mocy przerobowych PKN Orlen odstąpił Aramco prawo dysponowania produktami (benzyna, oleje napędowe) pochodzącymi z przetworzenia ok. 5 mld t ropy naftowej.

Infografika nr 9

Rozmieszczenie rafinerii Grupy Orlen w Europie



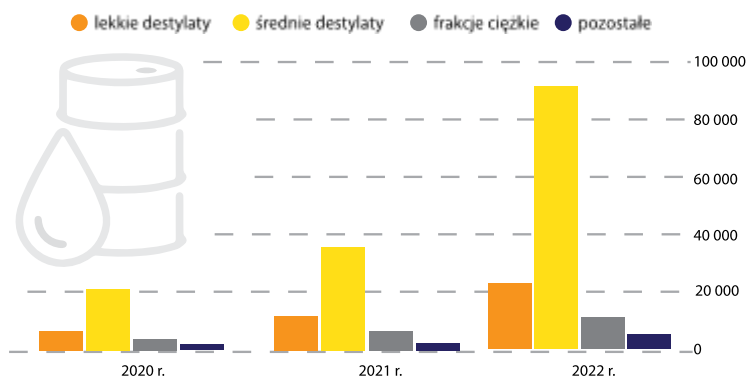
Źródło: sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy Orlen za 2022 r.

Według danych ze sprawozdań zarządu PKN Orlen z działalności, przerób ropy naftowej w całej Grupie Orlen w 2022 r. wyniósł ok. 37,1 mln ton co stanowiło wzrost o 24,0 % w stosunku do 2021 r. W Polsce spółka zanotowała wzrost o 44,9 % głównie w efekcie ujęcia od sierpnia 2022 r. danych dawnej Grupy Lotos. Wielkość przerobu ropy naftowej w zakładach rafineryjnych w Czechach wzrosła o 4,8 % r/r w wyniku poprawy sytuacji makroekonomicznej (wyższe marże) oraz wyższego popytu na paliwa wskutek odmrażania gospodarki po pandemii Covid-19. Z tych samych powodów wzrósł o 3,6 % przerób ropy na Litwie.

Przychody segmentu Rafineria za 2022 r. wyniosły 187 428,0 mln zł i były ponad dwukrotnie wyższe od przychodów za 2021 r. (85 544,0 mln zł). Największy wzrost, w porównaniu z latami wcześniejszymi, w przychodach ze sprzedaży w segmencie Rafineria w 2022 r. zanotowały średnie destylaty (olej napędowy, lekki olej opałowy i paliwo lotnicze), które w grupie rodzajowej stanowią główną pozycję. W 2022 r. był to niemal trzykrotny wzrost względem 2021 r. Udział średnich destylatów w przychodach segmentu Rafineria w latach 2020–2022 wyniósł 62,2 %, 60,7 %, 69,6 %.

Infografika nr 10

Udział poszczególnych produktów w wartości sprzedaży w segmencie Rafineria w latach 2020–2022



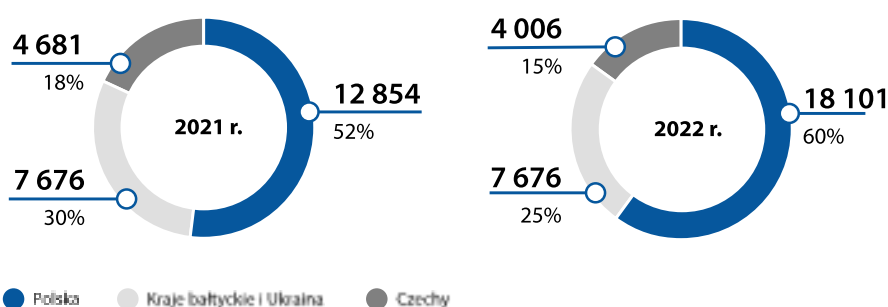
Źródło: sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy Orlen za 2022 r.

Połączenie z Grupą Lotos przyczyniło się do wzrostu w 2022 r. udziału PKN Orlen w rynku paliw. Sprzedaż na rynku krajowym zwiększyła się z 12 845 mln ton w 2021 r. do 18 101 mln ton w 2022 r., czyli o 29 %. Z kolei w Czechach PKN Orlen odnotował wzrost udziału w rynku o 6,7 punktu procentowego (p.p.) do poziomu 58,9 %, w tym dla benzyn i oleju napędowego odpowiednio 63,0 % i 57,6 %<sup>60</sup>.

Grupa Orlen w 2022 r. umocniła swoją pozycję na każdym z trzech rynków bałtyckich zwiększając udziały rynkowe o około 10,7 p.p. w stosunku do roku poprzedniego, do poziomu 83,7 %. Łączne udziały w rynku paliw na Litwie, Łotwie i w Estonii zwiększyły się odpowiednio o 8,9 p.p., 10,1 p.p. i 15,7 p.p. Rynek krajów bałtyckich i Ukrainy (liczony łącznie) oraz rynek czeski odnotowały zbliżone wartości względem 2021 r. Na tych rynkach sprzedaż wolumenowa stanowiła uśrednioną wartość z okresu dwóch ostatnich lat na poziomie odpowiednio: 7 607,0 tys. ton oraz 4 343,5 tys. ton.

Infografika nr 11

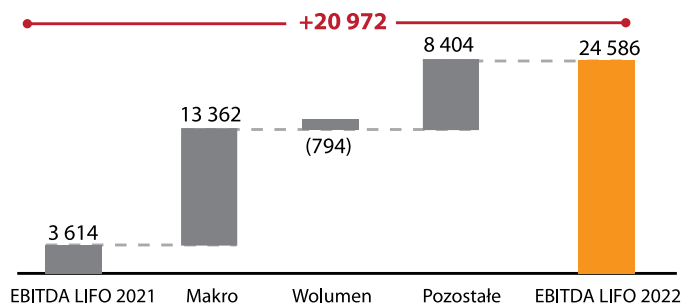
Sprzedaż wolumenowa ogółem wg rynków macierzystych w latach 2021–2022



Źródło: sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy Orlen za 2022 r.

Infografika nr 12

Wpływ czynników makroekonomicznych na wynik EBITDA LIFO w 2022 r.



Źródło: sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy Orlen za 2022 r.

W segmencie rafineryjnym sprzedaż wolumenowa wyniosła 30 458 tys. ton. Po eliminacji wolumenów Grupy Lotos sprzedaż była wyższa o 3 % (r/r), tj. o 644 tys. ton, i wyniosła 25 033 tys. ton. Niekorzystnie na generowane wyniki operacyjne Grupy Orlen wpłynęły zdarzenia z IV kwartału 2022 związane z wysokim udziałem ciężkich frakcji rafineryjnych w strukturze sprzedaży na skutek awarii instalacji HOG w PKN Orlen we wrześniu 2022 roku oraz zmianą struktury przerabianych rop w rezultacie ograniczenia przerobu ropy Rebco o 20 p.p. i zastąpienia go przerobem droższych rop arabskich oraz rop z Morza Północnego. W rezultacie powyższych zdarzeń efekt wolumenowy w segmencie rafineryjnym był ujemny i wyniósł 794,0 mln zł. Dodatni wpływ pozostałych czynników wyniósł 8 404,0 mln zł (r/r) i obejmował głównie ujęcie w konsolidacji wyników operacyjnych dawnej Grupy Lotos w wysokości

<sup>60</sup> W rozumieniu hurtowej sprzedaży produktów rafineryjnych.

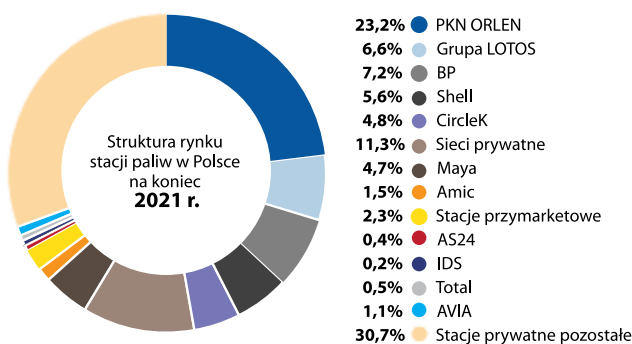
5349,0 mln zł. Dodatkowo, nie bez znaczenia pozostawał wpływ wyższych marż handlowych częściowo ograniczony brakiem dodatniego wpływu przeszacowania wartości zapasów do cen możliwych do uzyskania z 2021 roku w wysokości 190,0 mln zł oraz wzrostem kosztów ogólnych i pracy (r/r). Po uwzględnieniu efektu utworzenia odpisów aktualizujących wartość aktywów w wysokości 5067,0 mln zł EBITDA LIFO Grupy Orlen w 2022 roku wyniosła 19 519,0 mln zł. Dodatni wpływ zmian cen ropy naftowej na wycenę zapasów wyniósł 1 099,0 mln zł i w rezultacie zysk EBITDA Grupy Orlen za 2022 rok wyniósł 20 618,0 mln zł.

### Segment detal

W wyniku połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos, uwzględniając realizację środków zaradczych wyznaczonych decyzją KE, PKN Orlen zwiększył liczbę posiadanych w Polsce stacji paliwowych z 1819 w 2021 r. do 1920 w 2022 r. Spowodowało to wzrost udziału na rynku krajowym z 23,2 % do 24,4 %.

#### Infografika nr 13

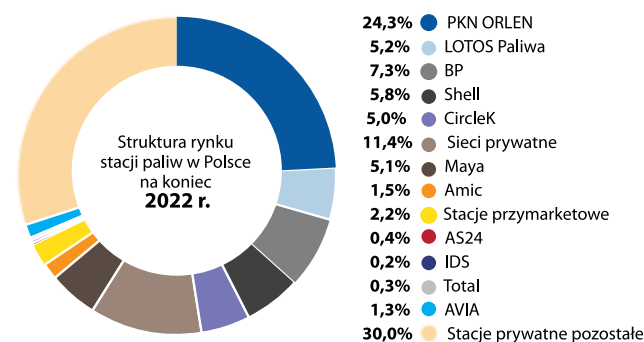
Struktura rynku stacji paliw w Polsce na koniec 2021 r.



Źródło: raport roczny Państwowej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego za 2021 r.

#### Infografika nr 14

Struktura rynku stacji paliw w Polsce na koniec 2022 r.



Źródło: raport roczny Państwowej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego za 2022 r.

**W wyniku realizacji środków zaradczych KE Grupa Orlen zwiększyła swój udział w rynkach europejskich**

Liczba stacji CODO<sup>61</sup> wyniosła 1471 stacji i w trakcie 2022 r. zwiększyła się o 78 obiektów, w tym 19 nowych lokalizacji, 66 stacji przejętych z sieci Grupy Lotos, 7 stacji zlikwidowano. Liczba stacji franczyzowych DOFO<sup>62</sup> na koniec 2022 r. liczyła 449 obiektów i zwiększyła się o 23 stacje paliw w porównaniu z 2021 r. Do sieci DOFO PKN Orlen w 2022 r. zostało włączonych 14 nowych obiektów i uruchomiono 22 stacje DOFO, które zostały przejęte z Grupy Lotos, zakończono współpracę w 13 lokalizacjach.

<sup>61</sup> CODO (j. ang. Company Owned Dealer Operated) – stacje własne koncernu.

<sup>62</sup> DOFO (j. ang. Dealer Owned Franchise Operated) – stacje franczyzowe.



Grupa Orlen działała dotychczas na rynku czeskim, słowackim, niemieckim, litewskim. W wyniku przejęcia Grupy Lotos i realizacji środków zaradczych KE, Grupa Orlen weszła w 2022 r. na rynek węgierski. Odbyło się to w ramach transakcji wymiany aktywów z Grupą MOL. W grudniu 2022 r. zostało przejętych 79 stacji Normbenz (ze 143 stacji) co stanowiło 4 % udziału i 4 miejsce na rynku węgierskim. W 2022 r. sieć stacji paliw na Węgrzech liczyła około 2 tys. obiektów. W 2024 r. Grupa Orlen planuje zakończenie transakcji wymiany aktywów z MOL, w wyniku transakcji powstanie sieć 143 stacji, która będzie mieć zasięg na całym terytorium Węgier, z 7 % udziałem w rynku węgierskim<sup>63</sup>. Na Słowacji PKN Orlen zwiększył swój udział z 2,4 % w 2021 r. do 5, % w 2022 r., będąc w posiadaniu 51 stacji.

Sprzedaż wolumenowa segmentu detalicznego wyniosła w 2022 r. około 9352,0 tys. ton, co stanowi wzrost o 4,2 % r/r. Dodatnia dynamika sprzedaży została osiągnięta między innymi dzięki zniesieniu obostrzeń i ograniczeń związanych z pandemią Covid-19 co przyczyniło się do zwiększenia ruchu samochodowego. Inwazja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. wywołała chwilowy wzrost popytu na paliwa, sytuacja jednak szybko się unormowała. Sytuacja gospodarcza i geopolityczna, w tym rosnąca inflacja, przyczyniły się do spadku sprzedaży wolumenowej w drugiej połowie roku, niemniej w całym 2022 r., na polskim rynku odnotowano wzrost sprzedaży wolumenowej<sup>64</sup>.

Grupa Orlen wygenerowała przychody ze sprzedaży w segmencie Detal w 2022 r. w wysokości 65 504 mln zł, co stanowiło wzrost o 59,1 % w porównaniu z rokiem poprzednim. Największy udział w przychodach ze sprzedaży segmentu detalicznego w 2022 r. miały średnie destylaty, tj. na poziomie 54,1 %, w kwocie 35 328,0 mln zł. W 2021 r. wartości w tej pozycji wynosiły odpowiednio: udział 49,7 %, kwota 20 427,0 mln zł.

W 2022 r. EBITDA segmentu detalicznego Grupy Orlen (przed uwzględnieniem wpływu netto odpisów aktualizujących wartość aktywów trwałych) osiągnęła poziom 2 801,0 mln zł i była niższa o 96,0 mln zł (r/r). Ujemny wpływ marż paliwowych w wysokości 163,0 mln zł (r/r), wystąpił głównie na rynku polskim przy wyższych marżach na rynku czeskim, niemieckim i litewskim. Dodatni wpływ marż pozapaliwowych na poziomie 241,0 mln zł (r/r) wystąpił na wszystkich rynkach operacyjnych. Pozytywny wpływ wyższych wolumenów sprzedaży w wysokości 332,0 mln zł (r/r) miał miejsce głównie dzięki wyższym wolumenom sprzedaży paliw na rynku polskim o 14 % (r/r), przy spadkach sprzedaży na rynku niemieckim o 11 % (r/r), czeskim o 8 % (r/r) i litewskim o 7 % (r/r). Pozostałe obejmują głównie wyższe (r/r) koszty funkcjonowania stacji paliw, koszty ogólne i pracy oraz ujemny wpływ zmiany salda na pozostałej działalności operacyjnej (po eliminacji wpływu netto odpisów aktualizujących wartość majątku) w wysokości 506,0 mln zł obejmujący głównie wyższe koszty restrukturyzacji stacji paliw Grupy Lotos. Dodatkowo ujęto w konsolidacji wyników operacyjnych dawnej Grupy Lotos kwotę 22,0 mln zł. Po uwzględnieniu odpisów aktualizujących w wysokości 14,0 mln zł zysk EBITDA Grupy Orlen za 2022 rok wyniósł 2 787,0 mln zł.

### Segment petrochemia

W obszarze produkcji petrochemicznej kluczową instalacją Grupy Orlen jest instalacja Olefin, która posiada maksymalne moce wytwórcze około 700 tys. ton etylenu i około 380 tys. ton propylenu. Produkowane monomery stanowią wsad do produkcji polimerów w Basell Orlen Polyolefins oraz PCW Anwil. PKN Orlen posiada również nowoczesny Kompleks PX/PTA o mocach produkcyjnych około 690 tys. ton kwasu tereftalowego rocznie.

Grupa Orlen jest jedynym producentem monomerów i polimerów na rynku polskim oraz większości produktów petrochemicznych na rynku czeskim. Grupa

<sup>63</sup> Na podstawie Sprawozdania Zarządu z działalności Grupy Orlen za 2022 rok (str. 203).

<sup>64</sup> Ibidem (str. 204).

posiada łączne moce produkcyjne polietylenu z zakładami w Polsce i Czechach (z uwzględnieniem 50 % udziału w BOP) na poziomie około 735 tys. ton/rok<sup>65</sup>. Moce produkcyjne polipropylenu w Europie kształtują się na poziomie około 13 501 tys. ton/rocznie, Grupa Orlen posiada łączne moce produkcyjne z zakładami w Polsce i Czechach (z uwzględnieniem 5 % udziału w BOP) na poziomie około 590 tys. ton/ rok.

Udział Grupy Orlen w europejskim rynku produkcji PTA w 2022 r. wyniósł 17,4 % z uwagi na posiadane moce przerobowe na poziomie 690,0 tys. ton/rok.

Z kolei, udział Grupy Orlen w europejskim rynku produkcji PCW wyniósł 5,9 %, posiadane moce przerobowe wyniosły 475,0 tys. ton/ rok. Pod tym względem Grupa Orlen plasowała się na piątej pozycji wśród producentów w Europie.

W 2022 r. łączna sprzedaż Grupy Orlen w segmencie Petrochemia na rynkach macierzystych (Polska, Czechy, kraje bałtyckie i Ukraina) osiągnęła poziom 5013 tys. ton i była na zbliżonym poziomie jak w 2021 r. (4906,0 tys. ton). Na rynku polskim sprzedaż wolumenowa wyniosła odpowiednio: w 2022 r. – 3102,0 tys. ton, 2021 r. – 2973,0 tys. ton.

Przychody ze sprzedaży w segmencie Petrochemia w 2022 r. wyniosły 30 174,0 mln zł i był wyższe w porównaniu z 2021 r. o 65,2 % (18 263,0 mln zł). EBITDA LIFO segmentu Petrochemia za 2022 r. (przed uwzględnieniem wpływu netto odpisów aktualizujących wartość aktywów trwałych) wyniosła 3373 mln zł i była niższa o 922,0 mln zł (r/r). Zmiany czynników makroekonomicznych zmniejszyły wyniki Grupy Orlen o 1410,0 mln zł (r/r) w efekcie ujemnego wpływu (r/r) wyceny i rozliczenia kontraktów terminowych CO<sub>2</sub> w ramach wydzielonego portfela transakcyjnego w wysokości 1819,0 mln zł (r/r) i osłabienia euro względem dolara. Pozytywnie na wyniki segmentu wpłynął wzrost marż na olefinach, PTA, PCW i nawozach oraz niższe koszty aktualizacji rezerw na emisje CO<sub>2</sub>. W segmencie petrochemicznym łączna sprzedaż zwiększyła się o 2 % (r/r) i wyniosła 5013 tys. ton głównie dzięki wyższym wolumenom w Polsce o 4 % (r/r) przy porównywalnej sprzedaży na rynku czeskim i spadku o 25 % na Litwie. Wyższa sprzedaż (r/r) zwiększyła wyniki segmentu o 802 mln zł (r/r). Ujemny wpływ pozostałych czynników wyniósł 314,0 mln zł (r/r) i obejmował głównie negatywny efekt wykorzystania historycznych warstw zapasów oraz wzrost kosztów ogólnych i pracy częściowo skompensowany wyższymi marżami handlowymi (r/r).

Po uwzględnieniu efektu odwrócenia odpisów aktualizujących wartość aktywów w wysokości 91,0 mln zł EBITDA LIFO Grupy Orlen w 2022 r. wyniosła 3282,0 mln zł. Dodatni wpływ zmian cen ropy naftowej na wycenę zapasów wyniósł 2,0 mln zł i w rezultacie zysk EBITDA Grupy Orlen za 2022 rok wyniósł 3380,0 mln zł.

**W wyniku realizacji  
środków zaradczych  
KE Grupa Orlen  
nawiązała współpracę  
z Aramco w branży  
petrochemicznej**

W ramach połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos, PKN Orlen zawarł w 2022 r. umowy towarzyszące w obszarze petrochemicznym. PKN ORLEN podpisał z Saudi Arabian Oil Company oraz Saudi Basic Industries Corporation umowę o współpracy celem analizy, przygotowania i realizacji wspólnych inwestycji w sektorze petrochemicznym. Wśród potencjalnych obszarów współpracy analizowane będą m.in. projekty rozwojowe dotyczące olefin i pochodnych, w tym pochodnych aromatów, w Polsce oraz w Europie Środkowo-Wschodniej. PKN Orlen podpisał również z Saudi Arabian Oil Company umowę o współpracy celem wspólnej analizy, przygotowania i realizacji projektów badawczo rozwojowych, również w ramach technologii zrównoważonego rozwoju.

### Segment energetyka

Grupa Orlen posiada bloki energetyczne w trzech krajach. W Polsce zlokalizowane są m.in. w Płocku, Włocławku, Ostrołęce, Elblągu, Kaliszu, Jedliczu

<sup>65</sup> Moce produkcyjne polietylenu wysokiej i niskiej gęstości w Europie na poziomie około 16 929 tys. ton/rok,

oraz Trzebini, w Czechach w Litwinovie, Libiście, Kolinie i Pardubicach oraz na Litwie w Możejkach. Lista aktywów wytwórczych została poszerzona w 2022 r. o jednostki należące do spółek dawnej Grupy Lotos i PGNiG. Silną pozycję pod względem udziału energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych w energii wytworzonej ogółem Grupa Orlen zawdzięcza głównie produkcji energii w hydroelektrowniach i elektrowniach wiatrowych należących do Grupy Energa i Orlen Wind 3. Zielona energia powstaje również w instalacjach spalających biomasę (w spółce Energa Elektrownie Ostrołęka, Energa Kogeneracja, Grupie PGNiG Termika) oraz w pięciu farmach fotowoltaicznych.

W 2022 r. Grupa Orlen wyprodukowała 12,3 TWh energii elektrycznej netto co w porównaniu z 2021 r. stanowiło wzrost o 7,9 %. Produkcja ciepła użytkowego wyniosła w 2022 r. 56,6 PJ, zaś w 2021 r. 43,3 PJ.

W wyniku połączenia PKN Orlen i PGNiG doszło do przejęcia aktywów PGNiG, w tym m.in. następujących elektrociepłowni (EC)/ ciepłowni (C):

- EC Siekierki w PGNiG Termika (650 MWe, 2727 MWt),
- EC Żerań w PGNiG Termika (908 MWe, 2131 MWt),
- EC Pruszków w PGNiG Termika (9 MWe, 183 MWt),
- C Kawęczyn w PGNiG Termika, (465 MWt),
- C Wola w PGNiG Termika (349 MWt).

Poza tym w ramach PGNiG Termika Energetyka Przemysłowa moc elektryczna wynosiła 119 MWe, moc cieplna 708 MW. Z kolei w ramach PGNiG Termika Energia rozproszona moc cieplna wynosiła 103 MW, zaś moc elektryczna była znikoma 7 MWe. Połączenie z Grupą Lotos pozwoliło na przejęcie elektrociepłowni w Gdańsku (464 MWt, 30 MWe), działającej na potrzeby własne Rafinerii Gdańskiej oraz we Władysławowie (33 MWt, 11 MWe).

Przychody ze sprzedaży w segmencie Energetyka wyniosły w 2022 r. 34 801,0 mln zł i wzrosły r/r o 78,3 % (19 513,0 mln zł). W przychodach ogółem Grupy Orlen przychody segmentu Energetyka stanowiły 9,8 %, dla przykładu przychody segmentu Rafineria stanowiły 47,4 %, segmentu Detal 23,5 % za 2022 rok.

W 2022 r. EBITDA segmentu Energetyka Grupy Orlen przed uwzględnieniem wpływu netto odpisów aktualizujących wartość aktywów trwałych wyniosła 4092 mln zł i była wyższa o 412 mln zł (r/r). Dodatni wpływ parametrów makro wyniósł 1698 mln zł (r/r) i wynikał głównie z wyższych marż na wytwarzaniu i sprzedaży energii elektrycznej (r/r). Negatywnie na wyniki segmentu wpłynęło rozliczenie i wycena kontraktów terminowych CO<sub>2</sub> w wysokości (1426) mln zł (r/r) oraz aktualizacja rezerw na emisje CO<sub>2</sub>. Dodatni efekt wolumenowy segmentu wyniósł 137 mln zł (r/r) i obejmował głównie wpływ niższych zużyć gazu ziemnego w PKN Orlen, w rezultacie wzrostu cen surowca (r/r), oraz wyższą sprzedaż energii elektrycznej w PKN Orlen i w Grupie Energa. Wpływ pozostałych czynników wyniósł (1423) mln zł (r/r) i obejmował głównie utworzenie rezerwy na realizację umów z odbiorcami z grupy taryfowej G w Grupie Energa w kwocie (1 068) mln zł w związku z zatwierdzeniem przez Prezesa URE taryfy na 2023 rok i wdrożenia regulacji w zakresie cen sprzedaży energii. Dodatkowo wpływ miały wyższe koszty ogólne i pracy (r/r) oraz brak dodatnich efektów z 2021 roku związanych ze zmianą struktury właścicielskiej spółki Baltic Power w wysokości (156) mln zł i ujęcie w konsolidacji wyników PGNiG Termika w wysokości (140) mln zł. Powyższe ujemne efekty zostały częściowo skompensowane pozytywnym wpływem sprzedaży zakontraktowanego, a niezużytego, gazu ziemnego w PKN Orlen.

Po uwzględnieniu efektu utworzenia odpisów aktualizujących wartość aktywów w wysokości (48) mln zł, EBITDA Grupy Orlen w 2022 roku wyniosła 4044 mln zł.

**Ryzyka wynikające z umów PKN Orlen z Aramco**

Aramco uzyskało w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. prawo weta wobec kluczowych decyzji strategicznych w zakresie zarządzania spółką. W związku z tym strategiczne decyzje będą uzależnione od woli Aramco, a więc Skarb Państwa (nawet pośrednio poprzez udział w PKN Orlen) nie będzie miał możliwości realizowania poprzez działalność rafinerii w Gdańsku polityki gospodarczej Rady Ministrów.

Ponadto, na podstawie umów zawartych w ramach środków zaradczych przez PKN Orlen z Aramco, inwestor zagraniczny otrzymał prawo do dysponowania 50 % produktów wytworzonych w rafinerii w Gdańsku. Oznacza to, że w stosunku do stanu sprzed połączenia PKN Orlen z Grupą Lotos podmioty z udziałem Skarbu Państwa straciły możliwość dysponowania produktami (benzyna, oleje napędowe) pochodzącymi z przetworzenia ok. 5 mld t ropy naftowej. Tym samym Skarb Państwa stracił wpływ na ok. 20 % rynku produktów rafineryjnych wytwarzanych w Polsce. Stwarza to ryzyko niepokrycia krajowego zapotrzebowania na te produkty, jeśli Aramco podejmie decyzję sprzedaży produktów, do których ma prawo, na rynkach zagranicznych.

## 5.5. Poziom bezpieczeństwa paliwowego państwa

**Polska jest uzależniona od importu ropy naftowej**

Krajowe wydobycie ropy naftowej w latach 2018–2022 wynosiło średniorocznie 932,5 tys. ton i stanowiło zaledwie 3,5 % zapotrzebowania krajowego<sup>66</sup>. Rynek krajowy uzależniony był od dostaw ropy naftowej realizowanych w ramach importu. W latach 2018–2021 głównym kierunkiem importowym była Rosja, jej udział w imporcie ogółem stanowił ok. 65 %. Od 2022 r., obok Rosji, drugim kierunkiem pod względem wielkości dostaw ropy naftowej była Arabia Saudyjska, kolejnym Norwegia.

W marcu 2022 r. udział dostaw ropy rosyjskiej wynosił 53 %, co stanowiło spadek o 12 punktów procentowych w stosunku do marca 2021 r.<sup>67</sup> Wynikało to m.in. z zakończenia długoterminowych kontraktów Grupy Lotos i PKN Orlen na dostawy ropy naftowej z tego kierunku, oraz nałożenia sankcji po napaści zbrojnej na Ukrainę. W pierwszym kwartale 2022 r. PKN Orlen zaprzestał realizacji zamówień spotowych ropy REBCO zwiększając jednocześnie dostawy ropy z alternatywnych kierunków: Arabii Saudyjskiej, USA, Afryki Zachodniej oraz Norwegii.

W marcu 2022 r. import drogą lądową, za pośrednictwem rurociągu Przyjaźń, kształtował się na poziomie 32,2 % (619,5 tys. ton ropy naftowej), natomiast poprzez terminal w Gdańsku na poziomie 67,8 % (1304,4 tys. ton ropy naftowej). Dla porównania, w 2020 r. udział dostaw drogą lądową wyniósł 58,5 %, a drogą morską – 41,5 %. W 2021 r., odpowiednio 36,2 % i 63,8 %. Według danych Ministerstwa, wykorzystanie pojemności magazynowych na ropę naftową kształtowało się w marcu 2022 r. średnio na poziomie ok. 74,7 % (w marcu 2021 r. wyniósł 83,5 %). Wykorzystanie pojemności magazynowych na paliwa w marcu 2022 r. wyniosło 76,5 % i było wyższe o 3,7 % niż w marcu 2021 r.<sup>68</sup>

Według stanu na dzień 21 grudnia 2022 r. dostawy surowca za pośrednictwem terminalu naftowego w Gdańsku zapewniały bezpieczeństwo paliwowe kraju. PERN i PKN Orlen nie zgłaszały zagrożeń w tym zakresie.

W 2022 r. PKN Orlen posiadał dwie stałe umowy z rosyjskimi dostawcami oraz zawarł z Aramco kontrakt na dostawy ropy naftowej w ilości 20 mln ton rocznie. Kontrakt z Rosneft Oil Company, który przewidywał roczne dostawy do 3,6 mln ton ropy naftowej wygasł w styczniu 2023 r. Kontrakt z Tatneft

<sup>66</sup> W rozumieniu zużycia krajowego ropy naftowej. Zużycie krajowe ropy naftowej w latach 2018–2022 utrzymywało się na zbliżonym poziomie 26 270,0 tys. ton rocznie, wielkość zużycia w I półroczu 2023 r. wyniosła 12 500,0 tys. ton.

<sup>67</sup> W marcu 2021 r. wyniósł 65 %.

<sup>68</sup> Poziom wykorzystania pojemności na paliwa w marcu 2021 r. wyniósł 72,8 %.

Europe AG przewidywał dostawy do 200 tys. ton miesięcznie do końca 2024 r.<sup>69</sup> W lutym 2023 r. rosyjski koncern wstrzymał dostawy ropy rurociągiem Przyjaźń do Polski. Powodem była agresja Rosji na Ukrainę w 2022 r. i sankcje nakładane przez Radę Europejską wymierzone w Rosję związane z kluczowymi dla gospodarki tego kraju surowcami energetycznymi. W czerwcu 2022 r. został przyjęty szósty pakiet sankcji, który dotyczył m.in. zakazu zakupu, importu lub transferu ropy naftowej transportowanej drogą morską i niektórych produktów ropopochodnych z Rosji do krajów Unii Europejskiej<sup>70</sup>.

W 2022 r. import ropy naftowej został tak zdywersyfikowany, że z żadnego kierunku import ropy naftowej nie przekraczał 50 %, a od lutego 2023 r. zaprzestano importu z Rosji. Największe dostawy ropy do Polski pochodziły w 2023 r. z Arabii Saudyjskiej i Norwegii.

Polska utrzymała stabilność i ciągłość dostaw surowca dzięki krajowej infrastrukturze logistycznej dla ropy naftowej. Dostawy rurociągiem Przyjaźń zostały zastąpione dostawami realizowanymi drogą morską za pośrednictwem Naftoportu, który umożliwia przeładunek ponad 36,0 mln ton ropy naftowej oraz 4,0 mln ton produktów naftowych w skali roku. Dostawy gotowych produktów ropopochodnych odbywały się również tą drogą.

W polskich rafineriach przerobiono w latach 2018–2022 średnio 26 216,0 tys. ton ropy naftowej rocznie, za co odpowiedzialne były w skali kraju spółki PKN Orlen, Grupa Lotos (do 1 sierpnia 2022 r.), Orlen Południe SA oraz Aramco Fuels Poland sp. z o.o.<sup>71</sup> (od 2022 r.). Łączne moce przerobowe polskich rafinerii wynosiły 26,8 mln ton ropy naftowej rocznie.

### Krajowy rynek paliw wymaga uzupełnienia importem

Krajowa produkcja benzyn silnikowych w latach 2018–2022 wyniosła średniorocznie 4333,9 tys. ton i pokrywała ponad 90 % krajowego zapotrzebowania (zużycie krajowe wyniosło 4749,3 tys. ton rocznie). Rynek krajowy uzupełniany był poprzez import benzyn silnikowych w wysokości średnio 612,2 tys. ton/rok. Ilości wyprodukowanego oleju napędowego na krajowym rynku paliw były niewystarczające, przy średniorocznej produkcji na poziomie 13 291,4 tys. ton, zachodziła potrzeba uzupełniania rynku paliw poprzez wolumeny pochodzące z importu, gdyż średnioroczne zużycie krajowe wynosiło 17 753,6 tys. ton. Import oleju napędowego wyniósł 4848,1 tys. ton / rok.

### Eksport ropy naftowej i produktów gotowych realizowany w kierunku krajów sąsiednich

Polska realizowała także transakcje w zakresie eksportu ropy naftowej i produktów gotowych. W latach 2018–2022 eksportowano średniorocznie 220,0 tys. ton ropy naftowej. Eksport paliw ciekłych w 2022 r. (3630,5 tys. ton) wzrósł istotnie w porównaniu z 2021 r. (1899,6) i wiązał się z dostarczeniem paliwa na Ukrainę. W odniesieniu do benzyn silnikowych, wielkość eksportu w 2022 r. wyniosła 94,0 tys. ton i zmalała ponad dwukrotnie w stosunku do wielkości z okresu lat 2019–2020. W 2021 r. wielkość eksportu wyniosła 52,0 tys. ton i była to najniższa wartość w okresie lat 2018–2022.

Poziom zapasów obowiązkowych ropy naftowej, benzyn silnikowych oraz oleju napędowego utrzymywanych w latach 2018–2022 był zgodny z wymaganiami UE i zapewniający pokrycie zapotrzebowania.

Wielkość zapasów obowiązkowych za I półrocze 2023 r. wyniosła odpowiednio: dla ropy naftowej 17 509,0 tys. ton, benzyn silnikowych 2565,0 tys. ton, oleju napędowego 8405,0 tys. ton.

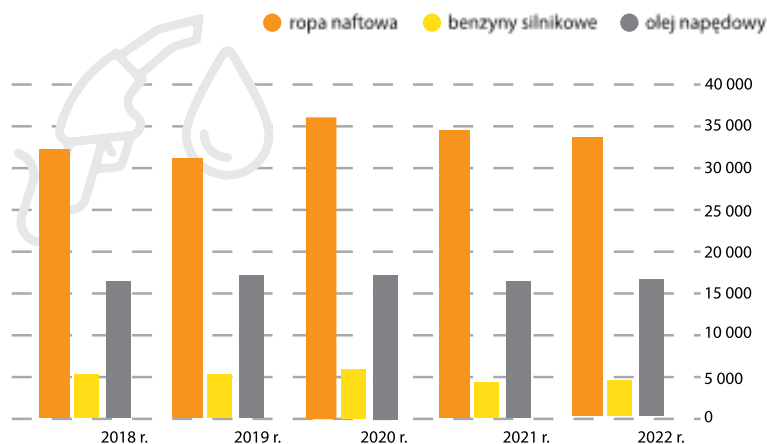
<sup>69</sup> Na podstawie Sprawozdania zarządu z działalności Grupy Orlen za 2022 rok, oraz dane ze strony <https://wysokienapiecie.pl/67682-rosyjska-ropa-w-polsce-jest-jej-mniej-ale-kontrakty-nadal-obowiazuja/>.

<sup>70</sup> Zakaz zaczął obowiązywać od dnia 5 grudnia 2022 r. dla ropy naftowej i od dnia 5 lutego 2023 r. w przypadku rafinowanych produktów ropopochodnych.

<sup>71</sup> Dotyczy części przerobu rafinerii w Gdańsku.

## Infografika nr 15

## Wielkość zapasów obowiązkowych w latach 2018–2022



Źródło: opracowanie własne NIK.

Utrzymywanie zapasów krajowych<sup>72</sup> było możliwe dzięki krajowej infrastrukturze magazynowej. Największe pojemności na ropę naftową i produkty gotowe zapewniała infrastruktura należąca do spółek PERN i PKN Orlen.

Według danych Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych ujętych w *Prognozie krajowego zapotrzebowania na paliwa oraz na pojemność magazynową dla zapasów interwencyjnych i obrotowych paliw i ropy naftowej na okres 10 lat (na lata 2021–2030)* wielkość posiadanych pojemności magazynowych na poziomie ogółem 15,1 mln m<sup>3</sup> pozwalała na utrzymywanie wymaganego poziomu zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw. Wielkość pojemności magazynowych w dyspozycji spółek z udziałem Skarbu Państwa wynosiła do dnia 1 sierpnia 2022 r. 14,6 mln m<sup>3</sup>, tj. 97,0 % pojemności dostępnych ogółem. Wielkość pojemności przeznaczonych do magazynowania ropy naftowej wynosiła 9,0 mln m<sup>3</sup> tj. 100 % pojemności krajowych, oraz 5,6 mln m<sup>3</sup> (92,0 %) pojemności na paliwa ciekłe. W spółkach będących poza kontrolą właścicielską Skarbu Państwa znajdowało się jedynie 0,5 mln m<sup>3</sup>.

Spółka PERN (100 % SP) posiadała możliwości magazynowe na poziomie 6,3 mln m<sup>3</sup>, w tym możliwości magazynowania ropy naftowej w zbiornikach naziemnych o łącznej pojemności ponad 4,1 mln m<sup>3</sup> oraz produktów naftowych o łącznej pojemności 2,2 mln m<sup>3</sup>. W 2022 r. spółka prowadziła inwestycję w rozbudowę pojemności magazynowych dla paliw ciekłych, co zwiększyło ich wielkość na koniec 2022 r. do 2,4 mln m<sup>3</sup>.

PKN Orlen – przed połączeniem z Grupą Lotos – łącznie posiadał 6,9 mln m<sup>3</sup> pojemności magazynowych, w tym pojemności dostępne w ramach PMRiP Góra, pojemności magazynowe na terenie zakładu produkcyjnego w Płocku, niezbędne do prowadzenia bieżącej działalności rafinerii oraz pojemności magazynowe zlokalizowane w bazach paliw rozlokowanych blisko rynków zbytu (terminale) oraz mniejszych rafineriach w Trzebini i Jedliczach. PMRiP „Góra” podziemny magazyn na węglowodory ciekłe posiada łączną pojemności ok. 6,1 mln m<sup>3</sup>, w tym na ropę naftową ok. 4,2 mln m<sup>3</sup> i ok. 1,9 mln m<sup>3</sup> na paliwa. Pojemności tego magazynu stanowią ok. 51 % krajowych pojemności na ropę naftową i 34 % pojemności na paliwa ciekłe. Pojemność zbiornikowa PKN Orlen wynosiła ok. 800,0 tys. m<sup>3</sup>.

Infrastrukturę magazynową ropy naftowej i paliw posiadała również Grupa Lotos. Było to ok. 400 tys. m<sup>3</sup> pojemności magazynowanych na ropę naftową oraz ok. 1 mln m<sup>3</sup> pojemności magazynowych na paliwa. Pojemności magazynowe

<sup>72</sup> W rozumieniu zapasów interwencyjnych.

Grupy Lotos zlokalizowane były w bazach paliw w Piotrkowie Trybunalskim, Poznaniu oraz na terenie rafinerii w Gdańsku, Jaśle i Czechowicach-Dziedzicach.

Pozostałe pojemności magazynowe na paliwa na poziomie ok. 520 tys. m<sup>3</sup> znajdowały się w posiadaniu takich firm jak, m.in.: Tanquid Polska Sp. z o.o. – ok. 160 tys. m<sup>3</sup> pojemności zbiornikowej na paliwa, Baltchem SA, Zakłady Chemiczne w Szczecinie – ok. 156 tys. m<sup>3</sup> pojemności zbiornikowych na paliwa.

**W wyniku realizacji  
środków zaradczych  
KE część  
infrastruktury  
magazynowej została  
zbyta podmiotom  
prywatnym**

W wyniku realizacji środków zaradczych określonych przez Komisję Europejską dla połączenia PKN Orlen i Grupy Lotos, tj. po 1 sierpnia 2022 r. doszło do wyłączenia części pojemności magazynowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa. Bazy paliwowe należące dotychczas do Grupy Lotos: w Jaśle, Czechowicach-Dziedzicach, Piotrkowie Trybunalskim, Poznaniu i Rypinie, a także te, należące do PKN Orlen: w Bolesławcu, Szczecinie, Gutkowie i Gdańsku, o łącznej pojemności zbiornikowej 360,0 tys. m<sup>3</sup> zostały przekazane do spółki Unimot. Wielkość pojemności magazynowych w spółkach poza kontrolą właścicielską SP w 2022 r. wzrosła oscylując wokół wielkości ogółem 1,0 mln m<sup>3</sup>.

Ponadto Unimot miał zostać właścicielem nowego terminala w Szczecinie, którego rozbudowę i modernizację miał zrealizować PKN Orlen. Po zakończeniu prac, zdolności magazynowe Unimot wzrosną do 410 tys. m<sup>3</sup>. (w tym ok. 50 tys. m<sup>3</sup> pojemności przeznaczonych do magazynowania oleju napędowego oraz 10 tys. m<sup>3</sup> pojemności przeznaczonych do magazynowania paliwa lotniczego)<sup>73</sup>. Unimot na rynku pojemności magazynowych, zgodnie z rekomendacją Komisji Europejskiej, miał pełnić rolę Niezależnego Operatora Logistycznego. Ponadto w obszarze logistyki paliw PKN Orlen i Grupa Lotos, w związku z realizacją środków zaradczych KE, zostali zobligowani do zwolnienia pojemności magazynowych zakontraktowanych w wybranych terminalach niebędących ich własnością, w tym w terminalu paliwowym w Dębogórzcu, na rzecz dostępności innych podmiotów. Pojemności te z uwagi na strategiczne położenie zyskają zainteresowanie podmiotów z branży naftowej.

Zmiana własności infrastruktury magazynowej nastąpiła również w zakresie pojemności należących przed datą 1 sierpnia 2022 r. do Grupy Lotos a obecnie znajdujących się w spółce Rafineria Gdańska sp. z o.o. Dotyczyło to zarówno pojemności magazynowych na ropę naftową, jak i pojemności magazynowych na paliwa.

W okresie objętym kontrolą rynek paliwowy w sektorze naftowym uległ istotnym zmianom, uszczuplona została infrastruktura logistyczna dla ropy naftowej i paliw ciekłych pod względem własności stanowiącej aktywa spółek z większościowym lub całkowitym udziałem Skarbu Państwa. Infrastruktura Grupy Lotos trafiła m.in. do spółki Unimot, która przejęła także część infrastruktury PKN Orlen, oraz do spółki Rafineria Gdańska sp. z o.o. Rynek pojemności magazynowych otworzył się na nowych uczestników sektora naftowego. Działania w powyższym zakresie nie przyczyniły się do wzmocnienia kontroli państwa nad infrastrukturą dla ropy naftowej i paliw ciekłych, co było celem nadrzędnym Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym.

W okresie objętym kontrolą (2018–2022) zapewniono bezpieczeństwo paliwowe pod względem dostaw surowca i produktów gotowych, a także w zakresie sprawnie działającej infrastruktury logistycznej dla ropy naftowej i jej produktów. Nie wystąpiły zakłócenia na rynku ropy i paliw skutkujące brakiem surowca do polskich rafinerii a także brakiem paliw na stacjach paliwowych.

<sup>73</sup> Na podstawie Skonsolidowanego sprawozdania finansowego Grupy kapitałowej Unimot za rok obrotowy zakończony 31 grudnia 2022 r.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym były prawidłowo i skutecznie realizowane ?
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Czy administracja rządowa zapewniła warunki skutecznej realizacji celów w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym?</li> <li>2) Czy spółki realizowały zadania związane z poprawą bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym zgodnie z polityką rządową oraz polityką właścicielską?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą <i>P/22/013 Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym</i> objęto Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie działalności Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej (PSIE), Gaz-System, PERN, PKN Orlen.
<b>Kryteria kontroli</b>	W MAP, MKiŚ i MFiPR kontrola z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 <i>ustawy o NIK</i> , tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	<p>W Gaz-System, PERN, PKN Orlen kontrola z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 tj. legalności i gospodarności.</p> <p>Lata 2018–2022 (do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 12 lipca 2023 r.) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.</p> <p>Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 5 maja 2022 r. do dnia 12 lipca 2023 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).</p>
<b>Pozostałe informacje</b>	<p>Wyniki kontroli przedstawiono w pięciu wystąpieniach pokontrolnych. Do dwóch wystąpień kierownicy jednostek objętych kontrolą zgłoszyli 64 zastrzeżenia, w tym Minister Aktywów Państwowych zgłosił 60 zastrzeżeń, Pełnomocnik Rządu ds. SIE zgłosił cztery zastrzeżenia. W procedurze rozpatrywania zastrzeżeń uwzględniono w całości jedno zastrzeżenie, w części sześć zastrzeżeń (w odniesieniu do ich fragmentów), w pozostałym zakresie oddalono. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie dziewięć wniosków pokontrolnych, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– do Ministra Klimatu i Środowiska – trzy wnioski pokontrolne,</li> <li>– do Ministra Aktywów Państwowych – cztery wnioski pokontrolne,</li> <li>– do Pełnomocnika Rządu ds. SIE – jeden wniosek pokontrolny,</li> <li>– do Prezesa Zarządu PERN – jeden wniosek pokontrolny.</li> </ul> <p>Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że Minister Aktywów Państwowych przystąpił do realizacji wszystkich czterech wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym.</p> <p>W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Aktywów Państwowych poinformował, że przyjmuje do realizacji wnioski pokontrolne sformułowane po kontroli <i>P/22/013 Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym</i>. W zakresie realizacji wniosku nr 1 Minister poinformował, że podjął już pierwsze działania, tj. skierował korespondencję do PKN Orlen w związku z pracami prowadzonymi przez Pełnomocnika Rządu ds. SIE nad aktualizacją Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym. Realizacja wniosku pokontrolnego nr 2, zdaniem Ministra, będzie polegać na kontynuacji prowadzenia nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, a także dążenia do wypracowywania i zawierania w prowadzonych przez Skarb Państwa procesach porozumień ze spółkami</p>



z udziałem Skarbu Państwa, jak również – w razie wystąpienia takiej potrzeby – z innymi instytucjami oraz szeroko rozumianymi interesariuszami zaangażowanymi w te procesy. Realizacja wniosków pokontrolnych nr 3 i nr 4 będzie polegać, zdaniem Ministra, na kontynuacji, w miarę potrzeb, powoływania organów pomocniczych z udziałem przedstawicieli odpowiednich urzędów i organów, w tym służb specjalnych, do wypracowywania rekomendacji dla Ministra Aktywów Państwowych i Rady Ministrów. Jednocześnie, w uzasadnionych przypadkach i zgodnie z obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa, Minister Aktywów Państwowych będzie kierował wnioski z prowadzonych prac na Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów lub Stały Komitet Rady Ministrów celem ich konsultacji. Równocześnie Minister Aktywów Państwowych będzie angażował niezależnych doradców ekonomiczno-finansowych oraz doradców prawnych.

Minister Klimatu i Środowiska udzielił odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne w trybie niejawnym (klauzula tajne) w rozumieniu Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych*.

Pełnomocnik Rządu ds. SIE w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował, że przyjmuje do realizacji wniosek pokontrolny. Pełnomocnik rozważa wystąpienie z projektem zmieniającym uchwałę ws. Polityki. W ramach prac nad nowym kształtem uchwały Pełnomocnik weźmie pod uwagę wnioski oraz oceny zawarte w wystąpieniu pokontrolnym, w tym w zakresie przewidzianych Polityką narzędzi jej realizacji.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne zarząd PERN poinformował o przyjęciu wniosków pokontrolnych do realizacji poprzez podjęcie stosownych działań w wyniku których procesy zakupowe będą realizowane sprawnie i efektywnie, zaś szacowanie budżetów inwestycji będzie odbywać się na podstawie aktualnych cen materiałów i usług oraz wskaźników makroekonomicznych.

W rezultacie spośród dziewięciu wniosków pokontrolnych sześć zostało przyjętych do realizacji.

**Wykaz jednostek kontrolowanych**

Najwyższa Izba Kontroli skierowała również jedno zawiadomienie do prokuratury, o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 98 *ustawy o NIK*, w związku z udaremnianiem kontroli, poprzez udaremnienie przeprowadzenia czynności kontrolnych.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Anna Moskwa Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska, w okresie od 6 października 2020 r. do dnia 26 października 2021 r. oraz Minister Klimatu w okresie od 15 listopada 2019 r. do dnia 6 października 2020 r., Michał Woś, Minister Środowiska w okresie od 5 marca 2020 r. do dnia 6 października 2020 r., Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska w okresie od 9 stycznia 2018 r. do dnia 15 listopada 2019 r.

2.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Pełnomocnik Rządu ds. SIE	Mateusz Berger od dnia 25 lipca 2022 r. Pełnomocnik Rządu ds. SIE. Poprzednio funkcję tę pełnił Piotr Naimski od dnia 22 grudnia 2015 r. do dnia 20 lipca 2022 r.
3.	Ministerstwo Aktywów Państwowych	Jacek Sasin Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r.
4.	PERN SA	Paweł Stańczyk, Prezes Zarządu Spółki, od dnia 7 października 2022 r. Poprzednio Igor Wasilewski, Prezes Zarządu Spółki, od dnia 7 stycznia 2016 r. do dnia 6 października 2022 r.
6.	OGP Gaz-System SA	Tomasz Stępień, Prezes Zarządu od dnia 31 grudnia 2015 r.

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena (pozytywna / negatywna / w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	niepożądane / nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ prawidłowe wykonywanie ustawowych obowiązków w zakresie zabezpieczenia ropy naftowej i jej produktów w ilościach pokrywających krajowe zapotrzebowanie, zapewniając ciągłość zaopatrzenia rynku w paliwa;</li> <li>▪ prawidłowe identyfikowanie i obsługiwanie ryzyk związanych z wojną w Ukrainie, podejmowanie działań celem zapewnienia nieprzerwanego dostępu rafinerii oraz odbiorcom na rynku do ropy naftowej i paliw</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ niezapewnienie w wystarczającym stopniu warunków skutecznej realizacji celów w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym;</li> <li>▪ nierzetelna realizacja bądź brak realizacji zadań określonych w strategiach i programach rządowych, w tym w szczególności nałożonych na Ministra Klimatu i Środowiska w Polityce Rządu RP;</li> <li>▪ nierzetelne współdziałanie z innymi członkami Rady Ministrów w zakresie realizacji Polityki Rządu RP;</li> <li>▪ bierność wobec braku realizacji zadania polegającego na zbyciu przez PKN Orlen aktywów na rzecz spółek ze 100 % udziałem Skarbu Państwa oraz zadania zwiększenia udziału państwa w tworzeniu zapasów, co miało zwiększać skuteczność interwencji w sytuacjach kryzysowych;</li> <li>▪ nie zrealizowano zadania uporządkowania struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej, wyznaczonego w <i>PEP 2040</i> do realizacji w 2021 r. Minister był odpowiedzialny za koordynację realizacji tej <i>Polityki</i>;</li> <li>▪ wydłużenie do 2029 r. terminu osiągnięcia dostępności fizycznej zapasów paliw i ropy naftowej utrzymywanych w magazynach bezzbiornikowych PMRiP Góra w ciągu 90 dni, chociaż pierwotnie zakładano osiągnięcie tych parametrów od dnia 1 stycznia 2024 r.;</li> </ul>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena (pozytywna / negatywna / w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	niepożądane / nieprawidłowe
2.	<p>Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej</p> <p>Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej</p>	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ prawidłowa realizacja zadań służących poprawie bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym, w tym wynikających z Polityki Rządu RP;</li> <li>▪ podjęcie działań w zakresie analizy obecnej sytuacji sektora naftowego oraz potrzeby i sposobu aktualizacji Polityki Rządu RP;</li> <li>▪ sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez spółki, wobec których Pełnomocnik Rządu ds. SIE w imieniu Skarbu Państwa wykonywał prawa właścicielskie, tj. Gaz-System oraz PERN;</li> <li>▪ prawidłowa organizacja prac Międzyresortowego Zespołu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych wobec Rady Ministrów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nie w pełni skuteczne narzędzia realizacji zadań określonych w <i>Polityce Rządu</i> zaprogramowanych przez Pełnomocnika. Spowodowało to nieosiągnięcie jednego z trzech celów szczegółowych <i>Polityki Rządu RP</i>, którym jest zapewnienie pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100 % udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą przesyłową i magazynową węglowodorów.</li> </ul>

3.	Ministerstwo Aktywów Państwowych	negatywna		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ niepodjęcie działań zmierzających do realizacji zadań określonych w Polityce Rządu RP, które wyznaczono Ministrowi Aktywów Państwowych jako reprezentantowi Skarbu Państwa w PKN Orlen;</li> <li>▪ nieskorzystanie z uprawnień właścicielskich w celu zapewnienia realizacji działań Polityki Rządu RP;</li> <li>▪ brak jakiegokolwiek inicjatywy w działaniu na rzecz realizacji polityk rządowych, także wówczas, gdy Rada Ministrów przyjęła PEP2040 (luty 2021 r.), wskazującą Ministra Aktywów Państwowych jako odpowiedzialnego za realizację działania 4C.1. Uporządkowanie struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej (termin realizacji 2021r.);</li> <li>▪ zaniechanie realizacji polityk rządowych, stanowiło naruszenie ustawowych obowiązków;</li> <li>▪ nierzetelne wykonywanie w imieniu Skarbu Państwa ustawowych obowiązków kontrolnych i nadzorczych w zakresie ochrony bezpieczeństwa w sektorze naftowym w procesie połączenia spółek PKN Orlen i Grupa Lotos;</li> <li>▪ niedokonanie analizy ryzyk związanych z realizacją środków zaradczych KE, w celu podjęcia działań pozwalających w ramach ustawowych kompetencji chronić bezpieczeństwo paliwowe;</li> <li>▪ wydając zgody korporacyjne na połączenie spółek, oraz kierując wnioski o wyrażenie zgody przez Radę Ministrów brak pełnej wiedzy o kosztach i korzyściach tego połączenia oraz o jego skutkach dla bezpieczeństwa paliwowego i bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, podlegającej w wyniku połączenia przekształceniom własnościowym;</li> <li>▪ brak wiedzy i brak starań aby ją pozyskać, o warunkach transakcji dokonywanych przez PKN Orlen w ramach realizacji środków zaradczych określonych przez Komisję Europejską;</li> <li>▪ nieskorzystanie z ustawowych uprawnień pozyskania niezbędnych danych lub informacji związanych z procesem połączenia ww. spółek, pozwalających obiektywnie ocenić koszty i korzyści wynikające z połączenia;</li> <li>▪ niezapewnienie niezbędnych uprawnień w porozumieniach i umowach, zawieranych z PKN Orlen i innymi spółkami uczestniczącymi w procesie połączenia;</li> <li>▪ niezapewnienie zatrudnionemu doradcy dostępu do wszystkich danych, niezbędnych do przygotowania dla Ministra oceny procesu konsolidacji</li> </ul>
----	----------------------------------	-----------	--	--

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena (pozytywna / negatywna / w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	niepożądane/ nieprawidłowe
				<p>spółek pod względem zabezpieczenia celów polityki państwa;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ niezapewnienie zakresu konsultacji i opiniowania wniosku o zgodę na połączenie spółek, który pozwoliłby uzyskać obiektywną i pełną ocenę skutków tego połączenia;</li> <li>▪ nieskorzystanie przykładowo z kompetencji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów lub innych organów pomocniczych Rady Ministrów;</li> <li>▪ wydanie pozytywnych decyzji i wnioskowanie do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na połączenie spółek – bez weryfikacji założeń i planowanych efektów połączenia ww. spółek;</li> <li>▪ ryzyko paraliżu decyzyjnego w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o., ze względu na ustalone prawa weta dla Aramco w kluczowych sprawach spółki;</li> <li>▪ brak uprawnień Skarbu Państwa do zablokowania odsprzedaży przez Aramco udziałów w spółce Rafineria Gdańska sp. z o.o. innemu podmiotowi, takie uprawnienia posiada PKN Orlen ma podstawie umowy spółki;</li> <li>▪ zagrożenie bezpieczeństwa paliwowego państwa w postaci wystąpienia deficytu na rynku paliw, w sytuacji gdyby Aramco przyjęło strategię eksportu produktów otrzymywanych z przerobu ropy naftowej w Rafinerii Gdańskiej, zamiast wprowadzać je na rynek krajowy.</li> </ul>
4.	PERN SA	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ prawidłowa realizacja kluczowych inwestycji w infrastrukturę dla ropy naftowej i jej produktów celem zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa;</li> <li>▪ bieżące monitorowanie przebiegu realizacji inwestycji, a wszelkie zmiany i odstępstwa od przyjętych założeń właściwie udokumentowane oraz przeprowadzone.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nierzetelny sposób ustalania budżetu inwestycji (w dwóch przypadkach na siedem badanych inwestycji spółka oszacowała koszt realizacji w oparciu o kosztorysy z lat wcześniejszych, bądź na podstawie nieaktualnych cen materiałów i usług – stwierdzona nieprawidłowość pozostawała bez wpływu na ocenę bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym;</li> <li>▪ niezrealizowanie części zadań wspólnych do realizacji z PKN Orlen wynikających z Polityki Rządu, oraz zadania uporządkowania struktury właścicielskiej infrastruktury paliwowej wynikającego z PEP 2040 – z przyczyn niezależnych od PERN.</li> </ul>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena (pozytywna / negatywna / w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	niepożądane / nieprawidłowe
5.	Gaz-System SA	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ prawidłowo podjęte działania zmierzające do realizacji zadań wynikających z Polityki Rządu RP. Zadania nie zostały jednak zrealizowane z przyczyn niezależnych od Spółki;</li> <li>▪ prowadzenie prac przygotowawczych do budowy podziemnych magazynów paliw w kopalni soli kamiennej w Damasławku, zgodnie z PEP 2040.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ poinformowanie Pełnomocnika Rządu ds. SIE o wycofaniu się PKN Orlen z rozmów ze Spółką po trzech miesiącach po tym fakcie – tak istotna informacja wskazująca na brak możliwości realizacji kluczowych celów Polityki Rządu powinna być przekazana Pełnomocnikowi Rządu ds. SIE niezwłocznie.</li> </ul>

## 6.2. Analiza stanu prawnego

### Udział członków Rady Ministrów w ustalaniu i realizacji polityk rządowych

W art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>74</sup> wskazano, że Członek Rady Ministrów uczestniczy, na zasadach określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w ustalaniu polityki państwa, ponosząc za treść i za realizację działań Rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. W ust. 2 określono, że Członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów.

W art. 10 ust. 1 tej ustawy określono, że Rada Ministrów może ustanowić pełnomocnika rządu do określonych spraw, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie jest celowe. W ust. 2 wskazano m.in., że pełnomocnikiem rządu może być sekretarz stanu lub podsekretarz stanu. W ust. 3 określono, że pełnomocnika rządu powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Ust. 4 stanowi, że Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, zakres udzielonych pełnomocnikowi upoważnień, sposób sprawowania nadzoru nad jego działalnością oraz sposób zapewnienia pełnomocnikowi obsługi merytorycznej, organizacyjno–prawnej, technicznej i kancelaryjno–biurowej.

W art. 12 ust. 1 pkt 3 tej ustawy określono, że Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, w tym rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Ust. 2 stanowi, że Prezes Rady Ministrów, tworząc organy pomocnicze, o których mowa w ust. 1, określi ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania.

### Zadania realizowane przez Pełnomocnika Rządu ds. SIE

Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej został ustanowiony *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej*<sup>75</sup>, które weszło w życie z dniem 12 grudnia 2015 r.

Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej został powołany przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 12a ust. 1 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*<sup>76</sup>. Funkcję Pełnomocnika sprawuje sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Pani Anna Łukaszewska – Trzeciakowska. Zgodnie z art. 12a ust. 2 *Prawa energetycznego* Pełnomocnik ds. SIE wykonuje uprawnienia z akcji należących do Skarbu Państwa m.in. w stosunku do spółek PERN i Gaz-System. Stosownie do § 4 ww. rozporządzenia ws. Pełnomocnika Rządu ds. SIE, Pełnomocnik przedstawia Radzie Ministrów:

- 1) analizy, oceny i wnioski związane z zakresem jego działania;
- 2) coroczne sprawozdania ze swojej działalności, w terminie do dnia 15 marca danego roku za rok poprzedni.

Pełnomocnik ds. SIE ma też obowiązek informowania Prezesa Rady Ministrów o zagrożeniach dla wykonywania zadań dotyczących wykonywania uprawnień z akcji należących do Skarbu Państwa w stosunku do nadzorowanych podmiotów.

Pełnomocnik Rządu ds. SIE opracował i przedłożył Radzie Ministrów projekt *Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym*. Polityka została przyjęta *uchwałą nr 182/2017 Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2017 r.* Wyznaczała ona zadania do realizacji organom administracji rządowej oraz spółkom sektora naftowego pozostającym w domenie właścicielskiej państwa polskiego. Polityka stanowiła m.in., że w spółkach, których akcje w części należą

<sup>74</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm.

<sup>75</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 562.

<sup>76</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.



**Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa**

do Skarbu Państwa, Skarb Państwa będzie dążyć do realizacji Polityki poprzez wykonywania praw ze swoich akcji.

Obowiązująca od dnia 1 stycznia 2017 r. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym* wprowadziła nowy model wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa. Biorąc pod uwagę regulacje ustawowe, w szczególności art. 7, z którego wynika uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do koordynowania wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, opracowano dokument pn. *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*. Stanowi on ujednoczenie sposobu wykonywania praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, w ramach sprawowania nadzoru właścicielskiego przez członków Rady Ministrów, pełnomocników Rządu lub państwowe osoby prawne, którym Prezes Rady Ministrów przekazał wykonywanie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa. W dokumencie tym zdefiniowano również oczekiwania wobec organów zarządzających oraz rad nadzorczych i pełnomocników wspólnika spółek z udziałem Skarbu Państwa. Równocześnie, zaleca się zarządom spółek dominujących dążenie do stosowania niniejszych Zasad, w ramach wykonywania praw z akcji i udziałów wynikających z przepisów prawa oraz postanowień statutu lub umowy danej spółki, również w spółkach zależnych wszystkich szczebli w ramach danej grupy kapitałowej. Zasady nadzoru mogą być wykorzystane przez członków Rady Ministrów, pełnomocników Rządu lub państwowych osób prawnych, którym Prezes Rady Ministrów przekazał wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa, do opracowania własnych dokumentów tego typu uwzględniających specyfikę nadzorowanych spółek.

W art. 7 ust. 2 ustawy wskazano również kompetencje ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, tj. wykonywanie prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi albo indywidualnymi, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej; oraz składanie w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do spółki, nabyciu lub objęciu akcji. Przepis ten znajduje zastosowanie w odniesieniu do spółek PKN Orlen, GK Lotos, oraz PGNiG – będących przedmiotem koncentracji, której badanie zostało przeprowadzone w niniejszej kontroli. Minister Aktywów Państwowych wykonuje wobec tych spółek prawa z akcji, nie zostały one bowiem wskazane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

**Regulacje Kodeksu spółek handlowych dot. spółek akcyjnych**

Sposób funkcjonowania spółki akcyjnej reguluje Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (KSH). Organami w spółce akcyjnej są odpowiednio zarząd, rada nadzorcza oraz walne zgromadzenie akcjonariuszy. Zarząd w spółce akcyjnej pełni dwie role, reprezentuje spółkę w stosunkach zewnętrznych oraz prowadzi sprawy spółki. Rada nadzorcza w spółce akcyjnej sprawuje nadzór nad działalnością spółki. Rada składa się co najmniej z trzech członków, powoływanych i odwoływanych przez walne zgromadzenie akcjonariuszy, o ile statut spółki nie stanowi inaczej. Ostatnim obligatoryjnym organem i zarazem stanowiącym w najważniejszych sprawach spółki akcyjnej jest walne zgromadzenie akcjonariuszy. Walne zgromadzenie składa się ze wszystkich akcjonariuszy, którzy wspólnie decydują o sprawach strategicznych dla spółki.

Spółki działające na rynku krajowym podlegają ochronie przed przejęciami przez podmioty spoza państw członkowskich UE, EOG oraz OECD na mocy Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. *o kontroli niektórych inwestycji*. Zgodnie z ustawą podmiotami objętymi ochroną są przedsiębiorcy z siedzibą w Polsce, których przychód ze sprzedaży i usług przekroczył na terytorium Polski równowartość 10 mln euro i którzy spełniają jeden z poniższych warunków:

**Ustawa o kontroli  
niektórych inwestycji  
jako narzędzie  
ochrony spółek przed  
wrogim przejęciem**

- są spółką publiczną w rozumieniu *ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych*,
- posiadają mienie, które zostało ujawnione w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej lub opracowują lub modyfikują oprogramowanie w obszarach wskazanych przez ustawę,
- prowadzą działalność gospodarczą w jednej z branż określonych w ustawie, w szczególności dotyczy to spółek energetycznych, paliwowych, chemicznych, zbrojeniowych, telekomunikacyjnych, itd.

Postępowanie kontrolne jest wszczynane na podstawie zgłoszenia, które podmioty zobowiązane (zależnie od rodzaju inwestycji będzie to podmiot objęty ochroną, podmiot przejmujący / nabywający udziały lub podmiot go kontrolujący) są obowiązane złożyć, w przypadku zamiaru nabycia lub osiągnięcia znaczącego uczestnictwa, zamiaru nabycia dominacji oraz nabycia lub osiągnięcia znaczącego uczestnictwa lub nabycia dominacji. Organem kontroli jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przy czym niektóre podmioty objęte ochroną w ramach *ustawy o kontroli inwestycji*, dla których organem kontroli jest Prezes UOKiK, mogą podlegać także ochronie na podstawie dotychczasowych przepisów *ustawy o kontroli inwestycji*, dla których organem kontroli może być Minister Aktywów Państwowych, Minister Obrony Narodowej lub Minister właściwy ds. gospodarki morskiej. Przepisy ustawy stanowią w takim przypadku jednak wprost, iż do spraw z udziałem tych podmiotów nie stosuje się przepisów ustawy (art. 12 a ust. 2 ustawy). Reasumując w przypadku zamiaru nabycia lub osiągnięcia znaczącego uczestnictwa albo nabycia dominacji w takich podmiotach stosowne zawiadomienie należy złożyć do MAP, MON lub MGM. Aktualna lista tych podmiotów została określona Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie wykazu podmiotów podlegających ochronie oraz właściwych dla nich organów kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 2838). Obecnie znajdują się na niej m.in. spółki sektora naftowego: PKN Orlen SA, Rafineria Gdańska sp. z o.o., Unimot SA.

**Bezpieczeństwo  
paliwowe według  
ustawy o zapasach**

Podstawę prawną dla realizacji działań w zakresie bezpieczeństwa paliwowego stanowiła m.in. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*. Zgodnie z definicją *ustawy o zapasach* bezpieczeństwo paliwowe państwa to stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców na ropę naftową i produkty naftowe, w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki. Ustawa określa zasady:

- 1) tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego;
- 2) przeprowadzania kontroli u podmiotów objętych obowiązkiem tworzenia i utrzymywania zapasów, o których mowa w pkt 1, a także u przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania oraz którym zlecono tworzenie i utrzymywanie zapasów;
- 3) postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i bezpieczeństwa gazowego państwa oraz wypełniania zobowiązań międzynarodowych dotyczących zaopatrzenia rynku w ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny, w tym:
  - a) dysponowania zapasami, o których mowa w pkt 1,
  - b) warunki zaopatrzenia w ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny,
  - c) zakres wprowadzanych ograniczeń w dostarczaniu, poborze i zużyciu produktów naftowych i gazu ziemnego.

Na podstawie *ustawy o zapasach*, minister właściwy ds. energii reguluje szczegółowe zasady funkcjonowania systemu zapasów ropy naftowej i produktów naftowych oraz reagowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa

paliwowego państwa. Do dnia 22 lutego 2021 r. minister właściwy ds. energii był odpowiedzialny również za tworzenie rezerw strategicznych (w tym np. ropy naftowej i jej produktów) zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 29 października 2010 r. *o rezerwach strategicznych*. Od 23 lutego 2021 r. za rezerwy strategiczne i nadzór nad RARS odpowiedzialny był Prezes Rady Ministrów.

Art. 48a *ustawy o zapasach* umożliwia elastyczne przenoszenie zapasów z zapasów agencyjnych do rezerw strategicznych. Przepis ten uprawnia ministra właściwego do spraw energii do przeniesienia części<sup>77</sup> zapasów agencyjnych do rezerw strategicznych, aby zrealizować cele wskazane w art. 3 *ustawy o rezerwach strategicznych* (np. wsparcie wykonywania zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, złagodzenie zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki).

#### Ustawa o rezerwach strategicznych

System rezerw strategicznych (np. surowców) uregulowany w *ustawie o rezerwach strategicznych* jest niezależny od systemu zapasów interwencyjnych. Zgodnie z art. 3 *ustawy o rezerwach strategicznych*, rezerwy tworzy się i utrzymuje m.in. na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celach wsparcia wykonywania zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, realizacji interesów narodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, wypełnienia jej zobowiązań międzynarodowych. Zgodnie z art. 13 *ustawy o rezerwach strategicznych*, Prezes Rady Ministrów, w drodze decyzji, tworzy rezerwy strategiczne zgodnie z ustaleniami *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych* z zastrzeżeniem art. 14. Decyzję o utworzeniu rezerw strategicznych wykonuje Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych. *Rządowy Program Rezerw Strategicznych*, bądź jego aktualizacja jest uchwalany przez Radę Ministrów w terminie do dnia 31 maja danego roku. Niezwłocznie jest on przekazywany stosownym organom i podmiotom. Program jest dokumentem niejawnym w rozumieniu Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych*.

#### Ustawa o inwestycjach

Realizacja strategicznych inwestycji w sektorze naftowym została unormowana Ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. *o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym*<sup>78</sup>. Ustawa została znowelizowana z datą 27 stycznia 2022 r. i wskazywała inwestycje przypisane do realizacji poszczególnym podmiotom, tj. PERN SA, PKN Orlen SA, Gaz-System SA. Inwestycje do których się odwołuje są celami publicznymi w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*. Jej celem jest usprawnienie procesów inwestycyjnych zwiększających m.in. dostępność pojemności magazynowej na ropę naftową i produkty naftowe. Nowe przepisy rozszerzają katalog strategicznych inwestycji w sektorze naftowym o kolejne inwestycje, które mogą być realizowane w reżimie specustawy. Wdrożone rozwiązania ograniczają liczbę organów zaangażowanych w przygotowanie i realizację tej samej inwestycji i liczbę prowadzonych w tej samej sprawie postępowań. Ułatwienia inwestycyjne mają dotyczyć inwestycji związanych z rozbudową oraz modernizacją pojemności magazynowych w Podziemnym Magazynie Ropy i Paliw „Góra” oraz inwestycji w rurociągi przesyłowe ropy naftowej i produktów naftowych, które zwiększą zdolność magazynu kawernowego (podziemnego) do przechowywania tych surowców. Ponadto ustawa odwołuje się do inwestycji w zakresie budowy nowych, wysokosprawnych (kawernowych) pojemności magazynowych dla gazu ziemnego, tak aby ułatwić operatorowi systemu przesyłowego gazowego realizacji jego ustawowych zadań.

<sup>77</sup> W ilości odpowiadającej nie więcej niż czterem dniom średniego dziennego przywozu netto ekwiwalentu ropy naftowej do rezerw strategicznych, o których mowa w *ustawie o rezerwach strategicznych*.

<sup>78</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1902, ze zm.

**Ustawa – Prawo energetyczne**

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne* określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią.

Art. 12 ust. 2 tej ustawy stanowi, że zadania ministra właściwego do spraw energii w zakresie polityki energetycznej obejmują:

- 1) przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji;
- 2) określanie szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię, w trybie i zakresie ustalonych w ustawie;
- 3) nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w paliwa gazowe i energię elektryczną oraz nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych w zakresie określonym ustawą;
- 4) współdziałanie z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię;
- 5) koordynowanie współpracy z międzynarodowymi organizacjami rządowymi w zakresie określonym ustawą.

Zgodnie z art. 13 Prawa energetycznego celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska, w tym klimatu.

**Polityka energetyczna Polski do 2040 r.**

Polityka energetyczna Polski do 2040 r. PEP 2040 została przyjęta uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów<sup>79</sup> z dnia 2 lutego 2021 r. po ponad 11 latach od ustanowienia poprzedniego takiego dokumentu. W celu szczegółowym nr 1 Optymalne wykorzystanie własnych zasobów energetycznych przyjęto, że popyt na gaz ziemny i ropę naftową będzie pokrywany głównie surowcem importowanym. Realizowane będą działania ukierunkowane na dywersyfikację kierunków i źródeł dostaw. Jednocześnie nadal poszukiwane będą krajowe złoża (również niekonwencjonalne), które zastąpią podaż ze złóż wyeksploatowanych. Część popytu na ropę i gaz ziemny zostanie zmniejszona przez wzrost znaczenia biopaliw i paliw alternatywnych (m.in. energia elektryczna, LNG, CNG, biometan, wodór).

Celem szczegółowym numer 3, przyjętym w PEP 2040 jest *Dywersyfikacja dostaw i rozbudowa infrastruktury sieciowej gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw ciekłych*. Wysoki stopień uzależnienia od dostaw ropy naftowej, zrodził konieczność zapewnienia warunków odbioru ropy i sprawnie funkcjonującej infrastruktury wewnętrznej. PEP 2040 zakładała, że zwiększona zostanie możliwość dostaw drogą morską, do czego przyczyni się rozbudowa naftowego Rurociągu Pomorskiego, a także baz magazynowych ropy i paliw ciekłych. Dostawy produktów naftowych zależne są od odpowiednio rozwiniętej sieci rurociągów, zwłaszcza w południowej części Polski, która również zostanie poddana rozbudowie np. rurociąg Boronów–Trzebinia.

Cel szczegółowy nr 4 dotyczył rozwoju rynków energii. Rynek produktów naftowych jest stosunkowo stabilny, choć w kolejnych latach będzie ulegać przeobrażeniom. Konieczne jest uporządkowanie struktury właścicielskiej segmentów rynku paliwowego, tak, aby spółki rafineryjne skoncentrowane były na produkcji i obrocie paliwami, a państwo miało kontrolę nad infrastrukturą kluczową dla bezpieczeństwa paliwowego. Rynek musi odpowiedzieć na wzrost wykorzystania petrochemikaliów w gospodarce (od drukarek 3D, po budownictwo), ale także prowadzić działania w celu ograniczenia emisyjności paliw tradycyjnych. Jednocześnie część popytu na produkty naftowe zostanie pokryta przez większe wykorzystanie biokomponentów oraz paliw alternatywnych (LNG, CNG, biometan, wodór, paliwa syntetyczne) i rozwój elektromobilności.

<sup>79</sup> M.P. 2021 r., poz. 264.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

---

1. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1650, ze zm.),
2. Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. *o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1687, ze zm.),
3. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.),
4. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 973),
5. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – *Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.),
6. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. *o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913 ze zm.),
7. Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. *o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych* (Dz. U. z 2020 r., poz. 2173),
8. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *o kontroli niektórych inwestycji* (Dz. U. 2023 r., poz. 415, ze zm.),
9. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych* (Dz. U. z 2023r. poz. 756)
10. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2022 r., poz. 623,
11. Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. *o rezerwach strategicznych* (Dz. U. z 2023 r., poz. 294, ze zm.).

#### 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Aktywów Państwowych
6. Minister Klimatu i Środowiska
7. Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu RP
12. Przewodniczący Komisji Gospodarki i Rozwoju Sejmu RP
13. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
14. Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
15. Przewodniczący Komisji Środowiska

## 6.5. Stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli

---



### Minister Klimatu i Środowiska

---

Paulina Hennig-Kloska

\$Znak pisma.PK  
2975375.11565405.9281648  
Warszawa, 03-01-2024

**Pan**  
**Marian Banaś**  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

W nawiązaniu do przesłanej Informacji o wynikach kontroli P/22/013 Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym, stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ( Dz. U. z 2022 r. poz. 623), przedstawiam poniższe stanowisko.

W przedstawionej Informacji o wynikach kontroli sformułowano wniosek do Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie „Dokonania analizy, w ramach kompetencji właściwych ministrowi ds. energii, skutków działań PKN Orlen podjętych w związku z realizacją środków zaradczych określonych w procesie połączenia z Grupą Lotos, dla rynku naftowego i gazowego w Polsce, w tym poziomie bezpieczeństwa energetycznego Polski.”

Uprzejmie informuję, że zostanie rozważone podjęcie działań w zakresie realizacji ww. wniosku.

Jednocześnie odnosząc się do oceny NIK w zakresie ograniczonych działań ministra właściwego ds. energii w odniesieniu do zadań ujętych w Polityce Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym dotyczących zmian własnościowych w odniesieniu do magazynu kawernowego w IKS Solino należy wskazać, iż kluczowym ograniczeniem był brak faktycznych instrumentów umożliwiających ich realizację. Minister właściwy ds. energii od czerwca 2018 r. nie pełnił funkcji nadzorczych nad spółką PKN Orlen S.A., koniecznych do zapewnienia realizacji tak poważnego zadania, skutkującego zmianą własności największego magazynu na ropę naftową i paliwa w Polsce. Podejmując rozstrzygnięcia odnoszące się do dalszych losów ww. dokumentu rządowego należy bezwzględnie uwzględnić wspomniane doświadczenia i przydzielić zadania tego rodzaju organowi wykonującemu nadzór właścicielski w imieniu Skarbu Państwa.

Ponadto należy wskazać, iż wskazywane przez NIK zadanie dotyczące zmian struktury zapasów interwencyjnych poprzez zmianę ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa zostało przeniesione do Polityki energetycznej Polski do 2040 r. jako zadanie 4C.2 Optymalizacja systemu zapasów i zwiększenie roli Prezesa ARM (obecnie RARS) w utrzymywaniu zapasów interwencyjnych, z terminem realizacji do 2029 r. W związku z powyższym kwestia realizacji ww. zadania pozostaje do dalszych rozstrzygnięć przez ministra właściwego ds. energii.

---

Telefon: (+48) 22 369 29 00  
info@klimat.gov.pl  
www.gov.pl/klimat

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

Działamy zgodnie z EMAS - zarządzając instytucją, dbamy o środowisko

Jednocześnie odnosząc się do wystąpienia pokontrolnego z przeprowadzonej ww. kontroli w Ministerstwie Klimatu i Środowiska pragnę zwrócić uwagę, że pozytywnie oceniono stan zabezpieczenia rynku paliwowego i działania podejmowane w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku paliwowego w sytuacji kryzysowej, w tym – system zapasów oraz stan zapasów interwencyjnych, podręcznik działań interwencyjnych, działania ministra właściwego ds. energii w zakresie monitorowania rynku paliwowego, koordynację działań w zakresie rynku ropy i paliw związanych z wybuchem wojny na Ukrainie oraz współpracę w tym zakresie z Międzynarodową Agencją Energetyczną i Komisją Europejską.

Odnosząc się do oceny realizacji zadań dotyczących sektora naftowego ujętych w Polityce Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym oraz Polityce energetycznej Polski do 2040 r. należy wskazać, że:

- nie odniesiono się do racjonalności i jednocześnie nie uwzględniono racjonalności decyzji ministra właściwego ds. energii dotyczących przesunięcia działań odnoszących się do zmian w przepisach ustawy o zapasach ropy naftowej, paliw i gazu ziemnego... (zwiększenie udziału zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw utrzymywanych przez RARS (d. ARM) w zapasach interwencyjnych ropy i paliw),
- nie odniesiono się do racjonalności i jednocześnie nie uwzględniono racjonalności zawieszenia realizacji zadania dotyczącego zmiany struktury właścicielskiej w odniesieniu do magazynu ropy i paliw – IKS Solino,
- nie uznano zasady rozdziału zadań i odpowiedzialności za ich realizację przyjętej w ww. dokumentach (każde zadanie zostało przypisane konkretnym podmiotom),
- nie zaakceptowano wyjaśnień dotyczących zasad przeniesienia zadań ujętych w Polityce dla Infrastruktury do PEP 2040 i w niektórych przypadkach – zmiany terminów ich realizacji, co skutkowało odmienną oceną stanu realizacji części zadań.

Z wyrazami szacunku

Paulina Hennig-Kłoska  
Minister Klimatu i Środowiska  
Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
/ – podpisany cyfrowo/



## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska

---



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KGP.430.7.2023  
P/22/013

Warszawa, 17 stycznia 2024 r.

**Opinia**  
**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**  
**do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli**  
**nr P/22/013 Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym.**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska zawartego w piśmie z dnia 3 stycznia 2024 r. znak: PK2975375.11565405.9281648.

Argumenty przedstawione przez Ministra w stanowisku do informacji o wynikach kontroli były prezentowane w trakcie kontroli i w ocenach zawartych w tej informacji wzięto je pod uwagę.

Przyjmując deklarację Ministra o rozważeniu podjęcia działań w zakresie realizacji wniosku NIK dotyczącego dokonania analizy skutków działań PKN Orlen podjętych w związku z realizacją środków zaradczych określonych w procesie połączenia z Grupą Lotos, dla rynku naftowego i gazowego w Polsce, w tym poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski, NIK podtrzymuje stanowisko, że taka analiza jest niezbędna w świetle stwierdzonych nieprawidłowości.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

## 6.7. Stanowisko Ministra Aktywów Państwowych do informacji o wynikach kontroli



### Minister Aktywów Państwowych

DKA.II.092.2.2022  
IK: 907016

Warszawa, 29 grudnia 2023 r.

**Pan  
Marian Banaś  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli**

Dotyczy: kontroli nr P/22/013 prowadzonej w Ministerstwie Aktywów Państwowych pn. **Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym**.

**Szanowny Panie Prezesie,**

w związku z przekazaniem w dniu 19 grudnia 2023 r., *Informacji o wynikach ww. kontroli*, (pismo Najwyższej Izby Kontroli znak KGP.430.7.2023 z dnia 13 grudnia 2023 r.) pragnę wskazać, że kwestia wykonywania nadzoru właścicielskiego nad procesem połączenia spółek ORLEN S.A. z Grupą LOTOS S.A. oraz spółką Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. będzie przedmiotem audytu przeprowadzonego wewnątrz Ministerstwa Aktywów Państwowych. Wszelkie zalecenia pokontrolne, a także uwagi NIK w tym zakresie, stanowią podstawę do dokonania dogłębnych analiz dotychczasowego sposobu wykonywania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa.

Jednocześnie uprzejmie przedstawiam, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> stanowisko Ministra Aktywów Państwowych do ww. *Informacji o wynikach kontroli*:

W związku z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli („NIK”) dotyczącym zapewnienia w ramach ładu korporacyjnego w Grupie Orlen kompetencji w zakresie wyrażania przez walne zgromadzenie zgody w kwestiach kluczowych z punktu widzenia polityki energetycznej Polski („Wniosek”) należy zwrócić uwagę, że Minister Aktywów Państwowych („MAP”) jest władny implementować Wniosek w zakresie jego ustawowych uprawnień i determinujących je uwarunkowań faktycznych i prawnych. W szczególności należy mieć na względzie, że realizacja Wniosku opierać się będzie na uprawnieniach MAP działającego jako akcjonariusz, w sferze właścicielskiej (dominium), zatem bez wykorzystania ewentualnych innych instrumentów nadzorczych i kontrolnych przysługujących MAP na podstawie przepisów regulujących działalność MAP w sferze władczej (imperium). Konieczne jest też rozważanie tak uwarunkowań proceduralnych dotyczących implementacji Wniosku jak i ograniczeń ustawowych wpływających na sposób (zakres) jego wdrożenia.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym („UZMP”) <sup>2</sup> MAP jest podmiotem wykonującym prawa z akcji m.in. w spółce Orlen S.A. W chwili obecnej Skarb Państwa jest posiadaczem 579.310.079 akcji, dających prawo do takiej samej liczby głosów na walnym zgromadzeniu, co stanowi 49.90% ogółu głosów na walnym zgromadzeniu Orlen S.A. Należy przy tym zakładać, że wszelkie uzupełnienia kompetencji walnego zgromadzenia Orlen S.A. zaproponowane przez NIK we Wniosku dla swej skuteczności wymagać będą zmiany statutu tej spółki, dla której

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>2</sup> Dz. U. 2023 r. poz. 973 z późn. zm.

to zmiany art. 415 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych<sup>3</sup> wymaga większości kwalifikowanej na poziomie  $\frac{3}{4}$  głosów. W konsekwencji skuteczna realizacja Wniosku jest zależna od postawy pozostałych akcjonariuszy Orlen S.A., w szczególności w postaci wsparcia Skarbu Państwa w jego dążeniach do implementacji Wniosku przez głosowanie „za” powzięciem uchwały. Bez takiego wsparcia realizacja Wniosku może okazać się niemożliwa, względnie może okazać się możliwa w ograniczonym zakresie, w sytuacji w której pozostali akcjonariusze zdecydują się poprzeć jedynie niektóre zmiany statutu Orlen S.A. zaproponowane przez Skarb Państwa.

Należy bowiem mieć na względzie, że realizacja Wniosku może przybrać formę – w ślad za rozwiązaniami przyjętymi przez art. 17 ust. 1 UZMP czy art. 2 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami<sup>4</sup> – podjęcia działania mającego na celu doprowadzenie do głosowania przez walne zgromadzenie projektów konkretnych uchwał, w przypadku zaś Orlen S.A. powodzenie takiego głosowania nie jest w pełni zależne od Skarbu Państwa.

Powyższe uwagi opierają się na historycznych doświadczeniach w zakresie nadzoru właścicielskiego dotyczących realizacji działań podobnych do tych proponowanych przez NIK we Wniosku. Dnia 27 maja 2017 r. odbyło się walne zgromadzenie spółki Tauron Polska Energia S.A. („TPE”). Jako uchwała nr 37 została wówczas poddana pod głosowanie uchwała zaproponowana uprzednio w odpowiednim trybie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego ds. energii, dotycząca zmiany statutu TPE. Zmiana ta dotyczyła wprowadzenia do § 5 statutu TPE nowego ust. 4 w brzmieniu „Spółka realizuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej.” Uchwała uzyskała większość 63,157% głosów oddanych „za” co wobec wymaganej większości  $\frac{3}{4}$  głosów dla jej skutecznego powzięcia oznaczało, że nie została ona przyjęta. Podobna sytuacja miała miejsce na walnym zgromadzeniu spółki ORLEN S.A. Podczas zgromadzenia odbywającego się w dniu 2 lutego 2018 r. poddana została pod głosowanie uchwała w sprawie zmiany statutu. Uchwała uzyskała 74,66% głosów „za” co wobec wymogu uzyskania większości  $\frac{3}{4}$  głosów „za” oznaczało, że nie została powzięta.

Biorąc pod uwagę szczególną wagę i priorytet zagadnień związanych z realizacją polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej w obecnych uwarunkowaniach geopolitycznych na świecie należy mieć na względzie, że realizacja Wniosku może potencjalnie odnosić się do szerokiego spektrum działań i inicjatyw podejmowanych przez grupę kapitałową ORLEN S.A. Nie należy natomiast tracić z pola widzenia faktu, że ORLEN S.A. jest spółką publiczną w rozumieniu prawa rynku kapitałowego. W konsekwencji ORLEN S.A. zobowiązana jest prowadzić niedyskryminującą politykę informacyjną względem ogółu swoich akcjonariuszy, jak również ściśle reglamentować dostęp do informacji zdefiniowanych przez prawo rynku kapitałowego jako poufne, bez względu na szczególną rolę i odpowiedzialność ORLEN S.A. za wkład w realizację polityki energetycznej. Trzeba w konsekwencji zwrócić uwagę na fakt, że stopień realizacji Wniosku wymagać będzie analizy w kontekście istniejących uwarunkowań prawnych dotyczących przepływu informacji pomiędzy Skarbem Państwa jako akcjonariuszem a spółką publiczną.

**Z poważaniem**

**Borys Budka**

minister

*dokument podpisany elektronicznie*

907016.3203693.2550681

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1467 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1907.

## 6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KGP.430.7.2023  
P/22/013

Warszawa, 17 stycznia 2024 r.

**Opinia**  
**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**  
**do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych przedstawionego do informacji o wynikach kontroli**  
**nr P/22/013 Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym.**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych zawartego w piśmie z dnia 29 grudnia 2023 r. znak: DKA.II.092.2.2022 IK: 907016.

Należy przyjąć z satysfakcją deklarację Ministra, że wszelkie zalecenia pokontrolne, a także uwagi NIK w zakresie wykonywania nadzoru właścicielskiego nad procesem połączenia spółek ORLEN S.A. z Grupą LOTOS S.A. oraz spółką Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A., stanowią podstawę do dokonania dogłębnych analiz dotychczasowego sposobu wykonywania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa.

W odniesieniu do wniosku NIK dotyczącego zapewnienia w ramach ładu korporacyjnego w Grupie Orlen kompetencji w zakresie wyrażania przez walne zgromadzenie zgody w kwestiach kluczowych z punktu widzenia polityki energetycznej Polski, należy wskazać na uprawnienia Ministra Aktywów Państwowych wynikające z wykonywania prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi albo indywidualnymi.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś