



Nr ewid. 45/2012/P/11/044/KGP
KGP-4101-02-00/2011

Informacja o wynikach kontroli

ROZWÓJ I WYKORZYSTANIE ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII ELEKTRYCZNEJ

MISJA

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

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:



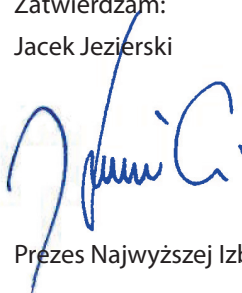
Andrzej Otrębski

Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jeziński



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 11. 05. 2012

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

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	18
3.2.1. Realizacja strategii rozwoju OZE dla wytwarzania energii elektrycznej.....	18
3.2.1.1. Cele wskaźnikowe	18
3.2.1.2. Wykonanie zadań przez Ministra Gospodarki.....	21
3.2.1.3. Działania legislacyjne.....	23
3.2.1.4. Terminowość opracowania raportów	25
3.2.1.5. Działania Ministra Środowiska i jednostek nadzorowanych.....	25
3.2.1.6. Program rozwoju biogazowni rolniczych.....	26
3.2.2. Funkcjonowanie systemu wsparcia i rozwoju OZE.....	29
3.2.2.1. Koncesjonowanie instalacji odnawialnych źródeł energii elektrycznej	29
3.2.2.2. Świadectwa pochodzenia	30
3.2.2.3. Opłaty zastępcze	31
3.2.3. Wsparcie rozwoju OZE przez NFOŚiGW.....	33
3.2.3.1. Wykorzystanie środków z opłat zastępczych przez NFOŚiGW.....	33
3.2.3.2. Działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej	37
3.2.3.3. Nadzór Ministra Środowiska nad działalnością NFOŚiGW	38
3.2.4. Przyłączanie OZE do sieci.....	39
3.2.4.1. Przyłączanie OZE do krajowej sieci przesyłowej przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator SA	39
3.2.4.2. Przyłączanie OZE do sieci dystrybucyjnych.....	41
3.2.4.3. Rozstrzyganie sporów o przyłączenie.....	42
3.2.5. Pozyskiwanie energii elektrycznej z OZE w największych przedsiębiorstwach energetycznych	43
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	45
4.1. Przygotowanie kontroli	45
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	45
5. ZAŁĄCZNIKI.....	48

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Prawo energetyczne – Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.).

OZE – Odnawialne źródło energii – źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu wysypiskowego, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych (Prawo energetyczne, art. 3 pkt 20).

Orientacyjny kurs – Wyznaczony dla kolejnych dwuletnich okresów, poczynając od lat 2011–2012, średni procentowy udział energii z OZE w całkowitym zużyciu energii elektrycznej (cel wskaźnikowy), mający umożliwić osiągnięcie celu ogólnego w 2020 r.

Kogeneracja – Proces technologiczny jednoczesnego wytwarzania energii elektrycznej i użytkowej energii cieplnej.

Przedsiębiorstwo energetyczne – Podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi (Prawo energetyczne, art. 3 pkt 12).

Operator systemu przesyłowego – Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłemprzesyłowego paliw gazowych lub energii elektrycznej, odpowiedzialne za ruch sieciowy w systemie przesyłowym gazowym albo systemie przesyłowym elektroenergetycznym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci przesyłowej, w tym połączeń z innymi systemami gazowymi albo innymi systemami elektroenergetycznymi (Prawo energetyczne, art. 3 pkt 24).

Zużycie energii elektrycznej brutto – Całkowita ilość zużytej energii, tj. uwzględniająca zużycie na potrzeby jej wytworzenia lub przemiany oraz straty na przesył i dystrybucji.

Energia pierwotna – Suma energii zawartej w pierwotnych nośnikach energii. Do nośników, które pozyskuje się bezpośrednio z natury, należą: węgiel kamienny energetyczny (łącznie z węglem odzyskanym z hałd), węgiel kamienny koksowy, węgiel brunatny, ropa naftowa (łącznie z gazoliną), gaz ziemny wysokometanowy (łącznie z gazem z odmetanowania kopalń węgla kamiennego), gaz ziemny zaazotowany, torf do celów opałowych, drewno opałowe, paliwa odpadowe stałe roślinne i zwierzęce, odpady przemysłowe stałe i ciekłe (bez produktów naftowych odzyskanych do powtórnego przerobu), odpady komunalne, inne surowce wykorzystywane do celów energetycznych (metanol, etanol, dodatki uszlachetniające), energia wody wykorzystywana do produkcji energii elektrycznej, energia wiatru wykorzystywana do produkcji energii elektrycznej, energia słoneczna wykorzystywana do produkcji energii elektrycznej lub ciepła, energia geotermalna wykorzystywana do produkcji energii elektrycznej lub ciepła.

Elektrownia szczytowo – pompowa – W elektrowni szczytowo-pompowej zamienia się energię elektryczną na energię potencjalną grawitacji poprzez wpompowanie wody ze zbiornika dolnego do górnego w okresie niskiego zapotrzebowania na energię elektryczną (np. w nocy), a w godzinach szczytu, następuje odwrócenie procesu. Prawie 30% energii elektrycznej jest w tym procesie traczone. Jest ona za to bardzo skutecznym akumulatorem o ogromnej pojemności.

NFOŚiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

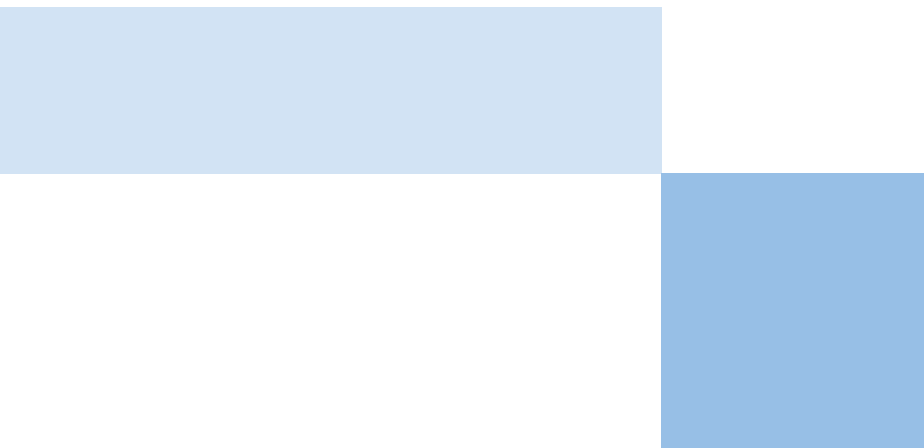
Ustawa o NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82)

Wojewódzkie fundusze – Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW).

MG – Ministerstwo Gospodarki

MŚ – Ministerstwo Środowiska

URE – Urząd Regulacji Energetyki



Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej (OZE) obejmując nią zdarzenia, działania i decyzje podejmowane w latach 2008–2011 (I półrocze). Odpowiednio do statusu prawnego jednostek objętych kontrolą, kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 i ust. 2 oraz ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹. Kontrolę, umieszczoną w planie pracy NIK pod nr P/11/044, rozpoczęto dnia 13 czerwca i zakończono dnia 30 września 2011 r.

Kontrolowanie zużycia energii oraz stosowanie energii ze źródeł odnawialnych, wraz z oszczędnością energii i zwiększoną efektywnością energetyczną, stanowią istotne elementy redukcji emisji gazów cieplarnianych i spełnienia postanowień Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu², a także do wywiązania się z innych wspólnotowych i międzynarodowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Odnawialne źródła energii są to źródła wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, energię geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu wysypiskowego, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych³. Wykorzystanie biomasy i biogazów daje znaczne korzyści dla środowiska dzięki wysokiemu potencjałowi oszczędności w emisji gazów cieplarnianych.

Zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej⁴ udział energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii w ogólnym zużyciu energii elektrycznej brutto⁵, powinien wynosić w 2010 r. w Polsce 7,5% i taki cel ustalono w „Polityce energetycznej Polski do 2025 roku”⁶.

Celem kontroli była ocena działań podejmowanych dla wspierania rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK oraz ocena efektów tych działań. Badaniami objęto:

- działania Ministra Gospodarki w zakresie wypracowania i realizacji strategii rozwoju odnawialnych źródeł energii elektrycznej;
- działania Ministra Środowiska podejmowane w celu wspierania rozwoju OZE oraz nadzoru nad działaniami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- realizację przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadań określonych Prawem energetycznym, związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej w OZE;
- działania NFOŚiGW i sześciu wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie wykorzystania środków na rozwój OZE;

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Polska w dniu 21 marca 1994 r. przystąpiła do Ramowej Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238), a od 16 lutego 2005 r. stała się również Stroną Protokołu z Kioto do tej konwencji (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684).

³ W ustawie Prawo energetyczne oraz dokumentach rządowych termin „odnawialne źródła energii” (OZE) używany jest również dla wszelkich instalacji wytwarzających lub przetwarzających energię z użyciem wyżej zdefiniowanych odnawialnych źródeł energii.

⁴ Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. Nr 283. str. 33 ze zm.).

⁵ Ilość zużytej energii bez pomniejszenia o zużycie na potrzeby jej wytworzenia lub przemiany oraz straty na przesyle.

⁶ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2005 r. – załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2025 r. (M.P. Nr 42, poz. 562).

- działania trzech przedsiębiorstw energetycznych dotyczące przyłączania OZE do sieci dystrybucyjnych;
- działania czterech największych przedsiębiorstw energetycznych dla pozyskania energii elektrycznej z OZE oraz prawidłowość naliczania i wnoszenia opłat zastępczych.

Wykaz 17 skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do Informacji.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonowanie systemu wspierania rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej oraz efektywność podejmowanych działań, mimo że nie udało się w pełni zrealizować celów strategicznych określonych w dokumentach rządowych⁷.

W latach 2008–2009 udział energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii elektrycznej brutto wyniósł odpowiednio 4,23% i 5,76%, wobec założonych 5,0% i 6,2%. W tym okresie produkcja energii elektrycznej z OZE była wyższa od prognozowanej o ponad 10%, lecz większe od zakładanego zużycie energii elektrycznej ogółem spowodowało, że wskaźniki udziału energii elektrycznej z OZE nie zostały osiągnięte. W 2010 r., według wstępnych danych, udział energii elektrycznej wytworzonej z OZE w zużyciu energii elektrycznej brutto nie osiągnął 7%, podczas gdy celem było osiągnięcie 7,5%. Ilość wytworzonej z OZE energii elektrycznej w 2010 r. wyniosła 10,9 TWh i była ponad dwukrotnie wyższa niż w 2007 r. (5,23 TWh).⁸

Zrealizowany został natomiast główny cel strategiczny, wskazany w dyrektywie 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, jakim było osiągnięcie w 2010 r. 7,5% udziału odnawialnych źródeł energii⁹ w bilansie energii pierwotnej. Zgodnie z danymi GUS udział energii ze źródeł odnawialnych w energii pierwotnej ogółem w 2008 r. wyniósł już 7,6%, a w 2010 r. 10,2%.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że funkcjonujący od 2005 r. (zmodyfikowany w 2008 r.) system wsparcia dla wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest efektywny. Realizacja celów wskaźnikowych udziału energii elektrycznej z OZE, wyznaczonych w „Polityce energetycznej Polski do 2030 r.” i pozostałych dokumentach, wymaga utrzymania lub nawet wzmocnienia tego systemu.

Mimo pozytywnej oceny¹⁰ działań wspierających rozwój i wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej, NIK ujawniła uchybienia i nieprawidłowości w działaniu kontrolowanych podmiotów.

Wystąpiły opóźnienia w działaniach legislacyjnych Ministra Gospodarki, dotyczących przygotowania nowych przepisów regulujących wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych. Opóźnione były również prace nad „Krajowym planem działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych” i „Raportem określającym cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w OZE znajdujących się na terytorium RP”. Minister Gospodarki nie sporządził też planu działań dla wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady i nie wprowadził do jednego z programów operacyjnych instrumentów wsparcia inwestycji związanych z budową instalacji przetwarzających biogaz rolniczy.

⁷ Dokumenty to:

- „Polityka energetyczna Polski do 2025 roku” (dotyczy działań w latach 2008–2009),
- „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku” (dotyczy działań w latach 2010–2011),
- „Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2005–2014”,
- „Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010–2019”,
- „Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”.

⁸ Do zakończenia kontroli brak było zweryfikowanych danych za 2011 rok.

⁹ Dyrektywa wyznacza dwa cele: pierwszy w zakresie łącznego udziału energii ze źródeł odnawialnych (tj. udziału energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej oraz sektorze ogrzewania i chłodzenia) oraz drugi dotyczący udziału energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportowym.

¹⁰ Zastosowano czterostopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

Niskie było zaangażowanie środków NFOŚiGW mających wspierać rozwój OZE. Jako przyczynę, prócz uchybień w działaniu Narodowego Funduszu, NIK wskazała również brak należytego nadzoru Ministra Środowiska nad działalnością NFOŚiGW.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W 2010 r. udział energii elektrycznej wytworzonej w OZE w zużyciu energii elektrycznej wyniósł 6,98%. Udział ten był niższy o 0,52% od celu strategicznego (7,5%), mimo że ilość energii elektrycznej wytworzonej w OZE (10,9 TWh) była wyższa o 2,6% od założeń. Powodem był duży wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną ogółem (156,1 TWh, wobec założonego zużycia 141 TWh). Przy założonym poziomie zużycia udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w krajowym zużyciu energii elektrycznej wyniósłby 7,73%. W ocenie NIK, uzyskanie w latach 2011–2020 zakładanego udziału energii elektrycznej wytworzonej w OZE w całkowitym zużyciu energii elektrycznej w Polsce może okazać się trudne lub wręcz niemożliwe w sytuacji zbyt niskich prognoz zapotrzebowania na energię elektryczną przyjętych w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku” [str. 18].

2. Minister Gospodarki zrealizował poprawnie i terminowo 24 z 29 zadań w zakresie OZE, ujętych na lata 2008–2010 w „Polityce energetycznej Polski do 2025 roku” i w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku”. Ze względu na brak zainteresowania przedsiębiorstw energetycznych, Minister zrezygnował z opracowania koncepcji powiązania rozwoju energetyki wiatrowej z elektrowniami szczytowo-pompowymi. Z powodu zanegowania przez organizacje pozarządowe potrzeby wykonania analizy wskazującej optymalne lokalizacje terenów pod energię wiatrową, Minister również zrezygnował z jej realizacji. Minister Gospodarki nie sporządził natomiast planu niezbędnych działań dla wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych [str. 21].

3. Kontrola wykazała opóźnienia w działaniach legislacyjnych dotyczących przepisów regulujących wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł energii.

Prace nad ustawą o odnawialnych źródłach energii, podjęte w Ministerstwie Gospodarki związku z potrzebą pełnego wdrożenia przepisów dyrektywy 2009/28/WE, były opóźnione i nie zostały ukończone do zakończenia kontroli. Pierwotnie projekt ustawy o OZE miał zostać przekazany pod obrady Rady Ministrów w II kwartale 2011 r. Konieczność pełnej korelacji prac legislacyjnych z projektami ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy Prawo gazowe spowodowały przedłużenie planowanego terminu do dnia 20 listopada 2011 r. Pierwsza konferencja uzgodnieniowa odbyła się dopiero 20 marca 2012 r., co oznacza, że również ten termin okazał się nieaktualny.

Do czasu zakończenia kontroli Minister Gospodarki nie wydał nowego rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzenia danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii. Obowiązujące rozporządzenie z 2008 r. dostosowane jest do wskaźników dotyczących udziału energii elektrycznej wytworzonej w OZE w zużyciu energii elektrycznej określonych w 2005 r. Nowe cele, określone na lata 2010–2019 wymagają pilnej nowelizacji tego rozporządzenia [str. 23].

4. Długa procedura konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych, wynikająca z dużej liczby uwag zgłoszonych do resortu gospodarki, spowodowała opóźnienia w opracowaniu istotnych dokumentów [str. 25]:

- w dniu 9 grudnia 2010 r., z ponad pięciomiesięcznym opóźnieniem, przekazano Komisji Europejskiej „Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych” (KPD);
- z ponad ośmiomiesięcznym opóźnieniem Minister Gospodarki ogłosił w Monitorze Polskim w dniu 7 czerwca 2011 r. „Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w OZE znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010–2019”¹¹, co spowodowane było opóźnieniem prac nad KPD.

5. W ocenie NIK, dynamika wzrostu liczby instalacji OZE, ich zainstalowanej mocy i ilości wyprodukowanej energii elektrycznej świadczą o dotychczasowej dobrej efektywności systemu wsparcia odnawialnych źródeł energii elektrycznej. Prezes URE wydał w latach 2008–2011 (do 31 marca) 418 koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w OZE. Odmowy wydania koncesji przez Prezesa URE były uzasadnione [str. 29].

6. Wydawanie i umarzanie przez Prezesa URE świadectw pochodzenia energii elektrycznej z OZE, mimo stwierdzonych opóźnień w ich wydawaniu, NIK oceniła jako działanie rzetelne, biorąc pod uwagę skalę i złożoność tych działań. W skontrolowanym okresie wydano łącznie 30 081 świadectw pochodzenia, z czego 884 świadectwa (2,93% ogółu) wydano po upływie 14-dniowego terminu ustawowego. W zbadanej próbie przyczyny 36% opóźnień wydania świadectw (od 4 do 19 dni) leżały po stronie URE. Liczba świadectw wydanych z opóźnieniem wzrastała w kolejnych latach. W 2008 r. dotyczyło to 1,23% wydanych świadectw, a w 2010 r. odsetek ten wzrósł ponad trzykrotnie. Główną przyczyną opóźnień był wzrost liczby wniosków o wydanie świadectw pochodzenia, wynikający z dynamicznego rozwoju sektora OZE. Prezes URE wprowadził rozwiązania (testowane w 2011 r.), mające na celu usprawnienie wydawania świadectw, w tym zmiany organizacyjne. Przygotował także nowy system wydawania świadectw [str. 30].

Kontrola przeprowadzona w czterech największych przedsiębiorstwach energetycznych nie wykazała nieprawidłowości w działaniach związanych z pozyskiwaniem i umarzaniem świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w OZE.

7. Prezes URE corocznie rzetelnie i terminowo ustalał i ogłaszał, zgodnie z przepisami Prawa energetycznego, wysokość opłaty zastępczej. Rzetelnie także kontrolował wypełnianie obowiązku uiszczenia tej opłaty przez przedsiębiorstwa energetyczne i inne zobowiązane podmioty w przypadku braku umorzenia świadectw pochodzenia energii na odpowiednią jej ilość [str. 31].

8. W działaniach wspierających rozwój odnawialnych źródeł energii, budowy lub przebudowy sieci elektroenergetycznych służących przyłączaniu tych źródeł oraz wspieraniu wzrostu efektywności energetycznej, w tym wysokosprawnej kogeneracji stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zbyt niskim wykorzystaniu środków przeznaczonych na te działania. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczał środki pochodzące z wpływów z opłat zastępczych i kar pieniężnych na wspieranie OZE zgodnie z Prawem ochrony środowiska, a budżety przygotowanych i realizowanych programów działań przewidywały wykorzystanie tych środków w całości. Jednak w połowie 2011 r. aż blisko 80% środków, pozyskanych w latach 2008–2011 (I połowa), pozostawało

¹¹ M.P. Nr 43, poz. 468 – Raport stanowi załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 24 maja 2011 r. (raport został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 12 kwietnia 2011 r.).

niewykorzystanych. Przychody NFOŚiGW z opłat zastępczych i kar pieniężnych wyniosły ogółem w tym okresie 2 859 mln zł. Poprzez wieloletnie zobowiązania umowne oraz udzielone promesy pożyczek Fundusz wykorzystał 617 mln zł, tj. 21,6% tych przychodów. Faktyczne poniesione wydatki na dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie wspierania OZE wynosiły 111 mln zł (3,9% przychodów). Wolne środki, w kwocie 2 242 mln zł (78,4% wpływów), Fundusz lokował, co prawda, na rachunkach bankowych lub kupował papiery wartościowe Skarbu Państwa, co NIK oceniła jako działanie gospodarne lecz nierealizujące założonego celu przeznaczenia tych środków [str. 33].

9. W celu poprawy efektywności działania oraz lepszego zarządzania środkami publicznymi, przeznaczonymi m.in. na wspieranie rozwoju energetyki odnawialnej, Fundusz rozpoczął w 2009 r. wdrażanie koncepcji zarządzania finansami NFOŚiGW poprzez programy priorytetowe, w tym m.in. „Program dla przedsięwzięć dla odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji”¹². W ocenie NIK, niski stopień zaangażowania środków, zaplanowanych do wykorzystania w ciągu 3 lat w „Części 1” Programu OZE (zaledwie 6,1%), biorąc pod uwagę 2,5 letnią jego realizację, negatywnie świadczy o efektywności, a co za tym idzie gospodarności realizowanych działań [str. 34].

Niewielkie było zainteresowanie WFOŚiGW wykorzystaniem pożyczek z NFOŚiGW, które przewidziano dla nich w „Części 2” Programu OZE. Do końca czerwca 2011 r. tylko 3 wojewódzkie fundusze podpisały umowy pożyczek z NFOŚiGW na łączną kwotę 14 277 tys. zł (zaledwie 2,5% przewidzianych na ten cel środków), a zobowiązania wynikające z czynnych promes udzielonych wojewódzkim funduszom wynosiły 222,5 mln zł. Fundusze wojewódzkie zrezygnowały z udziału w „Części 2” Programu OZE z powodu posiadania dostatecznych środków własnych i/lub konieczności zapłaty oprocentowania od uzyskanej od NFOŚiGW pożyczki [str. 35].

Kontrola nie wykazała uchybień w działaniach Funduszu dotyczących wdrażania Programu „Część 3. Dopłaty na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na zakup i montaż kolektorów słonecznych dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych”, a także programów priorytetowych „Ochrona przyrody i krajobrazu”, „Edukacja ekologiczna” oraz System Zielonych Inwestycji – „Część 1. Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej” w zakresie, w którym źródłem finansowania były środki pochodzące z opłat zastępczych i kar wynikających z Prawa energetycznego [str. 36].

10. NFOŚiGW, będąc beneficjentem opłat zastępczych oraz kar pieniężnych, nie weryfikował wysokości kwot należnych, wpływających na jego rachunek bankowy, nadto nie miał wiedzy o ściągalności opłat i kar obejmującej stosunek wpływów do kwoty należnej, wyliczonej na podstawie ustawy Prawo energetyczne. Żaden z obowiązujących w kontrolowanym okresie regulaminów organizacyjnych Biura Funduszu nie definiował współpracy pomiędzy NFOŚiGW i URE w tym zakresie. Zdaniem NIK, wymiana informacji pomiędzy NFOŚiGW i URE dotycząca wpływów z opłat i kar powinna być uregulowana formalnie [str. 37].

11. Kontrola wykazała prawidłowe działania wszystkich sześciu skontrolowanych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, podejmowane w celu wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii elektrycznej, w latach 2008–2011. Mimo jednak szerokiego zakresu działań, propagujących pomoc finansową oferowaną przez wojewódzkie fundusze i wielokrotnego przeprowadzania konkursów w tym zakresie, zawarte umowy pozwoliły na wykorzystanie tylko około 15% środków przeznaczonych na ten cel w budżetach wojewódzkich funduszy [str. 37].

¹² Dalej: Program OZE. Realizowany był w 3 częściach.

12. Minister Środowiska nie sprawował należytego nadzoru nad działalnością NFOŚiGW, nie reagując na niski stopień zaangażowania przez Narodowy Fundusz środków przeznaczonych na wsparcie rozwoju odnawialnych źródeł energii elektrycznej. Nie usprawiedliwia tego fakt braku w dokumentach planistycznych i sprawozdawczych Narodowego Funduszu identyfikacji wielkości kwot przeznaczanych na OZE, uniemożliwiający analizę wykorzystania środków przeznaczanych wyłącznie na ten cel [str. 38].

13. PSE Operator SA terminowo i rzetelnie wywiązał się z obowiązku sporządzania planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na okresy nie krótsze niż 5 lat i prognoz dotyczących stanu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej na okresy nie krótsze niż 15 lat. PSE Operator SA i dwaj skontrolowani operatorzy sieci dystrybucyjnych, rzetelnie rozpatrywali wnioski o przyłączenie OZE do sieci, mimo iż część wniosków została rozpatrzona w terminach dłuższych niż określało to Prawo energetyczne. Po ustawowym wydłużeniu czasu na rozpatrzenie wniosku z 3 miesięcy do 150 dni, opóźnienia już nie występowały. Nie stwierdzono przypadków nieuzasadnionej odmowy dostępu do sieci dla inwestorów OZE. Szereg projektów, dla których operatorzy (zarówno PSE Operator SA jak i operatorzy systemów dystrybucyjnych) wydali warunki przyłączenia, nie było realizowanych. NIK podzieliła ocenę PSE Operator SA, że może to skutkować zagrożeniem prawidłowego rozwoju OZE przyłączanych do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego, ze względu na wyczerpanie wolnych mocy przyłączeniowych [str. 39 i 41].

14. W wyniku działań czterech największych przedsiębiorstw energetycznych¹³, w celu rozwoju produkcji energii elektrycznej z udziałem OZE, łączny udział energii elektrycznej wytworzonej z OZE w tych przedsiębiorstwach wzrósł z 2,9% w 2008 r. do 4,5% w 2010 r. Uwagę zwraca fakt ujemnej korelacji pomiędzy wielkością udziału przedsiębiorstwa w krajowej produkcji i wielkością udziału energii z OZE oraz tylko 41% udział tych podmiotów w krajowym wytwarzaniu energii elektrycznej z OZE. Wskazuje to na większą mobilność inwestycyjną mniejszych podmiotów, mimo że możliwości sfinansowania inwestycji w OZE w przypadku dużych przedsiębiorstw energetycznych były nieporównywalnie większe [str. 43].

15. Realizacja programu rozwoju biogazowni rolniczych, prowadzona na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. „Kierunków rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010-2020” znajdowała się we wstępnej fazie. Zaplanowano, że w każdej polskiej gminie do 2020 r. powstanie średnio jedna biogazownia wykorzystująca biomasę pochodzenia rolniczego, przy założeniu posiadania przez gminę odpowiednich warunków do uruchomienia takiego przedsięwzięcia. NIK oceniła, że chociaż podjęto szereg działań dla realizacji programu, to nie wszystkie zaplanowane zadania zostały wykonane. Np. Minister Gospodarki nie wprowadził do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko kluczowych instrumentów wsparcia inwestycji związanych z budową instalacji wytwarzających oraz przetwarzających na energię biogaz rolniczy. W Ministerstwie Środowiska trwała dopiero analiza barier rozwoju biogazowni rolniczych [str. 26].

¹³ Ich udział w krajowej produkcji energii elektrycznej wynosił w badanym okresie 64%.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wobec dynamicznego wzrostu zużycia energii elektrycznej, prognozy jej zużycia w Polsce, przyjęte przez Radę Ministrów w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku”, wymagają szczegółowej analizy i w konsekwencji korekty. W ocenie NIK, może to również skutkować zmianą celów wskaźnikowych dotyczących wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach OZE.

Realizacja kursu i osiągnięcie celów wskaźnikowych udziału energii elektrycznej z OZE, prezentowanych w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku” i pozostałych dokumentach, wymaga utrzymania lub nawet wzmocnienia tego systemu. Między innymi wymagania dotyczące obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia lub uiszczenia opłaty zastępczej powinny zostać dostosowane, poprzez nowe rozporządzenie, do aktualnych celów i przewidywanego kursu. Wzmocnieniem systemu może być ustawowe zapewnienie jego niezmienności w okresie amortyzacji inwestycji w OZE oraz zapewnienie pomocy inwestycyjnej i efektywności ekonomicznej dla instalacji rozproszonych (niewłączanych do sieci krajowej i sieci dystrybucyjnych).

System wsparcia dla wytwarzania energii elektrycznej z OZE nie uwzględnia zróżnicowanych kosztów jej uzyskania. Średni koszt instalacji 1 MW nowej mocy w elektrowni wiatrowej jest kilka razy wyższy od takiego kosztu dla instalacji współspalania biomasy i kilka razy niższy od kosztu dla małej elektrowni wodnej. Zdaniem NIK, wskazane byłoby wprowadzenie zmian w tym systemie, tak aby wysokość wsparcia uwzględniała zarówno koszt instalacji nowych mocy, jak i preferowane technologie nowych odnawialnych źródeł energii.

O stworzenie sprawnego organizacyjnie systemu nadzoru nad NFOŚiGW, który pozwoli na rzetelną analizę i ocenę jego działalności, NIK wniosowała do Ministra Środowiska. Potrzeba taka wynika z dotychczasowej, zbyt małej efektywności działań Narodowego Funduszu dla wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii elektrycznej.

NIK podziela pogląd Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, że budowa biogazowni rolniczych nabierze oczekiwanej dynamiki po uchwaleniu ustawy o odnawialnych źródłach energii i m.in. dlatego konieczne jest sprawne przeprowadzenie uzgodnień międzyresortowych i dalszych prac nad jej treścią przez Ministra Gospodarki.

Szczegółowe wnioski pokontrolne skierowane do:

- Ministra Gospodarki,
- Ministra Środowiska,
- Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki,
- Zarządu NFOŚiGW,
- Trzech wojewódzkich funduszy,
- Zarządu PSE Operator SA

przedstawiono w rozdziale 4.2 Informacji.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/71/WE oraz 2003/30/WE¹⁴ ustalono, że każde państwo członkowskie dba o to, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. odpowiadał co najmniej jego krajowemu celowi ogólnemu¹⁵ dla udziału energii ze źródeł odnawialnych. Dla Polski cel ten określono na poziomie 15%¹⁶. Te obowiązkowe krajowe cele ogólne są zgodne z celem zakładającym 20% udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto we Wspólnocie w 2020 r. Aby łatwiej osiągnąć wyznaczone cele każde państwo członkowskie promuje wydajność i oszczędność energetyczną i do nich zachęca, może też stosować systemy wsparcia. Wsparcie publiczne jest konieczne do osiągnięcia celów Wspólnoty w zakresie rozszerzenia wykorzystania energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, w szczególności tak długo, jak ceny energii elektrycznej na rynku wewnętrznym nie będą odzwierciedlały pełnych kosztów i korzyści środowiskowych i społecznych wynikających z wykorzystanych źródeł energii.

Każde państwo członkowskie przyjmuje krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, który określa krajowe cele i orientacyjny kurs¹⁷ w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej oraz sektorze ogrzewania i chłodzenia w 2020 r. Państwa członkowskie miały powiadomić Komisję o swoich krajowych planach działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych najpóźniej do dnia 30 czerwca 2010 r. Państwo członkowskie, którego udział energii ze źródeł odnawialnych spadł poniżej orientacyjnego kursu w bezpośrednio poprzedzającym okresie dwuletnim¹⁸, przekazuje Komisji zmieniony krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych najpóźniej do dnia 30 czerwca następnego roku, określając w tym planie odpowiednie i proporcjonalne środki mające zapewnić powrót w rozsądnym czasie do orientacyjnego kursu.

Zasady kształtowania polityki energetycznej Polski oraz organy właściwe w sprawach gospodarki energią określa ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (rozdział 3, art. 12 do 20). Naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki energetycznej jest Minister Gospodarki. Celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska. Polityka energetyczna państwa określa m.in. rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Polityka energetyczna państwa jest opracowywana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i zawiera: ocenę realizacji polityki energetycznej państwa za poprzedni okres, część prognostyczną obejmującą okres nie krótszy niż 20 lat i program działań wykonawczych na okres 4 lat, zawierający instrumenty jego realizacji. Politykę energetyczną państwa opracowuje się co 4 lata. Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, przyjmuje politykę energetyczną państwa. Minister właściwy do spraw gospodarki ogłasza w Monitorze Polskim przyjętą przez Radę Ministrów politykę energetyczną państwa.

¹⁴ Dz. Urz. UE L z 5 czerwca 2009 r. Nr 140, str. 16, (dalej: dyrektywa 2009/28/WE). Dyrektywa 2009/28/WE weszła w życie w dniu 25 czerwca 2009 r., a jej termin implementacji ustalono na 5 grudnia 2010 r. Dyrektywa 2001/77/WE utraciła moc z dniem 1 stycznia 2012 r.

¹⁵ Cel ogólny obejmuje łączne zużycie, tj sumę zużycia w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej oraz sektorze ogrzewania i chłodzenia.

¹⁶ W 2005 r. (bazowym) udział ten wyniósł 7,2%.

¹⁷ W ten sposób nazwano cele, określone na poszczególne lata, które służą do osiągnięcia celu ogólnego.

¹⁸ Określonym w załączniku I część B Dyrektywy.

„Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”¹⁹ zawiera główne cele dotyczące rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Obejmują one m.in. wzrost udziału OZE w finalnym zużyciu energii co najmniej do poziomu 15% w 2020 r. oraz dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych.

Jednym z celów polityki jest zapewnienie odpowiedniego udziału energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii w całkowitym krajowym zużyciu energii elektrycznej. Minister właściwy do spraw gospodarki, co pięć lat, przedstawia Radzie Ministrów raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej w kolejnych dziesięciu latach, zgodne z zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych dotyczących ochrony klimatu, oraz środki zmierzające do realizacji tych celów²⁰.

Poprzedni „Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w krajowym zużyciu energii elektrycznej w latach 2005–2014”²¹ Rada Ministrów przyjęła w dniu 16 sierpnia 2005 r. Przewidywane ilości oraz udział procentowy energii elektrycznej wytworzonej w OZE określono na poziomie od 2,2% (3,12 TWh) w 2005 r. do 7,5% w latach 2010–2014 (11,10 TWh w 2010 r., 11,63 TWh w 2014 r.). W kolejnym „Raporcie określającym cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010–2019”²², udział procentowy energii elektrycznej wytworzonej w OZE określono na poziomie od 7,53% w 2010 r. do 16,78% w 2019 r. (12,19% w 2014 r.). Na podstawie „Krajowego Planu Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”²³ Raport wskazuje wkład poszczególnych technologii OZE w realizację wyznaczonego celu.

Struktura wytwarzania energii elektrycznej z wykorzystaniem zasobów odnawialnych w latach 2005–2010 wskazuje, że największy udział w wytwarzaniu tej energii mają elektrownie i elektrociepłownie wykorzystujące energię biomasy oraz elektrownie wodne. Przewidywany jest wzrost udziału energetyki wiatrowej z 16,7% w 2010 r. do 46,9% w 2020 r.

¹⁹ Przyjęta uchwałą Nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r., opublikowana obwieszczeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11). Z dniem 14 stycznia 2010 r. utraciła moc Polityka energetyczna Polski do 2025 roku przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2005 r., opublikowana obwieszczeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2005 r. (M.P. z 2005 r. Nr 42, poz. 562), w której jako cel strategiczny wskazano m.in. uzyskanie 7,5 % udziału OZE w finalnym zużyciu energii w 2010 r.

²⁰ Dyspozycja zawarta w art. 9f ust. 1 ustawy Prawo energetyczne.

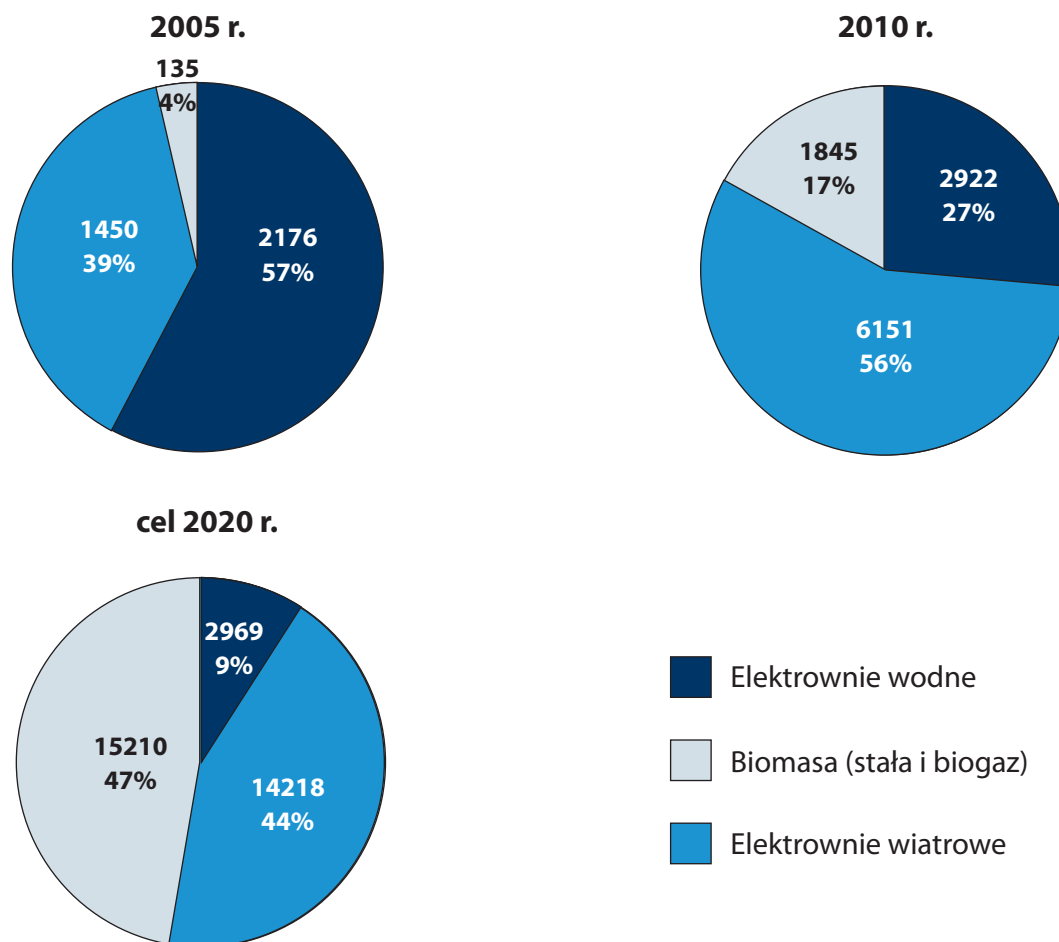
²¹ Opublikowany obwieszczeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 31 sierpnia 2005 r. (M.P. Nr 53, poz. 731). Dalej: Raport z 2005 r.

²² Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 12 kwietnia 2011 r., opublikowany obwieszczeniem Ministra Gospodarki z dnia 24 maja 2011 r. (M.P. Nr 43, poz. 468). Dalej: Raport z 2011 r.

²³ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2010 r. Określa on krajowe cele w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych zużyte w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia w 2020 r., uwzględniając wpływ innych środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii oraz odpowiednie środki, które należy podjąć dla osiągnięcia krajowych celów ogólnych w zakresie udziału OZE w wykorzystaniu energii finalnej. Dalej: KPD.

Diagram nr 1

Ilość energii elektrycznej [GWh] wyprodukowanej w poszczególnych technologiach odnawialnych źródeł energii²⁴



W dniu 2 grudnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła opracowany przez Ministerstwo Gospodarki dokument „Uzupełnienie do Krajowego Planu Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”. Uzupełnienie aktualizuje informacje ujęte w „Krajowym Planie Działania w zakresie energii z OZE”. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 15 listopada 2011 r., opublikowane 14 grudnia 2011 r. dotyczy „Raportu zawierającego analizę realizacji celów ilościowych i osiągniętych wyników w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii”²⁵.

Ponadto, w „Programie działań wykonawczych na lata 2009–2012”, stanowiącym załącznik 3 do „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”, wymienione zostały konkretne działania wykonawcze, mające na celu realizację przyjętych w dokumencie założeń. Znaczna część działań związana jest z wdrożeniem dyrektywy 2009/28/WE.

Jednym z takich działań jest przyjęcie w dniu 13 lipca 2010 r. przez Radę Ministrów „Kierunków rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce”, zakładających, że w każdej polskiej gminie do 2020 roku powstanie

²⁴ Z pominięciem nieznaczącego udziału (do 3 GWh) wykorzystania energii słonecznej.

²⁵ M.P. Nr 110, poz. 1112.

średnio jedna biogazownia wykorzystująca biomasę pochodzenia rolniczego, przy założeniu posiadania przez gminę odpowiednich warunków do uruchomienia takiego przedsięwzięcia.

Minister właściwy do spraw gospodarki, na podstawie sprawozdania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, sporządza co dwa lata raport zawierający analizę realizacji celów ilościowych i osiągniętych wyników w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii. Raport podlega ogłoszeniu po przyjęciu przez Radę Ministrów. W zakresie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych dotyczących ochrony klimatu, raport sporządza się w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska. Minister właściwy do spraw gospodarki ogłasza raporty w Monitorze Polskim, w terminie do dnia 27 października danego roku, w którym występuje obowiązek przedstawienia raportu.

Od dnia 1 października 2005 r. funkcjonuje w Polsce system wsparcia produkcji energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii. Wprowadzony system wsparcia jest mechanizmem rynkowym, sprzyjającym optymalnemu rozwojowi i konkurencji. Zgodnie z Prawem energetycznym przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną odbiorcom końcowym mają obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii (tzw. zielonych certyfikatów) bądź uiszczenia opłaty zastępczej. Opłaty zastępcze stanowią przychód NFOŚiGW i powinny być uiszczane na rachunek bankowy tego Funduszu do dnia 31 marca każdego roku, za poprzedni rok kalendarzowy.

Świadectwa pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w źródłach odnawialnych oddzielono od energii fizycznej i umożliwiono obrót nimi na giełdzie. Uzupełnieniem tego mechanizmu jest obowiązek zakupu, przez przedsiębiorstwa energetyczne pełniące rolę sprzedawcy z urzędu²⁶, całej energii elektrycznej wytworzonej w źródłach odnawialnych, przyłączonych do sieci znajdujących się w obszarze działania danego sprzedawcy z urzędu, po średniej cenie sprzedaży energii elektrycznej w poprzednim roku kalendarzowym.

Wśród zachęt dla rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii należy wskazać:

- obniżenie o 50% kosztów przyłączenia do sieci źródeł odnawialnych (50% kosztów pokrywa operator systemu elektroenergetycznego),
- obowiązek zapewnienia przez operatora systemu elektroenergetycznego pierwszeństwa w świadczeniu usług przesyłania wytwórcom energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych,
- zwolnienie przedsiębiorstw energetycznych wytwarzających energię elektryczną w odnawialnych źródłach energii o mocy poniżej 5 MW z opłat za udzielenie koncesji oraz opłat związanych z uzyskaniem i rejestracją świadectw pochodzenia, potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej w źródle odnawialnym,
- zwolnienie od podatku akcyzowego energii wytworzonej w OZE.

Finansowanie ochrony środowiska obejmuje m.in. wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzanie bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii (art. 400a ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁷). Minister

²⁶ Sprzedawca z urzędu - przedsiębiorstwo wyznaczone przez regulatora lub wyłonione w drodze przetargu, które ma obowiązek sprzedawania energii odbiorcom, którzy samodzielnie nie dokonali wyboru sprzedawcy. Istnienie sprzedawcy z urzędu gwarantuje, że żaden odbiorca nie zostanie pozbawiony energii elektrycznej.

²⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

właściwy do spraw środowiska określił, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej na cele z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pozostających w dyspozycji NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy²⁸, uwzględniając konieczność zapewnienia przejrzystości udzielania tej pomocy oraz zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z warunkami jej dopuszczalności.

NFOŚiGW od 1 stycznia 2010 r.²⁹ jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰. Przychodami NFOŚiGW są m.in. wpływy z opłat zastępczych, o których mowa w art. 9a ust. 1 pkt 2 i ust. 8 pkt 2 Prawa energetycznego, oraz wpływy z kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1a i 28–30 tej ustawy, a od 1 stycznia 2012 r. także wpływy z opłat zastępczych, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej³¹, oraz wpływy z kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 35 tej ustawy. Środki NFOŚiGW w wysokości nie mniejszej niż kwota powyższych przychodów, po pomniejszeniu o koszty obsługi tych przychodów, przeznacza się na wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz budowy lub przebudowy sieci służących przyłączaniu tych źródeł, lub na wspieranie poprawy efektywności energetycznej, w tym wysokosprawnej kogeneracji, w rozumieniu ustawy Prawo energetyczne.

Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii wymaga uzyskania koncesji. Koncesji udziela Prezes URE. Od 1 stycznia 2011 r., zgodnie z art. 9p ust. 1 Prawa energetycznego, działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego lub wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego wymaga tylko wpisu do rejestru przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem biogazu rolniczego.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na wniosek strony, rozstrzyga w sprawach spornych, m.in. dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii, a także w przypadku nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania energii albo odmowy dostępu do internetowej platformy handlowej. W sprawach tych Prezes Urzędu Regulacji Energetyki może wydać na wniosek jednej ze stron postanowienie, w którym określa warunki podjęcia bądź kontynuowania dostaw do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Realizacja strategii rozwoju OZE dla wytwarzania energii elektrycznej

3.2.1.1 Cele wskaźnikowe

Strategiczne cele, określone w „Polityce energetycznej Polski do 2025 roku”, jakimi było osiągnięcie w 2010 r. 7,5% udziału OZE w bilansie energii pierwotnej oraz 7,5% udziału energii elektrycznej wytworzonej w OZE w zużyciu energii elektrycznej brutto, zostały zrealizowane częściowo. Zgodnie

²⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na przedsięwzięcia będące inwestycjami związanymi z odnawialnymi źródłami energii (Dz. U. Nr 14, poz. 89 ze zm.).

²⁹ Wcześniej do 31 grudnia 2009 r. był państwowym funduszem celowym.

³⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³¹ Dz. U. Nr 94, poz. 551.

z danymi GUS³² udział energii ze źródeł odnawialnych w energii pierwotnej ogółem już w 2008 r. wyniósł 7,6%, a w 2010 r. 10,2%.

W latach 2008–2010 udział energii elektrycznej wytworzonej w OZE w zużyciu energii elektrycznej brutto (4,23% do 6,98%) był niższy od celów wskazanych w Raporcie z 2005 r. (5,0% do 7,5%). Wprawdzie w latach 2008–2009 produkcja energii elektrycznej w OZE była wyższa od prognozowanej o ponad 10%, jednak wyższe od zakładanego zużycie energii elektrycznej ogółem spowodowało, że wskaźniki udziału energii elektrycznej z OZE nie zostały osiągnięte.

Pomimo dynamicznego wzrostu produkcji energii elektrycznej w OZE, z powodu dużego wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną ogółem (156,1 TWh), wskaźnika założonego na 2010 r. również nie udało się zrealizować. Udział energii elektrycznej wytworzonej w OZE w zużyciu energii elektrycznej brutto był niższy o 0,52% od celu strategicznego, mimo że ilość energii elektrycznej wytworzonej w OZE (10,9 TWh) była wyższa o 2,6% od szacunkowej prognozy³³. Prognozy zużycia energii elektrycznej ujęte w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku” i KPD wskazywały, iż zużycie to będzie się kształtować w 2010 r. na poziomie 141 TWh. Takie zużycie zagwarantowałoby osiągnięcie udziału energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w krajowym zużyciu energii elektrycznej brutto na poziomie 7,73%, tj. o 0,23% wyższym od celu strategicznego.

Tabela nr 1

Energia elektryczna wytworzona w odnawialnych źródłach w krajowym zużyciu energii elektrycznej brutto

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produkcja energii elektrycznej w OZE [TWh] wg celów wskazanych w <i>Raporcie z 2005 r.</i>	3,12	3,72	4,61	5,80	7,74	11,10
Faktyczna produkcja energii elektrycznej w OZE [TWh]	3,76	4,22	5,23	6,49	8,60	10,90
Zużycie energii elektrycznej brutto w Polsce [TWh]	145,7	150,8	154,0	153,4	149,5	156,1
Udział energii elektrycznej wytworzonej w OZE [%] wg celów wskazanych w <i>Raporcie z 2005 r.</i>	2,5	3,0	3,9	5,0	6,2	7,5
Faktyczny udział energii elektrycznej wytworzonej w OZE [%]	2,58	2,80	3,40	4,23	5,76	6,98

W 2010 r. udział energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii w całkowitym zużyciu energii elektrycznej w Polsce zwiększył się blisko trzykrotnie w stosunku do 2005 r. W głównej mierze wzrost ten nastąpił w latach 2007–2010, co było spowodowane funkcjonowaniem mechanizmu tzw. zielonych certyfikatów, który stworzył korzystne warunki dla inwestycji w odnawialne źródła energii. Od 2008 r. producenci energii elektrycznej z OZE poza zapłatą za sprzedany prąd uzyskiwali przychody ze sprzedaży świadectw pochodzenia. Przychody te z nadwyżką wyrównywały różnicę pomiędzy kosztami wytworzenia prądu w OZE i z paliw konwencjonalnych (węgiel kamienny i węgiel brunatny).

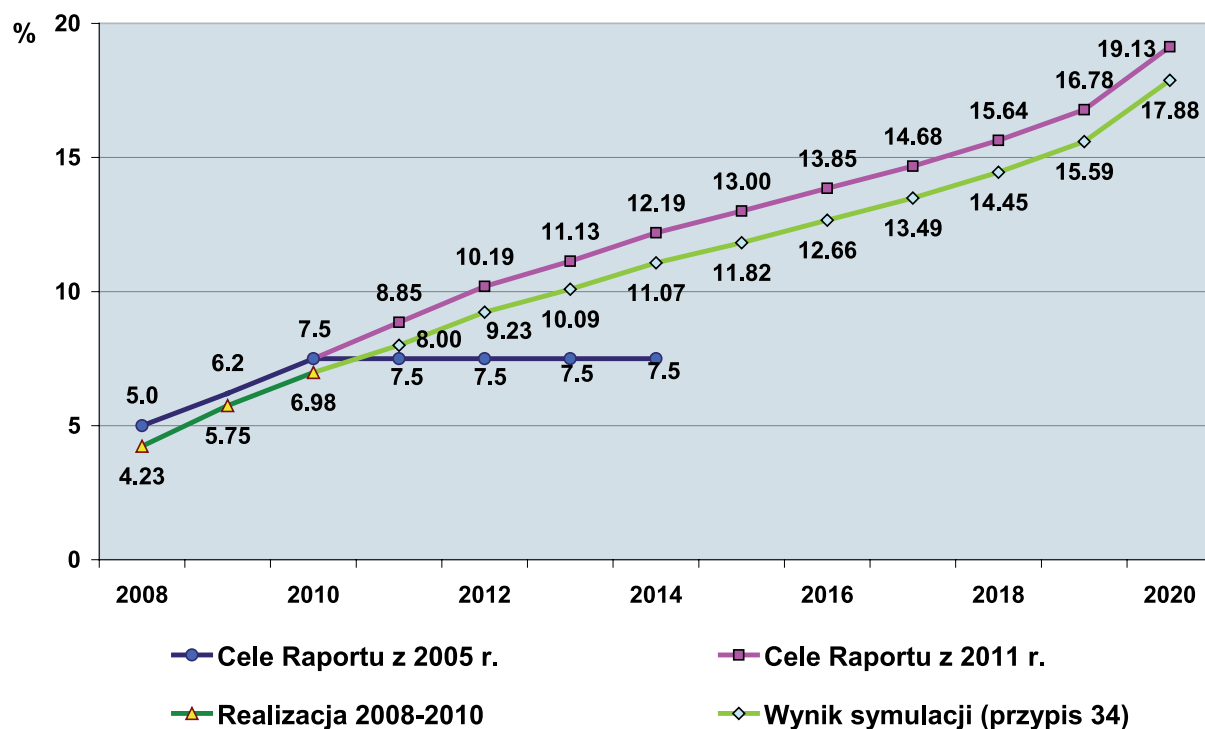
³² Zawartymi w publikacji pn. „Energia ze źródeł odnawialnych w 2010 r.”. Dane za 2011 r. mają być opublikowane w IV kwartale 2012 r.

³³ Przedstawionej m.in. w KPD oraz Raporcie z 2011 r.

W 2007 r. produkcja energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii po raz pierwszy przekroczyła 5 TWh, a w roku 2010 sięgnęła już blisko 11 TWh.

Diagram nr 2

Udział energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach w krajowym zużyciu energii elektrycznej brutto w Polsce [%]



W ocenie NIK, uzyskanie w latach 2011–2020 zakładanego udziału energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii w całkowitym zużyciu energii elektrycznej w Polsce również może okazać się trudne lub wręcz niemożliwe do osiągnięcia w sytuacji wskazanych wcześniej zbyt niskich prognoz zapotrzebowania na energię elektryczną, przyjętych w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku”. W latach 2010–2020 przewidziano bowiem wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną zaledwie ze 141,0 TWh do 169,3 TWh, podczas gdy już w 2010 r. wyniosło ono 156,1 TWh³⁴.

Jeśli zużycie energii elektrycznej brutto w latach 2011 i 2012 będzie takie samo jak w 2010 r., to założone wytworzenie w OZE 12 678 GWh i 14 845 GWh spowoduje uzyskanie wskaźników udziału OZE na poziomie 8,12% i 9,51% wobec oczekiwanych 8,85% i 10,19%. Przy zużyciu energii elektrycznej brutto wyższym niż w 2010 r., na co wskazują wstępne dane za 2011 r. opublikowane przez PSE Operator SA³⁵, uzyskane wskaźniki będą jeszcze niższe.

³⁴ Do symulacji przyjęto ilość energii elektrycznej wytworzonej w OZE według prognoz (patrz poprzedni przypis) oraz 1,5% coroczny wzrost krajowego zużycia energii elektrycznej w odniesieniu do 2010 r.

³⁵ http://www.pse-operator.pl/index.php?modul=8&y=2011&m=12&id_rap=212

W ocenie NIK, przedstawiona sytuacja wymaga ponownej analizy prognoz zużycia energii elektrycznej przyjętych w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku” i rozważenia celowości zrewidowania celów wskaźnikowych (przewidywanego kursu) dotyczących wytwarzania energii elektrycznej w OZE.

3.2.1.2 Wykonanie zadań przez Ministra Gospodarki

Minister Gospodarki, w zakresie OZE, zrealizował poprawnie i terminowo cztery z sześciu zadań ujętych w „Polityce energetycznej Polski do 2025 roku”³⁶ oraz 20 spośród 23 zadań zaplanowanych na lata 2009–2010 w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku”³⁷. Minister zaniechał natomiast realizacji dwóch zadań, nie zrealizował jednego zadania, oraz dwa wykonał z opóźnieniem.

Poprawnie, przede wszystkim pod względem celowości i rzetelności działań, przebiegała realizacja przez Ministra Gospodarki (lub z jego udziałem) zadań dotyczących:

- Identyfikacji barier prawnych uniemożliwiających lub utrudniających budowę farm wiatrowych na morzu – Ministerstwo Gospodarki uczestniczyło w pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.
- Analizy procedur pod kątem wprowadzenia ewentualnych rozwiązań mających na celu ułatwienie dostępu do funduszy pomocowych zagranicznych i krajowych poprzez zniesienie zbyt restrykcyjnych wymagań i ograniczeń – m.in. w wyniku tych analiz część programów wsparcia uległa modyfikacji.
- Uzgodnienia, opracowanych przez zobowiązane podmioty, kolejnych programów priorytetowych, zasilanych środkami pochodzącymi z opłaty zastępczej i kar.
- Dokonania rozstrzygnięć odnośnie zaangażowania Polski w budowę międzynarodowej morskiej kablowej linii energetycznej („Supergrid”) kluczowej dla rozwoju morskich farm wiatrowych – brak jakichkolwiek inicjatyw w basenie Morza Bałtyckiego spowodował, że rekomendacja zostanie podjęta w późniejszym terminie.

Realizacja wszystkich zadań przewidzianych do wykonania w 2011 r. przebiegała prawidłowo.

Nie zostały wykonane dwa zadania (spośród 6 planowanych) dotyczące OZE, określone w „Harmonogramie realizacji zadań wykonawczych do 2008 roku”. Nie opracowano koncepcji powiązania rozwoju energetyki wiatrowej z elektrowniami szczytowo-pompowymi oraz analizy wskazującej optymalne lokalizacje terenów pod energię wiatrową. Realizację pierwszego zadania uznano za niecelową, ze względu na brak zainteresowania przedsiębiorstw energetycznych, dla których nie było ekonomicznie opłacalne budowanie elektrowni wiatrowych w powiązaniu z elektrowniami szczytowo-pompowymi. Do potrzeby realizacji drugiego zadania negatywnie odniosły się organizacje zajmujące się OZE oraz Minister Środowiska, który był wskazany w Harmonogramie, jako organ odpowiedzialny za jego realizację. Opracowany przez Ministra Gospodarki i Pracy Raport z 2005 r. stwierdzał jednak, że rozwój energetyki wiatrowej ograniczają możliwości przyłączeniowe do systemu elektroenergetycznego oraz względy środowiskowe³⁸, utrudniające lokalizację turbin wiatrowych na niektórych obszarach o najkorzystniejszych warunkach wiatrowych³⁹. W tej sytuacji - w ocenie NIK – celowym byłoby podjęcie przez Ministra decyzji, co do sposobu realizacji tego zadania.

³⁶ Tj. w „Harmonogramie realizacji zadań wykonawczych do 2008 roku” określonych w „Polityce energetycznej Polski do 2025 roku”, przyjętym przez RM 12 lipca 2005 r., zmienionym przez RM 13 września 2005 r.

³⁷ Określonych w priorytecie IV (Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw) Programu działań wykonawczych na lata 2009–2012 – załącznik Nr 3 do Polityki energetycznej Polski do 2030 roku.

³⁸ Program Natura 2000.

³⁹ Tereny nadmorskie oraz strefa przybrzeżna Morza Bałtyckiego.

W 2009 r. zaplanowano do wykonania dwa zadania. Zadanie związane z przyjęciem przez Radę Ministrów dokumentu „Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce” wykonano z przeszło 6-miesięcznym opóźnieniem. Dokument ten Rada Ministrów przyjęła w dniu 13 lipca 2010 r. Opóźnienie było wynikiem przedłużających się uzgodnień międzyresortowych projektu „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”, przyjętego przez Radę Ministrów pod koniec 2009 r.

Zadanie sporządzenia planu niezbędnych działań dla wdrożenia dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych nie zostało zrealizowane. Zdaniem MG, realizację tego zadania przedstawiono w „Informacji na temat realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku w 2009 roku”, którą Rada Ministrów przyjęła w dniu 11 maja 2010 r. NIK zwróciła jednak uwagę, że Informacja nie zawiera wzmianki o jego realizacji, a Ministerstwo nie przedstawiło kontrolującym żadnego dokumentu potwierdzającego wykonanie tego zadania.

Spośród 21 zadań, zaplanowanych do realizacji do końca 2010 r., zadanie „Wskazanie potencjalnych lokalizacji farm wiatrowych na obszarach morskich RP” sfinalizowano 3 sierpnia 2011 r., tj. przeszło 7 miesięcy po planowanym terminie. MG wyjaśniło to opóźnienie uzgadnianiem przez Ministerstwo Infrastruktury z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi projektu mapy, wskazującej potencjalne lokalizacje farm wiatrowych na morzu, , ze względu na konieczność ustalenia czy wskazane akweny nie kolidują z łowiskami. Zdaniem NIK, nierzetelnie zaplanowany termin realizacji tego zadania, nie uwzględniał czasu na dokonanie uzgodnień i wprowadzenia niezbędnych uregulowań prawnych, umożliwiających budowę farm wiatrowych na morzu⁴⁰, mimo takiej potrzeby.

W sprawie zadania wdrożenia do krajowego prawa dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Komisja Europejska zgłosiła⁴¹ formalne zarzuty dotyczące braku notyfikacji aktów prawa krajowego⁴², stanowiących transpozycję dyrektywy 2009/28/WE. Zdaniem MG, zadanie to zostało zrealizowane w terminie. W trakcie prowadzonej przez NIK kontroli, Minister Gospodarki przekazał Komisji Europejskiej pismo, zawierające odpowiedź na dodatkowe zarzuty formalne Komisji z dnia 17 czerwca 2011 r., dotyczące braku notyfikacji aktów prawa krajowego stanowiących transpozycję Dyrektywy 2009/28/WE. W piśmie tym wyjaśniono m.in., że „Jakkolwiek w pierwszej odpowiedzi na zarzuty (18 marca 2011 r.) poinformowano o braku implementacji dyrektywy 2009/28/WE, to po dogłębnej analizie sprawy i krajowego porządku prawnego stwierdzono, iż postanowienia dyrektywy 2009/28/WE zostały dostatecznie implementowane do polskiego porządku prawnego, m.in. ustawą Prawo energetyczne oraz ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁴³. Potwierdzeniem są m.in. zmiany wprowadzone ustawą z dnia 8 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁴”. Obszar przygotowywanej regulacji ustawy o odnawialnych źródłach energii stanowi transpozycję tych przepisów dyrektywy 2009/28/WE, które zostały już wdrożone (Prognoza⁴⁵ i KPD), albo których transpozycja zgodnie z ww. dyrektywą planowana

⁴⁰ Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej (Dz. U. Nr 134, poz. 778).

⁴¹ Pisma z dnia 27 stycznia 2011 r. oraz 17 czerwca 2011 r.

⁴² Według ewidencji Komisji naruszenie nr 2011/0298.

⁴³ Dz. U. Nr 169, poz. 1199, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. Nr 21, poz. 104.

⁴⁵ W dniu 29 stycznia 2010 r. Polska przekazała „Prognozę zawierającą informację: o szacowanej nadwyżce energii ze źródeł odnawialnych oraz dotyczącą szacowanego zapotrzebowania na energię ze źródeł odnawialnych, które do 2020 r. ma być pokrywane inaczej niż z produkcji krajowej”. Powyższą prognozę Polska zobowiązana była przedstawić Komisji Europejskiej, w ramach wdrożenia dyrektywy 2009/28/WE, w terminie do końca 2009 r., który Komisja Europejska wydłużyła do 31 stycznia 2010 r.

jest w terminach późniejszych. Zdaniem NIK, odpowiedź udzielona Komisji Europejskiej odnosi się jedynie do wdrożenia dyrektywy 2009/28/WE, pominięta natomiast została analiza potrzeby notyfikacji przepisów, stanowiących system wsparcia dla producentów energii elektrycznej z OZE, jako dopuszczalnej formy pomocy publicznej.

3.2.1.3 Działania legislacyjne

Prace nad ustawą o odnawialnych źródłach energii, podjęte w związku z potrzebą wdrożenia przepisów dyrektywy 2009/28/WE, były opóźnione i nie zakończyły się w Ministerstwie Gospodarki do końca kontroli. Zgodnie z planem pracy Rady Ministrów na 2011 r. projekt ustawy o OZE miał zostać przekazany pod obrady Rady Ministrów w II kwartale 2011 r. Według wyjaśnień MG, odejście od wcześniej wskazanych terminów było spowodowane koniecznością pełnej korelacji prac legislacyjnych z projektami ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy Prawo gazowe. Po analizie dyrektywy 2009/28/WE stwierdzono jednak, że obszar regulacji projektu ustawy o OZE stanowi transpozycję tych przepisów dyrektywy, które zostały już wdrożone albo których transpozycja jest planowana w terminach późniejszych (wzorcową rolą budynków administracji publicznej – 1 stycznia 2012 r., system certyfikacji instalatorów OZE – 1 stycznia 2013 r., obligatoryjny udział energii z OZE w nowo oddanych budynkach lub poddanych generalnemu remontowi – 1 stycznia 2015 r.). Według nowego harmonogramu prac nad projektem ustawy o OZE, skierowanie projektu (wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji) do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych miało nastąpić w terminie do 29 sierpnia 2011 r., a rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów – do 20 listopada 2011 r. Jednak dopiero 19 sierpnia 2011 r. projekt ustawy został przekazany do Biura Prawnego Ministerstwa Gospodarki z prośbą o opinię prawną, legislacyjną i redakcyjną. W grudniu 2011 r. MG rozpoczęło uzgodnienia międzyresortowe, a ich zakończenie przewidziano w II kwartale 2012 r.

W kontrolowanym okresie prowadzono też w Ministerstwie Gospodarki prace nad projektami dwóch rozporządzeń, regulujących kwestie dotyczące OZE. Prace nad rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku potwierdzenia danych dotyczących wytwarzanego biogazu rolniczego wprowadzonego do sieci dystrybucyjnej gazowej zostały zakończone jego opublikowaniem⁴⁶.

Do zakończenia kontroli Minister Gospodarki nie wydał natomiast nowego rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzenia danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii. W celu uzyskania odpowiedniego udziału energii z OZE w zużyciu brutto, wskaźniki dotyczące udziału energii z OZE w energii sprzedanej odbiorcom końcowym⁴⁷ muszą być odpowiednio wyższe i są one ustalane w rozporządzeniu Ministra Gospodarki.

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 sierpnia 2011 r. (Dz. U. Nr 187, poz. 1117), opublikowane 8 września 2011 r., weszło w życie 23 września 2011 r.

⁴⁷ Energia elektryczna brutto jest pomniejszana m.in. o zużycie własne producentów oraz straty w przesyle i dystrybucji.

Tabela nr 2

Udział energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii w krajowym zużyciu energii elektrycznej brutto w Polsce i oraz w sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym [w %]

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
(1) Cele Raportu z 2005 r.	5,0	6,2	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5			
(2) Wskaźniki w rozporządzeniu z 2008 r.	7,0	8,7	10,4	10,4	10,4	10,9	11,4	11,9	12,4	12,9
Różnica (2) – (1)	2,0	2,5	2,9	2,9	2,9	3,4	3,9			
(3) Cele Raportu z 2011 r.			7,53	8,85	10,19	11,13	12,19	13,00	13,85	14,68
Różnica (2) – (3)			2,87	1,55	0,21	-0,23	-0,79	-1,10	-1,45	-1,78

Dane przedstawione w tabeli 2. jednoznacznie wskazują, że obowiązujące rozporządzenie⁴⁸ dostosowane było do wskaźników zawartych w Raporcie z 2005 r., natomiast realizacja celów zaprezentowanych w KDC i Raporcie z 2011 r. wymaga ustalenia nowych wskaźników na lata 2012–2017. Przedłużające się prace nad nowym rozporządzeniem wyjaśniono nierozstrzygniętymi do czasu kontroli rozbieżnościami między Ministrem Gospodarki a Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Mimo upływu 10 miesięcy od konferencji uzgodnieniowej dotyczącej projektu rozporządzenia, nie zostało ono wydane.

Kontrola NIK wykazała, że w Ministerstwie Środowiska nie podjęto czynności związanych z opracowaniem, na podstawie art. 400a ust. 2 Prawa ochrony środowiska, nowego rozporządzenia⁴⁹ dotyczącego szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na cele z zakresu wspierania i rozwoju odnawialnych źródeł energii. Wprowadzie dotychczasowe rozporządzenie w tym zakresie obowiązuje do 31 grudnia 2013⁵⁰ roku, ale kontrola NIK ujawniła, że w Ministerstwie Środowiska istnieją rozbieżności co do określenia komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację tego zadania oraz stanu jego realizacji.

Dyrektor Departamentu Instytucji Finansowych (DIF), powołując się na zapisy Regulaminu organizacyjnego twierdził, że obowiązek opracowania projektu rozporządzenia spoczywa na Departamencie Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery (DZKiOA). Dyrektor DZKiOA zaś dowodził, także powołując się na Regulamin organizacyjny, że jest odwrotnie. Przedmiotu sporu nie potrafiła wyjaśnić Dyrektor Generalna Ministerstwa ani Minister Środowiska. Zdaniem Dyrektora Departamentu Ekonomicznego, zastępującej Dyrektora Generalnego, z uwagi na jeszcze długi czas obowiązywania dotychczasowego rozporządzenia, nie zachodzą przesłanki do podjęcia prac, natomiast Sekretarz Stanu twierdził, że takie prace trwają w DIF, czego z kolei nie potwierdził dyrektor DIF. Zdaniem NIK, ten spór powinien rozstrzygnąć Minister Środowiska.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii wytworzonych w odnawialnym źródle energii (Dz. U. Nr 156, poz. 969, ze zm.).

⁴⁹ W czasie kontroli obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 stycznia 2008 r.

⁵⁰ Art. 21 ust 3 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664) stanowi, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 405 ust. 4 Poś zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 400a ust. 2 Poś - nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2013 r.

3.2.1.4 Terminowość opracowania raportów

Kontrola wykazała, że nie dotrzymano terminu, zawartego w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2009/28/WE, zgodnie z którym Polska powinna powiadomić Komisję Europejską o krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (KPD) najpóźniej do dnia 30 czerwca 2010 r. Plan został przekazany Komisji Europejskiej w dniu 9 grudnia 2010 r. Opóźnienie w przekazaniu KPD Komisji Europejskiej spowodowane było długą procedurą konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych (również na etapie procedowania dokumentu na posiedzeniach Komitetu do Spraw Europejskich Rady Ministrów oraz Stałego Komitetu Rady Ministrów), wynikającą z dużej ilości uwag, jakie napłynęły do resortu gospodarki.

Minister Gospodarki z opóźnieniem wywiązał się z obowiązku, wynikającego z art. 9f ust. 1-3 Prawa energetycznego, przedstawienia Radzie Ministrów raportu określającego cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w OZE znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w krajowym zużyciu energii elektrycznej w kolejnych dziesięciu latach. Przepis wymaga przedstawiania raportów co 5 lat, a minister właściwy do spraw gospodarki powinien je ogłaszać, w drodze obwieszczenia w Monitorze Polskim, w terminie do dnia 27 października danego roku, w którym występuje ten obowiązek. Minister Gospodarki przedstawił Radzie Ministrów raport w kwietniu 2011 r., po upływie 5 lat i 8 miesięcy od poprzedniego raportu z 2005 r., a jego ogłoszenie nastąpiło w dniu 7 czerwca 2011 r., tj. z ponad ośmiomiesięcznym opóźnieniem (Rada Ministrów przyjęła raport w dniu 11 kwietnia 2011 r.). Opóźnienie w przygotowaniu raportu wynikało przede wszystkim z opóźnienia w pracach nad KPD, bowiem przedstawione tam dane były niezbędne do określenia celów w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w OZE.

3.2.1.5 Działania Ministra Środowiska i jednostek nadzorowanych

Minister Środowiska podejmował i realizował działania bieżące wspierające OZE. Działalność ta nie była jednak kompleksowo ukierunkowana na osiągnięcie konkretnych celów i monitorowanie efektów, bowiem nie zostały one przez Ministra zdefiniowane. NIK sformułowała taką ocenę biorąc pod uwagę nierealizowanie niektórych zadań, brak jasno przypisanych zadań komórkom organizacyjnym Ministerstwa, a także brak dokumentów sprawozdawczych dotyczących wykonanych zadań (patrz również rozdz. 3.2.1.3, 3.2.1.6 i 3.2.3.3).

W latach 2008–2011 Minister Środowiska zrealizował działania polegające na:

- wspieraniu działalności organizacji pozarządowych poprzez udzielanie patronatu wydarzeniom o szczególnym znaczeniu dla ochrony środowiska naturalnego,
- promocji zrównoważonego rozwoju oraz odnawialnych źródeł energii,
- promowaniu rozwoju odnawialnych źródeł energii poprzez aktywny udział pracowników Ministerstwa Środowiska w konferencjach, szkoleniach i innych podobnych przedsięwzięciach związanych z tematyką OZE,
- wsparciu w 2008 r. organizacji interaktywnej wystawy „Technologie dla ochrony klimatu”.

Departament Geologii i Koncesji Geologicznej (DGiKG) Ministerstwa Środowiska wspierał rozwój nowych technologii związanych z wykorzystaniem ciepła Ziemi (geotermia). Opracował m.in. system dofinansowania (ze środków NFOŚiGW) poszukiwań złóż wód termalnych z oceną ich zasobów dyspozycyjnych i sformułowaniem wytycznych dla ich racjonalnego zagospodarowania. Wprowadził też nowe regulacje ustawowe, ustalające zasady wykonywania działalności w zakresie

poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania wód termalnych, na warunkach bardziej uproszczonych i przyjaznych dla przedsiębiorców. W wyniku tego wsparcia zwolniono z opłat eksploatację wód termalnych, informację geologiczną wykorzystywaną do celów projektowych, a także obniżono opłaty za korzystanie z informacji geologicznej w celu wydobywania wód termalnych. DGiKG zamawiał różnego rodzaju opracowania o tematyce geotermalnej (np. „Atlas zasobów geotermalnych na Niżu Polskim” oraz „Atlas zasobów wód i energii geotermalnej Karpat Zachodnich”) i bezpłatnie przekazywał je zainteresowanym odbiorcom. Przygotował też pakiet informacyjny dla przedsiębiorców planujących inwestycje geotermalne.

Departament Gospodarki Odpadami (DGO) Ministerstwa Środowiska promował zagospodarowanie odpadów, prowadzące do wykorzystania zawartej w nich energii poprzez spalanie odpadów komunalnych oraz wspierał rozwój instalacji spalania odpadów w Polsce. W tym celu wydane zostało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów komunalnych⁵¹.

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (GDOŚ), nadzorowana przez Ministra Środowiska, w ramach programu priorytetowego Wspieranie systemu ocen oddziaływania na środowisko i obszarów Natura 2000, przygotowała publikacje, których celem była poprawa standardów jakości dokumentacji i ocen oddziaływania na środowisko, co bezpośrednio wpłynie na skrócenie procesu inwestycyjnego. Opracowano wytyczne w zakresie prognozowania oddziaływań farm wiatrowych na środowisko, wytyczne dotyczące oceny oddziaływania elektrowni wiatrowych na nietoperze i ptaki, konspekt opracowań dotyczących uwarunkowań środowiskowych dla lokalizacji elektrowni wiatrowych w województwach oraz uwarunkowań środowiskowych istotnych przy realizacji małych elektrowni wodnych.

3.2.1.6 Program rozwoju biogazowni rolniczych

Realizacja programu rozwoju biogazowni rolniczych w połowie 2011 r. znajdowała się dopiero we wstępnej fazie. W dniu 13 lipca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła opracowany przez Ministra Gospodarki we współpracy z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokument „Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020”. Dokument zakładał, że w każdej polskiej gminie do 2020 r. powstanie średnio jedna biogazownia wykorzystująca biomasę pochodzenia rolniczego, przy założeniu posiadania przez gminę odpowiednich warunków do uruchomienia takiego przedsięwzięcia. Nakłady inwestycyjne niezbędne do budowy jednej biogazowni (wraz z instalacją oczyszczającą biogaz rolniczy) o mocy wyliczeniowej 1 MW_{el}, wytwarzającej rocznie ok. 3,5 – 3,8 mln m³ biogazu rolniczego, oszacowano na ok. 10-15 mln zł.

Ministrowie⁵², właściwi do przedstawienia propozycji zmian w przepisach prawnych oraz stosownych działań, zobowiązani zostali do rozpoczęcia właściwych procedur legislacyjnych oraz odpowiednich działań w terminie nie później, niż w ciągu roku od daty przyjęcia Kierunków przez Radę Ministrów. Ponadto, ci sami ministrowie zobowiązani zostali do sporządzania, na zakończenie każdego roku kalendarzowego, informacji na temat stanu wprowadzania stosownych działań. Informacje te powinny być przekazywane do ministra właściwego do spraw gospodarki.

⁵¹ Dz. U. Nr 117, poz. 788.

⁵² Ministrowie właściwi do spraw gospodarki, do spraw środowiska, do spraw rolnictwa, do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, do spraw rozwoju regionalnego.

Według Kierunków, do zadań Ministra Gospodarki należało m.in. podjęcie działań badawczych oraz informacyjno-edukacyjnych, wprowadzenie do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁵³ kluczowych instrumentów wsparcia inwestycji związanych z budową instalacji wytwarzających oraz przetwarzających na energię biogaz rolniczy, a także wprowadzenie w przepisach prawnych zmian służących usprawnieniu inwestycji dotyczących instalacji biogazowych.

Ministerstwo Gospodarki nie prowadziło żadnych działań dotyczących wprowadzenia zmian do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Na zlecenie Ministra Gospodarki opracowano natomiast „Przewodnik dla inwestorów zainteresowanych budową biogazowni rolniczych”, stanowiący kompendium wiedzy dotyczącej prowadzenia procesu inwestycyjnego.

Żaden z ministrów nie przekazał Ministrowi Gospodarki informacji na temat stanu wprowadzania stosownych działań na koniec 2010 r. Ministra Środowiska wyjaśnił, że niecelowe było sporządzenie takiej informacji na koniec 2010 r. i oczekiwał na „wytyczne Ministra Gospodarki w zakresie przygotowania sprawozdań z realizacji działań oraz wskazania potencjalnego terminu składania sprawozdań”. NIK zauważyła jednak, że to stanowisko nie zostało przedstawione adresatowi informacji – Ministrowi Gospodarki.

Minister Gospodarki w dniu 23 sierpnia 2011 r. wystąpił do ministrów (Rozwoju Regionalnego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Środowiska, Rolnictwa i Rozwoju Wsi) oraz do prezesów Agencji Rynku Rolnego i Urzędu Regulacji Energetyki o przedstawienie wyników prowadzonego monitoringu wraz z ewentualną propozycją dotyczącą zmian przepisów prawa oraz informacji na temat dotychczasowych działań w zakresie realizacji Kierunków rozwoju biogazowni rolniczych.

- Minister Rozwoju Regionalnego poinformował, że według aktualnego stanu wdrażania podpisano 2 umowy w ramach RPO o dofinansowanie dotyczące bezpośrednio budowy gazowni rolniczych (łączna wartość inwestycji 16 857,6 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków unijnych 5 624,6 tys. zł).
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował o przygotowaniu projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie, który w najbliższym czasie zostanie skierowany do konsultacji społecznych. Na wniosek resortu rolnictwa została zmieniona ustawa Prawo energetyczne: m.in. doprecyzowano definicję biogazu rolniczego, wprowadzono zapisy gwarantujące przedsiębiorstwom uzyskiwanie ceny energii na poziomie średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej w poprzednim roku kalendarzowym, zwolniono przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem biogazu rolniczego i energii elektrycznej z biogazu rolniczego z opłat skarbowych za czynności urzędnicze związane z wpisem do rejestru przedsiębiorców, wpisem do rejestru świadectw pochodzenia biogazu i wydania tych świadectw, umożliwiono obrót świadectwami pochodzenia biogazu na rynku praw majątkowych. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził pogląd, że budowa biogazowni rolniczych nabierze oczekiwanej dynamiki po uchwaleniu ustawy o odnawialnych źródłach energii.

⁵³ Decyzją z 7 grudnia 2007 r. Komisja Europejska zatwierdziła Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013. Celem programu jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie m.in. stanu środowiska. Łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację programu wyniesie 37,6 mld euro, z czego wkład unijny wynosić będzie 27,9 mld euro, zaś wkład krajowy – 9,7 mld euro.

- Minister Środowiska 3 października przesłał informację nt. stanu prac i wyników prowadzenia monitoringu wdrażania Kierunków, a następnie w dniu 30 grudnia 2011 r. ponownie przedłożył informację w tym zakresie Ministrowi Gospodarki.

Ministra właściwego do spraw środowiska ustanowiono odpowiedzialnym za realizację dwóch z sześciu działań wymienionych w „Kierunkach rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020”:

- Działania badawcze oraz informacyjno-edukacyjne (współodpowiedzialny⁵⁴);
- Rozwiązania z zakresu gospodarowania i wykorzystania obszarów Europejskiej sieci ochrony przyrody Natura 2000 oraz w zakresie odpadów (odpowiedzialny wyłącznie Minister Środowiska).

Minister Środowiska był też współodpowiedzialnym za realizację zadania⁵⁵ „Usuwanie barier rozwoju biogazowni rolniczych zidentyfikowanych w Programie – od 2009 r.”. Ministerstwo Środowiska nie prowadziło jednak działań badawczych dotyczących biogazowni rolniczych w Polsce, dysponowało natomiast wykazem 13 obszarów tematycznych, negatywnie wpływających na rozwój biogazowni. Informacja o barierach rozwojowych pochodziła tylko z NFOŚiGW i opierała się na doświadczeniu tego jednego podmiotu. Mimo, że zadanie powinno być realizowane od lipca 2010 r. roku, to w końcu sierpnia 2011 r. dopiero trwała analiza barier wskazanych przez NFOŚiGW. Zadania wynikające z „Kierunków rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020” i „Programu działań wykonawczych na lata 2009–2012” realizowały w Ministerstwie Środowiska: Departament Gospodarki Odpadami, Departament Edukacji Ekologicznej, Departament Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery oraz Departament Instrumentów Finansowych.

Departament Gospodarki Odpadami w zakresie biogazowni rolniczych opracował projekt ustawy o odpadach, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie procesu odzysku R10⁵⁶ i projekt uchwały Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014”⁵⁷.

Działania edukacyjno-informacyjne prowadzone przez Departament Edukacji Ekologicznej (DEE), w związku z ograniczoną wielkością środków budżetowych, nie uwzględniały do czasu kontroli tematu biogazowni. W latach 2008–2011 (I połowa) DEE udzielił łącznie 57 patronatów nad przedsięwzięciami związanymi z odnawialnymi źródłami energii. Ze względu na brak dokładnej kwerendy programu poszczególnych działań, Departament nie mógł ustalić liczby patronatów związanych wyłącznie z tematyką biogazowni.

DZKiOA, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, promował działania związane z racjonalizacją zużycia energii oraz rozwojem energetyki opartej na źródłach odnawialnych, przygotowywał materiały informacyjne stanowiące tezy do rozmów z zakresu odnawialnych źródeł energii dla przedstawicieli Rządu i kierownictwa resortu środowiska, a także prezentacje i wystąpienia dla przedstawicieli kierownictwa resortu środowiska z zakresu odnawialnych źródeł energii. Prowadził

⁵⁴ Takie zadanie realizują także ministrowie właściwi do spraw gospodarki, do spraw rolnictwa, do spraw nauki i szkolnictwa wyższego oraz kuratorzy oświaty.

⁵⁵ Zadanie nr 2 ujęte w „Programie działań wykonawczych na lata 2009–2012”, stanowiącym załącznik 3 do „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”.

⁵⁶ Dz. U. Nr 86, poz. 476. Proces odzysku R10 „Rozprowadzanie na powierzchni ziemi w celu nawożenia lub ulepszenia gleby”, dotyczy odpadów dopuszczonych do takiego odzysku.

⁵⁷ M.P. Nr 101, poz. 1183.

też sprawy z zakresu nadzoru Ministra nad wykonywaniem zadań przez Krajowego Operatora Zielonych Inwestycji.

Dyrektor DIF wyjaśnił, że departament nie brał udziału w pracach nad realizacją zadań związanych z rozwojem biogazowni, ponieważ sprawy w tym zakresie nie należą do kompetencji DIF. W ocenie NIK, celowym byłoby, aby departament ten w ramach nadzoru nad NFOŚiGW monitorował wielkość i skuteczność finansowego wsparcia budowy biogazowni oraz opłacalność⁵⁸ ekonomiczną procesu eksploatacji biogazowni, ponieważ do zakresu działania DIF należy m.in. „koordynowanie i prowadzenie spraw w zakresie instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska, w tym dotyczących pomocy publicznej i systemu opłat za korzystanie ze środowiska”.

3.2.2 Funkcjonowanie systemu wsparcia i rozwoju OZE

3.2.2.1 Koncesjonowanie instalacji odnawialnych źródeł energii elektrycznej

Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii wymaga uzyskania koncesji. Koncesji udziela Prezes URE na czas oznaczony, nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca wnioskuje o udzielenie koncesji na czas krótszy.

W latach 2008–2011 (do 31 marca) do Prezesa URE wpłynęło 426 wniosków o wydanie koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii. Liczba składanych wniosków i udzielonych koncesji wskazuje na stałą tendencję wzrostową.

Tabela nr 3

Koncesjonowanie OZE w latach 2008–2011 oraz liczba instalacji i ich moc

Rok	Liczba wniosków o wydanie koncesji ¹	Liczba wydanych koncesji	Liczba odmów wydania koncesji	Liczba instalacji OZE narastająco	Sumaryczna moc zainstalowana instalacji OZE [MW]
2008	101	116	1	1 079	1 678,3
2009	121	93	0	1 204	1 993,2
2010	137	134	2	1 346	2 556,4
2011 (I kw.)	57	75	0	1 441	2 742,5

¹ bez wniosków o zmianę koncesji

Część wniosków wpływających w każdym roku, była realizowana poprzez wydanie koncesji w roku następnym i dlatego w 2008 roku i I kwartale 2011 roku liczba wydanych koncesji była większa od liczby wniosków o wydanie koncesji. Wytwórcy energii elektrycznej w OZE, rozpoczynali jej dostarczanie do sieci niezwłocznie po otrzymaniu koncesji.

Prezes URE wydał w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 marca 2011 r. 418 koncesji. NIK nie wniosła uwag do wydanych decyzji odmownych. Uzasadnieniem wszystkich takich decyzji była karalność osób kierujących podmiotami, które złożyły wnioski.

⁵⁸ Taką potrzebę monitorowania wskazano na str. 22 Kierunków.

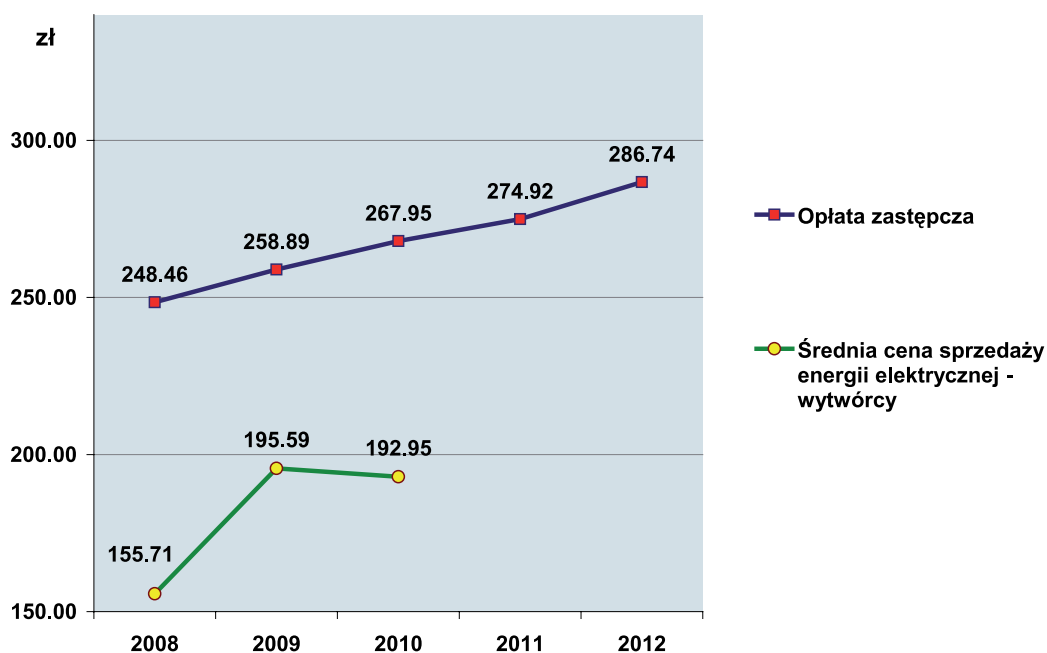
W ocenie NIK, dane obrazujące liczbę instalacji OZE, ich zainstalowaną moc i ilość wyprodukowanej energii elektrycznej świadczą o dotychczasowej dobrej efektywności systemu wsparcia odnawialnych źródeł energii elektrycznej.

3.2.2.2 Świadectwa pochodzenia

Potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii jest świadectwo pochodzenia, wydawane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, w terminie 14 dni od daty otrzymania wniosku. Przedsiębiorstwo energetyczne składa wnioski za pośrednictwem operatora systemu elektroenergetycznego, na którego obszarze działania znajduje się odnawialne źródło energii określone we wniosku. Prawa majątkowe wynikające ze świadectwa pochodzenia są zbywalne i stanowią towar giełdowy. Producent energii elektrycznej z OZE sprzedaje ją po średniej cenie sprzedaży energii elektrycznej w poprzednim roku kalendarzowym. Może także uzyskać przychód ze sprzedaży świadectw pochodzenia na Rynku Praw Majątkowych funkcjonującym na Towarowej Giełdzie Energii, a ceny kształtują się na poziomie wyznaczonym przez opłaty zastępcze.

Diagram nr 3

Opłata zastępcza i cena energii elektrycznej (w zł za 1 MWh)



Należy zauważyć, że opisany system wsparcia jest jednakowy dla wszystkich technologii energii elektrycznej z OZE i nie uwzględnia bardzo zróżnicowanych kosztów jej uzyskania, podczas gdy średni koszt instalacji 1 MW nowej mocy w elektrowni wiatrowej jest kilka razy wyższy od takiego kosztu dla instalacji współspalania biomasy i kilka razy niższy od kosztu dla małej elektrowni wodnej⁵⁹.

⁵⁹ Na podstawie danych Polskiej Izby Gospodarczej Energii Odnawialnej przedstawionych m.in. na Międzynarodowym Kongresie Energii Odnawialnej w Poznaniu w maju 2009 r.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego lub innego podmiotu, któremu przysługują prawa majątkowe wynikające ze świadectw pochodzenia, umarza (w drodze decyzji) te świadectwa w całości lub części (art. 9 e ust. 13 Prawa energetycznego). Świadectwo pochodzenia umorzone do 31 marca danego roku kalendarzowego jest uwzględniane przy rozliczeniu wykonania obowiązku⁶⁰ uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectw pochodzenia energii elektrycznej z OZE bądź uiszczenia opłaty zastępczej, w poprzednim roku kalendarzowym.

Wydawanie i umarzanie przez Prezesa URE świadectw pochodzenia energii elektrycznej z OZE, mimo stwierdzonych przypadków opóźnień w ich wydawaniu, NIK oceniła jako działanie rzetelne, biorąc pod uwagę skalę i złożoność tych działań. W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 24 czerwca 2011 r. wydano łącznie 30 081 świadectw pochodzenia, z tej liczby 884 świadectwa (2,93% wszystkich) były wydane po terminach ustawowych. Tylko część świadectw wydano po terminie z przyczyn leżących po stronie URE – w próbie kontrolnej dotyczyło to 36% świadectw wydanych z opóźnieniem. Liczba opóźnień w kolejnych latach wykazywała tendencję rosnącą. W 2008 r. dotyczyło to 1,23% wydanych świadectw. W latach 2009-2010 odsetek świadectw wydanych z opóźnieniem wzrósł do 3,35%, a w 2011 r. do 3,81%. URE, jako przyczyny opóźnień, wskazał m.in. szczupłą obsadę kadrową, wielość zadań realizowanych przez wydział obsługujący wydawanie świadectw, dynamiczny rozwój sektora OZE i związany z tym wzrost liczby wniosków o wydanie świadectw pochodzenia. URE podjął działania, mające na celu usprawnienie wydawania świadectw, w tym wprowadził zmiany organizacyjne i przygotował nowy system wydawania świadectw, przechodzący w połowie 2011 r. etap testów. Zdaniem URE, podjęte działania wydają się adekwatne do zaistniałego problemu. Natomiast, jeśli nadal będzie występował tak znaczny wzrost wniosków o wydanie świadectw pochodzenia, to konieczne będzie kolejne wzmocnienie kadrowe lub wydłużenie terminu wydawania świadectw pochodzenia. Takie działania były zrealizowane w 2005 r., gdy ustawodawca wydłużył okres wydawania świadectw pochodzenia z 7 do 14 dni, właśnie w związku z sygnalizowanym przez URE problemem dotyczącym możliwości terminowej obsługi ilości napływających wniosków.

Kontrola przeprowadzona w czterech największych przedsiębiorstwach energetycznych nie wykazała nieprawidłowości działań związanych z pozyskiwaniem i umarzaniem świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w OZE.

3.2.2.3 Opłaty zastępcze

Przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub jej obrotem i sprzedające energię elektryczną odbiorcom końcowym⁶¹ są obowiązane uzyskiwać i przedstawiać do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w OZE lub uiścić opłatę zastępczą. Obowiązek uznaje się za spełniony, jeżeli za dany rok udział ilościowy sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia lub z uiszczonej opłaty zastępczej, w wykonanej całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej przez to przedsiębiorstwo odbiorcom końcowym, wynosił nie mniej niż procent wskazany w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej

⁶⁰ Określonego w art. 9a ust. 1 Prawa energetycznego.

⁶¹ Oraz niektóre inne podmioty zajmujące się obrotem energią elektryczną, wymienione w ustawie Prawo energetyczne.

i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii wytworzonych w odnawialnym źródle energii.

Prezes URE corocznie rzetelnie i terminowo ustalał i ogłaszał, zgodnie z przepisami Prawa energetycznego, wysokość opłaty zastępczej. Rzetelnie także kontrolował wypełnianie obowiązku uiszczenia tej opłaty przez przedsiębiorstwa energetyczne i inne zobowiązane podmioty, w przypadku braku umorzenia świadectw pochodzenia energii na odpowiednią jej ilość.

URE, w celu kontroli wypełnienia obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia lub uiszczenia opłaty zastępczej, w latach 2008–2010 kierował zapytania dotyczące jego realizacji odpowiednio do 1 158, 1 222 i 1 318 podmiotów. Sprzedaż energii elektrycznej odbiorcom końcowym zadeklarowały odpowiednio 247, 240 i 243 podmioty, jednak od 6% do 13% zapytanych nie udzieliło odpowiedzi lub były one niejednoznaczne. W tych przypadkach ponownie kierowano zapytania, a brak odpowiedzi powodował, że URE wszczynało z urzędu postępowania administracyjne. Urząd uzyskiwał także informacje o wielkościach opłat zastępczych uiszczonych przez zobowiązane podmioty z NFOŚiGW, na którego konto dokonywano tych wpłat. Z porównania danych z tych źródeł oraz posiadanych przez Urząd wynikało, które podmioty zobowiązane nie uiszczyły opłaty w odpowiedniej wysokości.

Całkowita krajowa sprzedaż energii do odbiorców końcowych wyniosła w 2008 r. 121 188 GWh. Obowiązkiem umorzenia świadectw pochodzenia lub uiszczenia opłaty zastępczej było objęte 7% tej energii, tj. 8 483 GWh. Łączna ilość energii w umorzonych świadectwach udziałowych wynosiła 6 602 GWh, a wniesione opłaty zastępcze odpowiadały 1 865 GWh. Nie wniesiono więc opłat zastępczych za nie mniej niż 16 GWh (poniżej 1% ilości energii objętej tym obowiązkiem). Kary wymierzone 23 decyzjami Prezesa URE, za nieprzestrzeganie obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa pochodzenia albo nieuiszczenia opłaty zastępczej za 2008 r. wyniosły 4 129 tys. zł. Ze względu na postępowanie odwoławcze przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie zostało zakończone rozliczenie jednego podmiotu, zobowiązanego do przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia na 7,7 GWh lub uiszczenia opłaty zastępczej w kwocie 1 919 tys. zł. Kara, jaka może zostać nałożona po zakończeniu postępowania może wynieść 2 495 tys. zł.

W 2009 r. całkowita krajowa sprzedaż energii do odbiorców końcowych wyniosła 116 034 GWh. Obowiązkiem umorzenia świadectw pochodzenia lub uiszczenia opłaty zastępczej było objęte 8,7% tej energii, a więc 10 095 GWh. Łączna ilość energii w umorzonych świadectwach udziałowych wynosiła 8 403 MWh, a wniesione opłaty zastępcze odpowiadały 1 698 GWh. Wynika z tego, że udział energii wyprodukowanej w OZE i objętej opłatami zastępczymi w całkowitej sprzedaży energii do odbiorców końcowych przekroczył 8,7%. Kary wymierzone 11 decyzjami Prezesa URE za 2009 r. wyniosły 1 647 tys. zł.

Brak jeszcze danych za 2010 r., gdyż w trakcie kontroli trwały w URE postępowania dotyczące realizacji obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia lub uiszczenia opłaty zastępczej. Wstępne dane wskazują, że udział energii wyprodukowanej w OZE i objętej opłatami zastępczymi w całkowitej sprzedaży energii do odbiorców końcowych wyniósł 10,416% wobec obowiązkowego poziomu ustalonego na 10,4%.

3.2.3 Wsparcie rozwoju OZE przez NFOŚiGW

3.2.3.1 Wykorzystanie środków z opłat zastępczych przez NFOŚiGW

Fundusz zarządzając środkami publicznymi, pochodzącymi z wpływów z opłat zastępczych i kar pieniężnych, o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 4 (do 1 stycznia 2010 w art. 401 ust. 9) Prawa ochrony środowiska, dopełnił obowiązku przeznaczenia ich w wymaganej wysokości, tj. nie mniejszej niż kwota tych przychodów, po pomniejszeniu o koszty ich obsługi, na wspieranie OZE, ponieważ budżety realizowanych działań przewidywały wykorzystanie ich w całości. Ustalenia NIK wykazały, że w połowie 2011 r. blisko 80% środków pozostawało niewykorzystanych.

Przychody NFOŚiGW z opłat zastępczych, określone w art. 9a ust. 1 pkt 2 oraz art. 9a ust. 8 pkt 2 ustawy Prawo energetyczne, jak również wpływy z kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1a i art. 28–30 tej ustawy, wyniosły w latach 2008–2011 (I półrocze) ogółem 2 859 080 tys. zł. Poprzez wieloletnie zobowiązania umowne oraz udzielone promesy pożyczek, Fundusz wykorzystał na cele określone w art. 401c ust. 5 Prawa ochrony środowiska 616 944 tys. zł, tj. 21,6% tych przychodów. Faktyczne poniesione wydatki na dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie wspierania OZE wynosiły w tym okresie 110 945 tys. zł (3,9% przychodów).

Wymagania NFOŚiGW, stawiane wnioskodawcom w konkursach dotyczących OZE, były na tyle trudne do spełnienia, że spowodowały odrzucenie 88% złożonych wniosków w I i II konkursie. W konsekwencji przyczyniło się to do niskiego stopnia wykorzystania środków na nowatorskie przedsięwzięcia i technologie wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej. Bezpośrednią konsekwencją niewydatkowania wpływów z opłat zastępczych i kar pieniężnych na cele wskazane w ustawie, było powstanie wysokiego ich stanu na rachunku bankowym NFOŚiGW. Środki te w kwocie 2 242 135 tys. zł (78,4% wpływów), Fundusz lokował na rachunkach bankowych lub kupował papiery wartościowe Skarbu Państwa, co NIK oceniła jako działanie gospodarne lecz nierealizujące założonego celu przeznaczenia tych środków.

W 2008 r. w ramach „Programu Nr 4 Ochrona powietrza” Fundusz zawarł ogółem dziewięć umów o dofinansowanie przedsięwzięć OZE. Do zakończenia kontroli podjęto zobowiązania ogółem w kwocie 36 003 tys. zł, w tym faktycznie poniesione wydatki (udzielone pożyczki i dotacje) wyniosły 22 659 tys. zł. Kontrola przeprowadzona na próbie obejmującej trzy umowy nie wykazała żadnych uchybień i nieprawidłowości.

W celu poprawy efektywności działania Funduszu oraz lepszego zarządzania środkami publicznymi, przeznaczonymi m.in. na wspieranie rozwoju energetyki odnawialnej, we wrześniu 2008 r. przyjęto do realizacji dokument „Strategia Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2009–2012”⁶². Jednym z głównych instrumentów osiągnięcia planowanych celów Strategii było przyjęcie koncepcji zarządzania finansami NFOŚiGW przez programy priorytetowe. Fundusz w celu wykonania zadań ustawowych, na podstawie list programów priorytetowych planowanych do dofinansowania, rozpoczął w 2009 r. wdrażanie m.in. „Programu dla przedsięwzięć dla odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji”⁶³. Program został podzielony na części: „Część 1”, „Część 2. Wdrażana przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej” oraz „Część 3. Dopłaty na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na zakup i montaż kolektorów słonecznych dla osób fizycznych i wspólnot

⁶² Dalej: Strategia.

⁶³ Dalej: Program.

mieszkaniowych”. Ogółem NFOŚiGW w ramach Programu podjął zobowiązania wieloletnie wsparcia przedsięwzięć OZE w kwocie 469 156 tys. zł, w tym zobowiązania wynikające z zawartych umów wynosiły 246 671 tys. zł, natomiast zobowiązania wynikające z promes udzielonych wojewódzkim funduszom 222 485 tys. zł. Do zakończenia kontroli w ramach zobowiązań objętych Programem wydatkowano 70 263 tys. zł.

Budżet Programu „Część 1” przewidziany do realizacji w latach 2009–2015 wynosił 1 500 mln zł. Program został skierowany do inwestorów podejmujących realizację przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji o koszcie całkowitym przekraczającym 10 mln zł. W ramach Programu przewidziano wsparcie (dofinansowanie) dla następujących przedsięwzięć:

- wytwarzanie energii cieplnej przy użyciu biomasy (źródła rozproszone o mocy poniżej 20 MWt),
- wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu przy użyciu biomasy (źródła rozproszone o mocy poniżej 3 MWe),
- wytwarzanie energii elektrycznej i/lub ciepła z wykorzystaniem biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu szczątek roślinnych i zwierzęcych,
- elektrownie wiatrowe o mocy poniżej 10 MWe,
- pozyskiwanie energii z wód geotermalnych,
- elektrownie wodne o mocy poniżej 5 MWe,
- wysokosprawna kogeneracja bez użycia biomasy.

W 2009 r. planowano zawrzeć umowy na kwotę 750 mln zł, w 2010 r. – 500 mln zł, a w 2011 r. na kwotę 250 mln zł. W wyniku ogłoszenia w latach 2009–2010 trzech konkursów, Fundusz w ramach tej części Programu, w I i II Konkursie zawarł od 21 maja 2010 r. do 14 czerwca 2011 r. ogółem sześć umów o dofinansowanie projektów OZE. NIK nie wniosła zastrzeżeń do umów, zawartych przez Fundusz z inwestorami, mających na celu wykorzystanie środków. Wszystkie działania zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi procedurami i regulaminami. W III Konkursie, ogłoszonym 30 lipca 2010 r., nie zawarto do czasu zakończenia kontroli umów o dofinansowanie. Rada Nadzorcza Funduszu zatwierdziła listę rankingową przedsięwzięć w końcu czerwca 2011 r. Znalazło się na niej 65 podmiotów (oraz 61 na liście rezerwowej), wyczerpując limit środków przeznaczonych na tę pomoc publiczną.

Całkowity, przewidywany koszt realizacji dofinansowywanych przedsięwzięć wynosił 122 767 tys. zł. Do zakończenia kontroli Fundusz podjął zobowiązania, w zakresie wsparcia inwestycji w OZE w ramach „Części 1” Programu, ogółem w kwocie 91 295 tys. zł. W ramach podjętych zobowiązań wydatkowano faktycznie na dofinansowanie kontrolowanych przedsięwzięć ogółem 34 044 tys. zł, co stanowi 2,3% budżetu przewidzianego dla tej części Programu. W ocenie NIK, niski stopień zaangażowania środków, zaplanowanych do wykorzystania w ciągu 3 lat w „Części 1” Programu OZE (zaledwie 6,1%), biorąc pod uwagę 2,5 letnią realizację, negatywnie świadczy o efektywności, a co za tym idzie gospodarności realizowanych działań

Mimo dużego zainteresowania udziałem w I Konkursie, aż 54 wnioski na 61 złożonych, zostały odrzucone, jako niespełniające stawianych wymagań. W II Konkursie wpłynęło łącznie 87 wniosków na łączną kwotę pożyczek 1 452 mln zł, która trzykrotnie przewyższała przewidzianą alokację środków. Jednakże z tej liczby wniosków komisja nie zakwalifikowała do dofinansowania 77 wniosków,

a na liście zakwalifikowanych do dofinansowania znalazło się jedynie 10 przedsięwzięć, na łączną kwotę pożyczek 177,2 mln zł. Stanowiło to tylko 35,4% przewidzianych do wydatkowania środków. W III konkursie, w trakcie postępowania komisja odrzuciła 25 wniosków, wskutek negatywnej oceny formalnej. Rada Nadzorcza Funduszu zatwierdziła listę rankingową przedsięwzięć w końcu czerwca 2011 r. Znalazło się na niej 65 podmiotów (oraz 61 na liście rezerwowej), wyczerpując limit środków przeznaczonych na tę pomoc publiczną.

O trudności przy rozpatrywaniu warunków koniecznych do spełnienia świadczą m.in. stosunkowo krótkie terminy na przygotowanie wniosków o dofinansowanie (42 dni w I konkursie i 3,3 miesiąca w II konkursie) w stosunku do czasu rozpatrywania wniosków (11 miesięcy w I konkursie i 9 miesięcy w II konkursie). W III konkursie, przy ograniczonych wymaganiach dotyczących składanych wniosków, potencjalni inwestorzy mieli 5,2 miesiąca od ogłoszenia konkursu do zakończenia naboru wniosków. Listy rankingowe Fundusz zatwierdził po 5,7 miesiącach. Skrócenie terminów rozpatrzenia wniosków wskazuje, że warunki zostały uproszczone. Narodowy Fundusz wyjaśnił, że w III konkursie ograniczono wymagania stawiane na etapie wnioskowania o dofinansowanie inwestycji i wprowadzono zasadę udzielenia promesy pożyczki dla zakwalifikowanych projektów. Wymagana dokumentacja musi zostać przedłożona w ciągu 12 miesięcy od daty otrzymania promesy, a w uzasadnionych przypadkach w ciągu 15 miesięcy. W ocenie NIK zmiany wprowadzone w przeprowadzaniu konkursów powinny skutkować wzrostem liczby dofinansowanych projektów i skuteczności działań Funduszu.

Celem Programu „Część 2. Wdrażana przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej”⁶⁴ było zwiększenie produkcji z odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji, poprzez dofinansowanie przedsięwzięć OZE. Budżet Części 2 Programu wynosił 560 mln zł. Konkursy dla inwestorów były ogłaszane przez WFOŚiGW. Wdrażanie Programu przewidziano do 31 grudnia 2014 r. Formą dofinansowania były pożyczki w kwocie do 35 mln zł dla każdego funduszu wojewódzkiego.

Z 16 wojewódzkich funduszy udział w Części 2 Programu zgłosiło 10 z nich. Wszystkim, na mocy uchwały Zarządu NFOŚiGW z dnia 29 września 2009 r., udzielono promesy zawarcia umowy pożyczki. Sześć wojewódzkich funduszy odstąpiła od udziału w Części 2 Programu, a dwa kolejne zrezygnowały z niego po otrzymaniu promesy, argumentując to posiadaniem dostatecznych środków własnych i/lub koniecznością zapłaty oprocentowania od uzyskanej pożyczki. Po upływie 21 miesięcy od zakończenia pierwszego naboru wniosków i 14 miesięcy od drugiego naboru, w końcu czerwca 2011 r., spośród 10 wojewódzkich funduszy, które zgłosiły chęć udziału w Części 2 Programu, tylko 3 (w Białymstoku, Gdańsku i Toruniu) podpisały umowy pożyczek na łączną kwotę 14 277 tys. zł. Stanowiło to zaledwie 2,5% przewidzianych na ten cel środków. Pozostałe wojewódzkie fundusze wnioskowały przedłużenie promesy dofinansowania, prowadziły nabór wniosków, bądź dokonywały ich oceny. Faktycznie poniesione wydatki na dofinansowanie w formie pożyczek wyniosły 11 038 tys. zł. Ponadto, na dzień 30 czerwca 2011 r. zobowiązania wynikające z czynnych promes udzielonych wojewódzkim funduszom wynosiły 222 485 tys. zł. Zwolnione środki NFOŚiGW przesunął na realizację Części 1 Programu, zwiększając limit środków na pożyczki w III Konkursie.

WFOŚiGW w Białymstoku zrezygnował z części kwoty promesy z uwagi na brak zainteresowania inwestorów. Zarząd WFOŚiGW w Opolu podjął uchwałę o rezygnacji ze środków Funduszu ze względu na brak zainteresowania, mimo przeprowadzenia trzech naborów. Również WFOŚiGW w Warszawie

⁶⁴ Dalej: Część 2. Programu.

poinformował Fundusz o rezygnacji ze środków na realizację Programu. Do końca czerwca 2011 r. WFOŚiGW w Olsztynie nie wnioskował o przedłużenie ważności promesy dofinansowania, chociaż nabór wniosków zakończył się w dniu 31 maja 2011 r.

Przyczynami małego zainteresowania beneficjentów ostatecznych (inwestorów) uczestnictwem w Części 2 Programu i otrzymaniem pożyczki były nieatrakcyjność finansowa udziału w Programie, zbyt długi okres rozpatrywania wniosków (wynikający z regulacji wewnętrznych Funduszu) oraz równoległe prowadzenie naboru konkursowego w ramach odpowiednich Regionalnych Programów Operacyjnych (realizowanych przez samorządy wojewódzkie), oferujących zazwyczaj lepsze warunki finansowe.

NFOŚiGW wykorzystywał środki pochodzące z opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy Prawo energetyczne, zgodnie z Prawem ochrony środowiska, na realizację innych programów priorytetowych, nie służących wspieraniu wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii.

Celem Programu „Część 3. Dopłaty na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na zakup i montaż kolektorów słonecznych dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych”⁶⁵ było ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ poprzez zwiększenie produkcji energii cieplnej ze źródeł odnawialnych. Budżet Programu, przewidzianego do wdrażania w latach 2010–2014, wynosił 300 000 tys. zł. NFOŚiGW zawarł z siedmioma bankami umowy o wzajemnej współpracy, wymianie informacji i współdziałaniu w zakresie współfinansowania przedsięwzięć objętych Częścią 3 Programu. Ogółem zobowiązania umowne⁶⁶ wobec banków, podjęte przez NFOŚiGW do dnia 30 czerwca 2011 r. wyniosły 141 100 tys. zł (47% planowanych środków). Do zakończenia kontroli wydatkowano łącznie 25 181 tys. zł, w tym w 2010 r. 6 696 tys. zł, a w I półroczu 2011 r. 18 485 tys. zł.

NFOŚiGW w ramach programów priorytetowych „Ochrona przyrody i krajobrazu” oraz „Edukacja ekologiczna” podjął zobowiązania wieloletnie, których źródłem finansowania były środki pochodzące z opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy Prawo energetyczne, w kwocie 25 495 tys. zł, z czego do zakończenia kontroli wydatkowano 18 023 tys. zł.

Celem programu System Zielonych Inwestycji – „Część 1. Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej”⁶⁷ było ograniczenie lub uniknięcie emisji dwutlenku węgla poprzez dofinansowanie przedsięwzięć poprawiających efektywność wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej. Budżet programu, przewidziany na lata 2010–2014, wynosił 555 mln zł. Łączne zobowiązania NFOŚiGW podjęte na podstawie zawartych umów wynosiły 8 770,5 tys. zł, w tym dofinansowanie z środków pochodzących z opłat zastępczych i kar 2 550 tys. zł. W pozostałej części Program był finansowany z funduszu klimatycznego. Do zakończenia kontroli NFOŚiGW nie dokonał wypłat środków finansowych na realizację przedsięwzięć objętych tym programem.

Nie zostały zrealizowane postanowienia „Strategii Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2009–2012”, zobowiązujące do przygotowywania przez NFOŚiGW do 30 czerwca każdego roku okresowej informacji o jej realizacji. Zaniechanie sporządzenia informacji NIK oceniła jako działanie nierzetelne, za które odpowiadał Zespół Strategii i Współpracy, nadzorowany przez Dyrektora Biura Funduszu.

⁶⁵ Dalej: Część 3. Programu.

⁶⁶ Jako zobowiązania przyjęto wysokość limitów przyznanych sześciu bankom w 2010 r. w umowach o współpracy na zawieranie umów kredytowych w latach 2010–2012.

⁶⁷ W pozostałych czterech częściach Programu System Zielonych Inwestycji NFOŚiGW do zakończenia kontroli nie zawarł umów dofinansowania przedsięwzięć ze środków przeznaczonych na wspieranie OZE.

NFOŚiGW, jako beneficjent opłat zastępczych dotyczących OZE i kogeneracji oraz kar pieniężnych, nie weryfikował wysokości kwot należnych, wpływających na jego rachunek bankowy. Nie miał wiedzy w zakresie ściągальności opłat i kar obejmującej stosunek wpływów do kwoty należnej, wyliczonej na podstawie ustawy Prawo energetyczne. Żaden z obowiązujących w kontrolowanym okresie regulaminów organizacyjnych Biura Funduszu nie definiował współpracy w tym zakresie pomiędzy NFOŚiGW i URE. Zdaniem NIK, wymiana informacji pomiędzy NFOŚiGW i URE dotycząca wpływów z opłat i kar powinna być uregulowana formalnie.

Kontrola wykazała brak spójności pomiędzy ewidencją finansowo – księgową oraz sprawozdawczością NFOŚiGW w zakresie wpływów z opłat zastępczych oraz kar i wydatków z tych źródeł. Przyjęty w Funduszu system ewidencji finansowo – księgowej, nie uwzględniał zróżnicowania szczegółowych podstaw prawnych pozyskiwanych środków oraz klasyfikacji wydatków na przedsięwzięcia według programów priorytetowych. Także zasady (polityka) rachunkowości oraz obowiązująca w latach 2008–2011 (I półrocze) sprawozdawczość finansowa i statystyczna, nie były dostosowane do ścisłego powiązania źródła przychodów z konkretnymi wydatkami, określonymi w art. 401c ust. 5 Prawa ochrony środowiska. W ocenie NIK, brak spójnego i kompatybilnego systemu planowania, analizy realizacji oraz sprawozdawczości w powiązaniu z poszczególnymi programami priorytetowymi oraz budżetami ustanowionymi dla tych programów, uniemożliwiał rzetelny nadzór nad realizacją zadań Funduszu oraz gospodarowaniem powierzonymi środkami publicznymi. Dopiero w 2011 r., a więc w trzy lata po wprowadzeniu zarządzania poprzez programy priorytetowe, podjęto działanie zmierzające do zmiany opisanego stanu. W dokumencie „Koncepcja zarządzania finansami Narodowego Funduszu” stwierdzono, że Program priorytetowy jest obiektem podstawowym. Uchwałą Zarządu Funduszu z dnia 12 maja 2011 r. zostały przyjęte – Załącznik Nr 1 „Koncepcja zarządzania finansami NFOŚiGW przez programy priorytetowe” oraz Załącznik Nr 2 „Instrukcja programów priorytetowych”. Celem wdrożenia Koncepcji, była poprawa zarządzania finansami poprzez tworzenie i aktualizację programów priorytetowych, jako wieloprzekrojowych zbiorów informacji, stwarzających m.in. możliwość usprawnienia instytucjonalnych procesów planowania i sprawozdawania oraz zapewnienia ścisłego związku celów programów priorytetowych i środków dla prowadzenia rzetelnej i transparentnej gospodarki finansowej. Narodowy Fundusz planował, że informacja o realizacji celów programów priorytetowych w ujęciu finansowym i wskaźnikowym po raz pierwszy przedstawiona zostanie w sprawozdaniu z działalności NFOŚiGW za 2011 r.

3.2.3.2 Działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że działania wszystkich sześciu skontrolowanych wojewódzkich funduszy, w zakresie działań mających na celu wsparcie rozwoju odnawialnych źródeł energii elektrycznej, w latach 2008–2011, były legalne, gospodarne i rzetelne. Stwierdzono jednak, że tylko jeden z nich skorzystał ze środków finansowych, przeznaczonych na realizację Części 2. Programu. Pozostałe fundusze niewykorzystały środków udostępnionych przez NFOŚiGW uzasadniły posiadaniem wystarczających środków własnych do wsparcia inwestorów z województw, na terenie których prowadziły swą działalność oraz możliwością oferowania beneficjentom pożyczek na warunkach korzystniejszych niż warunki oferowane przez NFOŚiGW. Jednak mimo szerokiego zakresu działań propagujących pomoc finansową oferowaną przez wojewódzkie fundusze i wielokrotnego przeprowadzania konkursów, zawarte umowy pozwoliły na wykorzystanie tylko

około 15% środków przeznaczonych na ten cel w budżetach wojewódzkich funduszy. Jako główne przyczyny tej sytuacji należy wymienić:

- Niespełnienie przez wnioskodawców warunków udzielenia pomocy (nieuzyskanie wymaganych decyzji, pozwoleń, uzgodnień, brak koncesji lub promesy koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w odnawialnym źródle, nieprzedstawienie zabezpieczenia spłaty pożyczki, brak środków własnych na planowaną inwestycję w dostatecznej wysokości).
- Wycofanie wniosków z powodu zaniechania inwestycji lub uzyskanie pomocy z innych źródeł na warunkach korzystniejszych od oferowanych przez wojewódzkie fundusze lub NFOŚiGW (w szczególności dotacje uzyskiwane z funduszy europejskich w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych).
- Potencjalni inwestorzy nie zawsze brali pod uwagę opinie i analizy sporządzone w związku z pracami nad tworzeniem wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego. Z opinii tych i analiz wynikały liczne ograniczenia, takie jak wyłączenie możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarach cennych przyrodniczo, krajobrazowo i gospodarczo oraz utworzenie stref buforowych dla ochrony tras przelotów ptaków (np. lokalizacja siłowni wiatrowych minimum 10 km od rzeki Wisły, minimum 1000 m od budynków mieszkalnych itp.).
- Wymóg zastosowania nowych urządzeń, który eliminował z możliwości dofinansowania podmioty o ograniczonych możliwościach finansowych (stanowiące większość wnioskodawców).
- Sieć energetyczna na terenie dwóch województw (kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego) okazała się na tyle niewydolna lub przestarzała, że w wielu miejscowościach brak było możliwości technicznych przyłączenia elektrowni wiatrowych.

Tabela nr 4

Pożyczki dotacje na instalacje OZE udzielone przez wojewódzkie fundusze w latach 2008–2011

Wojewódzki Fundusz	Liczba dofinansowanych przedsięwzięć		Wartość umów w tys. zł
	OZE ogółem	OZE elektryczne	
w Toruniu	2	0	2 131 ^x
w Katowicach	9	3	91 652
w Łodzi	63	5	3 574
w Opolu	brak danych	3	4 107
w Poznaniu	brak danych	3	2 950
w Szczecinie	brak danych	2	13 220

^x pomoc udzielona ze środków NFOŚiGW

3.2.3.3 Nadzór Ministra Środowiska nad działalnością NFOŚiGW

Minister Środowiska nie sprawował, w ocenie NIK, należytego nadzoru nad działalnością NFOŚiGW. Do sprawowania nadzoru został zobowiązany w art. 400r ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska czynności nadzoru nad NFOŚiGW zostały przypisane Departamentowi Instrumentów Finansowych (DIF). Regulamin stanowił, że do zakresu działania DIF należało m.in. prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra nad NFOŚiGW, z wyłączeniem badania zgodności z prawem uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW, a także prowadzenie innych spraw związanych z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W latach 2008–2010 NFOŚiGW dysponował środkami (o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 4 Prawa ochrony środowiska) w wysokości 2 063 730 tys. zł, z czego wykorzystał 553 392 tys. zł, tj. 26,8%⁶⁸. W poszczególnych latach wykorzystanie stanowiło odpowiednio: 9,2%; 8,1% i 21,3% środków dostępnych. W 2010 r. opłaty zastępcze i kary wynikające z ustawy Prawo energetyczne stanowiły najwyższą kwotę przychodów NFOŚiGW (około 31%).

Departament Instrumentów Finansowych nie analizował jednak wykorzystania przez NFOŚiGW środków, o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 4 Prawa ochrony środowiska, w tym dotyczących wielkości środków planowanych i wydatkowanych na wspieranie OZE, z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii elektrycznej. Dyrektor DIF wyjaśnił, że w zakresie prowadzonej działalności NFOŚiGW nie identyfikuje w dokumentach planistycznych i sprawozdawczych wielkości kwot przeznaczanych jedynie na OZE, stąd też na podstawie tych dokumentów nie jest możliwa analiza wykorzystania środków przeznaczanych wyłącznie na ten cel. DIF, w związku z brakiem analiz corocznych sprawozdań NFOŚiGW, nie formułował także wniosków w zakresie wspierania OZE przez Narodowy Fundusz. W ocenie NIK brak analizy zagospodarowania zgromadzonych funduszy, zarówno przez DIF, jak i żadną inną komórkę organizacyjną Ministerstwa Środowiska, świadczy o braku rzetelnego nadzoru nad NFOŚiGW, czego przyczyna był brak wypracowanych form współpracy z NFOŚiGW.

3.2.4 Przyłączanie OZE do sieci

3.2.4.1 Przyłączanie OZE do krajowej sieci przesyłowej przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator SA

PSE Operator terminowo i rzetelnie wywiązał się z obowiązku, określonego w art. 16 ust. 1 i 2a Prawa energetycznego dotyczącego sporządzania planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na okresy nie krótsze niż 5 lat i prognoz dotyczących stanu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej na okresy nie krótsze niż 15 lat.

W okresie objętym kontrolą PSE Operator posiadał uzgodniony z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki⁶⁹ „Plan Rozwoju na lata 2006–2020”. Do 2010 r. spośród 34 przedsięwzięć inwestycyjnych w sieć przesyłową najwyższych napięć, siedem z nich dotyczyło inwestycji związanych z przyłączeniem i wyprowadzeniem mocy z rozwijającej się energetyki odnawialnej. Kolejne trzy zadania inwestycyjne dotyczące energetyki odnawialnej zaplanowano do realizacji w latach 2011–2015. Na wniosek Prezesa URE, PSE Operator sporządził „Aktualizację Planu Rozwoju PSE Operator SA na lata 2008–2010”.

Mając na względzie nowe uwarunkowania w pracy systemu⁷⁰, mające wpływ na prowadzone analizy i planowany przez PSE Operator rozwój sieci przesyłowej, w sierpniu 2009 r. opracowany został projekt kolejnego „Planu Rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010–2025”. Na najbliższy okres (do 2015 r.)

⁶⁸ Kontrola przeprowadzona przez NIK w NFOŚiGW wykazała na 30 czerwca 2011 r. wykorzystanie 616 944 tys. zł, tj. 21,6% przeznaczonych środków. Faktycznie poniesione wydatki na dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie wspierania OZE wynosiły 110 945 tys. zł (3,9% przychodów).

⁶⁹ Art. 16 ust. 6 Prawa energetycznego.

⁷⁰ Przede wszystkim nową politykę energetyczną dotyczącą wspierania rozwoju OZE, w wyniku czego następował bardzo dynamiczny napływ wniosków o określenie warunków przyłączenia dla tych źródeł energii, a także założenia odnoszące się do rozwoju energetyki jądrowej w Polsce.

przewidziano nakłady w łącznej kwocie 1 602 mln zł. Natomiast w całym okresie objętym „Planem Rozwoju na lata 2010–2025” zaplanowano wydatkowanie 3 582 mln zł, w tym 398 mln zł na przyłączenia OZE do sieci przesyłowej (5 zadań inwestycyjnych) i 3 184 mln zł na wyprowadzenia mocy z OZE (15 zadań inwestycyjnych). Plan i jego aktualizacje zostały uzgodnione z Prezesem URE w zakresie obejmującym lata 2010–2016.

Na zadania inwestycyjne poniesiono w 2008 r. nakłady w wysokości 974,4 mln zł (103,5% przy planowanej wielkości 941,7 mln zł) i w 2009 r. w wysokości 745,3 mln zł (71,1% przy planowanej wielkości 1 048,0 mln zł). Nakłady finansowe na zadania inwestycyjne w 2010 r. wykonano w kwocie 493,8 mln zł (65,7% planowanych inwestycji). Głównymi przyczynami niewykonania w pełni planowanej na lata 2009–2010 wielkości nakładów inwestycyjnych były przesunięcia terminów niektórych zadań inwestycyjnych w związku z urealnieniem harmonogramu ich realizacji oraz związane z protestami społeczności lokalnych. Na inwestycje związane bezpośrednio z OZE poniesiono w 2010 r. nakłady w łącznej wysokości 82,8 mln zł (jedno zadanie). NIK nie wniosła uwag do zakresu realizacji inwestycji związanych z odnawialnymi źródłami energii, bowiem pozostałe zadania inwestycyjne były w trakcie realizacji z terminem ich zakończenia – po aktualizacji planu – do 2015 r. włącznie.

NIK oceniła, że, PSE Operator rzetelnie rozpatrywał zgłaszane wnioski o przyłączenie OZE do sieci przesyłowej, mimo iż część wniosków została rozpatrzona w terminach dłuższych, niż określało to Prawo energetyczne. Kontrola nie wykazała przypadków nieuzasadnionej odmowy dostępu do sieci dla inwestorów OZE.

W okresie od 2008 do I półrocza 2011 r. do PSE Operator SA wpłynęło łącznie 85 wniosków⁷¹ o wydanie warunków przyłączenia OZE do sieci przesyłowej, na łączną moc 16,3 GW, z tego jeden wniosek dotyczył bloku opalanego biomasą, a pozostałe 84 wnioski dotyczyły farm wiatrowych. Po rozpatrzeniu wniosków wydanych zostało 36 warunków przyłączenia do sieci przesyłowej OZE o łącznej mocy 6,8 GW. Zawarto 10 umów o przyłączenie na łączną moc 1,8 GW. W okresie objętym kontrolą do sieci przesyłowej faktycznie przyłączony został jeden wytwórca OZE, tj. farma wiatrowa o mocy 120 MW. Pozostałe umowy przewidywały przyłączenie farm wiatrowych w latach 2012–2014 r.

Od 1 stycznia 2008 r. do 10 marca 2010 r. PSE Operator był zobowiązany do określenia warunków przyłączenia do sieci przesyłowej (lub uzasadnionej odmowy) w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia kompletnego wniosku. W tym okresie występowały przypadki nieterminowego rozpatrywania wniosków o przyłączenie i 30 wniosków (83,3% wszystkich wniosków) rozpatrzono z opóźnieniem. Przyczyny tych opóźnień PSE Operator uzasadnił dużą ilością złożonych wniosków, brakiem obowiązku wpłacania zaliczek przy składaniu wniosków i brakiem wymagań przedstawiania dokumentów potwierdzających możliwość lokalizacji OZE na wskazanym terenie. Po wprowadzeniu zmian w Prawie energetycznym od dnia 11 marca 2010 r. i wydłużeniu terminu rozpatrywania wniosków (do 150 dni dla źródeł przyłączanych do sieci przesyłowej o napięciu znamionowym wyższym niż 110 kV) do dnia zakończenia kontroli nie odnotowano już opóźnień w rozpatrywaniu wniosków.

NIK oceniła, że rozpatrywanie przez PSE Operator wniosków o wydanie warunków przyłączenia było rzetelne. Siedmiokrotna odmowa wydania warunków przyłączenia z powodu braku warunków technicznych była zgodna z przepisami i zasadna merytorycznie.

W okresie objętym kontrolą nastąpił istotny rozwój odnawialnych źródeł energii elektrycznej funkcjonujących w ramach Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE), nad którego

⁷¹ Łącznie z wnioskami przechodzącymi z okresu przed 2008 r.

bezpieczeństwem czuwa PSE Operator. Łączna moc osiągalna energetyki odnawialnej wzrosła o 117% - w styczniu 2008 r. wynosiła 1 266 MW, a w kwietniu 2011 r. 2 752 MW. Udział energii wytworzonej w OZE wprowadzonej do KSE (bez współspalania) wzrósł z 2,09% w 2008 r. (3 014 GWh) do 3,42% w I półroczu 2011 r. (2 591 GWh).

Dopiero w styczniu 2011 r. wprowadzony został przez Zarząd PSE Operator nowy wzór umowy, który przewiduje zastosowanie kar umownych za opóźnienia w budowie OZE. We wszystkich wcześniej zawartych umowach o przyłączenie stwierdzono brak takich zapisów. W ocenie NIK, brak takich kar pozbawił PSE Operator możliwości zdyscyplinowania inwestorów do terminowej budowy nowych OZE. Stan taki wpływał także na opóźnienie inwestycji PSE Operator (budowy przyłączy i inwestycji sieciowych), gdyż w wyniku opóźnień w budowie OZE były one zbędne. Występujące opóźnienia powodowały jednocześnie blokowanie dostępnych mocy przyłączeniowych, które mogłyby być wykorzystane na potrzeby innych wnioskodawców, którzy posiadają odpowiednie warunki do budowy OZE.

Brak realizacji projektów, dla których operatorzy systemu elektroenergetycznego (zarówno PSE Operator jak i operatorzy systemów dystrybucyjnych) wydali warunki przyłączenia, skutkuje zagrożeniem prawidłowego rozwoju OZE przyłączanych do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego, ze względu na wyczerpanie, w wyniku wydanych warunków przyłączenia, wolnych mocy przyłączeniowych. Wiele projektów posiadających warunki przyłączenia nie było faktycznie realizowanych, a dostępne w sieci elektroenergetycznej moce przyłączeniowe można uznać praktycznie za wyczerpane. Warunki przyłączenia, wydane przez PSE Operator i operatorów systemów dystrybucyjnych (OSD) jeszcze przed rozpoczęciem kontroli, opiewają łącznie na ok. 15 000 MW, co blisko dwukrotnie przekracza moc wymaganą do osiągnięcia w 2020 r. (7 798 MW). Na 30 czerwca 2011 r., dostępna moc przyłączeniowa do sieci przesyłowej dla całego terytorium Polski wynosiła 3 650 MW, a po uwzględnieniu wydanych warunków przyłączenia do sieci dystrybucyjnych – zaledwie 1 150 MW. W 2011 r. na wielu obszarach Polski (np.: Pomorze, Ziemia Lubuska–Łużyce, Wrocław-Opole) występował brak mocy przyłączeniowych do sieci przesyłowej i dystrybucyjnych. Sytuacja ta nie ulegnie znaczącej poprawie w okresie najbliższych 5 lat, nawet po planowanej rozbudowie sieci przesyłowej. Według przewidywanego stanu na 2016 r. dostępne moce przyłączeniowe do sieci przesyłowej wyniosą 5 840 MW, a po uwzględnieniu warunków przyłączenia do sieci dystrybucyjnych – 1 585 MW, co stanowi tylko około 10% mocy zarezerwowanej już wydanymi warunkami przyłączenia.

3.2.4.2 Przyłączanie OZE do sieci dystrybucyjnych

Działania trzech skontrolowanych operatorów sieci dystrybucyjnych (Enea Operator Sp. z o.o. w Poznaniu, Energa-Operator SA w Gdańsku i Polska Grupa Energetyczna SA w Warszawie) w zakresie przyłączania OZE do sieci dystrybucyjnych realizowane były rzetelnie.

Tabela nr 5

Wnioski o przyłączenie OZE do sieci dystrybucyjnej w latach 2008-2011 (I połowa)

	Liczba rozpatrzonych wniosków	Wnioski rozpatrzone pozytywnie – wydane warunki przyłączenia	Odmowy i wnioski niepodlegające rozpatrzeniu
Enea Operator	498	361	137
Energa-Operator SA	1 799	944	855
PGE	1 384	1 179	205

Odmowy wydania warunków przyłączenia OZE do sieci uwarunkowane były wyłącznie brakiem technicznych warunków przyłączenia. Podstawę do uznania, że sieć w stanie istniejącym lub planowanym nie zapewnia technicznych możliwości przyłączenia OZE stanowiła sytuacja, gdy dla budowy przyłącza niezbędna była także budowa nowych lub wzmocnienie istniejących sieci, nieprzewidzianych w aktualnym planie rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy przyłączenia OZE do sieci, mimo spełnienia warunków przyłączenia.

Enea Operator oraz PGE SA nie przekroczyły ustawowych terminów wydania warunków przyłączenia do sieci oraz odmów wydania warunków przyłączenia. W okresie od stycznia 2009 r. do końca lutego 2010 r. stwierdzono 55 przypadków istotnego (od ponad 2-tygodniowego do 3-miesięcznego) przekroczenia terminu wydawania warunków przyłączenia w sześciu Oddziałach Energa-Operator SA. Po dniu 11 marca 2010 r. nie stwierdzono przekroczenia terminu wydania warunków przyłączenia dla OZE.

W kontrolowanych spółkach rzetelnie ustalano koszty przyłączenia OZE do sieci. Zgodnie z wymogiem, wynikającym z art. 7 ust. 8 pkt 3 Prawa energetycznego, pobierano opłatę w wysokości 50% rzeczywistych nakładów poniesionych na realizację przyłączeń OZE o mocy zainstalowanej poniżej 5 MW. W konsekwencji, niepokryte koszty zostały przeniesione na odbiorców energii elektrycznej, poprzez uwzględnienie ich przy ustalaniu stawek opłaty dystrybucyjnej.

Skontrolowane podmioty zapewniały pierwszeństwo w świadczeniu usług przesyłania energii elektrycznej wytworzonej w OZE i terminowo realizowały ustawowy obowiązek publikacji na stronach internetowych informacji dotyczących podmiotów ubiegających się o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym wyższym niż 1 kV. Prawdopodobnie też wywiązywały się z ustawowego obowiązku⁷² zapewnienia pierwszeństwa w świadczeniu usług dystrybucji energii elektrycznej wytworzonej w OZE.

3.2.4.3 Rozstrzyganie sporów o przyłączenie

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na wniosek strony, rozstrzyga m.in. w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci. Może on wydać na wniosek jednej ze stron postanowienie, w którym określa warunki podjęcia bądź kontynuowania dostaw do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu.

W latach 2008–2011 (I połowa) do URE wpłynęło 160 wniosków o rozstrzygnięcie sporów dotyczących przyłączenia OZE do sieci, przy czym ponad połowa z nich, tj. 84, były rozpatrywane powyżej 6 miesięcy, w tym 26 powyżej roku, a 4 powyżej dwóch lat. NIK nie neguje wskazywanej przez Prezesa URE złożoności postępowań, konieczności wszechstronnego wyjaśnienia, a nawet dokonania dodatkowych badań i analiz oraz prób negocjacyjnego kształtowania decyzji. Uwzględnić jednak trzeba, że Prezes URE jest organem wyspecjalizowanym, dysponującym urzędem zatrudniającym fachowych pracowników⁷³ i w związku z tym brak jest podstaw do pełnego usprawiedliwienia długich okresów prowadzenia postępowań.

Potwierdzają tę opinię szczegółowe badania na wybranej próbie. Wśród 6 losowo wybranych postępowań administracyjnych dotyczących wniosków o rozstrzygnięcie sporów o przyłączenia

⁷² Por. art. 9c ust. 6 Prawa energetycznego.

⁷³ Patrz orzecznictwo sądów administracyjnych np. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 29 października 2007 r. VI SAB/Wa 33/07, z dnia 29 października 2007 r. VI SAB/Wa 23/07 i z dnia 11 sierpnia 2008 r. VI SAB/Wa 54/08.

OZE do sieci, trwających powyżej 6 miesięcy, kontrola wykazała w połowie z nich niezasadną zwłokę. Zdaniem NIK, zbyt długo trwało też przekazywanie do sądu odwołań od decyzji Prezesa URE. W myśl art. 479⁷⁴ § 1 kpc⁷⁴ Prezes przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu. W opisanych powyżej 3 sprawach przekazanie trwało od 40 dni do 82 dni. Nie negując prawa do zmiany decyzji wynikającej z § 2 tego przepisu, NIK zwróciła uwagę na fakt, że wydłużenie procedury było spowodowane m.in. tym, że analiza służąca ewentualnej zmianie decyzji dokonywana była w tych sprawach kolejno w dwóch komórkach organizacyjnych URE, tj. w oddziale, w którym wydano decyzję oraz w Biurze Prawnym URE.

3.2.5 Pozyskiwanie energii elektrycznej z OZE w największych przedsiębiorstwach energetycznych

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania na rzecz rozwoju produkcji energii elektrycznej z udziałem paliw odnawialnych.

Cztery skontrolowane przedsiębiorstwa energetyczne (działające w formie grup kapitałowych) prawidłowo sporządzały plany rozwoju w zakresie zapotrzebowania na energię z uwzględnieniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wywiązywały się z obowiązku przedkładania Prezesowi URE sprawozdań z ich realizacji. Spółki w zasadzie terminowo sporządziły prognozy dotyczące stanu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej na lata 2011–2025 (zgodnie z art. 16 ust. 2a Prawa energetycznego wprowadzonym od dnia 11 marca 2010 r.). Jedynie Tauron Wytwarzanie SA przekazała prognozy z 1,5 miesięcznym opóźnieniem, spowodowanym trudnością uzgodnień (duża liczba jednostek wytwórczych w grupie kapitałowej) dla piętnastoletniego horyzontu czasowego.

Łączny udział energii elektrycznej wytworzonej z OZE w całkowitej produkcji w tych przedsiębiorstwach w badanym okresie wzrósł z 2,9% w 2008 r. do 4,5% w 2010 r. Zauważyć można, że im większy jest udział danego holdingu w krajowej produkcji energii elektrycznej, tym mniejszą część energii wytwarza on z OZE. I tak: Grupa Kapitałowa nr 3 wytwarzająca około 40% krajowej energii elektrycznej – tylko 2,4% tej energii wytwarzała z OZE, natomiast Grupa Kapitałowa nr 2 wytwarzająca niespełna 3% krajowej energii elektrycznej – wytwarzała z OZE blisko 33% tej energii.

Tabela nr 6

Produkcja energii elektrycznej w przedsiębiorstwach największych grup energetycznych (GK)

	2008 r.			2009 r.			2010 r.		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c
GK 1	12 084	286	2,4	12 388	385	3,1	12 612	510	4,0
GK 2	4 376	1 001	22,9	4 135	1 193	28,9	4 559	1 497	32,8
GK 3	61 018	997	1,6	58 650	1 175	2,0	57 521	1 357	2,4
GK 4	21 888	601	2,7	20 928	981	4,7	23 839	1 105	4,6
Razem GK	99 366	2 885	2,9	96 101	3 734	3,9	98 531	4 469	4,5

a – produkcja energii elektrycznej w GWh

b – w tym energia z OZE w GWh

c – udział procentowy energii z OZE

⁷⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego – Część I, Księga I, Tytuł VII, Dział IVa Rozdział 4. od art. 479 (46) do art. 479 (56) Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

W celu zwiększenia produkcji energii elektrycznej w instalacjach OZE grupy kapitałowe realizowały inwestycje w postaci budowy farm wiatrowych, elektrowni biogazowych i wodnych lub modernizowały istniejące instalacje zużywające paliwa konwencjonalne w celu współspalania biomasy. Niezależnie od tego nabywały przedsiębiorstwa (działające lub znajdujące się w budowie) wytwarzające energię elektryczną z użyciem energii odnawialnej. Należy jednak zauważyć, że przy średnim udziale w krajowej produkcji energii elektrycznej wynoszącym w badanym okresie 64%, cztery grupy energetyczne osiągnęły tylko 41% udział w krajowym wytwarzaniu energii elektrycznej z OZE, co przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela nr 7

Udział przedsiębiorstw największych grup kapitałowych (GK) w krajowej produkcji energii elektrycznej ogółem i z OZE

	2008 r.			2009 r.			2010 r.		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c
Razem GK	99,4	2,89	2,9%	96,1	3,73	3,9%	98,5	4,47	4,5%
Produkcja krajowa	153,4	6,49	4,2%	149,5	8,60	5,8%	156,1	10,90	7,0%
Udział GK w produkcji krajowej w %	65%	44%		64%	39%		63%	41%	

a – produkcja energii elektrycznej w TWh

b – w tym energia z OZE w TWh

c – udział energii z OZE

W ocenie NIK, wskazuje to na większą mobilność inwestycyjną mniejszych podmiotów, mimo że możliwości sfinansowania inwestycji w instalacje wykorzystujące OZE w przypadku holdingów energetycznych były nieporównywalnie większe.

4.1 Przygotowanie kontroli

NIK nie przeprowadzała wcześniej kontroli dotyczącej bezpośrednio odnawialnych źródeł energii. W 2008 r. kontrolą⁷⁵ objęto restrukturyzację sektora elektroenergetyki od 2005 r. do 2008 r. oraz bezpieczeństwo sieci energetycznych. Wyniki kontroli wskazały na konieczność opracowania przez Ministra Gospodarki, we współpracy z właściwymi ministrami, kompleksowego programu budowy mocy wytwórczych oraz rozbudowy sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, wskazującego niezbędne zmiany prawa ułatwiające podejmowanie inwestycji oraz mechanizmy wsparcia tych inwestycji.

W obecnej kontroli zaplanowano przeprowadzenie kontroli w 15 podmiotach:

- Ministerstwie Gospodarki, resorcie odpowiedzialnym za wypracowanie i realizację polityki energetycznej Polski, w tym strategii rozwoju OZE z uwzględnieniem wdrożenia postanowień międzynarodowych oraz wymagań przepisów Unii Europejskiej.
- Ministerstwie Środowiska, resorcie współodpowiedzialnym za wypracowanie i realizację strategii rozwoju OZE, w tym nadzorującym działalność NFOŚiGW.
- Urzędzie Regulacji Energetyki, centralnym urzędzie administracji rządowej, wykonującym zadania związane z wytwarzaniem energii elektrycznej z OZE.
- NFOŚiGW i 6 wojewódzkich funduszach, jednostkach odpowiedzialnych za dystrybucję i wykorzystanie środków publicznych skierowanych m.in. na rozwój OZE.
- PSE Operator SA realizującym przyłączanie OZE do Krajowej Sieci Przesyłowej.
- 4 największych przedsiębiorstwach energetycznych (Grupach Kapitałowych) wytwarzających energię elektryczną z OZE oraz realizującym przyłączanie OZE do sieci dystrybucyjnych.

Po rozpoczęciu kontroli stwierdzono, że zadania objęte tematyką kontroli (wytwarzanie i dystrybucja energii elektrycznej) są w całości lub w części wykonywane w spółkach zależnych, wchodzących w skład Grup Kapitałowych. W związku z tym podjęto decyzję o rezygnacji z kontroli w jednej spółce nadrzędnej oraz dodatkowo objęto kontrolą trzy spółki zależne wchodzące w skład wytypowanych do kontroli Grup Kapitałowych.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Uwzględnione zostały zastrzeżenia do protokołów kontroli złożone przez Prezesa URE i Zarząd PGE SA. Do kierowników wszystkich 17 skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, w tym w 8 wystąpieniach przedstawiono wnioski o podjęcie działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. Wszyscy adresaci terminowo poinformowali NIK o podjętych działaniach.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Gospodarki NIK wnioskowała o:

1. Weryfikację terminów i zakresów zadań zaplanowanych w Polityce energetycznej Polski do 2030 roku pod względem możliwości ich realizacji.
2. Terminowe i pełne wdrożenia przepisów stanowiących transpozycję dyrektywy 2009/28/WE do prawa krajowego.
3. Terminową realizację zobowiązań wynikających z obowiązujących przepisów UE w obszarze OZE.
4. Realizację Kierunków rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020, według określonego w tym dokumencie harmonogramu i podziału zadań.

⁷⁵ Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji elektroenergetyki oraz bezpieczeństwa sieci energetycznych, P/08/043, sierpień 2009 r.

Minister Gospodarki złożył 5 zastrzeżeń, z których Kolegium NIK uchwałą podjętą w dniu 25 stycznia 2012 r. dwa zastrzeżenia uwzględniła w całości, jedno zastrzeżenie uwzględniła częściowo, zaś dwa zastrzeżenia oddaliła.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Środowiska NIK wnioskowała o:

1. Stworzenie sprawnego organizacyjnie systemu nadzoru nad NFOŚiGW, który pozwoli na rzetelną analizę i ocenę jego działalności.
2. Podjęcie działań mających na celu określenie zadań, celów i obowiązków sprawozdawczych w zakresie OZE, jakie powinny zostać osiągnięte w danym okresie (w tym w ramach zadań nałożonych na Ministra Środowiska przez programy rządowe), zdefiniowania i przekazania obowiązków do realizacji poszczególnym komórkom organizacyjnym.
3. Sprecyzowanie, w regulaminie organizacyjnym, właściwości komórek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska, aby nie budziły wątpliwości i umożliwiały jednoznaczną identyfikację odpowiedzialności.

Minister Środowiska złożył jedno zastrzeżenie, które Kolegium NIK oddaliło uchwałą podjętą w dniu 28 marca 2012 r.

W wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki NIK wnioskowała o:

1. Wyeliminowanie opóźnień w prowadzeniu postępowań administracyjnych wymagających wydania decyzji przez Prezesa URE.
2. Opracowanie procedury zapewniającej terminowość rozpatrywania odwołań od decyzji Prezesa URE.
3. Dokończenie działań mających na celu usprawnienie wydawania świadectw pochodzenia energii elektrycznej z OZE w celu dotrzymania ustawowych terminów ich wydawania.

W wystąpieniu pokontrolnym do Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej NIK wnioskowała o:

1. Podjęcie efektywnych działań mających na celu wykorzystanie środków Funduszu w wysokości nie mniejszej niż kwota przychodów, o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 4 i 4a Prawa ochrony środowiska, po pomniejszeniu o koszty obsługi tych środków, na wspieranie poprawy efektywności energetycznej, w tym wysokosprawnej kogeneracji, w rozumieniu Prawa energetycznego, lub na wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz budowy lub przebudowy sieci służących przyłączaniu tych źródeł.
2. Zapewnienie sporządzania w wyznaczonym terminie okresowych informacji o realizacji „Strategii Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2009–2012” oraz „Wspólnej Strategii Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2009–2012” oraz sformułowanie wniosków dotyczących prawidłowości jej wdrażania.
3. Zwrócenie się do Prezesa URE celem uzgodnienia zasad wzajemnej wymiany informacji – co do środków pochodzących z tytułu opłat zastępczych i kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa URE.
4. Dostosowanie obowiązującego systemu ewidencji finansowo – księgowej w zakresie ewidencji wpływów i wydatków oraz sprawozdawczości do ustawowego wymogu powiązania źródła

przychodów z opłat zastępczych i kar wynikających z Prawa energetycznego z ich przeznaczeniem określonych w 401 c ust. 5 Prawa ochrony środowiska.

5. Włączenie tematyki rozwoju odnawialnych źródeł energii do rocznego planu audytu, a także planu kontroli Wydziału Kontroli Wewnętrznej NFOŚiGW.

Zarząd NFOŚiGW złożył 11 zastrzeżeń, z których Komisja Odwoławcza uchwałą podjętą w dniu 19 stycznia 2012 r. cztery zastrzeżenia uwzględniła w całości, pięć zastrzeżeń uwzględniła częściowo, zaś dwa zastrzeżenia oddaliła.

W wystąpieniu pokontrolnym do Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi NIK wnioskowała o podjęcie działań w celu wykorzystania w większym stopniu środków Funduszu na wspieranie działań proekologicznych, w tym mających na celu rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii elektrycznej.

W wystąpieniu pokontrolnym do Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu NIK wnioskowała o:

1. Podjęcie działań w celu wykorzystania w większym stopniu środków Funduszu na wpieranie działań proekologicznych, w tym mających na celu rozwój odnawialnych źródeł energii elektrycznej.
2. Staranne prowadzenie dokumentacji dotyczącej przyznawania pomocy finansowej beneficjentom.
3. Rozważenie możliwości rozszerzonego informowania beneficjentów o wspieraniu przez Fundusz działań mających na celu rozwój odnawialnych źródeł energii elektrycznej.

W wystąpieniu pokontrolnym do Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie NIK wnioskowała o:

1. Rozważenie podjęcia akcji promocyjno-informacyjnej dotyczącej wspierania przez Fundusz działań mających na celu rozwój i wykorzystanie OZE.
2. Przeanalizowanie dotychczasowych możliwości oferowanego przez Fundusz dofinansowania OZE i ew. podpisania z NFOŚiGW przyrzeczonej umowy pożyczki na wynegocjowanych warunkach.

W wystąpieniu pokontrolnym do PSE Operator SA w Konstancinie-Jeziornej NIK wnioskowała o:

1. Podjęcie działania w celu doprecyzowania wspólnie z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki szczegółowych warunków półrocznych informacji zgodnie z art. 9c ust. 12 Prawa energetycznego w zakresie obowiązku przedstawiania Prezesowi URE informacji o ilościach energii elektrycznej wytworzonej w OZE i dostosowanie do tego zakresu i sposobu pozyskiwania informacji od wytwórców OZE.
2. Zapewnienie zaktualizowania terminów realizacji umów o przyłączenie, ewentualnie rozważenie możliwości rozwiązywania umów, w których brak jest realnych perspektyw zakończenia inwestycji w terminach zgodnych z planami rozwoju PSE Operator.

Zarząd trzech spółek energetycznych złożyły dziewięć zastrzeżeń (Enea SA trzy, Enea Operator SA dwa i Energa SA cztery), z których uchwałami Komisji Odwoławczych osiem zastrzeżeń zostało uwzględnionych w całości i jedno zastrzeżenie (Enea SA) zostało oddalone.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrolę

Jednostka NIK	Jednostka kontrolowana
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK	Ministerstwo Gospodarki
	Ministerstwo Środowiska
	Urząd Regulacji Energetyki
	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
	Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator SA w Konstancinie-Jeziornie
	Energa SA w Gdańsku
	Energa-Operator SA w Gdańsku
	PGE Polska Grupa Energetyczna SA w Warszawie
Delegatura NIK w Bydgoszczy	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu
Delegatura NIK w Katowicach	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach
	Tauron Wytwarzanie SA w Katowicach
Delegatura NIK w Łodzi	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi
Delegatura NIK w Opolu	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu
Delegatura NIK w Poznaniu	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu
	Enea SA w Poznaniu
	Enea Operator Sp. z o.o. w Poznaniu
Delegatura NIK w Szczecinie	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie

Wykaz organów, 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 Gospodarki
6. Minister Środowiska
7. Minister Rozwoju Regionalnego
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Minister Finansów
10. Minister Spraw Zagranicznych
11. Minister Sprawiedliwości
12. Prezes Trybunału Konstytucyjnego RP
13. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
14. Sejmowa Komisja Gospodarki
15. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
16. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
17. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
18. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
19. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
20. Senacka Komisja Środowiska
21. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
22. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
23. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

1. Ministerstwo Gospodarki

– Waldemar Pawlak, Wiceprezes Rady Ministrów Minister Gospodarki od 16 listopada 2007 r.

2. Ministerstwo Środowiska

– Marcin Korolec, Minister Środowiska od 18 listopada 2011 r., poprzednio Andrzej Kraszewski od 2 lutego 2010 r. do 17 listopada 2011 r., Maciej Nowicki od 16 listopada 2007 r. do 1 lutego 2010 r.

3. Urząd Regulacji Energetyki

– Marek Woszczyk, Prezes URE od 1 czerwca 2011 r., od 22 grudnia 2010 r. do 31 maja 2011 r. Marek Woszczyk był wiceprezesem pełniącym obowiązki Prezesa URE, poprzednio Mariusz Swora od 13 listopada 2007 r. do 21 grudnia 2010 r.

4. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

– Jan Rączka, Prezes Funduszu od 21 stycznia 2008 r.

5. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu

– Emilia Kawka-Patek, Prezes Zarządu od 11 maja 2007 r.

6. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

– Gabriela Lenartowicz, Prezes Zarządu od 1 marca 2008 r., poprzednio Jerzy Kopyczok.

7. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi

– Tomasz Łyska, Prezes Zarządu od 30 marca 2011 r., poprzednio Andrzej Budzyński.

8. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu

– Zbigniew Figas, Prezes Zarządu od 15 lipca 1993 r.

9. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu

– Krystyna Poślednia, Prezes Zarządu od dnia 20 kwietnia 2011 r., poprzednio Przemysław Gonera.

10. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie

– Jacek Chrzanowski, Prezes Zarządu od 1 kwietnia 2008 r.

11. Polskie Sieci Energetyczne

– Henryk Majchrzak, Prezes Zarządu od 15 października 2010 r., poprzednio Stefania Kasprzyk.

12. Enea SA w Poznaniu

– Maciej Owczarek, Prezes Zarządu od 1 czerwca 2009 r., poprzednio Paweł Mortas pełniący obowiązki Prezesa od 26 marca 2009 r. do 31 maja 2009 r., Piotr Koczorowski Prezes Zarządu od 20 sierpnia 2008 r. do 25 marca 2009 r.

13. Enea Operator Sp. z o.o. w Poznaniu

– Artur Różycki, Prezes Zarządu od 9 lipca 2008 r., poprzednio Lech Żak.

14. Energa SA w Gdańsku

– Mirosław Bieliński, Prezes Zarządu od 13 lutego 2008 r., poprzednio Roman Pionkowski.

15. Energa-Operator SA w Gdańsku

– Leszek Nowak, Prezes Zarządu od 25 lutego 2008 r., poprzednio Janusz Janczarski.

16. PGE Polska Grupa Energetyczna SA w Warszawie

– Tomasz Zadroga, Prezes Zarządu od 1 sierpnia 2008 r., poprzednio Paweł Urbański.

17. Tauron Wytwarzanie SA w Katowicach

– Stanisław Tokarski, Prezes Zarządu od 1 października 2010 r., poprzednio Jan Kurp.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. Nr 94, poz. 551).
6. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii wytworzonych w odnawialnym źródle energii (Dz. U. Nr 156, poz. 969, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz. U. Nr 128, poz. 895, ze zm., uchylone z dniem 27 września 2011 r.).
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na przedsięwzięcia będące inwestycjami związanymi z odnawialnymi źródłami energii (Dz. U. Nr 14, poz. 89, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 3 lutego 2009 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w zakresie budowy lub rozbudowy jednostek wytwarzających energię elektryczną lub ciepło z odnawialnych źródeł energii (Dz. U. Nr 21, poz. 112).
11. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 września 2007 r. w sprawie sposobu obliczania danych podanych we wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia z kogeneracji oraz szczegółowego zakresu obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia tych świadectw, uiszczenia opłaty zastępczej i obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji (Dz. U. Nr 185, poz. 1314) – uchylone z dniem 10 września 2011 r.
12. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 lipca 2011 r. w sprawie sposobu obliczania danych podanych we wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia z kogeneracji oraz szczegółowego zakresu obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia tych świadectw, uiszczenia opłaty zastępczej i obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji (Dz. U. Nr 176, poz. 1052) – weszło w życie z dniem 10 września 2011 r.
13. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11) – Polityka energetyczna Polski do roku 2030 (z załącznikami) przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r.
14. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie raportu określającego cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010-2019 (M.P. Nr 43, poz. 468).

15. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie raportu zawierającego analizę realizacji celów ilościowych i osiągniętych wyników w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii (M.P. Nr 110, poz. 1112).
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów komunalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 117, poz. 788).
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz. U. Nr 240, poz. 1609).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. Nr 226, poz. 1479).
19. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 663/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające program wspomagania naprawy gospodarczej poprzez przyznanie pomocy finansowej Wspólnoty na projekty w dziedzinie energetyki (Dz. U. UE.L. Nr 200, str. 31 ze zm.).
20. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dz. U. UE.L. Nr 304, str. 1 ze zm.).
21. Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE.L. Nr 283, str. 33 ze zm.; Dz. U. UE-sp. rozdz. 12, t. 2, str. 170.) część artykułów skreślono z dniem 1 kwietnia 2010 r., a cała dyrektywa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2012 r.
22. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE.L. Nr 140 str. 16).
23. Decyzja Komisji z dnia 30 czerwca 2009 r. ustanawiająca schemat krajowych planów działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na mocy dyrektywy 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE.L. Nr 182, str. 33).



Warszawa, dnia 31 maja 2012 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DOPpek - 081-2121486/121mW

Pan

Jacek Jezierski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezeme!

W nawiązaniu do pisma z dnia 24 maja br. (znak:KGP-4101-02-00/2011), przekazującego *Informację o wynikach kontroli rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej*, a także powołując się na postanowienia art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), przekazuję stanowisko do przedmiotowego dokumentu.

Odnosząc się do opinii Najwyższej Izby Kontroli (NIK), przedstawionej w ww. dokumencie, nie można zgodzić się jednoznacznie oceną, która wskazuje, że Minister Środowiska nie sprawował należytego nadzoru nad Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w zakresie działań związanych ze wspomaganiem rozwoju i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii. Wydaje się, że formułując ocenę, NIK nie uwzględnił istotnych informacji i wyjaśnień przekazywanych w trakcie kontroli, dotyczących działań Ministra Środowiska mających na celu zintensyfikowanie działalności NFOŚiGW w ww. zakresie. W szczególności są to działania zmierzające do pełnego wykorzystania dostępnych środków na realizację celów, o których mowa w art. 401c ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2002 r., Nr 122, poz. 1055, z późn. zm.). Oceniając charakter i zakres możliwej ingerencji Ministra Środowiska w działania NFOŚiGW, NIK całkowicie pominął zagadnienie statusu prawnego NFOŚiGW oraz charakter relacji pomiędzy Ministrem

Środowiska a NFOŚiGW. Należy zwrócić uwagę na fakt, że ustrój NFOŚiGW przesądza o jego odrębności w stosunku do Ministra Środowiska. Ponadto, ustrój NFOŚiGW odróżnia go od typowych organów administracji rządowej o charakterze centralnym. Wydaje się, że formułując ocenę NIK w niedostatecznym stopniu uwzględnił fakt, że działalność NFOŚiGW w zakresie gospodarowania środkami, podlega przede wszystkim kontroli i ocenie, z punktu widzenia realizacji przyjętych planów i efektywności działań Rady Nadzorczej NFOŚiGW. Do Rady Nadzorczej NFOŚiGW swoich przedstawicieli deleguje nie tylko Minister Środowiska lecz również Minister Finansów, Minister Gospodarki, Minister Rozwoju Regionalnego. W związku z powyższym Rada Nadzorcza NFOŚiGW ma charakter zarówno międzysektorowy jak i ponadresortowy. Ocena NIK wydaje się nie uwzględniać również tego aspektu. Ingerencja Ministra Środowiska w funkcjonowanie NFOŚiGW musi mieć oparcie w prawie powszechnie obowiązującym co oznacza, że z faktu powierzenia Ministrowi Środowiska nadzoru nad NFOŚiGW nie można wywodzić jego ogólnej kompetencji do jednostronnego decydowania o działaniach podejmowanych przez organy NFOŚiGW, w tym w zakresie gospodarowania środkami.

Ponadto, odnosząc się do realizacji przez NFOŚiGW działań związanych ze wspomaganiem rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, nadzór Ministra Środowiska powinien być postrzegany jedynie jako jeden z elementów przyczyniających się do sprawniejszej realizacji zadań NFOŚiGW. Istotne znaczenie w tym zakresie należy przypisać działaniom i polityce realizowanym przez Ministra Gospodarki, do którego właściwości należą zagadnienia polityki energetycznej i tworzenia regulacji prawnych również w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń pragnę wskazać na informacje zawarte w piśmie z dnia 17 maja br. (znak: DOPpek-091-1/19441/12/MW). W Ministerstwie Środowiska podejmowane są działania mające na celu wypracowanie nowego modelu wykonywania nadzoru nad NFOŚiGW, które powinny przyczynić się do realizacji wniosków i zaleceń sformułowanych przez NIK w następstwie przeprowadzonej kontroli.

Realizowane w Ministerstwie Środowiska działania zmierzają do tego, aby nadzór obejmujący czynności o charakterze władczym i niewładczym, wykonywany był na następujących poziomach:

1. działań strategicznych – udział w programowaniu działań NFOŚiGW, rozumiany jako określanie strategicznych celów, priorytetów i głównych narzędzi ich realizacji. Przedstawiciele Ministra Środowiska uczestniczą w trwających pracach nad wspólną strategią działania NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata

2013-2016 z perspektywą do roku 2020, której postanowienia będą punktem odniesienia przy opracowywaniu kolejnej strategii działań NFOŚiGW;

2. działań operacyjnych – wypracowywanie zasad działań NFOŚiGW i realizacja poszczególnych programów finansowanych ze środków NFOŚiGW. Ministerstwo Środowiska zamierza w większym zakresie uczestniczyć w ocenie projektów dokumentów przygotowywanych w NFOŚiGW, co zwiększy wpływ na ich kształt przed formalnym przyjęciem przez organy NFOŚiGW. W związku z powyższym, przyjęta została praktyka przekazywania przez przedstawiciela Ministra Środowiska w Radzie Nadzorczej NFOŚiGW projektów dokumentów do zaopiniowania przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska;
3. oceny zgodności działalności organów NFOŚiGW z prawem – podstawowym instrumentem pozostaje następcza ocena uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW dokonywana na zasadach określonych w art. 400 r ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, z późn. zm.) oraz kontrole tematyczne, dotyczące poszczególnych obszarów funkcjonowania NFOŚiGW. Kontrole wykonywane są przez przedstawicieli Ministra Środowiska. Obejmują one ocenę prawidłowości realizacji przez NFOŚiGW zadań powierzonych przez Ministra Środowiska na podstawie umów i porozumień, np. dotyczących wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko;
4. ewaluacji działań NFOŚiGW – analiza i ocena stopnia realizacji celów i planów oraz efektywności działań NFOŚiGW, która wykonywana jest przez ocenę dokumentów sprawozdawczych (sprawozdań z działalności itp.) oraz kontrole tematyczne.

Wskazane powyżej działania powodują możliwość skuteczniejszego wpływania Ministra Środowiska na funkcjonowanie NFOŚiGW oraz efektywniejszego wykonywania nadzoru nad tą instytucją. W odniesieniu do realizacji przez NFOŚiGW działań związanych ze wspomaganiem rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, nadzór Ministra Środowiska powinien być postrzegany jedynie jako jeden z elementów przyczyniających się do sprawniejszej realizacji zadań w ww. zakresie. Niemniej istotne znaczenie należy przypisać działaniom i polityce realizowanym przez Ministra Gospodarki, do którego właściwości należą zagadnienia polityki energetycznej i tworzenie regulacji prawnych w obszarze odnawialnych źródeł energii.

Odnosząc się do stanowiska NIK, dotyczącego niskiego stopnia zaangażowania środków zaplanowanych do wykorzystania w ciągu 3 lat w części 1 „Programu dla przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii i wysokosprawnej Kogeneracji” – realizowanego przez NFOŚiGW,

uprzejmie informuje, że ocena NIK świadcząca o negatywnej efektywności i gospodarności realizowanych działań nie jest zasadna.

Doświadczenia zebrane w trakcie realizacji I i II Konkursu w ramach „Programu dla przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii i wysokosprawnej kogeneracji – cz. 1” wskazują na fakt, że istotnymi problemami przy realizacji przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii są:

- problemy z uzyskaniem dokumentów formalnoprawnych umożliwiających rozpoczęcie realizacji inwestycji, przede wszystkim pozwolenia na budowę;
- brak stabilizacji inwestycyjnej wynikającej ze zmian prawa np.: system wsparcia;
- trudności ze zbilansowaniem inwestycji przez wnioskodawcę związane z zapewnieniem m. in. 25% kosztów przedsięwzięcia oraz zabezpieczeniem należności;
- równoległe ogłaszane konkursy ze środków UE w formie dotacji.

Każde przedsięwzięcie gotowe do realizacji otrzymało dofinansowanie. Biorąc pod uwagę powyższe NFOŚiGW zaproponował zmienioną formułę III Konkursu poprzez wprowadzenie promes udzielenia pożyczki po wstępnej ocenie wniosków.

Wnioskodawcy, którzy otrzymali promesy zobowiązani są do uzupełnienia dokumentacji konkursowej w ciągu 12 miesięcy (w uzasadnionych przypadkach na pisemną prośbę Wnioskodawcy możliwe jest przedłużenie terminu na składanie uzupełnień do dokumentacji o kolejne 3 miesiące). Wnioskodawcy, którzy są gotowi do realizacji mogą złożyć dokumenty od dnia wydania promesy. Po pozytywnej ocenie oraz po zatwierdzeniu przez Zarząd i Radę Nadzorczą, NFOŚiGW przystąpi do podpisywania umów.

Pragnę jednocześnie podkreślić, że NFOŚiGW nie udziela dofinansowania na nieefektywne i nieprzygotowane inwestycje, gdyż świadczyłoby to o nierzetelności i złym gospodarowaniu środkami publicznymi.

Odnosząc się do opinii NIK, w sprawie postanowień przedmiotowego dokumentu, wskazujących na zbyt krótkie terminy na przygotowanie wniosków o dofinansowanie: „(...) O trudności przy rozpatrywaniu warunków koniecznych do spełniania świadczą m.in. stosunkowo krótkie terminy na przygotowanie wniosków o dofinansowanie (42 dni w I konkursie i 3,3 miesiąca w II konkursie)(...)”, uprzejmie informuje, co następuje.

I Konkurs został ogłoszony w dniu 16 marca 2009 r., a nabór wniosków odbywał się od 6 kwietnia 2009 r. do 27 kwietnia 2009 r. (łącznie ok. 42 dni, o których mowa w przedmiotowym dokumencie). Wnioskodawcy, którzy otrzymali pozytywną wstępną ocenę mieli zgodnie z regulaminem dodatkowo 3 miesiące (około 90 dni) na złożenie niezbędnych

uzupełnień dokumentacji celem przeprowadzenia przez NFOŚiGW oceny techniczno-ekologicznej i finansowej (łącznie około 132 dni). Lista rankingowa została ogłoszona w dniu 14 grudnia 2009 r.

II Konkurs został ogłoszony w dniu 22 października 2009 r. Nabór wniosków trwał od 1 stycznia do 1 lutego 2010 r. (łącznie od ogłoszenia ok. 99 dni, o których mowa w przedmiotowym dokumencie).

Wnioskodawcy, którzy otrzymali pozytywną wstępną ocenę, zgodnie z Regulaminem Konkursu otrzymywali dodatkowo 1 miesiąc (30 dni) na złożenie niezbędnych uzupełnień dokumentacji celem przeprowadzenia przez NFOŚiGW oceny techniczno – ekologicznej i finansowej (łącznie 129 dni). Lista rankingowa została ogłoszona w dniu 20 października 2010 r.

W ramach III konkursu, który został ogłoszony w dniu 30 lipca 2010 r. nabór wniosków trwał od 6 grudnia 2010 r. do 7 stycznia 2011 r. Konkurs został podzielony na dwa etapy, w którym wnioskodawcy składali w I etapie podstawowe dokumenty. Po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku w I etapie Konkursu wnioskodawcy otrzymali w lipcu 2011 r. promesy przyznania dofinansowania w formie pożyczki. Ważność promesy upływa w lipcu 2012 r. W przypadku indywidualnego uzasadnienia przez wnioskodawcę może nastąpić wydłużenie ważności promesy maksymalnie o 3 miesiące, czyli nie później niż do października 2012 r. Po dokonaniu ocen NFOŚiGW zaprosi wnioskodawców na indywidualne negocjacje celem sporządzenia wniosku do Zarządu i Rady Nadzorczej NFOŚiGW.

Z uprzedzeniem
Z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
Beata Jaczeuska

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Środowiska do *Informacji o wynikach kontroli
rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej*

Minister Środowiska nie zgodził się w pełni z oceną NIK dotyczącą słabości nadzoru sprawowanego nad działalnością Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wskazując szereg uwarunkowań, w jakich działa NFOŚiGW. O uwarunkowaniach i nieprawidłowościach w funkcjonowaniu Funduszu, a także o nadzorze jest mowa na str. 18, 21, 31 i nast. *Informacji*. Minister zarówno w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, jak i w stanowisku do *Informacji*, przedstawił podejmowane przez Ministerstwo Środowiska działania, mające na celu wypracowanie nowego modelu wykonywania nadzoru nad NFOŚiGW. W ocenie NIK podjęte działania są adekwatne do potrzeb i umożliwią skuteczny wpływ Ministra Środowiska na funkcjonowanie NFOŚiGW.

NIK w pełni zgadza się ze stanowiskiem Ministra Środowiska, że właściwe i gospodarne dysponowanie środkami publicznymi wymaga, aby NFOŚiGW udzielał dofinansowania jedynie na efektywne i przygotowane inwestycje. Nie jest to jednak w żaden sposób sprzeczne z negatywną oceną NIK, dotyczącą bardzo niskiego wykorzystania w latach 2009 - 2011 (I połowa) środków przeznaczonych na wspieranie przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii i wysokosprawnej kogeneracji.

Minister Środowiska wskazał, iż w wyniku negatywnych doświadczeń wynikających z przeprowadzonych dwóch pierwszych konkursów na dofinansowanie projektów inwestycyjnych dotyczących odnawialnych źródeł energii i wysokosprawnej kogeneracji, w trzecim konkursie NFOŚiGW zmienił procedurę konkursową i łączny okres przewidziany na przygotowanie pełnej wymaganej dokumentacji uległ wydłużeniu z około 130 dni do około 1,5 roku. Zdaniem NIK zmieniowana procedura pozwoli na bardziej efektywne, niż dotychczas, wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych m.in. na wsparcie inwestycji w odnawialne źródła energii elektrycznej.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jezierski