



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
WOJCIECH KUTYŁA**

KGP-4101-001-01/2014  
P/14/018

TEKST UJEDNOLICONY

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia  
pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
(Uchwała Kolegium NIK Nr 58/2014 z dnia 10 grudnia 2014 r.)*

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/018 – Zapewnienie mocy wytwórczych w elektroenergetyce konwencjonalnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontroler	Adam Kazimierczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91059 z dnia 20 maja 2014 r.
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki <sup>1</sup> , Pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Piechociński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki od dnia 6 grudnia 2012 r. Poprzednio Ministrem Gospodarki był Waldemar Pawlak (od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 27 listopada 2012 r.). [Dowód: akta kontroli str. 1-2, 5-10]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup>, działalność Ministra Gospodarki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Minister Gospodarki monitorował bezpieczeństwo energetyczne kraju oraz opracowywał (bezpośrednio lub zlecając innym podmiotom) zarówno długookresowe prognozy zapotrzebowania na energię elektryczną, jak i analizy dotyczące pokrycia tego zapotrzebowania poprzez dostawy energii elektrycznej o określonych parametrach.

Minister Gospodarki nie opracował, w terminie określonym w *ustawie z dnia 10 kwietnia 2007 r. Prawo energetyczne*<sup>3</sup>, dokumentu *Polityka energetyczna państwa*, a także nie sporządził<sup>4</sup> sprawozdania z realizacji *Polityki energetycznej Polski* za rok 2013, przedkładanego Radzie Ministrów. Ostatni, opracowany zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 1 pkt 3) powyższej ustawy, plan działań wykonawczych do polityki energetycznej obejmował okres do końca 2012 r.

Podejmowane w MG prace legislacyjne dotyczące rozwiązań gwarantujących niezbędny w przyszłości poziom mocy wytwórczych w elektroenergetyce konwencjonalnej, nie doprowadziły dotychczas do uchwalenia stosownych przepisów. Realizowany w ramach tych prac od ponad czterech lat projekt *ustawy o korytarzach przesyłowych* nie został ostatecznie uzgodniony i zatwierdzony<sup>5</sup>. Z kolei projekt *ustawy o odnawialnych źródłach energii*<sup>6</sup> został przekazany do Sejmu RP w dniu 8 lipca 2014 r., a więc po czterech latach od rozpoczęcia prac.

Kontrolą objęto lata 2010-2014 (I półrocze).

<sup>1</sup> Dalej także: MG lub Ministerstwo.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 15 ust. 2 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm., dalej: *Prawo energetyczne*) politykę energetyczną państwa opracowuje się co 4 lata. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* (dalej: *Polityka 2030*) została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. (MP Nr 2 poz. 11).

<sup>4</sup> Zgodnie z zapisami rozdziału 9 *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*.

<sup>5</sup> Na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 11 lutego 2014 r. podjęto decyzję o przekazaniu prac nad projektem *ustawy o korytarzach przesyłowych* do właściwości Ministra Infrastruktury i Rozwoju. W odpowiedzi na pismo MiR z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie przekazania materiałów wytworzonych w toku prac nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych. Minister Gospodarki pismem z dnia 9 kwietnia 2014 r. znak DE-VII-0210-3/4/14 przekazał uwagi zgłaszane w konsultacjach społecznych i uzgodnieniach międzyresortowych, analizy i podsumowania w tym zakresie.

<sup>6</sup> Dalej również: OZE. Do dnia sporządzenia niniejszego wystąpienia *ustawa o odnawialnych źródłach energii* nie została uchwalona.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Monitorowanie bezpieczeństwa energetycznego

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym<sup>7</sup> MG oraz Wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Energetyki<sup>8</sup> (DE), departament ten jako komórka wiodąca, realizuje zadania związane z funkcjonowaniem sektora energetycznego nałożone na Ministra Gospodarki, w tym m.in. odpowiada za:

- przygotowanie otoczenia prawno-regulacyjnego sektora elektroenergetycznego, polityki energetycznej Polski oraz jej koordynację,
- monitorowanie bezpieczeństwa funkcjonowania krajowego systemu elektroenergetycznego,
- monitorowanie redukcji emisji gazów cieplarnianych z obszaru energetyki.

[Dowód: akta kontroli str. 854-859]

Zgodnie z art. 15b ust. 3-8 *Prawa energetycznego*, do obowiązków Ministra Gospodarki należy opracowywanie co dwa lata sprawozdań<sup>9</sup> z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, publikowanych w BIP na stronach internetowych resortu i przekazywanych Komisji Europejskiej. Sprawozdania te stanowią podstawę do oceny bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w kraju.

Powyższe sprawozdania za lata 2009-2010 i 2011-2012 zostały zaakceptowane przez Ministra Gospodarki, opublikowane w BIP oraz przekazane do KE. Zgodnie z przedstawionymi w nich informacjami, w latach 2009-2012 nie było ograniczeń w poborze mocy ani wyłączeń odbiorców, spowodowanych brakiem mocy w Krajowym Systemie Energetycznym (KSE). Łączny udział niedostarczonej energii elektrycznej (z powodu awarii sieciowych oraz awarii wynikających ze złych warunków atmosferycznych) wyniósł w tym okresie odpowiednio od 0,02% do 0,006% krajowego zużycia energii elektrycznej. Rezerwy mocy osiągalnej dostępne dla Operatora Systemu Przesyłowego<sup>10</sup> (OSP) kształtowały się na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo funkcjonowania KSE i były ogólnie wyższe od wymaganych.

[Dowód: akta kontroli str. 1553-1685, 1872-1969, 2004-2008]

Minister Gospodarki opracował i przedłożył<sup>11</sup> Radzie Ministrów informacje o realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.* za lata 2009, 2010, 2011 i 2012. Minister Gospodarki nie opracował i nie przedłożył Radzie Ministrów informacji za 2013 r. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Energetyki MG<sup>12</sup>, w związku z upływem okresu, na jaki zostały zaplanowane działania wykonawcze, informacja dotycząca realizacji polityki energetycznej Polski oraz najważniejszych działań Rządu w dziedzinie energetyki zostanie zawarta w *Ocenie realizacji Polityki energetycznej do 2030 roku*, która będzie częścią *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Zgodnie z aktualnym zarządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. Min. Gosp. z dnia 14 lipca 2014 r. poz. 10).

<sup>8</sup> Dalej też Departament lub DE. Regulamin wewnętrzny DE zatwierdzony Zarządzeniem nr 30 Dyrektora Generalnego MG z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Energetyki.

<sup>9</sup> Sprawozdanie, sporządzane na podstawie informacji i danych przekazywanych do MG przez PSE SA, zawiera prognozę równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na energię elektryczną w kolejnych 5 latach oraz możliwości równoważenia dostaw tej energii w okresie od 5 do co najmniej 15 lat, a także informacje na temat planowanych wyłączeń i inwestycji realizowanych przez wytwórców w energetyce konwencjonalnej.

<sup>10</sup> Spółka Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA.

<sup>11</sup> Zgodnie z *Polityką energetyczną Polski do 2030 roku* Minister Gospodarki, we współpracy z właściwymi ministrami, przedkłada Radzie Ministrów sprawozdanie z realizacji za poprzedni rok *Programu działań wykonawczych na lata 2009-2012*.

<sup>12</sup> Pismo Dyrektora Departamentu Energetyki pana Tomasza Dąbrowskiego z dnia 24 lipca 2014 r. znak: DE-V- 0911-12-14.

<sup>13</sup> Dalej: *Polityka 2050*.

W dniu 12 sierpnia 2014 r. na stronie BIP MG<sup>14</sup> zostały zamieszczone projekty *Polityki 2050, Wniosków z analiz prognostycznych i Oceny realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*. Termin zakończenia konsultacji społecznych, wraz z możliwością zgłaszania uwag, określony został na 1 września 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 11-19, 865, 961-1063]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister Gospodarki nie sporządził i nie przedłożył Radzie Ministrów informacji z realizacji w 2013 r. polityki energetycznej wraz z propozycjami modyfikacji sposobu realizacji działań. Obowiązek przedłożenia tej informacji (w terminie do dnia 31 marca każdego roku za rok poprzedni) wynikał z rozdziału 9 *Polityki 2030*. Upływ okresu, na jaki zostały zaplanowane działania wykonawcze w *Polityce 2030* (były określone na lata 2008-2012) nie może stanowić uzasadnienia dla zaniechania tego obowiązku.

W *Polityce 2030* założono możliwość kontynuacji działań w horyzoncie dłuższym niż do 2012 r., umożliwiającą realizację celów określonych na lata 2020 i 2030, z założeniem, że w roku 2012 zostanie określony kolejny *Program działań wykonawczych na lata 2013-2016*, uwzględniający nowe uwarunkowania i prognozy.

Nieopracowanie przedmiotowej informacji sprawozdania było konsekwencją innych zaniechań, polegających na braku programu działań wykonawczych na 2013 r. (do *Polityki 2030*), a także braku opracowania *Polityki energetycznej Polski* w wymaganym terminie, tj. do listopada 2013 r.

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

## 2. Opracowanie polityki energetycznej kraju

Opis stanu  
faktycznego

Podstawowymi kierunkami *Polityki 2030* są: poprawa efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw, rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii oraz ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko. W *Polityce 2030* przyjęto m.in. założenie, by Polska wykorzystywała maksymalnie zasoby własne, poprzez utrzymanie dominującej roli energii z węgla w miksie energetycznym.

Do *Polityki 2030* została załączona, sporządzona<sup>15</sup> przez Agencję Rynku Energii SA (na zamówienie MG) *Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku*<sup>16</sup>.

W trakcie kontroli MG prowadziło postępowanie dotyczące udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie *Raportu oceniającego wpływ aktualnej Polityki energetycznej Polski do 2030 roku na środowisko*. Wnioski wynikające z tej oceny mają zostać wykorzystane do przygotowywania nowego dokumentu PEP do roku 2050<sup>17</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 676-677, 961-1001]

<sup>14</sup> <http://bip.mg.gov.pl/node/21394>.

<sup>15</sup> Na mocy art. 15 ust 1 pkt. 2 ustawy *Prawo energetyczne*, integralną częścią polityki energetycznej państwa jest prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię, przygotowywana na okres co najmniej 20 lat.

<sup>16</sup> Prognoza z 10 listopada 2009 r.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 46 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.).

W MG aktualnie trwają prace nad przygotowaniem projektu *Polityki 2050*. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Energetyki MG<sup>18</sup>, wydłużenie horyzontu czasowego polityki energetycznej było podyktowane potrzebą długoterminowego planowania w sektorze, w którym inwestycje prowadzone są w okresie kilkudziesięciu lat, a także dostosowaniem do okresów przyjętych w dokumentach strategicznych Komisji Europejskiej w zakresie energetyki (*Energy Roadmap 2050*<sup>19</sup>, *Roadmap for moving to a low-carbon economy in 2050*<sup>20</sup>).

Według projektu *Polityki 2050*, zaproponowane podejście scenariuszowe w prezentacji perspektyw rozwoju sektora energetycznego w Polsce związane jest przede wszystkim z długoletnią perspektywą przyjętą w pracach analitycznych oraz z brakiem pewności w szczególności co do rozwoju sytuacji w skali globalnej, założeń polityki UE w rozpatrywanym zakresie, kierunków zmian technologicznych oraz strategii podmiotów sektora energetycznego i ich zachowań rynkowych.

W projekcie wyodrębniono jeden scenariusz wiodący<sup>21</sup> (scenariusz zrównoważony) i dwa scenariusze pomocnicze<sup>22</sup> (mające charakter wariantów analitycznych). Scenariusze nakreślono na bazie przewidywanej struktury źródeł wytwórczych, przekładającej się na zrównoważenie bilansu energetycznego.

Scenariusz zrównoważony przewiduje, iż w 2050 r. bilans energetyczny Polski będzie zbliżony do bilansu, który ukształtuje się w Polsce około 2035 r. w wyniku realizacji podjętych już działań lub decyzji oraz kontynuacji dotychczasowych trendów zmian. Scenariusz ten charakteryzuje się także zachowaniem znaczącej, choć ograniczonej w stosunku do stanu obecnego, roli węgla i ropy naftowej oraz umiarkowanym wzrostem znaczenia gazu ziemnego.

Jeden ze scenariuszy pomocniczych opiera się na założeniu dominującej docelowo roli energetyki jądrowej, a drugi przewiduje eksploatację na dużą skalę gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych oraz rozwój technologii produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

[Dowód: akta kontroli str. 687-734, 1065-1070, 1091-1110]

Jak wynika z wyjaśnień Ministra Gospodarki<sup>23</sup>, na opóźnienie w przygotowaniu projektu nowej polityki energetycznej państwa istotny wpływ mają przesunięcia czasowe w rozstrzygnięciu kwestii zasadniczych dla określenia jej założeń, obejmujące w szczególności trwający proces formułowania nowych celów polityki energetycznej UE, w tym redukcji emisji gazów cieplarnianych w horyzoncie 2030 r.<sup>24</sup> oraz zdefiniowanie i zwymiarowanie nowej architektury krajowego systemu wsparcia dla odnawialnych źródeł energii.

Według Ministra Gospodarki, bez kierunkowego rozstrzygnięcia powyższych zagadnień praktycznie nie było możliwe prawidłowe zdefiniowanie założeń dla *Prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię do 2050 r.*, stanowiącej podstawę dla określania celów i formułowania działań wykonawczych, służących ich realizacji w

<sup>18</sup> Pismo z dnia 30 lipca 2014 r. znak DE-VIII-0911-1/6/14.

<sup>19</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Plan działania w zakresie energii do roku 2050* z dnia z 15 grudnia 2011 roku. /COM(2011)885/.

<sup>20</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.* z 15 grudnia 2011 roku /COM(2011)0112/.

<sup>21</sup> Scenariusz zakładający kontynuację dotychczasowych trendów i realizacji podjętych decyzji w zakresie rozwoju sektora energetycznego Polski.

<sup>22</sup> Pierwszy pomocniczy scenariusz - jądrowy (dominująca rola energii jądrowej w bilansie energetycznym Polski). Drugi scenariusz gaz+OZE - założenie eksploatacji na dużą skalę gazu ziemnego ze źródeł niekonwencjonalnych i rozwoju technologii produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

<sup>23</sup> Pismo z dnia 9 czerwca 2014 r., znak: DE-VIII-0911-1/1/14 podpisane z upoważnienia Ministra Gospodarki przez pana Tomasza Tomczykewicza, Sekretarza Stanu w MG.

<sup>24</sup> *Komunikat dotyczący pomocy publicznej na ochronę środowiska i cele związane z energią na lata 2014-2020* wydany 28 czerwca 2014 r. przez Komisję Europejską (pierwotny termin ogłoszenia komunikatu planowany był na rok 2013) (2014/C 200/01).

okresie kolejnych czterech lat. Dyrektor Departamentu Energetyki w MG przedstawił stanowisko<sup>25</sup>, że Ministerstwo przygotowując projekt *Polityki 2050* wypełniło zobowiązanie zapisane w art. 15 ust. 2 *Prawa energetycznego* – w związku z czym nie jest planowana przez MG aktualizacja *Polityki 2030*.

Na zlecenie MG, na potrzeby projektu *Polityki 2050*, została sporządzona w grudniu 2013 r. przez Krajową Agencję Poszanowania Energii SA *Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2050 roku*. Przetarg na opracowanie tego dokumentu został ogłoszony w dniu 30 września 2013 r. Celem tej prognozy było zbadanie wpływu projektowanych kierunków polityki energetycznej m.in. na wielkość zapotrzebowania na paliwa i energię, strukturę bilansu energetycznego, kierunki pozyskania paliw i energii oraz ceny energii.

[Dowód: akta kontroli str. 11-19, 56-93, 849-851, 865, 1002-1009, 1091-1110]

W pracach MG nad projektem *Polityki 2050*, uczestniczył m.in. *Zespół Doradczy ds. rozwiązań systemowych w sektorze energetyki*<sup>26</sup> jako organ pomocniczy, do którego zadań należy w szczególności opracowywanie koncepcji rozwiązań systemowych w sektorze energetyki, przygotowywanie propozycji priorytetowych kierunków rozwoju sektora energetyki oraz opiniowanie projektów dokumentów strategicznych, planów działań i projektu polityki energetycznej państwa.

[Dowód: akta kontroli str. 669-673, 676-677]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Minister Gospodarki nie opracował w wymaganym terminie polityki energetycznej państwa oraz nie przygotował stanowiącego część tego dokumentu aktualnego programu działań wykonawczych. Według art. 15 ust. 2 *Prawa energetycznego*, polityka energetyczna Polski powinna zostać przyjęta do listopada 2013 r., bowiem poprzednia polityka była przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r.

NIK nie podziela argumentacji Ministra Gospodarki przedstawionej w piśmie z dnia 9 czerwca 2014 r., że opracowanie polityki energetycznej było niemożliwe ze względu na oczekiwanie na sformułowanie nowych celów polityki energetycznej (w tym redukcji emisji) w ramach UE. Formułowanie nowych celów polityki energetycznej UE, przywołane w przytoczonych wyjaśnieniach Ministra Gospodarki jako powód opóźnienia w pracach nad *Polityką 2050*, jest długotrwałym procesem nie zakończonym dotychczas i obciążonym wysokim ryzykiem braku porozumienia w gronie państw członkowskich UE.

*Prawo energetyczne* jednoznacznie wskazuje 4-letni okres obowiązywania polityki energetycznej państwa. W sytuacji wielu wyzwań przed którymi stoi sektor elektroenergetyki, brak aktualizacji tej polityki tworzy sytuację niepewności dla podmiotów wytwarzających energię elektryczną przy podejmowaniu strategicznych decyzji inwestycyjnych o wieloletnich konsekwencjach.

Nierzetelnością było zaniechanie (w sytuacji opóźnienia prac nad *Polityką 2050*) opracowania programu działań wykonawczych na okres nieobjęty programem działań wykonawczych *Polityki 2030* (obejmował okres do końca 2012 r.).

<sup>25</sup> W piśmie z dnia 10 lipca 2014 r. znak: DE-VIII-0911-1/2/14.

<sup>26</sup> Zespół został powołany *Zarządzeniem Nr 4 Ministra Gospodarki z dnia 3 lutego 2009 r.* w sprawie powołania Zespołu Doradczego do spraw rozwiązań systemowych w sektorze energetyki (Dz. Urz. Ministra Gospodarki Nr 1 z dnia 1 kwietnia 2009 r.). Zmiana nastąpiła *Zarządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 20 grudnia 2013 r.* (Dz. Urz. Ministra Gospodarki z dnia 29 stycznia 2014 r., poz. 2, zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania Zespołu Doradczego do spraw rozwiązań systemowych w sektorze energetyki). W skład Zespołu wchodzi: Podsekretarz Stanu w MG jako przewodniczący, wyznaczeni pracownicy Departamentu Energetyki, Ropy i Gazu, Górnictwa, Dywersyfikacji Dostaw Nośników Energii oraz Biura Prawnego w MG, a także powołani pracownicy naukowcy, przedsiębiorcy i środowiska opiniotwórcze – jako członkowie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### 3. Prognozowanie zapotrzebowania na energię elektryczną

Opis stanu  
faktycznego

MG nie dysponuje własnym systemem prognozowania zapotrzebowania na energię elektryczną i korzysta z prognoz wykonywanych przez podmioty zewnętrzne, z których najważniejsze są przygotowywane przez OSP prognozy wystarczalności mocy.

Minister Gospodarki monitoruje na bieżąco Krajowy System Elektroenergetyczny poprzez weryfikację i analizę codziennych raportów w postaci:

- *Informacji PSE SA o pracy KSE ... (na dany dzień) i o przewidywanej pracy KSE ... (na dzień następny);*
- *Meldunku operatywnego o pracy KSE, zawierającego informacje dotyczące bilansu mocy, dobowej produkcji energii elektrycznej, stanu zapasów paliw, importu i eksportu energii elektrycznej, ważniejszych wydarzeń w elektrowniach blokowych oraz ważniejszych wydarzeń ruchowych w sieciach elektrycznych.*

Informacje dotyczące m.in. zapotrzebowania na moc, rezerw mocy, ubytków mocy w systemie, produkcji i zużycia energii elektrycznej oraz działań interwencyjnych podejmowanych przez OSP, a także informacje o zapasach węgla kamiennego w elektrowniach oraz tygodniowa prognoza bilansu mocy przekazywane są Ministrowi Gospodarki w cotygodniowych raportach<sup>27</sup> PSE SA.

Do oceny bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w przyszłych okresach MG wykorzystuje również sporządzane przez OSP miesięczne i roczne plany koordynacyjne, jak również plany wyłączeń oraz remontów bloków energetycznych<sup>28</sup>.

Ministerstwo Gospodarki w swoich pracach analitycznych wykorzystywało dostępne prognozy wykonywane przez podmioty zewnętrzne, m.in.: Agencję Rynku Energii SA<sup>29</sup> na potrzeby *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*, Krajową Agencję Poszanowania Energii SA<sup>30</sup> - na potrzeby przygotowywanej *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN<sup>31</sup> oraz prognozy Komisji Europejskiej<sup>32</sup> oraz opracowany przez Departament Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>33</sup> *Model optymalnego miksłu energetycznego dla Polski do roku 2060*.

[Dowód: akta kontroli str. 11-652, 674-686, 849-851]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>27</sup> „Raport z funkcjonowania Krajowego Systemu Elektroenergetycznego w okresie... (ostatnich czterech tygodni) oraz prognoza bilansu mocy w szczytach zapotrzebowania w dniach ... (na następny tydzień)”.

<sup>28</sup> Zgodnie z punktem 4.3.3. „Planowanie koordynacyjne” *Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej opracowanej przez OSP i zatwierdzonej decyzją Prezesa URE nr DPK-4320-1(6)/2010/KS z dnia 23 lipca 2010 r. z późniejszymi aktualizacjami.*

<sup>29</sup> Wykonane przez ARE SA na potrzeby Programu Polskiej Energetyki Jądrowej uaktualnienie *Prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku* jest aktualizacją prognoz wykonywanych w latach 2009 i w 2011.

<sup>30</sup> Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2050 roku, z grudnia 2013 r.

<sup>31</sup> *Węgiel dla polskiej energetyki w perspektywie 2050 roku – analizy scenariuszowe*, Katowice, październik 2013 r. Praca zrealizowana na zlecenie Górnictwej Izby Przemysłowo-Handlowej w Katowicach.

<sup>32</sup> *Reference Scenario 2013* z 16 grudnia 2013 r. i *Poland: Reference scenario, Detailed Analytical Results Primes Ver. 4 Energy Model* z 27 maja 2013 r. Prognozy UE aktualizowane w okresie dwuletnim.

<sup>33</sup> Wersja 2.0 z 12 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

#### 4. Analiza ryzyk i barier zagrażających pełnemu zabezpieczeniu dostaw

Opis stanu  
faktycznego

MG jest w trakcie prac analitycznych i studialnych (zob. p. 5.2. niniejszego wystąpienia) nad rozwiązaniem systemowym, możliwym do zastosowania w ramach uwarunkowań rynkowych w elektroenergetyce, wprowadzającym mechanizmy stabilizacji i zmniejszenia ryzyk inwestycyjnych. Ich celem ma być zwiększenie możliwości zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Polsce poprzez wprowadzenie rynków mocy i mechanizmów mocowych. Zdaniem p. Tomasza Tomczykiewicza, Sekretarza Stanu w MG efekty tych prac w postaci zarysu koncepcji powinny zostać ujęte w *Polityce 2050*, co może się wiązać z dokonaniem zmian prawa m.in. *Prawa energetycznego*<sup>34</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 676-677]

Z wyjaśnień p. Tomasza Tomczykiewicza, Sekretarza Stanu w MG wynika<sup>35</sup>, że brak dokumentów przedstawiających politykę energetyczną Polski nie spowoduje zagrożenia niewykorzystania środków z Nowej Perspektywy Finansowej 2014-2020. Brak aktualizacji polityki energetycznej oraz brak programu działań wykonawczych nie przeszkodził w przygotowaniu odpowiednich dokumentów (Umowa Partnerstwa, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020) ponieważ ich podstawą programową była „Strategia Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko”<sup>36</sup>.

Wprowadzenie w 2010 r.<sup>37</sup> obowiązku publicznej sprzedaży energii, tzw. obliwa giełdowego, umożliwiło funkcjonowanie Towarowej Giełdy Energii jako zorganizowanej części rynku energii. Giełda oferuje uczestnikom jednakowy dostęp do informacji rynkowych, jednoznaczne reguły zawierania transakcji, redukcję kosztów negocjacji, elastyczność przy zawieraniu transakcji oraz skuteczne zarządzanie ryzykiem handlowym wynikające ze zmienności cen i ilości potrzebnej energii.

Monitorowanie rzeczywistego zużycia energii elektrycznej (w porównaniu do prognoz) oraz jej cen jest wykonywane w ramach badań statystycznych<sup>38</sup> prowadzonych lub zleczanych przez MG. Ministerstwo wykorzystuje również informacje publikowane w Biuletynie URE w zakresie taryf oraz średnich cen energii elektrycznej dla odbiorców w gospodarstwach domowych<sup>39</sup>, a także informacje prezentowane przez sprzedawców energii elektrycznej o cenach dla odbiorców końcowych<sup>40</sup>.

Departament Energetyki w MG porównuje informacje dotyczące stanu zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych otrzymywanych z Urzędu Regulacji Energetyki oraz PSE SA. W przypadku gdy stan zapasów utrzymywanych w elektrowniach i elektrociepłowniach nie odbiega od wymaganego poziomu,

<sup>34</sup> Stanowisko w zakresie możliwości zmiany prawa zostało zaprezentowane w piśmie z dnia 7 stycznia 2014 r. do Prezesa Zarządu PGE S.A. podpisanym z upoważnienia Ministra Gospodarki przez Tomasza Tomczykiewicza, Sekretarza Stanu w MG.

<sup>35</sup> Zob. przypis 23.

<sup>36</sup> Strategia została przyjęta uchwałą RM nr 58 z dnia 15 kwietnia 2014 r. i opublikowana została w Dz. Urz. z dnia 16 czerwca 2014 r. poz. 469.

<sup>37</sup> Poprzez nowelizację *Prawa energetycznego ustawą* z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - *Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 21, poz. 104, ze zm.).

<sup>38</sup> Obowiązek prowadzenia takich badań wynika z art. 20 ust. 2 pkt 1 i 2 *ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej* (Dz. U. z 2012 r. poz. 591 ze zm.).

<sup>39</sup> Zgodnie z art. 47 ust. 3 pkt 1 i art. 23 ust. 2 pkt 18, lit d *Prawa energetycznego*.

<sup>40</sup> Art. 4j ust. 5 *Prawa energetycznego*.

z analiz tych nie jest sporządzana dokumentacja. W przypadku spadku poziomu zapasów i utrzymywania się takiej sytuacji, sporządzane są stosowne notatki dla Kierownictwa MG.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Energetyki<sup>41</sup>, w ciągu ostatnich kilku lat nie występował problem z utrzymaniem właściwego poziomu zapasów paliw.

Obowiązek określenia parametrów jakościowych energii elektrycznej oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców został nałożony na ministra właściwego do spraw gospodarki na podstawie art. 9 ust. 4 pkt 12 *Prawa energetycznego*. Odpowiednie przepisy i wymagania w związku z realizacją tego obowiązku zostały zawarte w rozdziale 10 „Parametry jakościowe energii elektrycznej i standardy jakościowe obsługi odbiorców oraz sposób załatwiania reklamacji” *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego*<sup>42</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 11-18, 676-686, 1003-1009]

Dane pozyskiwane w trakcie badań statystycznych o rzeczywistym zużyciu energii elektrycznej oraz cenach energii elektrycznej są porównywane przez MG z innymi danymi i informacjami, sporządzanymi m.in. przez URE i PSE SA oraz z aktualnymi prognozami.

Minister Gospodarki nie prowadzi i nie zleca, np. w formie badań statystycznych, oceny sprawdzalności prognoz zużycia energii elektrycznej. W miarę potrzeb, w ramach bieżących prac, MG wykorzystuje dane historyczne do monitorowania poziomu zużycia i cen energii elektrycznej i ich projekcji. Dokonywanie analiz i porównań odbywa się również na podstawie danych i informacji przedstawianych np. na stronach internetowych Eurostat<sup>43</sup>.

Współprowadzenie badań statystycznych przez Ministra Gospodarki polega m.in. na projektowaniu tych badań<sup>44</sup>, wzorów formularzy sprawozdawczych i ankiet, przygotowaniu i zleceniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie badań statystycznych oraz nadzorowaniu i odbiorze prac prowadzonych w tym obszarze przez Agencję Rynku Energii SA (ARE SA), jak również udostępnianiu wyników badań służbom statystyki publicznej i innym odbiorcom.

Minister Gospodarki od 1997 r. zleca ARE SA realizację badań statystycznych (m.in. 1.44.01 Bilanse paliw i energii, 1.44.02 Elektroenergetyka i ciepłownictwo oraz 1.44.04 Badanie zużycia paliw i energii w gospodarstwach domowych) w części niewykonywanej przez GUS, URE oraz MG<sup>45</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 11-15, 1003-1015]

MG sporządzało analizy dotyczące liczby jednostek oraz zużycia energii elektrycznej w przedsiębiorstwach przemysłowych w 2012 r. wg udziału wartości zużytej energii elektrycznej w wartości produkcji sprzedanej oraz wielkości zużycia energii elektrycznej (w bieżących cenach bazowych).

<sup>41</sup> Pismo z dnia 24 lipca 2014 r., znak: DE-VIII-0911-1/3/14.

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 93, poz. 623 z późn. zm.

<sup>43</sup> Energy statistics-prices, np. link: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/database>.

<sup>44</sup> Działania te odbywają się corocznie w ramach prac nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej oraz rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych (...) ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej.

<sup>45</sup> Zasady współpracy Ministra Gospodarki, Prezesa GUS i Prezesa URE (jako organów współprowadzących badania statystyczne na podstawie art. 20 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej) oraz Prezesa ARE SA uregulowane zostały w porozumieniu zawartym w dniu 11 marca 1999 r., zgodnie z którym, Agencja jest wykonawcą badań statystycznych z zakresu gospodarki paliwowo-energetycznej, opracowuje projekty formularzy statystycznych oraz przetwarza dane przekazywane przez jednostki sprawozdawcze, publikując wyniki w postaci wydawnictw cyklicznych.

MG sporządziło analizę obciążeń przedsiębiorstw energochłonnych z kilku krajów UE<sup>46</sup> wynikających z obowiązku wspierania OZE i kogeneracji oraz programów pomocowych dla tych przedsiębiorstw. Z analiz tych korzystała m.in. Grupa robocza ds. redukcji obciążeń przedsiębiorstw energochłonnych. Zdaniem<sup>47</sup> Dyrektora Departamentu Energetyki w MG, brak ulg dla polskich przedsiębiorstw energochłonnych (np. z sektora elektrolizy, metalurgii, przemysłu mineralnego) w kosztach wspierania odnawialnych źródeł energii i kogeneracji powoduje, że przedsiębiorstwa te nie są konkurencyjne na rynku unijnym, co skutkować może zaprzestaniem prowadzenia przez te przedsiębiorstwa działalności gospodarczej.

[Dowód: akta kontroli str.17, 681-686, 1004-1006]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

NIK ocenia negatywnie, pod względem celowości, brak zarówno w sprawozdaniach z bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej za lata 2011 i 2013, a także w innych dokumentach opracowanych przez MG - analizy dotyczącej problemu rezygnacji przez przedsiębiorstwa energetyczne z budowy nowych źródeł wytwórczych. Powodem rezygnacji z inwestycji w moce wytwórcze było głównie duże ryzyko regulacyjne i cenowe. Kontrola NIK w PSE SA wykazała, że w latach 2010-2014 dziesięć podmiotów zrezygnowało z budowy nowych jednostek wytwórczych planowanych do przyłączenia do KSE. Z kolei *Analiza inwestycji sektora energetycznego do 2030 r. Budowa nowych mocy wytwórczych w perspektywie do 2030 roku, jako element polityki właścicielskiej Skarbu Państwa wobec grup elektroenergetycznych*, opracowana na zlecenie Ministra Skarbu Państwa w kwietniu 2013 r. i przekazana Prezesowi Rady Ministrów z postulatem zainicjowania prac międzyresortowych, wskazywała konieczność wsparcia ułatwiającego podejmowanie decyzji o budowie nowych źródeł wytwarzania.

Minister Gospodarki, jako naczelny organ administracji rządowej właściwy w sprawach polityki energetycznej, powinien na bieżąco analizować ryzyko zagrożeń zaopatrzenia w energię elektryczną (także w długoletniej perspektywie czasowej) oraz wypracowywać rozwiązania zapobiegające zniszczeniu się takiego ryzyka.

Stwierdzone fakty związane z rozwojem mocy wytwórczych (potrzeba budowy nowych mocy, a jednocześnie rezygnacja wielu podmiotów z zaplanowanych w tym obszarze inwestycji; zmienność warunków wsparcia dla produkcji energii w OZE i w kogeneracji) wskazują, że w kontrolowanym okresie istniała pilna potrzeba analizy konieczności rozbudowy mocy wytwórczych oraz stworzenia mechanizmów zapewniających opłacalność inwestycji planowanych i prowadzonych przez wytwórców energii.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Minister Gospodarki, odpowiadający za bezpieczeństwo energetyczne kraju, powinien uwzględniać fakt, że dostępność energii elektrycznej dla inwestorów jest warunkiem utrzymania i pobudzania koniunktury gospodarczej oraz konkurencyjności polskiej gospodarki..

Minister Gospodarki powinien rozszerzyć zakres analizy ryzyk i barier stanowiących zagrożenie dla pełnego zaspokajania zapotrzebowania na energię elektryczną, z uwzględnieniem różnych wariantów rozwoju sytuacji na rynku energii elektrycznej w skali globalnej, jak i krajowej, potencjalnych nowych źródeł energii i możliwych zachowań inwestorów na wolnym rynku.

<sup>46</sup> Belgia, Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy.

<sup>47</sup> Pismo z dnia 10 lipca 2014 r.

W punkcie 6.3. *Ram finansowych polityki energetycznej* projektu *Polityki 2050* wskazano okres współfinansowania inwestycji z zakresu energetyki w ramach Wspólnych Ram Strategicznych jako lata 2014-2020. Niski stopień zaawansowania prac nad projektem *Polityki 2050* stwarza ryzyko braku pełnej możliwości wykorzystania środków z tego źródła

Ocena  
cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

## 5. Działania zapobiegające niedoborom mocy wytwórczych.

### 5.1. Działalność Międzyresortowego Zespołu ds. Realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030* roku<sup>48</sup>.

Opis stanu  
faktycznego

Minister Gospodarki jest Przewodniczącym Międzyresortowego Zespołu do spraw Realizacji *Polityki 2030*<sup>49</sup>. Wykonując wyznaczone zadania<sup>50</sup>, Zespół m.in. koordynował realizację działań zawartych w *Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012*, monitorował realizację *Polityki 2030* oraz analizował strategie rozwoju. W 2013 r. odbyło się łącznie 11 posiedzeń Zespołu. W I półroczu 2014 r. odbyły się 3 posiedzenia<sup>51</sup>. Na posiedzeniach podejmowano m.in. kwestie ram polityki energetyczno-klimatycznej po 2020 r. i unii energetycznej w kontekście relacji Polska-Rosja-Unia Europejska.

Sprawozdanie z realizacji zadań przez Zespół w 2013 r. zostało przekazane<sup>52</sup> Prezesowi Rady Ministrów w dniu 16 kwietnia 2014 r. Na podstawie § 8 *zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 40*, powołującego Zespół, powinno być przekazywane w terminie do dnia 31 marca następnego roku.

Mając na względzie zapewnienie właściwych warunków dla funkcjonowania na konkurencyjnych międzynarodowych rynkach przedsiębiorstw z grupy tzw. energochłonnych, w dniu 8 grudnia 2011 r. Minister Gospodarki powołał zarządzeniem nr 14 międzyresortową *Grupę roboczą ds. redukcji obciążeń przedsiębiorstw energochłonnych*. Głównym zadaniem Grupy było przygotowanie projektu systemowego rozwiązania prawnego dla sektora przedsiębiorstw energochłonnych w celu zmniejszenia wynikających ze zużycia energii elektrycznej nadmiernych kosztów, związanych z czynnikami kształtującymi poziom cen tej energii w Polsce.

Efektom działania Grupy było wypracowanie systemu zmniejszającego obciążenia dla energochłonnych gałęzi przemysłu z tytułu udziału w systemach wsparcia energii elektrycznej z OZE i wysokosprawnej kogeneracji<sup>53</sup> oraz dwa warianty propozycji przepisów obniżających stawki podatku akcyzowego dla energii elektrycznej

<sup>48</sup> Dalej zwanego też: Zespołem.

<sup>49</sup> *Zarządzenie Nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2010 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Realizacji „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”.*

<sup>50</sup> Określone w § 2 ww. *Zarządzenia Nr 40*, którym został powołany Zespół.

<sup>51</sup> Działanie Zespołu w latach 2010-2012 zostało objęte kontrolą NIK dotyczącą funkcjonowania i bezpieczeństwa elektroenergetycznych sieci przesyłowych (P/13/055).

<sup>52</sup> Sprawozdanie sporządzane na podstawie § 8 *zarządzenia Prezesa Rady Ministrów (RM) nr 40* powołującego Zespół, powinno być przekazywane Prezesowi RM w terminie do dnia 31 marca następnego roku.

<sup>53</sup> Rozwiązania dotyczące systemów wsparcia OZE i kogeneracji wprowadzone zostały *ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2013 r. poz. 984) i polegały na zmniejszeniu obciążeń wynikających z obowiązku certyfikatowego dla odbiorców energochłonnych od dnia 11 września 2013 r. Przepisy te podlegają procesowi notyfikacji Komisji Europejskiej pod kątem zgodności ze wspólnym rynkiem (proces notyfikacji w toku).

zużywanej przez przedsiębiorstwa energochłonne, z pilną potrzebą wdrożenia w życie jednego z nich - po wygaszeniu przez Komisję Europejską tzw. procedury nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych.

Aktualnie trwają prace<sup>54</sup> nad przeprowadzeniem zamówienia publicznego na wykonanie raportu oceniającego wpływ *Polityki 2050* na środowisko.

W trakcie prac<sup>55</sup> Międzyresortowego Zespołu ds. Realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030*, przedstawiciel MG, Dyrektor Departamentu Energetyki MG, prezentował stanowisko popierające rozbudowę mocy wytwórczych, koniecznych do zabezpieczenia przyszłego zapotrzebowania na paliwa i energię, natomiast na posiedzeniu w dniu 24 września 2013 r. omówiono sytuację na rynku energii z uwzględnieniem perspektywy wprowadzenia rynku mocy.

Projekty inwestycyjne, planowane przez spółki Polskiej Grupy Energetycznej SA, m.in. budowa bloku w Elektrowni Turów, budowa bloków w Elektrowni Opolo zostały zgłoszone Ministrowi Gospodarki<sup>56</sup> w ramach prac nad Krajowym Planem Inwestycyjnym (KPI), stanowiącym integralną część tzw. wniosku derogacyjnego o przydział bezpłatnych uprawnień dla elektroenergetyki na lata 2013-2020 sporządzonego zgodnie z art. 10c dyrektywy 2003/87/EU<sup>57</sup>. Minister Gospodarki, w ramach prac Zespołu, prezentował stanowisko popierające rozbudowę mocy wytwórczych (w szczególności budowy bloków energetycznych w Elektrowni Opolo).

[Dowód: akta kontroli str. 11-54, 676-686, 860-864, 1003-1009]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena  
cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

## 5.2. Prace legislacyjne

MG prowadziło prace legislacyjne dotyczące zagadnień i rozwiązań, które mają wpływ na zapewnienie mocy wytwórczych w elektroenergetyce, niezbędnych dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej.

### Projekt ustawy o korytarzach przesyłowych.

Opis stanu  
faktycznego

Prace nad projektem *ustawy o korytarzach przesyłowych* zostały podjęte z własnej inicjatywy przez MG ponad 4 lata temu. Projekt ustawy został po raz pierwszy skierowany pod obrady stałego Komitetu Rady Ministrów w maju 2011 r. W latach 2012 i 2013 odbywały się kolejne uzgodnienia międzyresortowe i ponowne skierowanie pod obrady stałego Komitetu RM. Zgłaszane istotne uwagi do treści projektu spowodowały konieczność dalszej ich analizy i uzgodnień.

Na posiedzeniu w dniu 11 lutego 2014 r. Rada Ministrów postanowiła, że ministrem właściwym w zakresie przygotowania projektu ustawy oraz jego przedstawienia pod obrady Rady Ministrów będzie Minister Infrastruktury i Rozwoju<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Przetarg BDG-II-281-29/14 na wykonanie *Analizy pn. „Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko projektu Polityki energetycznej Polski”*, zgodnie z SIWZ termin wykonania I etapu zamówienia do dnia 1 października 2014 r., a II etapu do 28 listopada 2014 r.

<sup>55</sup> Na posiedzeniu Zespołu w dniu 4 czerwca 2013 r.

<sup>56</sup> Minister Gospodarki analizował te projekty pod kątem kwalifikowalności do ujęcia w KPI, zgodnie z zapisami dyrektywy 2003/87/WE.

<sup>57</sup> Komunikat Komisji: *Wytyczne w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE* (2011/C 99/03), z 31.3.2011 Dz. Urz. UE.

<sup>58</sup> Źródło: <http://www.mg.gov.pl/node/20175>. Zgodnie z decyzją Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dnia 15 kwietnia 2014 r. planowany termin przedstawienia przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju projektu ustawy Radzie Ministrów określony został na IV kwartał 2014 r.

Po przeprowadzeniu analiz przekazanego przez MG projektu ustawy MliR wskazało na konieczność prowadzenia dalszych prac legislacyjnych zmierzających do unifikacji obowiązujących rozwiązań dotyczących kwestii realizacji inwestycji celu publicznego, w szczególności inwestycji liniowych. Wykazano konieczność zmiany zakresu przedmiotowego, rezygnację z rozwiązań, odnośnie których zachodziło ryzyko uznania ich za niekonstytucyjne oraz tych, które nie są ściśle związane z procesem realizacji inwestycji. Do głównych zmian w projekcie należą: zmiana zakresu przedmiotowego (unifikacja regulacji dotyczących inwestycji celu publicznego), rezygnacja z automatyzmu obliczania wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu, rezygnacja z regulacji zaszłości (z możliwością przerwania biegu zasiedzenia), skoordynowanie zamierzeń inwestycyjnych różnego rodzaju na etapie realizacyjnym, uwzględnienie w ustawie wybranych zagadnień wynikających z prawodawstwa unijnego, dotyczącego inwestycji publicznych, wzmocnienie ładu przestrzennego.

[Dowód: akta kontroli str. 18-19, 664, 668, 676-686, 742-848, 866-867, 869, 1054-1059]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Krytyczna ocena działań Ministra Gospodarki dotyczących prac nad projektem *ustawy o korytarzach przesyłowych* do marca 2013 r., została przez NIK przedstawiona w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 kwietnia 2013 r., w związku z kontrolą rozwoju gazowej sieci przesyłowej<sup>59</sup>.

### **Projekt ustawy w sprawie mocy wytwórczych**

Opis stanu faktycznego

W związku z prowadzoną przez niektóre państwa członkowskie UE dyskusją na temat wprowadzania oraz funkcjonowania rynku zdolności wytwórczych na terenie Unii, Minister Gospodarki zwrócił się<sup>60</sup> do wytwórców (skupionych w Towarzystwie Gospodarczym Polskie Elektrownie o uwagi dotyczące koncepcji wprowadzenia takiego rozwiązania w Polsce, wraz z uzasadnieniem techniczno-ekonomicznym. Zainicjowało to dyskusję na temat przyszłego kształtu rynku energii. Ponadto został zlecony projekt *Możliwości zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Polsce poprzez wprowadzenie rynków mocy i mechanizmów mocowych*, którego wykonawcą jest firma Ernst & Young<sup>61</sup>.

Do 30 maja 2014 r. (I Faza projektu) przeprowadzone zostały analizy uzasadniające wprowadzenie rynku mocy i kontraktów różnicowych<sup>62</sup> oraz wstępna optymalizacja rozwiązań. Planowana II Faza<sup>63</sup> obejmuje zaprojektowanie działań pozwalających na wdrożenie wybranej koncepcji.

Wyniki realizacji projektu mają zostać wykorzystane przez MG do przeprowadzenia szczegółowej oceny możliwości i zasadności wprowadzenia oraz wyboru optymalnego wariantu rynku mocy w Polsce, a także wypracowania rozwiązań systemowych wprowadzających mechanizmy stabilizacji i zmniejszenia ryzyk inwestycyjnych w sektorze energetyki.

[Dowód: akta kontroli str. 680-681, 741, 871-960]

<sup>59</sup> Pismo znak KGP – 4101-06-01/2012.

<sup>60</sup> Pismo z dnia 18 kwietnia 2013 r., DE-VIII-4060-2/3/13, DE/685/13.

<sup>61</sup> Projekt realizowany przez firmę EY (dawniej Ernst&Young) na zlecenie TGPE – Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie, PTEZ - Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych, PGE – Polska Grupa Energetyczna i PSE – Polskie Sieci Elektroenergetyczne przy udziale MG i URE – Urząd Regulacji Energetyki.

<sup>62</sup> Mechanizm rynku mocy ma na celu zapewnienie odpowiednich mocy rezerwowych na wypadek wystąpienia skoków zapotrzebowania na energię (głównie w okresach zimowych), polegający na zawieraniu przez OSP kontraktów z wytwórcami energii, w których zadeklarują oni gotowość utrzymywania w gotowości określonych mocy wytwórczych. W zamian otrzymywać będą oni stałą opłatę finansowaną z rachunków za energię płaconych przez konsumentów. Kontrakty różnicowe (tzw. system feed-in premium) polegają na gwarantowaniu przez państwo operatorowi elektrowni wpływów ze sprzedaży energii na poziomie rynkowym (wytwórca energii sprzedaje ją po normalnej cenie rynkowej; jeśli cena ta jest niższa niż cena uzgodniona w kontrakcie to instytucja reprezentująca państwo jako płatnik dopłaca różnicę, jeśli cena na rynku jest wyższa niż cena realizacji, wytwórca zwraca różnicę płatnikowi).

<sup>63</sup> Zamawiający *Projekt* nie zlecił i nie określił jeszcze terminu wykonania II Fazy Projektu.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Decyzje dotyczące budowy nowych źródeł wytwórczych opartych na węglu podejmowane są w warunkach dużej niepewności ze względu na długotrwałość procesów inwestycyjnych. Powoduje to, że instrumenty wsparcia i mechanizmy zmniejszające ryzyko będą skutkowały w perspektywie kilkunastoletniej.

### Projekt ustawy o OZE

Opis stanu faktycznego

W dniu 8 lipca 2014 r. do Sejmu RP wpłynął<sup>64</sup> wnioskowany przez Ministra Gospodarki rządowy projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii, dotyczący dostosowania przyjętych w Polsce rozwiązań prawnych do standardów prawodawczych rynku energii odnawialnej obowiązujących w innych wiodących krajach UE.

Projekt ten ma na celu m.in. zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i ochrony środowiska, racjonalne wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, kształtowanie mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej, ciepła lub chłodu, lub biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii, wypracowanie optymalnego i zrównoważonego zaopatrzenia w energię odbiorców końcowych.

[Dowód: akta kontroli str. 11, 1060]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na długotrwałość procesu ustalenia systemu wsparcia oraz przygotowania projektu ustawy o OZE. Zgodnie z krajową polityką<sup>65</sup> dotyczącą OZE, polegającą na skoncentrowaniu się na wdrożeniu postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE<sup>66</sup>, prace nad projektem ustawy rozpoczęte zostały w 2010 r.

### 5.3. Program Polskiej Energetyki Jądrowej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami rozdziału 12a *Działania w zakresie rozwoju energetyki jądrowej – ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe*<sup>67</sup> Minister Gospodarki, w ramach wykonywania zadań związanych z wykorzystaniem energii atomowej na potrzeby społeczno-gospodarcze kraju, podejmuje działania mające na celu rozwój energetyki jądrowej.

Minister Gospodarki ogłosił<sup>68</sup> w dniu 28 maja 2014 r. komunikat o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały<sup>69</sup> w sprawie programu wieloletniego „Program polskiej energetyki jądrowej” (dalej: PPEJ lub Program). Założenia Programu są uwzględnione w projekcie *Polityki 2050*. Realizacja Programu została wyznaczona na lata 2014-2030. W Programie<sup>70</sup> określono m.in. harmonogram wybudowania dwóch elektrowni jądrowych<sup>71</sup> (EJ) oraz przygotowania pod te inwestycje infrastruktury regulacyjnej i organizacyjnej, przewidując następujące etapy jego realizacji:

<sup>64</sup> Projekt realizuje przepisy prawa EU: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. WE L140 z 05.06.2009, t.52, str.16).

<sup>65</sup> Krajowy Plan Działania W Zakresie Energii Ze Źródeł Odnawialnych, opracowany przez MG i przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2010 r. (<http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Odnawialne+zrodla+energii/Krajowy+plan+dzialan>).

<sup>66</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (tekst mający znaczenie dla EOG).

<sup>67</sup> Dz. U. z 2012 poz. 264, ze zm. Dalej - *Prawo atomowe*.

<sup>68</sup> M.P. z 2014 r. poz. 503 z dnia 24 czerwca 2014 r.

<sup>69</sup> Zgodnie z art. 108 d *Prawa atomowego*, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, Rada Ministrów przyjęła uchwałę nr 15/2014 w dniu 28 stycznia 2014 r.

<sup>70</sup> Poza budową EJ Program Polskiej Energetyki Jądrowej zakładał realizację nowych bloków na węgiel kamienny i brunatny (w Stalowej Woli, Włocławku, Turowie, Koźmierz, Opolu i w Jaworznie) jako inwestycji zdefiniowanych tzn. zadeklarowanych przez inwestorów w ankietach rozsyłanych przez ARE SA, w trakcie przygotowywania przez spółkę w roku 2013 analiz dla MG.

<sup>71</sup> Inwestorami pierwszej EJ mają być spółki kontrolowane przez Skarb Państwa. Główny inwestor PGE SA został wyznaczony do realizacji inwestycji uchwałą nr 4/2009 RM z dnia 13 stycznia 2009 r.

Etap I (1 stycznia 2014 r. – 31 grudnia 2016 r.) ustalenie lokalizacji i zawarcie kontraktu na dostarczenie wybranej technologii dla pierwszej EJ;

Etap II (1 stycznia 2017 r. – 31 grudnia 2018 r.) wykonanie projektu technicznego i uzyskanie wymaganych prawem decyzji i opinii;

Etap III (1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2024 r.) pozwolenie na budowę i budowa pierwszego bloku pierwszej EJ. Rozpoczęcie budowy kolejnych bloków/EJ, rozruch pierwszego bloku o mocy 3 000 MW;

Etap IV (1 stycznia 2025 r. – 31 grudnia 2030 r.) kontynuacja i rozpoczęcie budowy kolejnych bloków/EJ. Zakończenie budowy pierwszej EJ.

Zakończenie budowy drugiej EJ o mocy 3 000 MW planowane jest na 2035 r. Z uwagi na przyjęcie Programu w roku bieżącym (2014 r.), nie wystąpił jeszcze obowiązek jego sprawozdania<sup>72</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 653-660, 665-667, 674-675, 868-870]

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Ze względu na wskazane w PPEJ słabe strony i zagrożenia jego realizacji, oraz z uwagi na stosunkowo wysoki, przewidywany udział energii jądrowej w produkcji energii elektrycznej (ok. 19% w 2030 r.) szczególne znaczenie ma śledzenie postępu prac realizacji Programu i podejmowanie stosownych reakcji w przypadku zagrożenia jego opóźnienia lub rezygnacji z budowy EJ. Należy mieć ponadto na uwadze, że podjęcie budowy elektrowni jądrowej będzie wymagało akceptacji społecznej oraz, że nieznane są obecnie dokładne koszty jej wybudowania, a także nie są sprecyzowane źródła finansowania tej inwestycji. Powyższe czynniki powodują, że PPEJ jest obciążony wysokim ryzykiem wystąpienia okoliczności, które mogą spowodować jego opóźnienie lub brak możliwości realizacji.
2. W obszarze przepisów prawnych nie stworzono dotychczas skutecznych i trwałych mechanizmów pozwalających na podejmowanie przez wytwórców strategicznych decyzji inwestycyjnych o długoletnich skutkach, które służyłyby rozwojowi mocy wytwórczych i tym samym zapobiegałyby niedoborom tych mocy. Żadna z istotnych regulacji prawnych nie została wprowadzona do przepisów w kontrolowanym okresie, co zwiększa stan niepewności dla podmiotów działających na rynku energii elektrycznej.

Ocena  
cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie, mimo nieprawidłowości polegających na długotrwałości procedowania MG nad wdrożeniem rozwiązań niezbędnych dla sektora elektroenergetyki, wskazanych m.in. w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 22 grudnia 2011 r. dotyczącym kontroli wykonania działań w zakresie opracowania oraz realizacji strategii rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej w latach 2008-2011 (III kw.), nr P/11/044 KGP-4101-02-01/2011.

## IV. Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>73</sup> wnioskuje o:

1. Podjęcie działań, w uzgodnieniu z innymi organami administracji rządowej, w celu wypracowania strategii rozwoju mocy wytwórczych w elektroenergetyce, z uwzględnieniem mechanizmów wsparcia dla procesów inwestycyjnych o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania KSE.

<sup>72</sup> Zgodnie z art. 108 c *Prawa atomowego*.

<sup>73</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

2. Zintensyfikowanie prac nad *Polityką energetyczną Polski do 2050 roku*, wraz z właściwym programem działań wykonawczych.
3. Przyspieszenie prac umożliwiających określenie modelu funkcjonowania sektora energetycznego w przyszłości.
4. Wypracowanie instrumentów systemu rynku zdolności *wytwórczych*, tzw. *rynku mocy*.
5. Dokonanie weryfikacji i analizy poprawności przebiegu procesu legislacyjnego w MG, w celu eliminacji przewlekłości prac nad projektami aktów prawnych.
6. Dochowanie staranności związanej z zachowaniem terminów sporządzania lub dokonywania wymaganych aktualizacji, dokumentów, prognoz i sprawozdań, zgodnie z właściwymi przepisami prawa.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 30 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Wicedyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji  
/ - / Michał Wilkowicz