



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KGP.410.008.01.2015
P/15/021

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/021 - Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Sławomir Stoliński, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 96632 z dnia 12.10.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 96613 z dnia 15.09.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Małgorzata Duraj, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 96612 z dnia 15.09.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Filip Byczkowski, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 96649 z dnia 30.10.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Szyszko, Minister Środowiska (od dnia 16.11.2015 r.). Poprzednimi kierownikami jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą byli: Maciej Nowicki, Minister Środowiska (od dnia 16.11.2007 r. do dnia 1.02.2010 r.), Andrzej Kraszewski, Minister Środowiska (od dnia 2.02.2010 r. do dnia 18.11.2011 r.), Marcin Korolec, Minister Środowiska (od dnia 18.11.2011 r. do dnia 27.11.2013 r.), Maciej Grabowski, Minister Środowiska (od dnia 27.11.2013 r. do dnia 15.11.2015 r.). (dowód: akta kontroli str. 9-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli² realizacja przez Ministra Środowiska zadań wynikających z Pakietu energetyczno-klimatycznego³, w tym organizacja i realizacja systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁴, była nieprawidłowa. System EU ETS w Polsce był niewłaściwie przygotowany, a nadzór nad nim Minister

¹ Dalej także: Ministerstwo lub MŚ.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali jest nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie daje prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Zbiór aktów prawnych UE (dyrektyw, rozporządzeń i decyzji), które wprowadzają mechanizmy mające doprowadzić do osiągnięcia celów UE w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i energii. Dalej: PEK.

⁴ Europejski System Handlu Uprawnieniami do Emisji (European Union Emissions Trading Scheme) został ustanowiony dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32, ze zm.) oraz dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 63, ze zm.). Dalej: EU ETS.

Środowiska sprawował nierzetelnie. Prawno-organizacyjne podstawy tego systemu zostały wprowadzone z kilkuletnim opóźnieniem, jednocześnie nie wykorzystano niektórych mechanizmów dopuszczonych przez przepisy UE jako wsparcie dla podmiotów narażonych na zwiększenie kosztów działalności z powodu obowiązków wynikających z wprowadzenia PEK. Opóźnienia we wprowadzaniu regulacji prawnych określających zasady funkcjonowania systemu EU ETS skutkowały tym, że prowadzono działalność gospodarczą w warunkach niepewności, a system EU ETS pozbawiony był niektórych narzędzi egzekwowania obowiązków od emitentów gazów.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najistotniejszymi nieprawidłowościami w skontrolowanej działalności były:

- Opóźnienia w pracach legislacyjnych niezbędnych do funkcjonowania systemu EU ETS oraz spełnienia innych wymogów PEK, spowodowane m.in. niezadowalającą jakością przygotowywanych projektów, wadliwą organizacją procesu uzgodnień (brak koordynacji działań poszczególnych resortów, brak skutecznych mechanizmów rozstrzygania rozbieżności), wprowadzaniem przez Ministra Środowiska do projektów ustaw nowych regulacji, które na etapie uzgodnień międzyresortowych nie były przedstawiane. W efekcie stwierdzonych nieprawidłowości:
 - opóźnienie transpozycji dyrektywy 2009/29/WE na poziomie ustawowym wyniosło ponad 2 lata i 8 miesięcy, ponadto⁵ Minister Środowiska nie wydał rozporządzeń do *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* oraz ustaw powiązanych, co skutkuje nadal brakiem pełnej transpozycji regulacji zawartych w dyrektywie; w efekcie system EU ETS, obowiązujący w obecnym kształcie od początku 2013 r., przez blisko 3,5 roku nie jest w pełni uregulowany w polskim ustawodawstwie,
 - transpozycja całości *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie*⁶ oraz *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*⁷ w zakresie jej art. 1 ust. 10 i 13 nastąpiła z opóźnieniem 1,5 roku w stosunku do wyznaczonego terminu.
- Nierzetelna organizacja prac nad wdrażaniem wymogów PEK, w tym brak działań zapewniających skuteczną współpracę między organami administracji państwowej w celu uzgodnienia wspólnego stanowiska co do projektów ustaw i innych istotnych kwestii (w tym przy opracowaniu dokumentów składających się na wniosek derogacyjny Polski).
- Nierzetelny nadzór nad realizacją zadań w ramach systemu EU ETS, w tym: brak analizy uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej w świetle wymogów PEK oraz zaniechanie monitorowania poszczególnych sektorów gospodarki w tym zakresie; nieprzeprowadzanie analiz dla poszczególnych sektorów i podsektorów przemysłu pod kątem zaistnienia przesłanek uprawniających do wystąpienia do Komisji Europejskiej⁸ o uzupełnienie wykazu

⁵ Według stanu na koniec maja 2016 r.

⁶ Dz. Urz. UE L 8 z 13.01.2009, str. 3; dalej: *dyrektywa 2008/101/WE*.

⁷ Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 63, ze zm.; dalej: *dyrektywa 2009/29/WE*.

⁸ Dalej: KE.

sektorów i podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji⁹; zaniechanie monitorowania realizacji Krajowego Planu Inwestycyjnego¹⁰ na podstawie zebranych danych, ograniczenie nadzoru nad system EU ETS jedynie do rozliczenia bezpłatnych uprawnień należnych z tytułu realizacji inwestycji objętych KPI i niepodjęcie analizy stanu realizacji KPI.

W wyniku wymienionych błędów i zaniechań system EU ETS funkcjonował bez uregulowania wielu istotnych elementów prawno-organizacyjnych, bez określenia wymogów, jakie winni spełniać przedsiębiorcy, a jednocześnie bez nadzoru ze strony Ministra Środowiska. Brak analizy wpływu PEK na konkurencyjność polskiej gospodarki uniemożliwiał z kolei rzetelne rozpoznanie możliwości skorzystania z dodatkowych mechanizmów wsparcia przewidzianych w *dyrektywie 2009/29/WE* (np. rekompensaty dla sektorów o największej emisji gazów).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie obowiązków wynikających z postanowień Pakietu energetyczno-klimatycznego

1.1. Kompletność i terminowość wdrożenia do polskiego prawa regulacji wynikających z PEK

Opis stanu
faktycznego

1.1.1 Transpozycja dyrektywy 2009/29/WE, zmieniającej dyrektywę EU ETS

System EU ETS został ustanowiony na mocy *dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE*¹¹. Dyrektywa ta została transponowana do krajowego porządku prawnego w przepisach *ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji*¹² (obowiązującej od dnia 1.01.2005 r. do dnia 20.06.2011 r.).

W dniu 30.05.2008 r. Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji¹³ przedłożył Dyrektorowi Departamentu Zmian Klimatu i Zrównoważonego Rozwoju¹⁴ MŚ przygotowany przez siebie projekt nowej regulacji ustawowej w postaci *projektu ustawy o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych*. W ramach uzgodnień projektu ustawy, zapoczątkowanych pismem Ministra Środowiska z dnia 2.07.2008 r., Sekretarz Stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaj Dowgielewicz w piśmie z dnia 10.07.2008 r. wskazał iż projektowana ustawa uchyla w całości obowiązującą *ustawę z 2004 r. o handlu uprawnieniami*, która zapewnia transpozycję do polskiego porządku prawnego nie tylko aktów dotyczących handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, lecz również *dyrektywy 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania*¹⁵ oraz *dyrektywy 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów*

⁹ Ucieczka emisji (z ang. *carbon leakage*) – zjawisko polegające na przenoszeniu produkcji powodującej emisję CO₂ z jednego kraju do drugiego. W kontekście EU ETS chodzi o przeniesienie produkcji przez podmioty z sektorów energochłonnych poza UE, a także zmniejszanie wykorzystania istniejących mocy produkcyjnych.

¹⁰ Dalej: KPI.

¹¹ Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32, ze zm.; dalej: *dyrektywa EU ETS*.

¹² Dz. U. Nr 281, poz. 2784, ze zm.; dalej: *ustawa z 2004 r. o handlu uprawnieniami*.

¹³ Dalej także: KASHUE.

¹⁴ Dalej: DZKiZR.

¹⁵ Dz. Urz. UE L 309 z 27.11.2001, str. 1; dalej: *dyrektywa 2001/80/WE*.

*zanieczyszczenia powietrza*¹⁶. Sekretarz KIE przedstawił stanowisko, że przedłożony projekt będzie mógł zostać uznany za zgodny z prawem wspólnotowym jedynie w przypadku jednoczesnego przyjęcia ustawy regulującej kwestie emisji innych zanieczyszczeń niż gazy cieplarniane, zapewniającej transpozycję powyższych dyrektyw, przy czym oba projekty ustaw powinny pozostawać względem siebie komplementarne, a prace nad nimi powinny przebiegać jednocześnie.

W dniu 12.09.2008 r. Podsekretarz Stanu w MŚ Janusz Zaleski przekazał projekt ustawy Sekretarzowi Komitetu Europejskiego RM¹⁷ w celu rozpatrzenia przez KERM. W odpowiedzi z dnia 16.09.2008 r. Sekretarz KIE stwierdził, że projekt ustawy nie uwzględnia podstawowego zastrzeżenia zgłoszonego wcześniej przez UKIE. Wskazał również, iż przedstawiony projekt ustawy jest projektem z licznymi zmianami i który w obecnej formie nie podlega uzgodnieniom. W związku z tym wniósł o uwzględnienie uwag i przedstawienie celem rozpatrzenia przez KERM nowego uzgodnionego projektu.

Po ponownym przekazaniu przez Ministra Środowiska w dniu 14.01.2009 r. Sekretarzowi KERM projektu ustawy Sekretarz KIE w piśmie do Podsekretarza Stanu w MŚ Janusza Zaleskiego z dnia 20.01.2009 r. podtrzymał podstawowe zastrzeżenie dotyczące zgodności projektu ustawy z prawem wspólnotowym i potrzeby rekomendowania Radzie Ministrów łącznie z projektem ustawy dokonującym wdrożenia dyrektywy 2001/80/WE i dyrektywy 2001/81/WE (tj. *projektem ustawy o bilansowaniu SO₂ i NO_x z dużych źródeł spalania*).

Projekt *ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO₂) i tlenków azotu (NO_x) dla dużych źródeł spalania* został skierowany przez Ministra Środowiska do uzgodnień dopiero w dniu 23.07.2009 r. (ze wskazaniem, że prace nad nim warunkują prace nad *projektem ustawy o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*).

W dniu 23.04.2009 r. została wydana dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹⁸. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2009/29/WE państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy do dnia 31.12.2012 r., z tym że przepisy niezbędne do wykonania przepisów art. 9a ust. 2 dyrektywy EU ETS, dodanego na mocy art. 1 ust. 10 dyrektywy 2009/29/WE, oraz przepisów art. 11 dyrektywy EU ETS, zmienionego na mocy art. 1 ust. 13 dyrektywy 2009/29/WE – do dnia 31.12.2009 r.

Wcześniej została wydana dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie¹⁹. Zgodnie z art. 2 ust. 1 zd. 1 ww. dyrektywy 2008/101/WE, państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy nie później niż dnia 2.02.2010 r.

Konieczność przeniesienia do krajowego porządku prawnego regulacji wynikających ze zmian dyrektywy EU ETS (na mocy dyrektywy 2008/101/WE oraz art. 1 ust. 10 i 13 dyrektywy 2009/29/WE) w wyznaczonych terminach została wskazana w piśmie

¹⁶ Dz. Urz. UE L 309 z 27.11.2001, str. 22; dalej: dyrektywa 2001/81/WE.

¹⁷ Dalej także: KERM.

¹⁸ Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 63, ze zm.; dalej: dyrektywa 2009/29/WE.

¹⁹ Dz. Urz. UE L 8 z 13.01.2009, str. 3; dalej: dyrektywa 2008/101/WE.

Podsekretarza Stanu w MŚ Bernarda Błaszczyka z dnia 20.08.2009 r. do Sekretarza RM, Prezesa Rządowego Centrum Legislacji²⁰. Wskazano w nim, iż projekt ustawy został uzupełniony i zostanie ponownie poddany konsultacjom społecznym i uzgodnieniom.

W toku prac prowadzonych nad projektem wewnątrz resortu Departament Prawny²¹ MŚ w dniu 10.12.2009 r. przedstawił prowadzącemu przedmiotowe prace Departamentowi Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery²² uwagi dotyczące przesłanego w dniu 16.11.2009 r. do zaopiniowania *projektu ustawy o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami*. Według DP zaproponowane przepisy ustawy były w dużej części mało precyzyjne, z nieprawidłowym powoływaniem się lub odsyłaniem do decyzji KE.

Projekt ustawy o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych, mającej transponować dyrektywy dokonujące zmian w dyrektywie EU ETS, a także *projekt ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO₂) i tlenków azotu (NO_x) dla dużych źródeł spalania*, został skierowany przez Ministra Środowiska do konsultacji społecznych i uzgodnień w dniu 9.02.2010 r., czyli po upływie terminu transpozycji dyrektywy 2008/101/WE i dyrektywy 2009/29/WE - w zakresie jej art. 1 ust. 10 i 13.

Po uzgodnieniach, w dniu 23.07.2010 r. Podsekretarz Stanu w MŚ Bernard Błaszczyk przekazał Sekretarzowi Komitetu do Spraw Europejskich²³ projekty obu ustaw wraz z tabelami zbieżności i protokołami rozbieżności, wnosząc o przedłożenie do rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu KSE, wskazując na pilność sprawy z uwagi na terminy transpozycji. Stały Komitet RM²⁴ na posiedzeniu w dniu 17.08.2010 r. zdjął z porządku obrad *projekt ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych* i powołał grupę roboczą w składzie: Przewodniczący SKRM, ministrowie środowiska, finansów, gospodarki, spraw zagranicznych i Skarbu Państwa, Prezes RCL i Prezes UOKiK. Zgodnie z ustaleniami nowy tekst projektu ustawy uwzględniający dokonane ustalenia miał zostać skierowany pod obrady SKRM.

W dniu 2.11.2010 r. Minister Środowiska przekazał Sekretarzowi SKRM projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i protokołem rozbieżności z prośbą o przedłożenie do rozpatrzenia przez SKRM. W dniu 8.11.2010 r. Minister Gospodarki wskazał w piśmie do Sekretarza SKRM, iż projekt ustawy nie przewiduje pełnej transpozycji przepisów dyrektywy 2009/29/WE zmieniającej dyrektywę EU ETS w związku z nieopracowaniem przez KE szczegółowych regulacji. Wskazał jednak, że dyrektywa wymusza określoną terminowość działań w państwach członkowskich i brak implementacji w najbliższym czasie może uniemożliwić przydział instalacjom darmowych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w latach 2013-2020 (na podstawie art. 10c oraz 11 tej dyrektywy). W tym samym dniu SKRM zdjął z porządku obrad projekt ustawy, celem dokonania dodatkowych uzgodnień. W dniu 18.11.2010 r. Minister Środowiska przedstawił Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Gospodarki²⁵ stanowisko, według którego implementacja dyrektywy 2009/29/WE odbywa się tylko w zakresie art. 1 pkt 10 i pkt 13.

²⁰ Dalej także: RCL.

²¹ Dalej także: DP.

²² Dalej: DZKiOA.

²³ Dalej także: KSE.

²⁴ Działający na podstawie zarządzenia nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów (M.P. Nr 99, poz. 1171 ze zm.), a od 1 stycznia 2014 r. – na podstawie zarządzenia nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. poz. 986). Dalej: SKRM.

²⁵ Dalej: MG.

W dniu 17.12.2010 r. Minister Środowiska przekazał Sekretarzowi SKRM projekt ustawy (z uzasadnieniem i protokołem rozbieżności) do rozpatrzenia przez SKRM. W dniu 30.12.2010 r. Minister Środowiska zwrócił się do Prezesa RCL o jak najpilniejsze ustalenie terminu prac Komisji Prawniczej nad projektem ustawy i nadanie najwyższego priorytetu pracom, wskazując na zagrożenia dla sektora energetycznego i operatorów lotniczych oraz kolejne decyzje KE w sprawie postępowań przeciwko Polsce.

W dniu 5.01.2011 r. SKRM omówił projekt ustawy, przyjmując ustalenia w odniesieniu do zgłoszonych po dniu 18.12.2010 r. uwag i zobowiązując Ministra Środowiska do opracowania nowego tekstu dokumentu i jego przedłożenia SKRM. Nowy projekt ustawy został przekazany Sekretarzowi RM w dniu 11.01.2011 r. (do projektu został wprowadzony, zgodnie z decyzją Ministra Środowiska, przepis pozwalający na funkcjonowanie mechanizmu przekazywania nadwyżek uprawnień do emisji do krajowej rezerwy). W piśmie przewodnim Minister Środowiska zwrócił się o możliwie najszybsze skierowanie projektu ustawy pod obrady RM ze względu na konieczność przydzielenia uprawnień do emisji przewoźnikom lotniczym, co winno nastąpić do dnia 28.02.2012 r. W dniu 14.01.2011 r. Sekretarz RM zwrócił Ministrowi Środowiska przedłożone materiały, wskazując iż w dniu 5.01.2011 r. SKRM zobowiązał Ministra Środowiska do opracowania nowego tekstu projektu ustawy uwzględniającego przyjęte ustalenia w celu ponownego przedłożenia projektu ustawy pod obrady SKRM. W dniu 17.01.2011 r. Minister Środowiska przekazał nowy tekst projektu z materiałami dodatkowymi Sekretarzowi SKRM.

W dniu 19.01.2011 r. Minister Spraw Zagranicznych zgłosił uwagi do art. 47a projektu (dotyczącego możliwości przeprowadzenia tzw. korekt *ex-post*). Wskazał, iż przyjęte rozwiązania budzą wątpliwości, a sam przepis jest niedopracowany legislacyjnie i wprowadzenie na obecnym etapie prac przepisu w formie wcześniej nieuzgodnionej może spowodować opóźnienie, tymczasem sam projektodawca wskazuje potrzebę szybkiego wejścia w życie ustawy.

W dniu 20.01.2011 r. SKRM przyjął ustalenia co do zgłoszonych uwag i zobowiązał Ministra Środowiska do przedłożenia nowego tekstu projektu. W dniu 26.01.2011 r. Minister Środowiska przekazał SKRM nowy tekst projektu ze zmodyfikowanym art. 47a. Na kolejnym posiedzeniu w dniu 27.01.2011 r. SKRM zobowiązał ministrów środowiska, spraw zagranicznych, gospodarki i skarbu państwa oraz Prezesa RCL do dokonania dodatkowych analiz, przyjmując iż ich przegląd nastąpi pod przewodnictwem Prezesa RCL w dniu 31.01.2011 r. W dniu 3.02.2011 r. SKRM przyjął i rekomendował RM projekt ustawy z odmiennym zdaniem Ministra Finansów dotyczącym przeznaczania środków finansowych pozyskanych z aukcji uprawnieniami do emisji.

W dniu 7.02.2011 r. Minister Środowiska przedłożył *projekt ustawy* Sekretarzowi RM. Minister Spraw Zagranicznych przedstawił w tym samym dniu stanowisko, iż projekt jest zgodny z prawem UE z zastrzeżeniem wejścia jej w życie w terminie, który umożliwi notyfikację wniosków operatorów statków powietrznych KE do dnia 30.06.2011 r. W dniu 15.02.2011 r. RM przyjęła *projekt ustawy*.

Ustawa z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami została uchwalona w dniu 28.04.2011 r., weszła w życie z dniem 21.06.2011 r. i została notyfikowana KE przez Ministra Środowiska w dniu 28.06.2011 r. Ustawa ta dokonywała transpozycji wszystkich przepisów *dyrektywy 2008/101/WE*, na mocy której do systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych włączeni zostali od dnia 1 stycznia 2012 r. operatorzy statków powietrznych. Dokonała też transpozycji *dyrektywy 2009/29/WE* w zakresie:

- art. 1 pkt 10 i 13 (na mocy których dodany został przepis art. 9a ust. 2 i zmieniony przepis art. 11 w dyrektywie *EU ETS*, podlegające transpozycji do dnia 31.12.2009 r.); zgodnie z art. 9a ust. 2 dyrektywy *EU ETS* w brzmieniu nadanym jej dyrektywą 2009/29/WE, w odniesieniu do instalacji prowadzących działania wymienione w załączniku I, które miały być objęte systemem wspólnotowym dopiero od 2013 r., państwa członkowskie miały zapewnić, aby prowadzący takie instalacje przedkładali właściwemu organowi należycie uzasadnione i zweryfikowane przez niezależnego weryfikatora dane dotyczące emisji (w art. 20),
- art. 11 ust. 1 dyrektywy *EU ETS* w brzmieniu nadanym jej dyrektywą 2009/29/WE, na podstawie którego każde z państw członkowskich miało opublikować i przedłożyć KE do dnia 30.09.2011 r. wykaz instalacji na jego terytorium objętych zakresem dyrektywy oraz wszelkich bezpłatnych uprawnień przydzielonych każdej z instalacji na jego terytorium; transpozycja tego przepisu nastąpiła w art. 21 ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami.

W oparciu o delegację z art. 21 ust. 1 ustawy wydane zostało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2011 r. w sprawie procentowego udziału uprawnień do emisji, jakie w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r. mogą zostać przyznane instalacjom objętym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²⁶, które weszło w życie z dniem 27.09.2011 r. Rozporządzenie to, jako stanowiące częściowe wykonanie art. 10a i 10c dyrektywy *EU ETS* w brzmieniu nadanym dyrektywą 2009/29/WE, zostało notyfikowane KE w dniu 7.12.2011 r.²⁷

W oparciu o delegację ustawową z art. 21 ust. 8 ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami zostały wydane dwa rozporządzenia:

- rozporządzenie RM z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie wykazu instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji²⁸, które weszło w życie z dniem 4.04.2014 r.; zostało zmienione na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1.01.2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji²⁹,
- rozporządzenie RM z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1.01.2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji³⁰, które weszło w życie z dniem 11.04.2014 r.; zostało zmienione na mocy rozporządzenia RM z dnia 13 kwietnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji³¹.

(dowód: akta kontroli str. 208-363, 860, 861-866, 955-1883,

²⁶ Dz. U. Nr 203, poz. 1194.

²⁷ Pismo Agnieszki Sosnowskiej, Z-cy Dyrektora DOP z dnia 23.12.2015 r. (znak: DOP-II.0911.6.2015).

²⁸ Dz. U. poz. 439, ze zm.

²⁹ Dz. U. poz. 558.

³⁰ Dz. U. poz. 472, ze zm.

³¹ Dz. U. poz. 555.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Transpozycja całości *dyrektywy 2008/101/WE* oraz *dyrektywy 2009/29/WE* w zakresie jej art. 1 ust. 10 i 13 nie została dokonana w wyznaczonych terminach. Upłynęły one odpowiednio 2.02.2010 r. oraz 31.12.2009 r., a wprowadzenie do krajowego porządku prawnego przepisów mających transponować te regulacje nastąpiło na mocy *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami*, która weszła w życie z dniem 21.06.2011 r. Stanowiło to naruszenie obowiązków traktatowych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie terminowej i pełnej transpozycji dyrektyw, jak również powodowało konieczność prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach niepewności i niestabilności regulacji dotyczących emisji gazów cieplarnianych.

Sposób prowadzenia prac legislacyjnych nad projektem przez Ministra Środowiska nie pozwalał na dotrzymanie wyznaczonych terminów. Projekt *ustawy o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych* w brzmieniu mającym dokonać transpozycji zmian *dyrektywy EU ETS* (w zakresie zmian dokonanych na mocy całości przepisów *dyrektywy 2008/101/WE* oraz art. 1 ust. 10 i 13 *dyrektywy 2009/29/WE*) został skierowany przez Ministra Środowiska do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych dopiero w dniu 9.02.2010 r., czyli już po upływie wymaganego terminu transpozycji wymienionych wyżej przepisów UE.

Na opóźnienie w przyjęciu przepisów mających implementować wymienione dyrektywy we wskazanym zakresie wpłynęły m.in. nieprawidłowości w działaniach Ministra Środowiska, który był organem wnioskującym i podmiotem odpowiedzialnym w toku rządowego procesu legislacyjnego. Najbardziej istotnymi nieprawidłowościami w pracach nad *projektem ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* były:

1) Przewlekłość prac legislacyjnych w Ministerstwie Środowiska.

Prace wewnątrzresortowe zmierzające do uzupełnienia *projektu ustawy o przepisy transponujące dyrektywę 2008/101/WE* i art. 1 ust. 10 i 13 *dyrektywy 2009/29/WE*, w tym uzgadnianie stanowisk między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi MŚ, trwały blisko sześć miesięcy (od sierpnia 2009 r. do końca stycznia 2010 r.). Dokumentacja z tych prac wskazuje na niską jakość pierwotnego projektu, przygotowanego w Departamencie Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery.

W efekcie już na etapie prac w MŚ wystąpiło opóźnienie uniemożliwiające terminową transpozycję przedmiotowych przepisów określających zasady funkcjonowania systemu EU ETS.

2) Przekazywanie do uzgodnień niekompletnej dokumentacji.

Przykładowo, do projektów ustawy przekazanych do uzgodnień przez Ministra Środowiska w dniu 2.07.2008 r. oraz w dniu 9.02.2010 r. nie dołączono tabel zbieżności opracowanych na podstawie dyrektyw, których przepisy były transponowane w przedłożonym projekcie, co stanowiło naruszenie § 10 ust. 4 pkt 1 *uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów*³², a także nie dołączono projektów aktów wykonawczych, których

³² M.P. Nr 13, poz. 221, ze zm.; dalej: *Regulamin pracy Rady Ministrów z 2002 r.* Regulamin ten obowiązywał do dnia 31.12.2013 r. Z dniem 1.01.2014 r. weszła w życie *uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów* (M. P. poz. 979, ze zm.; dalej: *Regulamin pracy Rady Ministrów z 2013 r.*). Zgodnie jednak z przepisem §

obowiązek wydania przewidywał projekt ustawy, co stanowiło naruszenie przepisu § 10 ust. 7a *Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 r.*, zgodnie z którym do projektu ustawy dostosowawczej należało dołączyć projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy.

Skutkowało to wstrzymaniem dalszego procesu legislacyjnego do czasu uzupełnienia przez Ministra Środowiska brakujących dokumentów. NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Z-cy Dyrektora DOP³³, że *Regulamin pracy Rady Ministrów z 2002 r.* nie przewidywał obowiązku przedkładania projektów aktów wykonawczych na etapie procedowania projektu ustawy w ramach uzgodnień międzyresortowych i zgodnie z utrwaloną praktyką projekty aktów wykonawczych były przedkładane członkom RM wraz z projektem ustawy dopiero na etapie kierowania projektu ustawy na posiedzenie RM. Z normy § 10 ust. 7a *Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 r.* w żaden sposób nie wynika bowiem, by dotyczył on projektów aktów prawnych dopiero na etapie kierowania ich na posiedzenie Rady Ministrów. Przepis ten poprzedzał dalej umieszczone w *Regulaminie pracy Rady Ministrów z 2002 r.* przepisy stanowiące o uzgodnieniach (§ 12 i dalsze) i wnoszeniu projektów do rozpatrzenia przez Radę Ministrów (§ 19 i dalsze).

- 3) Kierowanie po dniu 10.07.2008 r., przez sześć miesięcy (do dnia 14.01.2009 r.), kolejnych wersji *projektu ustawy* do uzgodnień i do rozpatrzenia przez KERM, wbrew stanowisku Sekretarza KIE wskazującemu, że *projekt ustawy o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych* będzie mógł zostać uznany za zgodny z prawem wspólnotowym jedynie w przypadku jednoczesnego przyjęcia do krajowego porządku prawnego ustawy regulującej kwestie emisji do powietrza innych zanieczyszczeń niż gazy cieplarniane, zapewniającej transpozycję dyrektywy 2001/80/WE i dyrektywy 2001/81/WE. Minister Środowiska pomijał te sugestie, mimo niezmiennego stanowiska Sekretarza KIE wyrażanego w pismach z dnia 21.07.2008 r., 13.08.2008 r. i 16.09.2008 r.

Przekazywanie przez Ministra Środowiska kolejnych wersji *projektu ustawy o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych* bez projektu regulacji dotyczących kwestii emisji do powietrza innych zanieczyszczeń było działaniem niecelowym, przyczyniającym się do przedłużania prac legislacyjnych. W sytuacji podtrzymywania przez Sekretarza KIE konsekwentnego stanowiska co do dalszych warunków procedowania projektu, koniecznym działaniem Ministra Środowiska winno być wypracowanie z Sekretarzem KIE wspólnego stanowiska w tym zakresie (lub chociaż podjęcie takiej próby). Kierowanie kolejnych wersji projektu ustawy, bez przedstawienia kontrargumentacji względem uprzednich uwag, nie mogło spowodować osiągnięcia zamierzonego przez Ministra Środowiska celu w postaci rozpatrzenia przez KERM przedkładanego projektu.

- 4) Opieszałość i nieskuteczność w uzgadnianiu projektu z innymi resortami.

Robocze spotkanie eksperckie dotyczące projektu ustawy, w związku z brakiem możliwości uzgodnienia uwag i stanowisk w trybie pisemnym, Minister Środowiska zorganizował dopiero w dniu 9.06.2010 r., czyli cztery miesiące po przesłaniu projektu do uzgodnień. NIK wskazuje przy tym nieskuteczność działań w zakresie uzgadniania projektu, bowiem wniesiony po uzgodnieniach przez

170 *Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2013 r.*, do projektów dokumentów rządowych, które przed dniem jego wejścia w życie zostały skierowane do uzgodnień lub konsultacji na podstawie *Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 r.* stosowało się przepisy dotychczasowe.

³³ Pismo znak: DOP-II.0911.6.2015 z dnia 23.12.2015 r.

Ministra Środowiska pod obrady SKRM projekt ustawy był tak dalece nieakceptowalny przez poszczególne resorty, że wymagało to powołania przez SKRM grupy roboczej do wypracowania odpowiedniego projektu. NIK, dzieląc argumentację Z-cy Dyrektora DOP³⁴ o licznych uwagach, wskazuje na to, że taka sytuacja wymagała skorzystania przez Ministra Środowiska z wszystkich dostępnych narzędzi, w tym np. zwołania konferencji uzgodnieniowej lub wnioskowanie do Prezesa RM o podjęcie działań na podstawie art. 12 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³⁵.

Kolejnym elementem przedłużającym prace był fakt skierowania przez Ministra Środowiska projektu ustawy, uwzględniającego ustalenia ze spotkania grupy roboczej w dniu 26.08.2010 r., do rozpatrzenia przez SKRM dopiero po ponad dwóch miesiącach od tego spotkania (w dniu 2.11.2010 r.).

- 5) Wprowadzenie przez Ministra Środowiska do projektu ustawy w dniu 11.01.2011 r. przekazanego Sekretarzowi RM, z pominięciem SKRM, nieuwzględnionego wcześniej w pracach legislacyjnych przepisu przewidującego wprowadzenie mechanizmu przekazywania nadwyżek uprawnień do krajowej rezerwy.

Mechanizm ten wprowadzono do projektu ustawy dopiero na końcowym etapie procedowania, co uniemożliwiło odniesienie się do tej regulacji przez wszystkich opiniujących. Negatywna ocena NIK obejmuje również podtrzymywanie przez Ministra Środowiska stanowiska o umieszczeniu w projekcie ustawy przepisów dotyczących przeprowadzania powyższych korekt *ex-post* w sytuacji gdy w dniu 19.01.2011 r. Minister Spraw Zagranicznych wskazał, iż rozwiązania przyjęte w projektowanym mechanizmie budzą szereg wątpliwości, a sam przepis jest niedopracowany legislacyjnie i wprowadzenie na tym etapie prac legislacyjnych przepisu w formie wcześniej niezgodnionej może spowodować opóźnienie w pracach nad projektem ustawy. NIK wskazuje wyjaśnienia Z-cy Dyrektora DOP³⁶, które potwierdzają nierzetelny sposób procedowania Ministra Środowiska. Według tych wyjaśnień zaproponowane przepisy nie uzyskały akceptacji MSZ nie ze względu na niezgodność z prawem EU, lecz ze względu na niedopracowanie proponowanego rozwiązania pod względem legislacyjnym i wprowadzenie istotnej zmiany na dość zaawansowanym etapie prac.

W ocenie NIK nieuporządkowany sposób procedowania nad tak istotnymi regulacjami świadczy o braku wypracowanej koncepcji zastosowania poszczególnych mechanizmów systemu EU ETS. Należy zauważyć, że Minister Środowiska wycofał się z proponowanego rozwiązania, aby nie przedłużyć jeszcze bardziej procedowania ustawy. Minister Środowiska nie podjął następnie inicjatywy wprowadzenia proponowanych rozwiązań (w ramach odrębnego projektu, który po ewentualnym uzgodnieniu mógł być wniesiony jako projekt ustawy zmieniającej uchwaloną ustawę), co nie opóźniłoby będących na ukończeniu prac nad kompleksowym *projektem ustawy*.

- 6) Nieprzedłożenie wraz z projektem ustawy, skierowanym do Sejmu RP w dniu 22.02.2011 r., niektórych wymaganych aktów wykonawczych. Stanowiło to naruszenie przepisu zawartego w art. 34 ust. 4a *uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP*³⁷.

Przedłożone zostały projekty jedynie dwóch aktów wykonawczych (podlegających wydaniu na podstawie art. 17 ust. 3 i art. 39), podczas gdy

³⁴ Pismo Agnieszki Sosnowskiej, Z-cy Dyrektora DOP z dnia 23.12.2015 r. (znak: DOP-II.0911.6.2015).

³⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.; dalej: *ustawa o Radzie Ministrów*.

³⁶ Pismo Agnieszki Sosnowskiej, Z-cy Dyrektora DOP z dnia 23.12.2015 r. (znak: DOP-II.0911.6.2015).

³⁷ M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: *Regulamin Sejmu*.

przepisy zawierające delegację zawarte były w art. 12 ust. 6, art. 15 ust. 5, art. 21 ust. 1 oraz art. 58 ust. 2. Art. 34 ust. 4a *Regulaminu Sejmu* wymaga, by do uzasadnienia projektu ustawy wykonującej prawo UE, wniesionego przez Radę Ministrów, dołączyć projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy. Brakujące projekty aktów wykonawczych zostały przedłożone w dniu 10.03.2011 r., po wystąpieniu Marszałka Sejmu RP do Prezesa RM.

NIK wskazuje, że DZKiOA (ówczesny departament merytoryczny) przekazał do DP wszystkie niezbędne projekty aktów wykonawczych dopiero w dniu 24.02.2011 r., czyli dwa dni po skierowaniu projektu ustawy do Sejmu. Wskazuje to na nieprzygotowanie w MS projektów wszystkich aktów wykonawczych w terminie umożliwiającym uczynienie zadość dyspozycji art. 34 ust. 4a *Regulaminu Sejmu*.

W efekcie zaniedbań Ministra Środowiska oraz nieprawidłowości w organizacji i realizacji prac nad projektem przedmiotowej ustawy, niemożliwe stało się wypełnienie przez Radę Ministrów obowiązku, określonego w art. 11 ust. 2 *ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w UE*³⁸. RM powinna na tej podstawie wnieść do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo UE, jeżeli termin tego wykonania przekracza 6 miesięcy, nie później niż na 5 miesięcy przed upływem tego terminu. W sytuacji wskazującej na niedotrzymanie odpowiedniego terminu nie zadbano również o spełnienie wymogu art. 11 ust. 3 *ustawy o współpracy z 2004 r.*, a następnie art. 18 ust. 3 *ustawy o współpracy z 2010 r.*, by uzyskać opinię organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu (tj. Komisji do Spraw Unii Europejskiej) w kwestii zaistnienia przesłanki wniesienia projektu ustawy wykonującej prawo UE bez zachowania wskazanych terminów. Minister Środowiska, jako organ wnioskujący dla procedowanego projektu ustawy winien był podjąć działania zmierzające do zasięgnięcia takiej opinii.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Z-cy Dyrektora DOP³⁹, że nie było możliwości zasięgnięcia opinii organu właściwego na podstawie *Regulaminu Sejmu* nie później niż na 5 miesięcy przed upływem terminów transpozycji ze względu na „prace wewnątrzresortowe nad projektem” oraz fakt iż „w okresie 5 miesięcy przed upływem terminów transpozycji ww. dyrektyw nie był jeszcze przyjęty przez Radę Ministrów projekt ustawy dokonujący implementacji ww. aktów unijnych”. Niewniesienie przez Radę Ministrów projektu ustawy nie później niż na 5 miesięcy przed upływem terminu transpozycji (a tym bardziej więc niezakończenie rządowego procesu legislacyjnego do tego czasu) skutkuje obowiązkiem zasięgnięcia opinii wymienionej komisji sejmowej⁴⁰ i obowiązek ten powinien być wykonany niezależnie od prac nad projektem odpowiedniej ustawy.

NIK podziela konkluzje Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu RP z dnia 24.02.2011 r.⁴¹, że Sejm RP znalazł się w sytuacji, w której złożenie projektu ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami po terminie transpozycji przepisów prawa UE do polskiego systemu prawa spowodowało wywarcie na parlament presji czasowej związanej z koniecznością niezwłocznego uchwalenia projektowanej ustawy. W przypadkach tak złożonych i specjalistycznych regulacji niezbędne było

³⁸ Dz.U. Nr 52, poz. 515, ze zm. (dalej: *ustawa o współpracy z 2004 r.*). Z dniem 13.02.2011 r. przepis ten został zastąpiony art. 18 ust. 2 *ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w UE* (Dz. U. Nr 213, poz. 1395; dalej: *ustawa o współpracy z 2010 r.*).

³⁹ Pismo Agnieszki Sosnowskiej, Z-cy Dyrektora DOP z dnia 23.12.2015 r. (znak: DOP-II.0911.6.2015).

⁴⁰ Vide: art. 11 ust. 2 i 3 *ustawy o współpracy z 2004 r.* oraz art. 18 ust. 2 i 3 *ustawy o współpracy z 2010 r.*

⁴¹ Wstępna opinia legislacyjna o rządowym projekcie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z dnia 24.02.2011 r. (znak: BL-1600-46/11).

zapewnienie przez projektodawcę odpowiedniego terminu na rzetelne przeprowadzenie prac na wszystkich etapach postępowania ustawodawczego.

(dowód: akta kontroli str. 208-363, 860, 861-866, 955-1883, 3689-3751, 4212-4275, 8031-8042)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Regulacja art. 20 *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* nie była w pełni zgodna z art. 9a ust. 2 *dyrektywy EU ETS* w brzmieniu nadanym jej *dyrektywą 2009/29/WE* i jej brzmienie zostało wymuszone opóźnieniem transpozycyjnym, wskutek czego do momentu wejścia w życie *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* (tj. dnia 21.06.2011 r.) brak było podstaw prawnych do skutecznego żądania od prowadzących instalację objętą systemem w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1.01.2013 r. przedkładania danych, o których była mowa w art. 9a ust. 2 *dyrektywy*. Sposób transpozycji nie zapewniał także nałożenia na właściwe organy obowiązku przedłożenia ww. danych KE w przepisanych terminach.

W art. 21 *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* dokonana została transpozycja do krajowego porządku prawnego regulacji *dyrektywy 2009/29/WE* dotyczących możliwości bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji na trzeci okres rozliczeniowy rozpoczynający się od dnia 1.01.2013 r. instalacjom w postaci sieci ciepłowniczych i kogeneracji o wysokiej sprawności oraz instalacjom w sektorach narażonych na znaczące ryzyko ucieczki i instalacjom wytwarzania energii elektrycznej. Przepis ten stanowił jedynie transpozycję art. 11 *dyrektywy EU ETS* w brzmieniu nadanym jej *dyrektywą 2009/29/WE*. W praktyce jednak dla dokonania bezpłatnego przydziału uprawnień koniecznym było wdrożenie również art. 10a i 10c *dyrektywy EU ETS* w brzmieniu nadanym jej *dyrektywą 2009/29/WE*. Pomimo, iż formalnie *ustawa z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* nie dokonywała transpozycji w tym zakresie, faktycznie w części tak się stało poprzez odesłanie do „zobowiązań wynikających z przepisów prawa UE”, „przepisów wykonawczych wydanych przez KE na podstawie art. 10a ust. 1” oraz „przepisów wykonawczych wydanych przez KE w celu wdrożenia art. 10c”, jak również poprzez sformułowanie delegacji do wydania rozporządzeń (w art. 21 ust. 1 i 8 *ustawy*).

1.1.2. Transpozycja dyrektywy 2009/29/WE w ramach ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami

Opis stanu
faktycznego

W uzasadnieniu rządowego projektu *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*⁴² wskazano m.in., że brak wprowadzenia przepisów transponujących zmiany w *dyrektywie EU ETS* spowoduje, że polscy uczestnicy systemu nie będą realizowali szeregu nowych obowiązków dotyczących monitorowania emisji i sprawozdawczości, Polska nie wywiąże się z obowiązków państwa członkowskiego w zakresie stosowania korekt przydziałów uprawnień do emisji, prowadzący nowe instalacje nie będą mieli możliwości skorzystania z uprawnień do emisji zgromadzonych w unijnej rezerwie, która została przewidziana jako źródło zaopatrzenia w uprawnienia do emisji dla wszystkich instalacji nowych. Projekt określał m.in. warunki wymiany niewykorzystanych jednostek CER i ERU na uprawnienia do emisji. Wprowadzał m.in. przepisy dotyczące zasad rozliczania realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w KPI i związanych z tym obowiązków sprawozdawczych, akredytowania weryfikatorów zgodnie z rozporządzeniem wydanym na mocy art. 15 *dyrektywy EU ETS*, dyscyplinowania prowadzących instalacje do występowania o zmianę planów monitorowania wielkości emisji, jak również administrowania rachunkami w polskiej części rejestru Unii. Ustawa ta miała za zadanie nie tylko transponować w pełni przepisy *dyrektywy 2009/29/WE*, które do

⁴² Druk sejmowy 3151 z 2015 r.

tej pory nie zostały wdrożone, ale również umożliwić wykonanie 12 decyzji i 9 rozporządzeń KE.

Prace nad przedmiotowym projektem ustawy rozpoczęły się w MŚ w lutym 2012 r. opracowaniem projektu założeń do ustawy. W piśmie DP z dnia 2 lutego 2012 r., w związku z umieszczeniem założeń do projektu ustawy o systemie EU ETS w wykazie prac legislacyjnych RM, z zaplanowanym terminem przyjęcia projektu na marzec 2012 r., a także terminem transpozycji dyrektywy 2009/29/WE przypadającym na dzień 31 grudnia 2012 r., wskazano Z-cy Dyrektora DZKiOA konieczność pilnego skierowania projektu założeń do uzgodnień wewnątrzresortowych.

Założenia przedmiotowego projektu zostały opracowane w MŚ w dniu 5 marca 2012 r., a w dniu 7 marca 2012 r. kierownictwo MŚ przyjęło projekt i skierowało do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych. Zgłoszone uwagi w ramach konsultacji społecznych nad założeniami do ustawy dotyczyły w szczególności konieczności przeznaczania 100% środków pochodzących z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji na cele związane z ochroną klimatu (a ich rozdysponowywanie pozostawione być powinno funduszowi celowemu utworzonemu w celu wspierania inwestycji w odnawialne źródła energii); normatywnego określenia terminu wykorzystania jednostek ERU oraz CER; doprecyzowania zasad przydzielania uprawnień do emisji na podstawie art. 10c dyrektywy EU ETS zmienionej dyrektywą 2009/29/WE. Po rozpatrzeniu projektu przez Komitet ds. Europejskich Minister Środowiska przesłał poprawiony projekt założeń ustawy z dnia 16.04.2012 r. do SKRM, który w dniu 26 kwietnia 2012 r. przyjął następujące ustalenia: Minister Środowiska dodatkowo uzgodni dokument z Ministrem Finansów i Ministrem Gospodarki, przedstawi protokół rozbieżności do rozstrzygnięcia oraz dodatkowe informacje i uzupełni OSR zgodnie z uwagami Wiceprzewodniczącego SKRM, Minister Spraw Zagranicznych odniesie się do zgłoszonych uwag pod względem ich zgodności z prawem UE. MŚ przekazało kolejny projekt założeń w dniu 30.05.2012 r., a po kolejnych uwagach zmieniony projekt założeń ustawy Minister Środowiska przekazał RM w dniu 18.07.2012 r.

MG wniosło o uwzględnienie w projektowanej ustawie pomocy publicznej w formie rekompensat dla przedsiębiorców narażonych na wzrost cen energii spowodowany wdrożeniem trzeciej fazy ETS, możliwej na podstawie art. 10a ust.6 dyrektywy EU ETS (państwa członkowskie mogą przyjąć środki finansowe na rzecz sektorów lub podsektorów, które uznają za narażone na negatywne skutki pośrednie działania systemu EU ETS wynikające ze wzrostu cen energii).

MŚ w dniu 2.08.2012 r. przekazał projekt założeń przyjęty przez Komitet RM z prośbą o przedłożenie pod obrady RM. MG w piśmie z dnia 13.08.2012 r. podtrzymało stanowisko prezentowane we wcześniejszych uwagach w kwestii utworzenia funduszu celowego, do którego trafi co najmniej 50% przychodów pochodzących z aukcji. Argumentowano to m.in. koniecznością realizacji polityki niskoemisyjnej, do czego niezbędne jest zapewnienie stosownej alokacji środków na instrumenty zarówno chroniące przemysł przed negatywnymi skutkami unijnej polityki klimatycznej, jak i pozwalające na trwały rozwój gospodarki niskoemisyjnej. Ponadto podniesiono, że w MG jest opracowywany system rekompensat dla podmiotów energochłonnych istotnie zagrożonych pogorszeniem konkurencyjności, którego wdrożenie będzie wymagało zapewnienia trwałego finansowania. Dla porównania, rząd Niemiec podjął decyzję o przeznaczaniu 100% przychodów z aukcji na cele klimatyczne, w tym znacznej ich części na system rekompensat. W opinii MG, jeśli Polska nie stworzy analogicznego systemu wsparcia, polskie przedsiębiorstwa ze względu na brak rekompensat będą narażone na utratę pozycji

konkurencyjnej, co może prowadzić do zamknięcia działalności lub nie będą mieć środków na prowadzenie inwestycji, które długofalowo obniżyłyby emisyjność ich produkcji.

Na posiedzeniu w dniu 14.08.2012 r. RM przyjęła założenia projektu ustawy z uwzględnieniem zaakceptowanych na posiedzeniu uwag Ministra Skarbu Państwa (w tym zaliczenia inwestycji związanych z energetyką jądrową w poczet wydatków klimatycznych określonych w art. 10 ust. 2 *dyrektywy ETS*), zobowiązując Ministra Środowiska do opracowania w porozumieniu z Sekretarzem RM i RCL tekstu ostatecznego dokumentu, co zostało dokonane w dniu 23.08.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 9358-9846)

RCL w dniu 29.08.2012r. poinformował Ministra Środowiska, że podjął prace nad opracowaniem projektu ustawy, a w dniu 13.12.2012 r. przedstawił wstępny projekt ustawy z 5.12.2012 r. RCL wnosił o dokonanie analizy i przedstawienie merytorycznych rozwiązań do projektu oraz wprowadzenia przepisów pozwalających wykonać wskazane w założeniach rozporządzenia i decyzje UE.

MŚ przedstawiło w dniu 28.01.2013 r. harmonogram prac nad ustawą. Zakładał on przyjęcie projektu ustawy przez RM w czerwcu 2013 r.

Minister Spraw Zagranicznych w piśmie z dnia 11.02.2013 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska Beaty Jacewskiej podnosił, że w dniu 31.01.2013 r. KE postanowiła o wszczęciu przeciwko Polsce w trybie art. 258 TFUE postępowania o naruszenie prawa UE w związku z nieterminową transpozycją *dyrektywy 2009/29/WE* do krajowego porządku prawnego, a w dalszej kolejności możliwe jest wniesienie przez KE do Trybunału Sprawiedliwości UE skargi przeciw Polsce wraz z wnioskiem o nałożenie kar finansowych na podst. art. 260 ust. 3 TFUE. W świetle powyższego zaproponowany harmonogram prac nad ustawą wydawał się zakładać zbyt odległe terminy.

RCL w dniu 27.05.2013 r. przekazał *projekt ustawy* wskazując, że wymaga on m.in. uzgodnienia rozbieżności z Ministrem Gospodarki w zakresie rekompensat finansowych dla przedsiębiorców oraz kwestii związanych z tzw. wnioskiem derogacyjnym. MŚ przekazało do RCL uzupełniony projekt ustawy w dniu 20.09.2013 r. wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji.

Kolejna wersja projektu ustawy została przekazana przez RCL Ministrowi Środowiska w dniu 11.12.2013 r. Uwzględniała ona zmiany prawa UE, a ponadto zmiany merytoryczne zaproponowane przez przedstawicieli MŚ. Niektóre kwestie budziły zdaniem RCL zastrzeżenia, m.in. zakres regulacji związany z wnioskiem derogacyjnym powinien być ponownie przeanalizowany w związku z wydaniem nowej decyzji KE⁴³, projekt wymagał ponadto uzupełnienia o określenie maksymalnego limitu wydatków wyrażonego kwotowo na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy wraz z mechanizmem korygującym⁴⁴. Ponadto RCL zwracał uwagę na utrzymujące się nadal rozbieżności merytoryczne z MG co do wprowadzenia do projektu ustawy systemu rekompensat dla przedsiębiorstw energochłonnych.

W dniu 16.12.2013 r. projekt ustawy został skierowany do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych, które zakończyły się dnia 10.01.2014 r. Uwagi zgłosiło ponad 40 podmiotów. Zgłoszone uwagi i wnioski dotyczyły m.in.:

⁴³ Decyzja Komisji C(2012) 4609 dotycząca wniosku zgłoszonego przez Polskę na podst. art.10c *dyrektywy 2003/87/WE* z dnia 13.07.2013 r.

⁴⁴ Wymóg art. 50 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

- braku przepisów wprowadzających mechanizm rekompensat dla sektorów lub podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji,
- regulacji zawartych w rozdziale 6 ustawy dotyczących zasad przydziału uprawnień do emisji dla instalacji wytwarzających energię elektryczną w okresie 2013-2020.

Minister Spraw Zagranicznych w opinii o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej wskazał m.in., że zawarta w art. 3 pkt 6 definicja nowej instalacji różni się od zawartej w art. 3 lit h) *dyrektywy 2003/87/WE* i nie zawiera zastrzeżenia, że pojęcie to dotyczy instalacji prowadzącej działania wskazane w Załączniku I do *dyrektywy 2003/87/WE* lub działania włączone do systemu wspólnotowego na mocy art. 24 ust. 1 lub 2 *dyrektywy*; proponowana definicja nie uwzględnia ponadto wskazanego w art. 3 lit h) *dyrektywy 2003/87/WE* zastrzeżenia, zgodnie z którym pojęcie „nowej instalacji” ograniczone zostało jedynie do części instalacji objętej rozszerzeniem. W konkluzji MSZ stwierdził, że projektowana ustawa jest niezgodna z prawem UE. Dopiero w dniu 5.08.2014 r. w kolejnej opinii MSZ stwierdził zgodność projektu z prawem UE.

Po dalszych uzgodnieniach, w tym konferencji uzgodnieniowej w dniu 25.02.2014 r. w MŚ, pozostała rozbieżność pomiędzy MG a MŚ (przy sprzeciwie Ministra Finansów wobec stanowiska MG) dotycząca wprowadzenia rekompensat dla przemysłu energochłonnego. Minister Gospodarki proponował, aby źródłem finansowania rekompensat były dochody z aukcji (do 30% dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji uprawnień do emisji). Rekompensaty nie byłyby udzielane w danym roku kalendarzowym, jeśli w roku poprzedzającym cena uprawnień do emisji byłaby niższa niż 25 euro. Uwaga dotycząca wprowadzenia do projektu systemu rekompensat dla przedsiębiorców energochłonnych została podtrzymana przez MG jako rozbieżność pomiędzy Ministrem Środowiska a MG do rozstrzygnięcia przez RM (Komitet rozstrzygnął uwagę na rzecz Ministra Środowiska).

Projekt ustawy z dnia 3.12.2014 r. wraz z projektami trzech rozporządzeń wykonawczych został skierowany przez Ministra Środowiska w dniu 5.12.2014 r. do rozpatrzenia przez RM. W dniu 10.12.2014 r. Minister Środowiska przekazał dodatkowo do Sekretarza RM projekty dwóch rozporządzeń wykonawczych przewidzianych do wydania w związku z tą ustawą. Po wskazaniu przez RCL na potrzebę dołączenia jeszcze projektu rozporządzenia ministra właściwego ds. środowiska na podstawie art. 18 ust. 3 pkt 3 *ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska* (w brzmieniu nadanym przez art. 109 pkt 4 lit. c projektowanej ustawy) Minister Środowiska przekazał odpowiedni projekt w dniu 23.12.2014 r.

RM na posiedzeniu w dniu 30.12.2014 r. przyjęła projekt ustawy i zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu oraz upoważniła Ministra Środowiska do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych. W dniu 12.06.2015 r. ustawa została uchwalona, weszła w życie w dniu 9.09.2015 r.⁴⁵

(dowód: akta kontroli, str. 9847-12052)

W rozdziale 8 *ustawy z 2015 r.* uregulowano aukcje uprawnień do emisji (od art. 49 do art. 50). Ustawa stanowi, że środki uzyskane ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji będą stanowiły dochód budżetu państwa. Zgodnie z art. 10 ust. 3 *dyrektywy 2003/87/WE*, przynajmniej 50% dochodów uzyskanych ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji lub równowartość finansowa tych dochodów powinny zostać wykorzystane wskazane w *dyrektywie* cele. Cele te zostały określone w art. 49 ust. 6 *ustawy*. Art. 10a *dyrektywy EU ETS* (dotyczący bezpłatnych uprawnień dla

⁴⁵ Dz.U. poz. 1223, ze zm. opublikowany 25.08.2015 .

sieci ciepłowniczych, kogeneracji wysokiej sprawności oraz instalacji w sektorach narażonych na znaczące ucieczki emisji) został transponowany w rozdziale 5 ustawy z 2015 r. *Przydział uprawnień do emisji na produkcję inną niż produkcja energii elektrycznej* (od art. 20 do art. 26 ustawy z 2015 r.).

Zharmonizowane zasady rozdziału uprawnień do emisji na produkcję inną niż produkcja energii elektrycznej zostały określone w *decyzji Komisji nr 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady*⁴⁶. Wymagania dotyczące gromadzenia i weryfikacji danych wykorzystywanych na potrzeby przydziału uprawnień do emisji zawarte w decyzji benchmarkowej powinny zostać określone w rozporządzeniach Ministra Środowiska, wydanych na podstawie upoważnień zawartych w art. 21 ust. 5 i 7 ustawy z 2015 r. Do zakończenia kontroli przedmiotowych rozporządzeń nie wydano.

Transpozycja art. 10c dyrektywy 2003/87/WE (derogacja) nastąpiła w rozdziale 6 ustawy z 2015 r. (art. 27-44). Uregulowano w nim zasady i przesłanki przydziału uprawnień do emisji dla instalacji wytwarzających energię elektryczną.

Wskaźniki zgodności dla każdego rodzaju zadań inwestycyjnych zostały określone w załączniku nr 2 do ustawy z 2015 r. *Ustawa z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* nie wprowadziła uregulowań umożliwiających udzielenie rekompensat dla przemysłu energochłonnego i tym samym nie transponowano fakultatywnego przepisu art. 10a ust. 6 dyrektywy *EU ETS*.

Art. 36 ust. 6 pkt 2 ustawy z 2015 r. stanowi, że Minister Środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw energii określi, w drodze rozporządzenia, wzór sprawozdania rzeczowo-finansowego z realizacji zadań znajdujących się w KPI, a także wzory wniosku o zatwierdzenie odpowiednich dla realizacji tych zadań wskaźników zgodności oraz opinii biegłego rewidenta dotyczącej weryfikacji sprawozdania rzeczowo-finansowego. Rozporządzenie nie zostało wydane.

Do końca maja 2016 r. nie zostały także wydane żadne rozporządzenia do ustawy z 2015 r., za których przygotowanie był odpowiedzialny Minister Środowiska. W MŚ trwały prace nad pięcioma rozporządzeniami. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁴⁷ wszystkie projekty rozporządzeń były po uzgodnieniach wewnętrznych i zostały oficjalnie przekazane do Departamentu Prawnego, z którym trwały robocze uzgodnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 8040-8042; 12053-12259; 12301-12307)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Minister Środowiska nie zapewnił dokonania w terminie wynikającym z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2009/29/WE, czyli do dnia 31.12.2012 r., pełnej transpozycji przepisów dyrektywy i powiązanych z nią aktów wykonawczych UE. Wprowadzenie odpowiednich regulacji w ustawie z 2015 r. *o systemie handlu uprawnieniami* nastąpiło z opóźnieniem 2 lat i 8 miesięcy, a konieczne dla transpozycji przepisów UE akty wykonawcze do tej ustawy mimo ponad trzyletniego opóźnienia nie zostały wydane przez Ministra Środowiska do końca maja 2016 r.

W ocenie NIK zbyt późno przystąpiono w MŚ do prac nad projektem założeń do ustawy, a konsekwencją tego były opóźnienia na dalszych etapach prac

⁴⁶ Dz. Urz. UE L 130 z 17.05.2011, str. 1, ze zm. Dalej: *decyzją benchmarkową*.

⁴⁷ Pismo znak DOP-II-0911.3.2015 z dnia 4.11.2015 r.

legislacyjnych. Prace nad projektem założeń do ustawy rozpoczęto w lutym 2012 r., a transpozycja dyrektywy 2009/29/WE była wymagana w terminie do 31 grudnia 2012 r. Przyjęto przy tym nierealistyczny harmonogram planowanych prac legislacyjnych⁴⁸. Założono bowiem m.in., że przyjęcie założeń przez RM nastąpi w pierwszej połowie kwietnia 2012 r. (czyli w ciągu miesiąca), a po kolejnym miesiącu (druga połowa maja 2012 r.) projekt ustawy zostanie przyjęty przez RM i skierowany do prac parlamentarnych. Zakładano przeprowadzenie całego procesu legislacyjnego łącznie z pracami w Sejmie i ogłoszeniem ustawy w ciągu jedynie 5 miesięcy. Faktycznie zajęło to ponad 3 lata i 6 miesięcy. Negatywna ocena podjęcia prac na ustawę dopiero w lutym 2015 r. wynika z faktu, że wcześniej Minister Środowiska nie wypracował decyzji o kierunkach realizacji obowiązków transpozycji przepisów UE (jakie rodzaje mechanizmów systemu EU ETS miałyby być zastosowane w polskim prawodawstwie), a doświadczenia z prac nad *ustawą z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* wskazywały, że proces uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych będzie skomplikowany i długotrwały.

Po uchwaleniu w dniu 12 czerwca 2015 r. *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* Minister Środowiska nie wydał⁴⁹ żadnego z pięciu rozporządzeń:

- *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wymagań dotyczących wyodrębnienia podinstalacji w ramach instalacji, zakresu i sposobu gromadzenia danych do określania początkowej zainstalowanej zdolności produkcyjnej i zainstalowanej zdolności produkcyjnej w instalacji i podinstalacji, sposobu określania historycznego poziomu działalności oraz poziomów działalności, sposobu obliczania wstępnej rocznej liczby uprawnień do emisji, na podstawie art. 21 ust. 5 ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami,*
- *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wymagań w zakresie weryfikacji informacji przekazanych przez prowadzącego instalację, na podstawie art. 21 ust. 7 ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami,*
- *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzoru formularza wniosku o zatwierdzenie wskaźników zgodności odpowiednich dla realizacji danego zadania inwestycyjnego, wzoru formularza sprawozdania rzeczowo-finansowego, wzoru formularza opinii biegłego rewidenta, wzoru formularza informacji o nieponiesieniu w okresie sprawozdawczym kosztów inwestycyjnych, na podstawie art. 36 ust. 6 ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami,*
- *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego zakresu informacji zawartych w raporcie oraz sposobu jego wprowadzenia do Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji, na podstawie art. 7 ust. 7 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji,*
- *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie warunków i sposobu ustalania kosztów ponoszonych w związku z prowadzeniem kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i oszacowania wielkości emisji z instalacji albo z operacji lotniczej, na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska*⁵⁰.

Terminy procedur związanych z zatwierdzaniem wskaźników zgodności zostały ustalone w powyższej ustawie zgodnie z propozycjami Ministra Środowiska, dlatego też niemożliwość pogodzenia tych zadań z opracowaniem w MŚ aktów wykonawczych do ustawy świadczy o nierzetelnej organizacji zadań z tym

⁴⁸ W teście regulacyjnym (stanowiącym załącznik do projektu założeń ustawy zarówno z dnia 5.03.2012r., jak i z dnia 7.03.2012 r.)

⁴⁹ Według stanu na koniec maja 2016 r.

⁵⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 686 ze zm.

związanych. Jako osobę odpowiedzialną za opracowanie projektów wskazywano Z-cę Dyrektora DOP Agnieszkę Sosnowską.

W efekcie wymienionych zaniedbań i nieprawidłowości regulacje krajowe systemu EU ETS, wymagane przez UE od początku 2013 r., nie miały do września 2015 r. niezbędnych podstaw prawnych w formie ustawy, a niektóre istotne dla realizacji obowiązków wynikających z systemu EU ETS rozporządzenia w czwartym roku obowiązywania tych wymogów wciąż nie zostały wydane. Powoduje to ryzyko niepewności regulacji prawnych dotyczących warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy, od których wymaga się od początku 2013 r. wypełniania licznych obowiązków i ograniczeń w prowadzonej działalności gospodarczej, jeśli wiąże się ona z emisją gazów cieplarnianych do powietrza, są pozbawieni przepisów określających szczegółowo sposób wypełniania nałożonych na nich obowiązków. NIK wskazuje, w 2012 r. Minister Środowiska stwierdził: „aby podmioty uczestniczące w systemie handlu uprawnieniami do emisji były gotowe do udziału w trzecim okresie rozliczeniowym 2013-2020 na nowych zdecydowanie bardziej restrykcyjnych od dotychczasowych zasadach, nowa regulacja powinna wejść w życie z końcem 2012 r.”⁵¹.

Brak wydania przedmiotowych rozporządzeń, poza wymienionymi wyżej skutkami dla przedsiębiorców, utrudniał też rzetelną realizację przez Ministra Środowiska zadań związanych z systemem EU ETS, w tym m.in.: wprowadzenie i egzekwowanie ujednoliconego sposobu informowania o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji; egzekwowanie wymagań dotyczących wyodrębnienia podinstalacji oraz zakresu i sposobu gromadzenia danych do określania zdolności produkcyjnej, sposobu określania historycznego poziomu działalności, a w konsekwencji stosowania tzw. decyzji benchmarkowej; egzekwowanie wymagań w zakresie weryfikacji danych przekazanych przez prowadzącego instalację we wniosku o przydział uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, co jest konieczne do rzetelnej oceny wniosku i właściwego podziału uprawnień; standaryzację sposobu przekazywania przez podmioty realizujące inwestycje informacji na temat zadań ujętych w KPI oraz prawidłowe monitorowanie przez Ministrowi Środowiska ich realizacji.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przepisach *ustawy z 2015 r.* nie wprowadzono mechanizmu rekompensat dla przedsiębiorców, wynikającego z art. 10 a *ust.6 Dyrektywy EU ETS*. Nieskorzystanie z tego prawa, należnego państwu członkowskiemu, może pogorszyć pozycję konkurencyjną sektorów polskiej gospodarki emitujących gazy cieplarniane.

Biorąc pod uwagę stosowanie tego mechanizmu w innych krajach UE (np. rząd Niemiec podjął decyzję o przeznaczaniu 100% przychodów z aukcji na cele klimatyczne, w tym znacznej ich części na system rekompensat) rezygnacja z analogicznego systemu wsparcia w Polsce naraża przedsiębiorców na utratę pozycji konkurencyjnej, co może prowadzić do zamknięcia działalności lub brak środków na wprowadzenie rozwiązań zmniejszających emisyjność ich produkcji.

Zdaniem NIK, zgłoszona w toku prac legislacyjnych propozycja Ministra Gospodarki zmierzała do wprowadzenia warunkowego (w zależności od rynkowej ceny uprawnień) stosowania mechanizmu rekompensat i taki mechanizm byłby rozwiązaniem służącym stabilności i przejrzystości warunków prowadzenia działalności gospodarczej, zapewniającym ochronę przed utratą konkurencyjności prowadzonej działalności jedynie w sytuacjach istotnego wzrostu kosztów uprawnień do emisji gazów. Należy dodatkowo wskazać, co podnosił w swej argumentacji Minister Gospodarki, że dostępne analizy nie wskazują, aby do 2020 r. cena

⁵¹ Vide - Pismo MŚ z 1-08-2012 r. znak: BMzw-0230-2/30444/12/MF.

uprawnienia do emisji osiągnęła poziom 20 euro. Tak więc przy zastosowaniu progu 25 euro za uprawnienie dla zastosowania mechanizmu rekompensat istniało bardzo niskie ryzyko obciążenia budżetu państwa kosztami rekompensat w najbliższych latach. Powyższa propozycja MG nie została uwzględniona w projekcie ustawy.

Z-ca Dyrektora DOP Agnieszka Sosnowska stwierdziła w wyjaśnieniach, że w przypadku realnego zagrożenia drastycznym wzrostem kosztów cen uprawnień do emisji istnieje możliwość ponownej analizy zasadności wprowadzenia systemu rekompensat dla przemysłu energochłonnego i wprowadzenia wówczas odrębnej regulacji prawnej. NIK zauważa jednak, że skoro warunkiem wejścia w życie tego systemu jest wydanie pozytywnej decyzji KE o zgodności pomocy publicznej z przepisami rynku wewnętrznego UE, to – jak wskazywał sam DOP w notatce z dnia 10.12.2014 r. – proces negocjacji z KE przy współpracy z UOKiK może trwać nawet kilka lat. W opinii NIK zasadnym byłoby stworzenie i implementacja trwałego mechanizmu, określającego zasady wsparcia przedsiębiorców w sytuacjach istotnego pogorszenia się konkurencyjności prowadzonej działalności w wyniku wzrostu kosztów uprawnień do emisji. Zapewniłoby to stabilność warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz pewność obrotu gospodarczego.

Opis stanu
faktycznego

1.1.3. Realizacja sytemu non-ETS

Pod pojęciem non-ETS rozumie się tę część krajowych emisji gazów cieplarnianych, które nie są objęte systemem ETS. Do systemu non-ETS zalicza się: transport, rolnictwo, odpady, emisje przemysłowe poza ETS oraz sektor komunalno-bytowy z budynkami, małymi źródłami, gospodarstwami domowymi, usługami itp.

Wielkość emisji non-ETS określa się na poziomie państw członkowskich UE. Przyznana Polsce wielkość emisji w okresie 2013-2020 wynosi +14% w stosunku do roku 2005. W związku z tym, że non-ETS dotyczy emisji krajowych, sprawozdawczość i rozliczanie się z corocznych wielkości emisji spoczywa na stronie rządowej. Emisje w zakresie non-ETS podlegają regulacjom *decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych*⁵², a także uszczegóławiającym aktom prawnym⁵³.

Decyzja non-ETS obowiązuje wprost. Zgodnie z art. 7 *decyzji 2009/406/WE* plan działań korygujących powinien zostać opracowany i wdrożony przez państwo członkowskie w przypadku przekroczenia rocznego limitu emisji (po uwzględnieniu mechanizmów elastyczności). Roczne limity emisji państw członkowskich na lata 2013-2020 oraz ich korekty zostały zatwierdzone w 2013 r. w dwóch decyzjach Komisji 2013/162/UE z dn. 26.03.2013 i 2013/634/UE z dnia 31.10.2013 r.

W polskim prawie zagadnienie non-ETS zostało uregulowane przepisami *ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji*⁵⁴, zmienionej *ustawą z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami, a następnie ustawą z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*. *Ustawa z 2015 r.* wprowadziła uregulowania dotyczące m.in. nowych zadań dla KOBiZE, w tym sporządzanie sprawozdań z krajowej rocznej emisji

⁵² Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 136, ze zm., weszła w życie 25-06-2009 r. Dalej: *decyzja non-ETS* (ang. ESD, Effort Sharing Decision).

⁵³ M.in. *decyzja Komisji nr 2013/162/UE z dnia 26 marca 2013 r. określająca roczne limity emisji państw członkowskich na lata 2013-2020 zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE* (Dz. Urz. UE L 90 z 28.03.2013, str.106., notyfikowana jako dokument nr C(2013)1708) oraz *decyzja Komisji nr 2013/634/UE z dnia 31 października 2013 r. dotycząca dostosowania rocznych limitów emisji państw członkowskich na lata 2013-2020 zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE* (Dz. Urz. UE L 292 z 01.11.2013, str. 19, weszła w życie z dniem 4.11.2013 r.).

⁵⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2273, ze zm. - dalej: *ustawa o systemie zarządzania emisjami*.

gazów cieplarnianych nieobjętych systemem EU ETS oraz związanych z nimi sprawozdań z realizacji krajowej polityki w zakresie redukcji emisji w non-ETS i wykorzystania jednostek CER/ERU, a także – w przypadku wystąpienia takiej konieczności – opracowania planu działań korygujących na potrzeby pokrycia deficytu zaistniałego w krajowym limicie. W dodanym rozdziale 6a ustawy o systemie zarządzania emisjami wprowadzono zasady zarządzania krajowym limitem emisji gazów cieplarnianych nieobjętych systemem EU ETS. Na podstawie art. 21c ustawy powinna zostać opracowana strategia optymalizacji pod względem kosztowym i społecznym działania pozwalające wypełnić cele redukcyjne nałożone na Polskę *Decyzją non ETS*. Ustawa wprowadziła przepisy zabezpieczające środki finansowe na nabycie jednostek rocznych limitów emisji.

Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁵⁵ wyniki inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych w Polsce za 2013 r. oraz projekcje emisji gazów cieplarnianych przesłane do Unii Europejskiej, zgodnie z art. 14 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013* w podziale na ETS oraz non-ETS (ESD) wskazują, że przyznany roczny limit emisji dla sektorów non-ETS nie powinien zostać przekroczony do 2020 r. Wyniki przybliżonej inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych w Polsce za 2014 r., przekazane do UE zgodnie z art. 8 *rozporządzenia 525/2013* również wskazują, że roczny limit emisji dla sektorów non-ETS nie został przekroczony.

(dowód: akta kontroli, str. 8043-8044, 8045-8046, 14345-14351)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo stosowania wprost *Decyzji non-ETS*, konieczne było dla jej wykonania dostosowanie przepisów prawa krajowego zarówno na poziomie ustawowym, jak i aktów wykonawczych. Nie zostało to w pełni wykonane w terminie zbliżonym do daty wejścia w życie *Decyzji non-ETS* (po 25.06.2009 r.). Dopiero po wejściu w życie z dniem 9.09.2015 r. uregulowań wynikających z ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami, czyli po sześciu latach, w pełni dostosowano przepisy krajowe do przepisów *Decyzji non-ETS* i powiązanych z nią aktów wykonawczych UE.

1.1.4. Transpozycja dyrektywy CCS

Opis stanu
faktycznego

Technologia wychwytywania CO₂ oraz jego składowanie w formacji geologicznej (Carbon Capture and Storage - CCS)⁵⁶ polega na wychwytywaniu CO₂ z instalacji przemysłowych, przetransportowaniu go do miejsca składowania i zatłoczeniu do odpowiedniej formacji geologicznej.

W MŚ przygotowano projekty przepisów transponujących dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006⁵⁷. Dyrektywa weszła w życie w dniu 25.06.2009 r. Państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania do dnia 25 czerwca 2011 r. (art.39 ust.1 dyrektywy).

Organem odpowiedzialnym w tym zakresie był Minister Środowiska. W dniu 14.08.2009 r. Minister Środowiska skierował wniosek do Prezesa RM o zwolnienie z obowiązku przygotowania założeń do projektu ustawy, jednak propozycja nie uzyskała zgody Sekretarza RM. W związku z tym MŚ opracowało projekt założeń

⁵⁵ Pismo Agnieszki Sosnowskiej Z-cy Dyrektora DOP z dnia 6-11-2015 r. znak DOP-II.0912 2 2015/MBB.

⁵⁶ Dalej: Technologia CCS.

⁵⁷ Dz. U. UE L 140 z 5.6.2009, s.114, ze. zm. Dalej: dyrektywa 2009/31/WE lub dyrektywa CCS.

do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz innych ustaw stanowiących transpozycję dyrektywy CCS. Opracowany projekt założeń został następnie skierowany do uzgodnień wewnętrznych i przyjęty przez Kierownictwo MŚ w dniu 4.11.2009 r.

Po przeprowadzonych konsultacjach i uzgodnieniach międzyresortowych RM na posiedzeniu w dniu 21.07.2010 r. odroczyła podjęcie decyzji w sprawie projektu założeń ustawy, zobowiązując Ministra Środowiska do przeanalizowania w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych sposobów wdrażania w innych krajach UE projektów składowania CO₂ oraz – w razie uznania za zasadne – przygotowania projektu ustawy i skierowania go do rozpatrzenia przez SKRM, a także do przedstawienia wariantów finansowania wdrożenia i realizacji projektów podziemnego składowania CO₂.

Minister Środowiska przesłał w dniu 25.11.2010 r. do Sekretarza RM projekt założeń ustawy, wnosząc o jego skierowanie na najbliższe posiedzenie RM. SKRM na posiedzeniu w dniu 3.02.2011 r. zdjął z porządku obrad założenia do projektu ustawy, zlecając wnioskodawcy opracowanie nowego tekstu, uwzględniającego wszystkie uwagi zgłoszone przez inne ministerstwa. Minister Środowiska przesłał do Sekretarza SKRM nowy projekt założeń ustawy w dniu 8.02.2011 r., który został przyjęty przez SKRM na posiedzeniu dnia 17.02.2011 r. i rekomendowany RM. W dniu 15.03.2011 r. założenia zostały przyjęte przez RM, która zobowiązała Ministra Środowiska do opracowania w porozumieniu z Sekretarzem RM i RCL tekstu ostatecznego dokumentu. W dniu 18.03.2011 r. Minister Środowiska przesłał do Sekretarza RM ostateczną wersję projektu założeń ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 12308-13257)

Projekt ustawy został skierowany do konsultacji społecznych i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 27.08.2012 r., a po ich przeprowadzeniu w dniu 31.12.2012 r. Minister Środowiska skierował projekt ustawy do SKRM, który go przyjął w dniu 10.01.2013 r. W związku z brakiem transpozycji Komisja Europejska wszczęła postępowanie formalne, będące na etapie zarzutów formalnych (naruszenie nr 2011/0909).

Na wniosek Ministra Środowiska o opinię co do możliwego ograniczenia zastosowania dyrektywy CCS wyłącznie do przeprowadzania projektów demonstracyjnych Dyrektor Generalny ds. Zmian Klimatu Komisji Europejskiej Jos Delbeke w piśmie z dnia 28.02.2013 r. stwierdził, że art 4 ust. 1 dyrektywy CCS zezwala państwom członkowskim na ograniczenie zakresu zastosowania dyrektywy, o ile podstawą takiego ograniczenia są obiektywne, podane do wiadomości i przejrzyste kryteria (zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy CCS).

MŚ przygotowało kolejny projekt ustawy (wersja z dnia 1.03.2013 r.) informując jednocześnie, że projekt zawiera różnice pomiędzy założeniami przyjętymi przez RM. RM przyjęła przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw na posiedzeniu w dniu 30.04.2013 r. oraz zdecydowała o skierowaniu projektu do Sejmu, upoważniając Ministra Środowiska do prezentowania stanowiska Rządu w toku prac parlamentarnych.

W OSR stwierdzono m.in., że wprowadzenie Technologii CCS może w dłuższej perspektywie przyczynić się do kontynuacji zastosowania na dużą skalę węgla kamiennego i brunatnego jako podstawowych paliw energetycznych.

(dowód: akta kontroli str.13258-13988)

*Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*⁵⁸ weszła w życie w dniu 24.11.2013 r.

Szczegółowe wymagania, jakie powinien spełniać plan zagospodarowania podziemnego składowiska CO₂ miały określić przepisy wykonawcze. Do 30 października 2015 r. wydano wszystkie wymagane rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli, str.12313-12316, 13989-14344, 14352-14387)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Transpozycja dyrektywy CCS nastąpiła z ponad 4-letnim opóźnieniem.

Według art. 39 ust.1 dyrektywy CCS transpozycja powinna być dokonana do dnia 25.06.2011 r. Tymczasem nowelizacja *Pgg* uwzględniająca postanowienia dyrektywy CCS, została uchwalona w dniu 27.09.2013 r. i weszła w życie z dniem 24.11.2013 r. (z opóźnieniem 2 lat i 5 miesięcy), akty wykonawcze konieczne dla transpozycji tej dyrektywy Minister Środowiska wydał do 30.10.2015 r., przy czym jedno z rozporządzeń weszło w życie dopiero z dniem 2.01.2016 r.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych Rafała Milanda⁵⁹ na te opóźnienia złożyły się przede wszystkim długotrwały proces legislacyjny (konieczność opracowania i procedowania założeń projektu ustawy, a następnie projektu ustawy oraz aktów wykonawczych), a także braki i zmiany kadrowe. W związku z ograniczeniem implementacji, zgodnie z decyzją RM, wyłącznie do projektów demonstracyjnych wychwyty i składowania CO₂, w toku prac legislacyjnych pojawiła się konieczność zasięgnięcia w tej sprawie opinii KE.

NIK, biorąc powyższe pod uwagę, wskazuje iż źródłem opóźnień w transpozycji dyrektywy CCS było niewypracowanie koncepcji wprowadzenia do polskiego prawa zasad stosowania Technologii CCS oraz zakresu przedmiotowego transpozycji dyrektywy CCS na etapie rozpoczęcia prac legislacyjnych (idea ograniczenia przedmiotowego zakresu zmian w polskim prawie istotnie wstrzymała prace) oraz zbyt późne podjęcie prac nad aktami wykonawczymi. Należy podkreślić, że w innych krajach UE zdołano terminowo transponować do porządku krajowego powyższą dyrektywę⁶⁰.

(dowód: akta kontroli, str.12308-12310)

Opis stanu
faktycznego

1.1.5. Transpozycja dyrektywy OZE – udział i rola Ministra Środowiska

Odpowiedzialnym za realizację tego zadania był Minister Gospodarki. Ministerstwami współpracującymi w tym zakresie były resorty, które objęte są przepisami tej regulacji, w tym MŚ.

Udział Ministra Środowiska w pracach legislacyjnych polegał na kilkukrotnym zgłoszeniu uwag do projektu ustawy w toku jego procedowania w ramach uzgodnień międzyresortowych i na kolejnych etapach.

(dowód: akta kontroli str.8492-9357)

W zakresie realizacji dyrektywy OZE - zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2009/28/WE, każde państwo członkowskie do dnia 30 czerwca 2010 r. miało opracować i przekazać KE krajowy plan działań na rzecz wzrostu wykorzystania OZE do 2020 roku. W Polsce *Krajowy Plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*⁶¹ został przyjęty przez RM w dniu 7.12.2010 r., a w dniu 9.12.2010 r. przekazany do

⁵⁸ Dz. U. poz. 1238, ze zm.. Dalej: *Pgg*.

⁵⁹ Pismo znak DGK-II.479.3.2015.MK z dnia 10.11.2015 r.

⁶⁰ Na podstawie informacji z prac IEG (Information Exchange Group) – grupy ds. wymiany informacji na temat implementacji dyrektywy CCS.

⁶¹ Dalej: KPD.

KE. Projekt KPD został przygotowany przez MG, a udział MŚ polegał na zgłoszeniu uwag do projektu w toku jego procedowania. Minister Środowiska zgłosił uwagi w dniu 9.11.2010 r. Do kolejnego projektu KPD, przekazanego przez Ministra Gospodarki w dniu 26.11.2010 r. celem rozpatrzenia przez RM, Minister Środowiska nie składał uwag.

(dowód: akta kontroli str. 8054-8489)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Organizacja prac związanych z wdrożeniem obowiązków wynikających z PEK

Opis stanu
faktycznego

Nadzór nad systemem EU ETS oraz wykonywanie obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych

Sprawowanie nadzoru nad systemem EU ETS przypisane zostało w kolejnych regulacjach ustawowych Ministrowi Środowiska⁶². Ministrowi Środowiska zostało przyznane również uprawnienie do wyznaczenia Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji⁶³. Funkcję tą powierzono Instytutowi Ochrony Środowiska w Warszawie (IOŚ)⁶⁴. IOŚ kontynuował funkcję administratora systemu pod rządami kolejnych regulacji ustawowych – jako Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami⁶⁵.

Nadzór Ministra Środowiska nad systemem EU ETS, poza nadzorem instytucjonalnym sprawowanym nad KOBiZE oraz IOŚ, polegał na sprawowaniu kontroli legalności zezwoleń na emisję gazów cieplarnianych wydawanych w formie decyzji administracyjnych przez organy samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 *ustawy o systemie zarządzania emisjami*, KOBiZE w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku winien przedłożyć Ministrowi Środowiska sprawozdanie z wykonania zadań za poprzedni rok kalendarzowy. Każdorazowo, w okresie objętym kontrolą KOBiZE, przedkładał Ministrowi Środowiska powyższe sprawozdanie w ustawowym terminie. Minister Środowiska nie przeprowadzał kontroli w zakresie zadań wykonywanych przez KOBiZE, o której mowa w art. 5 ust. 4 *ustawy o systemie zarządzania emisjami*.

Stosownie do treści art. 5a *ustawy o systemie zarządzania emisjami*⁶⁶, Minister Środowiska w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku miał obowiązek przedłożyć RM informację o realizacji zadań wynikających z tej ustawy oraz z *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* wraz z wykazem środków wydatkowanych na realizację tych zadań. Minister Środowiska corocznie przedkładał taką informację, przy czym informacje za lata 2012, 2013 i 2014 zostały przedłożone po upływie terminu wynikającego z ustawy (odpowiednio w dniu 15.07.2013 r., 1.07.2014 r. i 21.08.2015 r.). Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁶⁷ przyczyną nieterminowego przedłożenia informacji za rok 2012 i 2014 były „dłuższe prace wewnątrz resortu”.

⁶² Minister Środowiska sprawował nadzór w okresie od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 20 czerwca 2011 r. na podstawie art. 5 ust. 3 *ustawy z 2004 r. o handlu uprawnieniami*, zaś w okresie od dnia 21 czerwca 2011 r. do dnia 8 września 2015 r. na podstawie art. 6 *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami*. W obowiązującej od dnia 9 września 2015 r. *ustawie z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* brak jest przepisu przewidującego wprost zadanie sprawowania takiego nadzoru, jednak w art. 4 i 6 oraz dalszych przepisach Ministrowi Środowiska zostały powierzone zadania stanowiące o odpowiedzialności Ministra Środowiska za funkcjonowanie systemu EU ETS.

⁶³ Dalej: KASHUE.

⁶⁴ Na mocy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 września 2005 r. w sprawie wyznaczenia Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (Dz. U. Nr 186, poz. 1562.); obowiązywało od dnia 13.10.2005 r. do dnia 21.06.2011 r.

⁶⁵ Dalej: Krajowy Ośrodek lub KOBiZE.

⁶⁶ Dodanego z dniem 21.06.2011 r. na podstawie art. 82 pkt 4 *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami*

⁶⁷ Pismo znak: DOP-II.0991.1.2015.1.KD z dnia 23.11.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 12-49)

KOBiZE było zobowiązane do przygotowywania i przedkładania Ministrowi Środowiska dokumentów lub ich projektów określonych w przepisach *ustawy o systemie zarządzania emisjami*⁶⁸. W okresie objętym kontrolą KOBiZE wywiązywało się z tych obowiązków (z zastrzeżeniem 2011 r., w którym raport o wielkościach emisji gazów cieplarnianych i innych substancji za rok poprzedni, podlegający przygotowaniu oraz przedłożeniu w terminie do dnia 30 września każdego roku, został przekazany Ministrowi Środowiska w dniu 3.10.2011 r.).

Minister Środowiska w okresie objętym kontrolą przedkładał KE dokumenty określone w *ustawie o systemie zarządzania emisjami*, których projekty zostały przygotowane przez KOBiZE.

(dowód: akta kontroli str. 12-49, 6271-6273)

Minister Środowiska przedkładał KE dokumenty wymagane na mocy *rozporządzenia 525/2013*, wymienione w art. 4 (strategia rozwoju niskoemisyjnego), art. 7 ust. 1 lit. d (emisje gazów cieplarnianych w wyniku LULUCF⁶⁹), art. 8 (przybliżony wykaz gazów cieplarnianych), art. 13 (sprawozdawczość w zakresie polityk i środków, które ograniczają lub redukują emisje gazów cieplarnianych lub zwiększają ich usuwanie oraz aktualizacje strategii rozwoju niskoemisyjnego), art. 14 (sprawozdawczość w zakresie prognoz dotyczących antropogenicznych emisji według źródeł i usuwania), art. 15 (sprawozdawczość w zakresie krajowych działań przystosowawczych), art. 16 (sprawozdawczość w zakresie wsparcia finansowego i technologicznego na rzecz krajów rozwijających się) oraz art. 18 (raport dwuletni dla konferencji stron *Konwencji Klimatycznej*).

Trzy z ośmiu dokumentów, wymaganych na podstawie *rozporządzenia 525/2013*, były przedłożone KE po upływie wyznaczonego terminu:

- dokument wymieniony w art. 4 *rozporządzenia 525/2013* został przedłożony w dniu 15.01.2015 r. pomimo upływu terminu w dniu 9.01.2015 r.; jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁷⁰ przyczyną opóźnienia był problem z pozyskiwaniem danych z MG, które było odpowiedzialne za wdrożenie strategii,
- dokument wymieniony w art. 13 *rozporządzenia 525/2013* został przedłożony w dniu 10.07.2015 r. pomimo upływu terminu w dniu 15.03.2015 r.; jak wynika z wyjaśnień przyczyną opóźnienia był problem z pozyskiwaniem danych dotyczących prowadzonych polityk z poszczególnych resortów,
- dokument wymieniony w art. 16 *rozporządzenia 525/2013* został przedłożony w 2015 r. w dniu 13.10.2015 r. pomimo upływu terminu w dniu 30.09.2015 r.; jak wynika z wyjaśnień przyczyną opóźnienia był problem z pozyskiwaniem danych dotyczących pomocy klimatycznej z MSZ.

Przepis art. 7 ust. 3 *rozporządzenia 525/2013* nałożył na państwa członkowskie UE obowiązek przygotowywania krajowych inwentaryzacji gazów cieplarnianych (tzw. Krajowy Raport Inwentaryzacyjny lub raport NIR⁷¹) na potrzeby *Konwencji Klimatycznej*⁷² oraz *Protokołu z Kioto*⁷³ i przedkładania ich KE do dnia 15 marca każdego roku. W 2015 r. Minister Środowiska przedłożył raport NIR KE w dniu

⁶⁸ W art. 10 ust. 1 zw. z ust. 2, art. 11, art. 11a ust. 1, art. 11b ust. 1, art. 12 ust. 1, art. 15 ust. 1 oraz w art. 21 ust. 1.

⁶⁹ Sektor LULUCF – ang. *Land Use, Land Use Change and Forestry*, działalności związane z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów oraz leśnictwem.

⁷⁰ Pismo znak: DOP-II.0991.1.2015.1.KD z dnia 23.11.2013 r.

⁷¹ Raporty te przedkładane przez Polskę w obrocie międzynarodowym funkcjonują pn. Poland's National Inventory Report. Submission under UN Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol.

⁷² *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9.05.1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238); dalej: *Konwencja Klimatyczna* lub *Konwencja UNFCCC*.

⁷³ *Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., ratyfikowany w grudniu 2002 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684). Dalej: *Protokół z Kioto*.

6.11.2015 r. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁷⁴ termin przedłożenia raportu NIR w 2015 r. uległ znacznemu przesunięciu z powodu opóźnienia w przygotowaniu nowej aplikacji przez Sekretariat *Konwencji UNFCCC*, która służy do zgłaszania krajowych inwentaryzacji gazów cieplarnianych na forum *Konwencji Klimatycznej* oraz UE.

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska przedkładał KE tożsame do wskazanych powyżej raporty inwentaryzacyjne – za lata 2008, 2009, 2010, 2011 i 2012 wymagane w okresie obowiązywania, poprzedzającej *rozporządzenie 525/2013 - decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotycząca mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania Protokołu z Kioto*⁷⁵ - (na podstawie art. 3 ust. 1 tej decyzji).

Regulacja art. 17 ust. 1 lit. b *rozporządzenia 525/2013* nałożyła na państwa członkowskie Unii obowiązek przygotowywania sprawozdania o wykorzystaniu dochodów uzyskanych w wyniku sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 10 ust. 1 *dyrektywy EU ETS*. Sprawozdania te podlegały przedłożeniu KE w terminie do dnia 31 lipca każdego roku za rok poprzedni. W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska przygotował wymagane sprawozdania za lata 2013 i 2014 i przekazał je w wymaganych terminach (za rok 2013 w dniu 30.07.2014 r. oraz za rok 2014 w dniu 13.07.2015 r.).

W okresie objętym kontrolą nie były przedkładane KE dokumenty sprawozdawcze w zakresie raportowania informacji dotyczących wykorzystania jednostek z tytułu projektów określonych w art. 5 *decyzji non ETS* (art. 17 ust. 1 lit. d *rozporządzenia 525/2013*) oraz uzasadnienia ich wykorzystania (art. 17 ust. 1 lit. a *rozporządzenia 525/2013*). Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁷⁶ informacje takie za lata 2013 i 2014 zostaną przygotowane i przekazane do KE w 2016 r.

Dyrektywa EU ETS w art. 21 nakładała na państwa członkowskie UE obowiązek przedkładania KE sprawozdania ze stosowania jej przepisów – do dnia 30 czerwca każdego roku za rok poprzedni. Minister Środowiska przedłożył wymagane sprawozdania za kolejne lata w dniach: 9.07.2009 r., 1.07.2010 r., 1.08.2011 r., 2.07.2012 r.⁷⁷, 17.07.2013 r., 30.06.2014 r. oraz 30.06.2015 r. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁷⁸ przyczynami opóźnień w złożeniu sprawozdania za rok 2008 i 2010 były „dłuższe niż zakładano prace wewnątrzresortowe oraz międzyresortowe”, zaś w odniesieniu do opóźnienia w złożeniu sprawozdania za rok 2012 – dokument uzgodniony i przyjęty przez KSE został przekazany przez właściwy departament merytoryczny MŚ do Biura Ministra MŚ z prośbą o przedłożenie go do KE w dniu 26.06.2013 r. i przedłożony KE za pomocą narzędzia informatycznego w dniu 17.07.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 12-49, 5568-5569)

Organizacja prac nad wdrożeniem wymogów PEK oraz współdziałanie między organami i podmiotami w zakresie wdrażania i stosowania regulacji wynikających z PEK

Na początkowym etapie prac nad wdrażaniem *dyrektywy 2009/29/WE* podział zadań wynikał przede wszystkim z podziału kompetencji w ramach działów administracji rządowej. Przykładowo, za prace nad kwestiami związanymi z rynkiem energii (derogacja dla energetyki na podstawie art. 10c dodanego *dyrektywą 2009/29/WE*

⁷⁴ Pismo znak: DOP-II-091-5/37400/15/KD z dnia 9.11.2015 r.

⁷⁵ Dz. Urz. UE L 49 z 19.02.2004, s. 1; dalej: *decyzja nr 280/2004/WE*.

⁷⁶ Pismo z dnia 23.11.2013 r. (znak: DOP-II.0991.1.2015.1.KD).

⁷⁷ Dzień 30.06.2012 r. przypadł w dzień ustawowo wolny od pracy.

⁷⁸ Pismo znak: DOP-II.0911.1.2015.10.KD z dnia 18.12.2015 r.

do *dyrektywy EU ETS*) odpowiedzialny był Minister Gospodarki, a po wejściu w życie *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* wszystkie zadania przejął Minister Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 50-61, 370-374, 378-382)

Janusz Zaleski, Podsekretarz Stanu w MŚ w odpowiedzi z dnia 2.07.2010 r. na zapytanie poselskie nr 7130 w sprawie realizacji zapisów *dyrektywy 2009/29/WE* stwierdził, że w dniu 19.06.2009 r. został powołany Zespół ds. wdrażania PEK. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁷⁹ Zespół ds. wdrażania PEK miał zostać powołany w czerwcu 2009 r. - w związku z koniecznością podziału zadań pomiędzy poszczególne resorty, sprawnego wdrażania postanowień PEK oraz potrzebą skutecznego reprezentowania interesów Polski w pracach na forum KE.

Zespół ani formalnie, ani faktycznie nie został utworzony i nie podjął działalności.

W dniu 15.06.2009 r. Dyrektor DZKiOA Tomasz Chruszczow skierował, w imieniu swoim oraz Dyrektora Departamentu Rozwoju Gospodarki i Dyrektora Departamentu Energetyki MG, zaproszenia do KASHUE, Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa Ministerstwa Finansów, Dyrektora Departamentu Unii Europejskiej MF, Dyrektora Departamentu Analiz i Strategii UKIE oraz Z-cy Dyrektora Departamentu Polityki Integracyjnej UKIE na spotkanie robocze poświęcone omówieniu harmonogramu dalszych prac związanych z realizacją działań wynikających z PEK i podziału zadań pomiędzy poszczególne resorty. Było to związane z ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym UE w dniu 5.06.2009 r. regulacji przyjętych w ramach PEK. Spotkanie zostało wyznaczone na dzień 19.06.2009 r. Do pisma załączono dokument zawierający propozycję podziału zadań wynikających z regulacji przyjętych w ramach PEK, opracowany na podstawie materiału przygotowanego przez KASHUE. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁸⁰ Zespół nie został powołany w sposób formalny i jego działania miały charakter roboczy, a po wstępnych ustaleniach dotyczących rozdziału zadań wynikających z PEK pomiędzy zainteresowane resorty nie był zwoływany. Minister Środowiska – według tych wyjaśnień – „wobec braku formalnego umocowania do koordynowania prac zespołu, nie miał możliwości egzekwowania zadań przez inne resorty”.

(dowód: akta kontroli str. 50-61, 5500-5509)

Minister Środowiska nie podjął działań mających na celu uzyskanie uprawnień do koordynowania działań w zakresie wdrażania wymogów PEK. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁸¹ w ciągu całego procesu wdrażania postanowień *dyrektywy EU ETS* współpraca z innymi resortami była prowadzona, uzyskanie dodatkowych uprawnień dla Ministra Środowiska do koordynacji działań przez inne resorty nie wydawało się konieczne, a głównym polem współpracy były organy pomocnicze Rady Ministrów. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasza Buławy⁸² nie zostały ustanowione organy pomocnicze RM dedykowane wdrażaniu wymogów PEK.

(dowód: akta kontroli str. 50-61, 364-369, 378-382)

Minister Środowiska nie podjął innych działań mających na celu wypracowanie form współdziałania z właściwymi organami (w tym w szczególności z Ministrem Gospodarki) i podmiotami w zakresie wdrażania i stosowania regulacji PEK. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁸³ Minister Środowiska ściśle współpracował

⁷⁹ Pismo znak: DOP-II-091-5/37380/15/KD z dnia 4.11.2015 r.

⁸⁰ Pismo znak: DOP-II-091-5/37380/15/KD z dnia 4.11.2015 r.

⁸¹ Pismo znak: DOP-II; brak dalszej części znaku z dnia 23.12.2015 r.

⁸² Pismo znak: DKN.WN.5870.1.2015.AB z dnia 10.12.2015 r.

⁸³ Pismo znak: DOP-II.0991.1.2015.5.KD z dnia 1.12.2015 r.

we wdrażaniu postanowień dyrektywy 2009/29/WE przede wszystkim w ramach procedowania aktów prawnych „zgodnie z zasadami procesu legislacyjnego oraz uzgadniania stanowisk Rządu”.

Minister Środowiska nie występował z wnioskiem o utworzenie organu pomocniczego RM lub Prezesa RM, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, jak również nie wystąpił jako członek RM do Prezesa Rady Ministrów o powołanie zespołu międzyresortowego do wykonania zadań wykraczających poza zakres jego działania, o którym mowa w art. 7 ust. 4 pkt 4 tej ustawy. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁸⁴ w ocenie Ministra Środowiska wdrażanie PEK nie wymagało takiego działania i „zasadniczo nie było znaczących rozbieżności co do kierunków wdrażania dyrektywy EU ETS”. Według wyjaśnień, rozbieżności dotyczyły wydatkowania znaczących kwot z budżetu i kwestie te musiałyby i tak być rozstrzygnięte przez Radę Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 50-55, 57-61, 364-369)

Działalność Pełnomocnika Rządu do Spraw Polityki Klimatycznej

Pełnomocnik Rządu do spraw Polityki Klimatycznej⁸⁵, którym jest Sekretarz Stanu w MŚ, został ustanowiony *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Klimatycznej*⁸⁶. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MŚ, zadania z zakresu sporządzania wniosków i rekomendacji dla Pełnomocnika Rządu realizował Departament Zrównoważonego Rozwoju (DZR).

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DZR, Jacka Mizaka⁸⁷ stanowisko Pełnomocnika Rządu zostało ustanowione z inicjatywy Prezesa RM, a MŚ nie dysponuje dokumentami zawierającymi przesłanki podjęcia tej decyzji i nie zna przyczyn ustanowienia Pełnomocnika Rządu dopiero w listopadzie 2013 r., czyli po upływie czterech i pół roku od przyjęcia aktów normatywnych składających się na PEK. Dyrektor DZR wskazał nadto, że nie zna przyczyn nieuwzględnienia w zadaniach Pełnomocnika Rządu zadań dotyczących inicjowania i prowadzenia prac legislacyjnych w zakresie dotyczącym polityki klimatycznej.

Z informacji przedstawionych przez Zastępcę Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁸⁸ Tomasza Buławę wynika⁸⁹, iż projekt *rozporządzenia ws. Pełnomocnika Rządu* został wniesiony pod obrady Rady Ministrów w dniu 27.11.2013 r. Wnioskodawcą było RCL. Z informacji Wiceprezesa RCL Roberta Brochockiego⁹⁰ oraz z analizy dokumentów wynika z kolei, że RCL otrzymało projekt *rozporządzenia ws. Pełnomocnika Rządu* w trybie roboczym z MŚ w dniu 26.11.2013 r. Potwierdza to treść korespondencji prowadzonej za pomocą poczty elektronicznej w dniu 26.11.2013 r. przez Dyrektora DZR Jacka Mizaka, Podsekretarza Stanu w MŚ Beatę Jaczewską, Sekretarza Stanu w MŚ (późniejszego Pełnomocnika Rządu) Marcina Korolca oraz Prezesa RCL. Z korespondencji tej wynika, iż projekt *rozporządzenia ws. Pełnomocnika Rządu* był opracowywany w MŚ i uczestniczył w tych pracach Dyrektor DZR. Z wiadomości przesłanej w dniu 26.11.2013 r. drogą elektroniczną Prezesowi RCL przez Sekretarza Stanu w MŚ Marcina Korolca wynika, że w dniu 25.11.2013 r. rozmawiał on z Ministrem Środowiska Maciejem Grabowskim, który nie chciał aby Marcin

⁸⁴ Pismo znak: DOP-II.0991.1.2015.5.KD z dnia 1.12.2015 r.

⁸⁵ Funkcję Pełnomocnika pełnili: Marcin Korolec, Sekretarz Stanu w MS (od dnia 27.11.2013 r. do dnia 19.11.2015 r.), a następnie Paweł Salek, Sekretarz Stanu w MS (od dnia 19.11.2015 r.). Dalej: Pełnomocnik Rządu.

⁸⁶ Dz. U. poz. 1392, ze zm.; weszło w życie także z dniem 27.11.2013 r. Dalej: *rozporządzenie ws. Pełnomocnika Rządu*.

⁸⁷ Pismo znak: 23088.51612.49844 z dnia 16.11.2015 r.

⁸⁸ Dalej: KPRM.

⁸⁹ Pismo znak: DKN.WN.5870.1.2015.AB z dnia 10.12.2015 r.

⁹⁰ Pismo znak: RCL.DPTJ.053.24/2015 z dnia 22.12.2015 r.

Korolec jako Pełnomocnik Rządu zajmował się legislacją, stąd też przesyłany w załączeniu projekt *rozporządzenia ws. Pełnomocnika Rządu* zawiera kilka zmian.
(dowód: akta kontroli str. 50-207, 364-369, 370-374, 378-381, 933-954)

W okresie objętym kontrolą Pełnomocnik Rządu nie prowadził działań w zakresie inicjowania i prowadzenia prac związanych z wdrażaniem zobowiązań Polski w obszarze polityki klimatycznej. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP⁹¹ wdrażanie międzynarodowych i unijnych zobowiązań Polski w obszarze polityki klimatycznej odbywało się poprzez prowadzenie prac legislacyjnych związanych z transpozycją *dyrektywy 2009/29/WE*, co nie wchodziło w zakres zadań Pełnomocnika Rządu.

Pełnomocnik Rządu organizował międzyresortowe spotkania koordynacyjne, w których brali udział przedstawiciele resortów zaangażowanych w politykę klimatyczną. Ze sprawozdań z działalności Pełnomocnika Rządu wynika, że przedmiotem tych spotkań były kwestie dotyczące polityki klimatyczno-energetycznej po roku 2020, nie zaś wdrażania PEK i jego wymogów w trwającym okresie rozliczeniowym (2013-2020).

Jak wynika z przywołanych wyżej wyjaśnień Dyrektora DZR Jacka Mizaka wspólne stanowiska, wypracowane i uzgadniane na forum międzyresortowym (o ile zachodziła taka konieczność) były przedkładane przez Pełnomocnika Rządu do akceptacji przez KSE. Pełnomocnik Rządu nie przedkładał projektów dokumentów rządowych, wynikających z zakresu jego działania, do rozpatrzenia przez RM (innych niż sprawozdania ze swojej działalności), gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor DZR – nie zaistniała taka konieczność.

Pełnomocnik Rządu był zaangażowany w koordynację przygotowania i uzgodnienia stanowiska Polski na posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 23-24.10.2014 r., podczas której zostały przyjęte konkluzje określające ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030. Działania te obejmowały również konsultacje z KE oraz państwami UE.

Pełnomocnik Rządu trzykrotnie przedkładał RM sprawozdania ze swojej działalności (w uzgodnieniu z Ministrem Środowiska) – za okresy od dnia 27.11.2013 r. do dnia 30.05.2014 r., od dnia 1.06.2014 r. do dnia 31.12.2014 r. oraz od dnia 1.01.2015 r. do dnia 30.06.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 50-207, 364-369)

Jak wynika z wyjaśnień Sekretarza do Spraw Europejskich, Sekretarza Stanu w MSZ Konrada Szymańskiego⁹² w odniesieniu do działania KSE i Pełnomocnika Rządu nie były ustalane zasady współdziałania pomiędzy tymi organami w sprawach dotyczących PEK, w tym co do podziału zadań i odpowiedzialności. Sekretarz do Spraw Europejskich wskazał, iż KSE działa na podstawie *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich*⁹³ oraz zgodnie z zasadami określonymi w *Regulaminie KSE*⁹⁴ i jest centralnym organem w systemie koordynacji polskiej polityki europejskiej. Na mocy *uchwały nr 15 Rady Ministrów z dnia 26.01.2010 r. w sprawie upoważnienia KSE do rozpatrywania, rozstrzygania lub uzgadniania w sprawach związanych z członkostwem RP w UE*⁹⁵, KSE koordynuje kwestie związane z polityką europejską oraz stanowi forum

⁹¹ Pismo (znak: DOP-II.0991.1.2015.5.KD z dnia 1.12.2015 r.

⁹² Pismo znak: DKSE.085.1.2015.DSw z dnia 9.12.2015 r. Dalej: Sekretarz do Spraw Europejskich

⁹³ Dz. U. Nr 161, poz. 1277; dalej: *ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich*. *Ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich* weszła w życie z dniem 1.01.2010 r. Z dniem tym utraciła również moc uprzednia *ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej* (Dz. U. Nr 106, poz. 494, ze zm.).

⁹⁴ Zawartym w *uchwale nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich* (M. P. z 2015 r. poz. 49).

⁹⁵ M. P. Nr 6, poz. 53, ze zm.; dalej: *uchwała w sprawie upoważnienia Komitetu do Spraw Europejskich*.

podejmowania decyzji, uzgadniania stanowisk oraz prowadzenia dyskusji w sprawach europejskich. Jak wskazał Sekretarz do Spraw Europejskich, zgodnie z § 2 ust. 1 *rozporządzenia ws. Pełnomocnika Rządu*, do zadań Pełnomocnika Rządu należy m.in. prezentowanie stanowiska RP w obszarze polityki klimatycznej na forum międzynarodowym oraz na forum Rady UE, co oznacza, że Pełnomocnik Rządu prezentuje stanowiska, które zostały wcześniej uzgodnione z obowiązującymi procedurami. Wskazał, iż Sekretarz Stanu w MŚ pełniący jednocześnie funkcję Pełnomocnika Rządu wnosił dokumenty celem rozparzenia przez KSE. Z wyjaśnień Sekretarza do Spraw Europejskich wynika także, że ustanowienie Pełnomocnika Rządu nie zmieniło sposobu procedowania KSE w sprawach dotyczących PEK.

(dowód: akta kontroli, str. 1884-1887, 1891-1896)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Minister Środowiska nie zapewnił skutecznej koordynacji prac administracji rządowej w zakresie wdrażania wymogów PEK oraz warunków sprawnej organizacji zadań związanych z wypełnieniem obowiązków wynikających z PEK.

Minister Środowiska nie podjął inicjatywy ustanowienia zespołu międzyresortowego lub organu pomocniczego Rady Ministrów, który byłby właściwy w sprawach wdrażania wymogów PEK. Nie wystąpił w okresie objętym kontrolą z wnioskiem, o którym mowa w art. 7 ust. 4 pkt 4 lub w art. 12 ust. 1 *ustawy o Radzie Ministrów*, po przedłożeniu którego zespół taki lub organ mógłby zostać powołany przez Prezesa Rady Ministrów. Nie podjął też skutecznie innych działań organizujących sprawną współpracę organów administracji rządowej w procesie wdrażania wymogów PEK.

Brak dążenia do ustanowienia mechanizmów współpracy i koordynacji działań administracji rządowej NIK ocenia jako nierzetelne - ze względu na stwierdzone w toku wykonywania zadań związanych z wdrażaniem regulacji PEK opóźnienia oraz istotne rozbieżności pomiędzy resortami co do zastosowania odpowiednich mechanizmów wsparcia dla sektorów gospodarki narażonych na negatywne skutki regulacji PEK.

NIK wskazuje przy tym na podjęcie przez Ministra Środowiska w czerwcu 2009 r. inicjatywy współpracy w ramach tzw. Zespołu ds. wdrażania PEK, która motywowana była – jak stwierdzono w odpowiedzi z dnia 2.07.2010 r. na zapytanie poselskie nr 7130 oraz w wyjaśnieniach dla NIK – koniecznością „podziału zadań pomiędzy poszczególne resorty”, „sprawnego wdrażania postanowień Pakietu w Polsce”, „skutecznego reprezentowania interesów Polski w pracach na forum KE”, „koordynacji działań poszczególnych resortów oraz zapewnienia spójności w realizacji zadań wynikających z implementacji Pakietu”. Inicjatywa ta okazała się jednak nieskuteczna ze względu na brak konsekwencji w działaniach Ministra Środowiska oraz nieskorzystanie ze wskazanych wyżej rozwiązań prawnych, które sformalizowałyby taką współpracę i nadały Ministrowi Środowiska odpowiednie kompetencje.

Na potrzebę nadania Ministrowi Środowiska niezbędnych uprawnień wskazują wyjaśnienia Z-cy Dyrektora DOP, według których „Minister Środowiska wobec braku formalnego umocowania do koordynowania prac, nie miał możliwości egzekwowania zadań przez inne resorty”. NIK podziela powyższe argumenty przemawiające za sformalizowaniem współpracy i ścisłą koordynacją organów administracji w działaniach dostosowawczych do PEK. Jednocześnie NIK stwierdza, że nie znajduje potwierdzenia w ustaleniach kontroli stanowisko Z-cy Dyrektora DOP, według którego wdrażanie PEK nie wymagało takiej koordynacji i „zasadniczo

nie było znaczących rozbieżności co do kierunków wdrażania dyrektywy EU ETS”. Takie rozbieżności były i niezgodnienie stanowisk oraz niepodjęcie decyzji istotnie opóźniało wdrożenie wymogów PEK. Dotyczyło to np. rozbieżności w kwestiach wydatkowania przychodów z aukcji uprawnień do emisji czy też wprowadzenia rekompensat dla przemysłu energochłonnego. Jak przedstawiono w pkt. 1.1. oraz 1.2. wystąpienia, Minister Środowiska nie był w stanie wypracować wspólnego stanowiska organów administracji rządowej co do istotnych kierunków implementacji regulacji UE. Uprzednie uzgodnienie strategicznych celów oraz kierunków realizacji wymogów PEK pozwoliłoby – w ocenie NIK – na sprawniejsze wypracowanie modelu EU ETS w Polsce.

Należy też zauważyć, że Minister Środowiska z własnej inicjatywy spowodował wyłączenie prac legislacyjnych z zakresu działania Pełnomocnika Rządu, co było kolejnym działaniem pozbawiającym Ministra Środowiska narzędzi sprawnego przeprowadzenia zmian legislacyjnych w zakresie obowiązków wynikających z PEK.
(dowód: akta kontroli str. 50-55, 57-64, 208-225, 228-238, 933-954, 5500-5509)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zawarte w *ustawie z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* przepisy zmieniające *ustawę o systemie zarządzania emisjami* (art. 123) nie zmieniły art. 5a tej ustawy, w zakresie wprowadzenia obowiązku przedkładania przez ministra właściwego do spraw środowiska, w określonym terminie, RM informacji o realizacji zadań wynikających z *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*. NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Z-cy Dyrektora DOP⁹⁶, że nie było takiej potrzeby, gdyż wśród katalogu zadań wymienionych art. 3 ust. 2 *ustawy o systemie zarządzania emisjami* znajduje się odesłanie do zadań wynikających z *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*. W opinii NIK art. 3 ust. 2 *ustawy o systemie zarządzania emisjami* stanowi jedynie przepis kompetencyjny, a pozostawienie art. 5a *ustawy o systemie zarządzania emisjami* w dotychczasowym brzmieniu powoduje, iż pomimo zmiany stanu prawnego w zakresie właściwej regulacji krajowej w sprawach funkcjonowania systemu EU ETS, przepis powyższy nakłada wciąż obowiązek przedkładania przez ministra właściwego do spraw środowiska RM informacji o realizacji zadań wynikających z *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami*, która utraciła moc z dniem 9.09.2015 r., a nie nakłada tożsamego obowiązku w odniesieniu do zastępującej ją *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*.

NIK zwraca nadto uwagę na konieczność terminowego przedkładania przez Ministra Środowiska KE dokumentów informacyjnych i sprawozdawczych wymaganych przepisami prawa wspólnotowego. Wskazywane przez MŚ w toku kontroli „dłuższe niż zakładano prace wewnątrzresortowe oraz międzyresortowe” czy problemy w pozyskaniu danych z innych resortów nie mogą stanowić uzasadnienia dla niewłaściwego wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych wobec KE. Trudności powyższe mogą świadczyć o niedostatkach w prowadzonych działaniach zarządczych oraz we współpracy z urzędami innych organów administracji rządowej mających w zakresie właściwości zagadnienia wchodzące w materię PEK, co jest kolejnym argumentem wskazującym potrzebę wzmocnienia koordynacji działań związanych z realizacją wymogów PEK.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie organizację przez Ministra Środowiska prac związanych z wdrożeniem obowiązków wynikających z PEK, w tym faktyczną rezygnację z ustanowienia przejrzystego podziału zadań oraz zasad współpracy i uzgodnień między organami administracji odpowiedzialnymi za kwestie związane z wdrażaniem wymogów PEK.

⁹⁶ Pismo znak: DOP-II.0991.1.2015.1.KD z dnia 23 listopada 2013 r.

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Ministra Środowiska obowiązków sprawozdawczych wobec KE w zakresie wdrażania PEK.

2. Wypełnienie wymagań PEK w II okresie rozliczeniowym (2008-2012)

2.1. Przepisy wykonawcze do ustawy z 2009 r. o systemie zarządzania emisjami

Opis stanu faktycznego

Art. 9 ust. 3 ustawy z 2009 r. o systemie zarządzania emisjami zawiera upoważnienie do wydania przez RM rozporządzenia określającego zakres informacji, w odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarki, jaki powinien być zawarty w prognozach zmian aktywności, przedziałów czasowych, dla których sporządza się te prognozy oraz terminów przekazywania ich ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Procedowanie nad projektem rozporządzenia rozpoczęte w MŚ w 2010 r. nie zostało dotychczas zakończone. Do roku 2013 projekt poddawany był kilkukrotnym uzgodnieniom międzyresortowym. Resorty, w szczególności MG, wskazywały m.in. na istotne rozszerzenie zakresu prognoz aktywności wykraczające poza delegację ustawową, niezrozumiałość zakresu i celu prognozowania wielkości lub trendów dotyczących poszczególnych rodzajów działalności w danym sektorze, dublowanie się informacji, zbyt dużą ich częstotliwość i zbyt krótki termin na przedłożenie. Wskazywano także na konieczność zachowania jednolitości i porównywalności prognoz oraz dokładnego określenia zakresów kompetencji poszczególnych ministrów dla opracowania prognoz itp. MG podnosiło ponadto, że obowiązki określone w projekcie rozporządzenia powodowałyby zbyt duże koszty, na pokrycie których resort ten nie miał wystarczających środków finansowych (do 3 mln zł). W piśmie z 17.04.2013 r. Minister Gospodarki zauważył dodatkowo, że regulacja ta może mieć wpływ na polski przemysł, gdyż upublicznienie sporządzonych na podstawie rozporządzenia prognoz może mieć co najmniej pośredni wpływ na strategiczne decyzje przedsiębiorców oraz nastroje gospodarki jako całości. Uwaga ta została wprowadzona do OSR.

MŚ, po ponownym przekazaniu projektu do zaopiniowania do MG we wrześniu 2014 r. i otrzymaniu uwag z tego resortu, zawiesiło dalsze prace. MG przedstawiło stanowisko, że mając na względzie kalendarz przekazania Raportów Rządowych dla Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (następny w 2018 r.) racjonalnym terminem opracowania pierwszych prognoz aktywności z punktu widzenia przydatności oraz uzasadnionych kosztów jest 1.10.2017 r., co oznacza, że rokiem odniesienia dla pierwszych prognoz powinien być rok 2015.

(dowód: akta kontroli str. 6271-6273, 6284-6286, 14388-14472)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

Procedowanie nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zakresu informacji, jakie powinny być zawarte w prognozach zmian aktywności dla poszczególnych sektorów gospodarki nadal nie ma perspektyw na szybkie zakończenie. MŚ (resort wiodący) nie podejmował od jesieni 2014 r. działań mających na celu kontynuację uzgodnień tego projektu. Biorąc pod uwagę zakres merytorycznych kwestii spornych podnoszonych zwłaszcza przez MG, istnieje

ryzyko, że termin 1.10.2017 r. wskazany przez MG jako najbardziej racjonalny do opracowania pierwszych prognoz aktywności, może okazać się nierealny do dotrzymania.

Należy zauważyć, że prognozy zmian aktywności są niezbędne przy opracowywaniu prognoz wielkości emisji na podstawie art. 12 ust. 2 *ustawy o systemie zarządzania emisjami* - w celu realizacji zadań wynikających z przepisów prawa UE oraz umów międzynarodowych z zakresu ochrony środowiska oraz polityki ekologicznej państwa

(dowód: akta kontroli str. 6271-6273, 6284-6286)

2.2. Prace nad zmianą KPRU na lata 2008-2012 w zakresie zwiększenia liczby bezpłatnych uprawnień do emisji w krajowej rezerwie

Opis stanu
faktycznego

Całkowita emisja w systemie handlu uprawnieniami do emisji w Polsce w okresie 2008-2010 wyniosła ok. 595 mln Mg CO₂, natomiast przydział uprawnień - ponad 608 mln uprawnień do emisji CO₂. Wystąpiła nadwyżka uprawnień w liczbie ok. 13 mln o wartości ok. 150 mln euro. Jednocześnie zapotrzebowanie na uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych z krajowej rezerwy bezpłatnych uprawnień dla instalacji nowych oraz instalacji, w których dokonano zmiany⁹⁷, wynikające z wniosków podmiotów prowadzących instalacje, przekraczało liczbę uprawnień dostępnych w tej rezerwie. Według wyliczeń KOBiZE z sierpnia 2011 r. niedobór uprawnień w krajowej rezerwie, szacowany w czterech wariantach, wyniósł od 10,7 mln do 2,1 mln.

Koncepcja zwiększenia liczby uprawnień do emisji w rezerwie krajowej powstała na etapie prac nad *ustawą z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* i miała zostać zrealizowana poprzez terminową (do końca 2011 r.) nowelizację obowiązującego wówczas *rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2008-2012 dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji*⁹⁸.

W dniu 15.02.2011 r. RM przyjęła projekt *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* i jednocześnie zobowiązała Ministra Środowiska do przedstawienia projektu zmiany *rozporządzenia w sprawie KPRU* (w związku z obowiązkiem wykonania *decyzji KE C (2010) 2468 z 19.04.2010 r.*), a także opinii o możliwości zmiany liczby uprawnień znajdujących się w Krajowej Rezerwie.

Począwszy od kwietnia 2011 r., w MŚ i KASHUE/KOBiZE prowadzone były prace nad zmianą *rozporządzenia w sprawie KPRU* w zakresie korekty wielkości przydziału uprawnień do emisji na rok 2012 (ostatni rok w okresie rozliczeniowym 2008-2012), w celu zwiększenia puli bezpłatnych uprawnień do emisji stanowiących Krajową Rezerwę. Pierwszy projekt *rozporządzenia zmieniającego KPRU* w tym zakresie został przekazany przez KOBiZE do MŚ w sierpniu 2011 r. Wskazano, że przesłanką zmiany wielkości przydziału uprawnień do emisji na rok 2012 są krajowe względy gospodarcze i społeczne oraz zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, co spełnia oczekiwania Ministra Gospodarki i Ministra Skarbu Państwa. Jednocześnie, w uzasadnieniu z 24.08.2011 r. do projektu, wymieniono możliwe problemy prowadzących instalacje, którzy w planach dotyczących zakupu uprawnień w przyszłym, bardziej restrykcyjnym okresie rozliczeniowym brali pod uwagę zaoszczędzone uprawnienia do emisji w okresie 2008-2012. Zdaniem DZKiOA zmiana KPRU mogła w rezultacie narazić Skarb Państwa na odpowiedzialność przewidzianą w obowiązujących przepisach prawa.

⁹⁷ Dalej: Krajowa Rezerwa.

⁹⁸ Dz.U. Nr 202, poz. 1248 ze zm. Dalej: *rozporządzenie w sprawie KPRU*.

Jesienią 2011 r. odbyły się uzgodnienia międzyresortowe i konsultacje społeczne zakończone w końcu listopada 2011 r. Projekt w wersji z 26.10.2011 r. zakładał zwiększenie rezerwy powstałej w wyniku zmiany KPRU o ponad 9,5 mln zł uprawnień. Mechanizm korekty dotyczył wszystkich instalacji i miał na celu uaktualnienie przydziału uprawnień do emisji w 2012 r. na poziomie emisji w roku 2010, a w przypadku prowadzących instalacje, którzy w swoich instalacjach dokonali modernizacji oraz wykazali obniżenie indywidualnego wskaźnika emisji (na jednostkę produktu) korekta liczby uprawnień do emisji miała być mniejsza niż wynikająca tylko z emisji CO₂. W uzasadnieniu do powyższego projektu podano, że tak opracowana metodyka jest bezstronna i jednolita dla wszystkich uczestników systemu EU ETS.

Interesariusze społeczni z kilkunastu sektorów gospodarki przekazali do MŚ około 120 negatywnych opinii, dotyczących zastosowania takiego mechanizmu korekty przydziału uprawnień do emisji na 2012 r. Wśród najczęstszych argumentów wskazywano m.in. naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz i ochrony praw nabytych, naruszenie zasady równego traktowania, sprzeczność korekty ex-post z podstawowymi zasadami systemu EU ETS, brak wystarczającego ustawowego upoważnienia do takiej korekty ex-post, nieuwzględnienie planów produkcyjnych dla instalacji na 2012 r. oraz polityki zarządzania uprawnieniami do emisji w przedsiębiorstwach.

W związku ze stanowiskiem adresatów projektowanych norm Podsekretarz Stanu w MŚ Beata Jacewska podjęła w dniu 5.01.2012 r. decyzję o wstrzymaniu prac nad zmianą KPRU. Projekt rozporządzenia został wycofany z dalszego procedowania.

(dowód: akta kontroli str. 6334-6522, 6269, 6260)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Izba zwraca uwagę na sprzeczność ocen skutków tej samej regulacji, jaką była projektowana korekta wielkości przydziału uprawnień do emisji w 2012 r.

W uzasadnieniu projektu z 24.08.2011 r. *rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie KPRU*, DZKiOA wskazał m.in. na możliwe problemy prowadzących instalacje, którzy w planach dotyczących zakupu uprawnień w przyszłym bardziej restrykcyjnym okresie rozliczeniowym, brali pod uwagę zaoszczędzone uprawnienia w okresie 2008-2012. Zdaniem DZKiOA zmiana KPRU mogła w rezultacie narazić Skarb Państwa na odpowiedzialność przewidzianą w obowiązujących przepisach prawa, z uwagi na poważne ryzyko powstania szkody majątkowej po stronie podmiotów otrzymujących uprawnienia. Tymczasem w OSR do projektu z 26.10.2011 r., zamieszczonej na stronie internetowej RCL podano, że przedmiotowy akt prawny nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa.

2.3. Gospodarowanie pulą uprawnień do emisji znajdującą się w Krajowej Rezerwie na lata 2008-2012 dla instalacji nowych i tych w których dokonano zmiany

Opis stanu
faktycznego

Obowiązująca do 20.06.2011 r. *ustawa z 2004 r. o handlu uprawnieniami* w art. 15 ust. 1 pkt 4 określała, że uprawnienia stanowiące Krajową Rezerwę przeznaczone są na pokrycie ponadplanowego wzrostu zapotrzebowania na uprawnienia. Zgodnie z art. 22 ust. 3 i 4 ww. *ustawy z 2004 r.* uprawnienia do emisji dla instalacji nowych i tych, w których dokonano zmiany - były przyznawane w zezwoleniu wydawanym przez starostę lub marszałka województwa⁹⁹. Stosownie do art. 36 ust. 2 *ustawy*

⁹⁹ Dalej: właściwy organ.

z 2004 r., po otrzymaniu wniosku o wydanie lub zmianę zezwolenia na uczestnictwo w systemie handlu uprawnieniami dla instalacji nowych i instalacji w których dokonano zmiany, właściwy organ był obowiązany uzyskać opinię KASHUE/KOBiZE w zakresie liczby uprawnień z Krajowej Rezerwy.

W ustawie z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami została zawarta delegacja dla Ministra Środowiska i (w art. 17 ust. 3) do wydania rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu rozdziału uprawnień do emisji z krajowej rezerwy na lata 2008-2012. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹⁰⁰ wydanie tego aktu wykonawczego stało się jednak bezzasadne, gdyż w dniu 21.06.2011 r. – w chwili wejścia w życie tej ustawy, łączna liczba uprawnień określona we wnioskach o przyznanie uprawnień do emisji z krajowej rezerwy, będących ówczesnie przedmiotem opiniowania przez KOBiZE, wynosiła 70 142 139 i przekraczała niemal trzykrotnie pulę w Krajowej Rezerwie dla instalacji nowych lub tych, w których dokonano zmian. Stosownie do postanowień art. 93 ust. 1 ustawy z 2011 r. do postępowań wszczętych na podstawie ustawy z 2004 r. o handlu uprawnieniami i niezakończonych ostateczną decyzją przed wejściem ustawy z 2011 r. zastosowanie miały dotychczasowe przepisy.

Pula w Krajowej Rezerwie na okres rozliczeniowy 2008-2012 określona w rozporządzeniu RM w sprawie przyjęcia KPRU¹⁰¹ wynosiła 23 656 640 uprawnień. Pod rządami ustawy z 2004 r. przydzielonych zostało 24 954 877 uprawnień do emisji (nadwyżka powstała z uwagi na zasilenia rezerwy na skutek wyłączeń instalacji). Po wejściu w życie ustawy z 2011 r. do organów wpłynęło 14 wniosków o wydanie z krajowej rezerwy 61 219 uprawnień do emisji. Pula krajowej rezerwy określona w rozporządzeniu w sprawie KPRU została wyczerpana w wyniku realizacji decyzji właściwego organu z dnia 5.01.2012 r. (po pozytywnej opinii KOBiZE z dnia 1.12.2011 r.), na wniosek prowadzącego instalację z 24.08.2010 r.

W związku z brakiem obowiązujących od początku drugiego okresu rozliczeniowego szczegółowych regulacji dotyczących rozdziału uprawnień do emisji z krajowej rezerwy, zastosowanie w tym zakresie miała *Procedura i metodyka opiniowania wniosków o przydział uprawnień do emisji z krajowej rezerwy na lata 2008-2012*, opracowana w KASHUE/KOBiZE w 2007 r., a następnie zaktualizowana w październiku 2010 r. w związku z decyzją KE z 19.04.2010 r.¹⁰² W *Procedurze* usystematyzowano definicje instalacji nowej, zmiany w instalacji, ponadplanowego wzrostu zapotrzebowania na uprawnienia. Przyjęto w niej m.in. zasadę opiniowania wniosków według kolejności ich wpływu do właściwych organów. W celu zapewnienia jednakowego i równego dostępu do Krajowej Rezerwy ustalono regułę stosowania tej samej metodyki, którą zastosowano do określania zapotrzebowania na uprawnienia i wielkości przydziałów, przyjętej na potrzeby opracowania KPRU na okres 2008-2012.

Jak wynika z wyjaśnień Kierownika KOBiZE¹⁰³ w jednym przypadku, mimo negatywnej opinii KOBiZE, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego przyznał średniorocznie 240 900 uprawnień do emisji na drugi okres rozliczeniowy dla Zakładu Przemysłu Wapienniczego „Trzuskawica” SA. Nie było – jak wynika z tych wyjaśnień – przypadku, by prowadzącemu instalację, któremu w zezwoleniu przyznano uprawnienia do emisji z Krajowej Rezerwy, nie zostały wydane żadne uprawnienia. W odniesieniu do 12 instalacji została przekazana tylko część z przydzielonej liczby uprawnień z Krajowej Rezerwy, stosownie do art. 46 ustawy

¹⁰⁰ Pismo z 29.10.2015 r., znak DOP-II-091-5/37327/15KD.

¹⁰¹ Dz.U. z 2008 r. Nr 202, poz. 1248 ze zmianą w Dz.U. z 2012 r., poz. 1264.

¹⁰² Decyzja KE nr 2010 K(2010)2468 dotycząca krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę dnia 8.04.2010 r. zgodnie z Dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

¹⁰³ Pismo z 13.01.2016 r., znak: KO-6000-73-118463/16/SK,TM,PKO.

z 2011 r., według którego w przypadku zasilenia Krajowej Rezerwy (po jej wyczerpaniu) uprawnienia do emisji wydawane są proporcjonalnie do liczby uprawnień określonej w zezwoleniach, które wpłynęły do KOBiZE przed dniem tego zasilenia. Ostatnie wydanie uprawnień do emisji z zasilenia Krajowej Rezerwy nastąpiło 26.04.2013 r.

Według zestawienia sporządzonego przez MŚ na podstawie danych z KOBiZE, w 55 przypadkach z blisko 200 złożonych wniosków (27,5%), KASHUE/KOBiZE wydało negatywną opinię w sprawie przyznania uprawnień z Krajowej Rezerwy na lata 2008-2012. Negatywne opinie były uzasadnione niewypełnieniem przez instalacje ustawowych kryteriów przydziału, głównie z uwagi na to, że zmiany w istniejących instalacjach lub nowe instalacje były dopiero na etapie planów lub w trakcie realizacji, albo zmiany w instalacjach nie powodowały ponadplanowego wzrostu zapotrzebowania na uprawnienia, przekraczającego wielkość przydziału określoną w KPRU, bądź nie spełniały kryteriów kwalifikujących je do uczestnictwa we wspólnotowym systemie.

Łącznie prowadzący instalacje zaskarżyli pięć postanowień KASHUE/KOBiZE, w tym dwie opinie negatywne oraz trzy pozytywne, w których określono przydział uprawnień z Krajowej Rezerwy w mniejszym rozmiarze od wnioskowanego. Zażalenia złożone do trzech pozytywnych opinii zostały w całości uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 6036-6041, 6063-6333, 6315, 6329, 6372-6373)

Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹⁰⁴, w drugim okresie rozliczeniowym nie wystąpiły przypadki, aby z informacji uzyskanych w ramach Krajowego systemu bilansowania i prognozowania gazów cieplarnianych lub innych substancji wynikało, że wielkość emisji powodowała lub mogła powodować przekroczenie krajowego pułapu emisji. W związku z powyższym nie zastosowano procedury, określonej w art. 15-16 ustawy z 2009 r. o systemie zarządzania emisjami polegającej na opracowaniu krajowego i sektorowego planu redukcji emisji.

(dowód: akta kontroli str. 6271)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nieudzielenie ze strony MŚ pisemnej akceptacji do zaktualizowanej w październiku 2010 r. *Procedury i metodyki opiniowania wniosków o przydział uprawnień do emisji z krajowej rezerwy na lata 2008-2012* było działaniem nierzetelnym.

Kierownik KASHUE/KOBiZE dwukrotnie zwracał się do Dyrektora DZKiOA o taką akceptację w pismach z dnia 19.07.2010 r. oraz 29.10.2010 r. Z-ca Dyrektora DZKiOA powiadomił Kierownika KASHUE/KOBiZE w piśmie z 12.10.2010 r., że departament zarekomenduje Ministrowi Środowiska zaakceptowanie procedury. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹⁰⁵, zgodnie z informacjami uzyskanymi z KOBiZE, informacja o akceptacji tego dokumentu została przekazana ustnie Kierownikowi KASHUE/KOBiZE przez ówczesnego Dyrektora DZKiOA.

W sytuacji braku uregulowania w ustawie o systemie handlu oraz stosownym rozporządzeniu Ministra Środowiska zasad przydziału uprawnień do emisji z Krajowej Rezerwy, celowe byłoby, aby opracowany i zaktualizowany przez KASHUE/KOBiZE dokument określający procedurę i metodykę opiniowania wniosków o przydział uprawnień - uzyskał formalną akceptację Kierownictwa MŚ. W sytuacji opóźnień w opracowaniu odpowiednich aktów prawnych, Minister Środowiska powinien zadbać o rzetelność i transparentność procedury przydzielania

¹⁰⁴ Pismo z 13.11.2015 r., znak DOP-II-091-5/37440/15/KD.

¹⁰⁵ Pismo z 13.11.2015 r., znak DOP-II-091-5/37440/15/KD.

uprawnień z Krajowej Rezerwy i podjąć merytoryczną decyzję w kwestii opracowanych przez KOBiZE procedur w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 6284-6286, 6272, 6314-6333)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

3. Działania administracji rządowej w zakresie wypełniania wymagań PEK w III okresie rozliczeniowym 2013-2020

3.1. Aukcje uprawnień do emisji w III okresie rozliczeniowym

Polska, w oparciu o art. 30 ust. 1 *Rozporządzenia nr 1031/2010*¹⁰⁶, podjęła decyzję o nieuczestniczeniu we wspólnym działaniu, określonym w art. 26 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, oraz wyznaczeniu własnej platformy aukcyjnej w celu sprzedaży na aukcji uprawnień, które nie zostały przydzielone jako bezpłatne. Polska poinformowała KE o powyższej decyzji w dniu 18.02.2011 r., tj. w terminie zgodnym z art. 30 ust. 4 *rozporządzenia nr 1031/2010*.

Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹⁰⁷, głównym powodem podjęcia decyzji o utworzeniu krajowej platformy aukcyjnej była kwestia bezpieczeństwa budżetowego podnoszona przez Ministra Finansów. Departament Unii Europejskiej w MF, na prośbę MŚ, przedstawił ocenę korzyści i kosztów wyboru platformy sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ w ramach trzeciego okresu rozliczeniowego. Zdaniem MF, kluczowym problemem dla Polski byłaby możliwość utraty wpływu na pobór, a w przyszłości na sposób i cele wydatkowania wpływów z aukcji uprawnień do emisji CO₂ i w związku z tym opowiedziało się ono za promowaniem platformy krajowej, co miało zapewnić polskiemu rządowi zachowanie pełnej kontroli nad przepływem środków z aukcji, stanowiących dochód budżetu państwa. MF nie dokonało analizy korzyści i kosztów wynikających z dokonania wyboru pomiędzy ustanowieniem krajowej platformy aukcyjnej lub dołączeniem przez Polskę do centralnej platformy aukcyjnej, ponieważ jak wskazało, znacząca część takiej analizy obejmowałaby porównanie kosztów funkcjonowania dwóch nieistniejących jeszcze rozwiązań informatycznych.

MŚ nie zlecało, ani nie korzystało z innych dodatkowych analiz odnoszących się do wyboru platformy aukcyjnej.

W *Informacji na temat możliwych sposobów prowadzenia aukcji uprawnień do emisji w ramach systemu EU ETS wraz z rekomendacją odnośnie sposobu sprzedaży uprawnień przez Polskę*¹⁰⁸ Ministerstwo wskazało, że sprzedaż uprawnień przez własną platformę krajową będzie generowała wyższe koszty dla budżetu państwa niż przystąpienie do platformy wspólnotowej, jednak nie było możliwe oszacowanie porównawcze kosztów funkcjonowania dwóch możliwych do wyboru wariantów prowadzenia aukcji przez Polskę.

Rekomendacja Ministra Środowiska w zakresie wyboru platformy krajowej została w dniu 11.02.2011 r. przyjęta przez KSE, a następnie RM w dniu 15.02.2011 r. podjęła decyzję o wyznaczeniu przez Polskę własnej platformy aukcyjnej.

¹⁰⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12.11.2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L 302 18.11.2010 str. 1, ze zm.).

¹⁰⁷ Pismo z 1.12.2015 r., znak DOP-II.0991.1.2015.3.KD

¹⁰⁸ Dokument przekazany Z-cy Dyrektora Departamentu Współpracy z Zagranicą w MŚ przy piśmie z dnia 9.02.2011 r., znak DZKiOApek-078-23/5878/11/PR, w celu przedłożenia do rozpatrzenia przez KSE.

Polska w celu sprzedaży własnej części uprawnień, do momentu uzyskania wpisu do wykazu, zgodnie z art. 30 ust. 7 *Rozporządzenia KE nr 1031/2010*, korzysta z Europejskiej Giełdy Energii¹⁰⁹ w Lipsku na podstawie umowy z 20.08.2013 r. zawartej w imieniu Skarbu Państwa przez Ministra Środowiska.

W myśl art. 49 ust. 4 *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*, funkcję prowadzącego aukcję, tj. podmiotu wyznaczonego do sprzedaży uprawnień na aukcji w imieniu Polski, pełni KOBiZE.

(dowód: akta kontroli str. 4333-4334, 4383-4385, 4444-4445, 5764-5799, 6015-6020, 6030-6033, 7800, 7803-7804, 7814-7831)

Środki uzyskiwane ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji przekazywane są bezpośrednio na rachunek budżetu państwa w Narodowym Banku Polskim, którego dysponentem jest Minister Środowiska.

Dochody ze sprzedaży polskich uprawnień do emisji na aukcji w ramach platformy wspólnotowej w latach 2013-2015 wyniosły odpowiednio: 1 012 890,0 tys. zł, 323 016,3 tys. zł oraz 547 928,1 tys. zł, (dochody te zaplanowano w wysokościach odpowiednio: 942 000,0 tys. zł, 1 023 592,0 tys. zł i 380 444,0 tys. zł). W tych latach Polska sprzedała odpowiednio 51 249 500, 13 335 000 oraz 17 125 500 uprawnień do emisji. W 2013 r. odbyło się 14 aukcji polskich uprawnień do emisji, w 2014 r. – trzy, a w 2015 r. – siedem. W 2014 r., zgodnie z kalendarzem aukcji ustalonym pomiędzy Polską, Komisją Europejską i EEX, planowano 13 aukcji, na których Polska planowała sprzedaż łącznie 55 565 000 uprawnień do emisji. Kalendarz aukcyjny został zmodyfikowany w związku z wprowadzeniem mechanizmu czasowego usunięcia z rynku UE 900 mln uprawnień do emisji w latach 2014-2016 (tzw. backloading)¹¹⁰.

Cele, na które powinna być przeznaczona co najmniej połowa środków pieniężnych uzyskanych z aukcji w danym roku kalendarzowym lub ich równowartość, zostały wymienione w art. 49 ust. 6 i 7 *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*. Nie zostały natomiast określone szczegółowe zasady podziału tych środków. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹¹¹ środki uzyskane ze sprzedaży uprawnień do emisji, stanowiące dochód budżetu państwa, „nie są znaczone”, więc nie jest możliwe stwierdzenie, na jaki konkretnie cel zostały przeznaczone. Minister Finansów w piśmie do Sekretarza Stanu w MŚ, powołując się na zasadę jedności materialnej budżetu, tj. braku powiązania wpływów do budżetu z danych źródeł z określonymi wydatkami, wskazał iż wpłaty dokonywane do budżetu państwa, w tym z aukcji uprawnień do emisji, powiększając dochody budżetu państwa umożliwiają pokrycie wydatków związanych z realizacją głównych funkcji państwa bez szczegółowego określania celów na jakie zostaną przeznaczone.

Sprawozdania z wykorzystywania dochodów ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji¹¹² w latach 2013 i 2014 zostały przekazane do KE, odpowiednio 30.07.2014 r. i 13.07.2015 r., tj. przed upływem terminów określonych art. 17 ust. 1 lit. b i c *rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 525/2013*¹¹³.

¹⁰⁹ European Energy Exchange (EEX).

¹¹⁰ Zgodnie z *rozporządzeniem Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25.02.2014 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013- 2020* (Dz.Urz. UE L 56 26.02.2014 . str. 11).

¹¹¹ Pismo z 22.12.2015 r., znak DOP-II.0911.5.2015.AZ

¹¹² Sprawozdanie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*, dotyczące wykorzystywania w poprzedzającym roku kalendarzowym środków przeznaczonych na cele i polityki wskazane w art. 49 ust. 6 i 7 tej ustawy, dalej: Sprawozdanie z wykorzystywania dochodów ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji.

¹¹³ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21.05.2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu oraz uchylającym decyzję nr 280/2004/WE* (Dz.Urz.UE L 165 str.13).

(dowód: akta kontroli str. 4384-4386, 4445-4446, 4453, 5614-5617, 5800-5816, 5862-6019, 6032-6034)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Minister Środowiska nie zadbał o wypracowanie strategii wykorzystania środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji, określającej główne cele oraz szczegółowe zasady podziału tych środków.

Choć dyrektywa *EU ETS* w art. 10 ust. 3 wymienia dziewięć celów, na które mogą być przeznaczone środki uzyskane ze sprzedaży na aukcji uprawnień, to w latach 2013-2014 większość środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień została przeznaczona na jeden cel – termomodernizację budynków. Zdaniem NIK, skoro celem systemu *EU ETS* jest zmniejszenie wielkości emisji gazów cieplarnianych, to środki uzyskane w wyniku sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ na aukcji powinny zostać w większym stopniu przeznaczone na wsparcie podmiotów, które podejmują wysiłki związane z modernizacją prowadzonych instalacji, celem zwiększenia ich wydajności przy jednoczesnym zmniejszeniu wielkości emisji.

2. W sprawozdaniu z wykorzystywania dochodów ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji za 2013 r. zostały ujęte wypłaty dla czterech projektów realizowanych w ramach programu *System zielonych inwestycji*¹¹⁴ na łączną kwotę 232,1 tys. zł.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora DOP¹¹⁵ środki pozyskane w ramach sprzedaży jednostek AAU¹¹⁶, zasilające następnie *System zielonych inwestycji*, wpisują się w zakres raportowania wydatkowania równowartości 50% wpływów z aukcji uprawnień do emisji, o ile są wydatkowane na cele zapisane w dyrektywie *EU ETS* i należy traktować je jako środki krajowe. W opinii Ministerstwa, pojęcie „równowartość środków pieniężnych uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji” obejmuje swoim zakresem wszystkie środki krajowe wydatkowane na cele wyszczególnione w dyrektywie *EU ETS*.

NIK, nie kwestionując wyjaśnień, zwraca uwagę, że intencją art. 10 ust. 3 dyrektywy *EU ETS* było wykorzystanie przez państwa członkowskie dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień na aukcji lub równowartości finansowej tych dochodów na cele prowadzące do zmniejszenia emisji CO₂. W opinii NIK, wykazywanie w sprawozdaniu z wykorzystania dochodów ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji, iż równowartość tych dochodów została wykorzystana na finansowanie projektów zrealizowanych w ramach GIS, na które zostały już uprzednio przeznaczone środki uzyskane ze sprzedaży jednostek AAU, nie przyczynia się do dodatkowego zmniejszenia emisji CO₂, a ponadto wskazuje na zastosowanie przy tych projektach dwóch mechanizmów wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 6059-6062, 7862, 7865)

3. W Ministerstwie Środowiska nie zostały przyjęte w sposób formalny zasady pozyskiwania danych do celów przygotowania corocznych sprawozdań z wykorzystywania dochodów ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji.

¹¹⁴ Green Investment Scheme (GIS).

¹¹⁵ Pismo znak DOP-II.0911.1.2015.15.KD z 22.01.2016 r.

¹¹⁶ Jednostki przyznanej emisji (ang. Assigned Amount Unit) – zgodnie z postanowieniami *Protokołu z Kioto* Polska dzięki spadkowi emisji o 29 % w latach 2008-2012 w stosunku do roku bazowego 1988 może sprzedać nadwyżkę jednostek przyznanej emisji w liczbie 500 mln AAU (co odpowiada 500 mln Mg CO₂) w ramach krajowego systemu zielonych inwestycji.

Minister Środowiska przygotował sprawozdania za lata 2013 i 2014 na podstawie informacji otrzymanych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, które na jego prośbę sporządziły zestawienia wydatkowania w danym okresie środków na cele wyszczególnione w art. 49 ust. 6 i 7 *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*. Forma i zakres informacji przekazywanych przez te instytucje uzgadniane były telefonicznie i mailowo przez pracowników Ministerstwa. Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora DOP¹¹⁷ nie zostały ustalone procedury pozyskiwania i weryfikacji otrzymanych danych, natomiast co do zasady w sprawozdaniu ujmowane były te spośród zgłoszonych zadań, na które kwota dotacji była największa. Ponadto w sprawozdaniu nie były uwzględniane środki pochodzące z funduszy unijnych - przedstawiciele NFOŚiGW oraz Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej byli informowani przez Ministerstwo Środowiska, iż raportowane wydatki mogą pochodzić jedynie z programów obejmujących środki krajowe.

Zdaniem NIK konieczne jest opracowanie przez Ministerstwo Środowiska zasad gromadzenia i weryfikacji danych na potrzeby sporządzania sprawozdań z wykorzystywania dochodów ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji.

(dowód: akta kontroli str. 5766, 5770, 5800-5816, 5862-6014)

3.2. Wykorzystanie mechanizmów wsparcia

Opis stanu
faktycznego

Minister Środowiska nie podejmował samodzielnych działań dotyczących zabezpieczenia warunków konkurencyjności polskiej gospodarki wobec ryzyka zwiększenia kosztów działalności spowodowanych realizacją wymogów PEK. Podczas wdrażania postanowień *dyrektywy 2009/29/WE*, Minister Środowiska uczestniczył w pracach w tym zakresie prowadzonych przez Radę Ministrów oraz jej komitety. Minister brał także udział w Społecznej Radzie ds. Narodowego Programu Redukcji Emisji¹¹⁸, której głównym celem była optymalizacja procesu redukcji emisji jako podstawowego narzędzia ochrony klimatu (uzyskanie złożonego rezultatu redukcyjnego po jak najniższym dla gospodarki koszcie).

Minister Środowiska nie podejmował działań mających na celu analizowanie wpływu regulacji PEK na konkurencyjność gospodarki, w tym kosztów działalności poszczególnych sektorów o największej emisji gazów cieplarnianych oraz skuteczności stosowanych mechanizmów wsparcia. Minister nie podejmował również konkretnych działań na forum Społecznej Rady.

Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹¹⁹, Minister Środowiska podczas prac nad wdrożeniem *dyrektywy 2009/29/WE* dokonywał analizy kosztów, które będą musieli ponieść polscy przedsiębiorcy objęci systemem EU ETS w trzecim okresie rozliczeniowym. Analiza ta, przedstawiona w OSR do projektu *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*, dotyczyła w szczególności kosztów zakupu brakującej liczby uprawnień do emisji, które mają rosnąć sukcesywnie w związku ze stopniowym zmniejszaniem puli uprawnień przyznawanych nieodpłatnie. Szacowany niedobór uprawnień do emisji w latach 2013-2020 określono łącznie na 806 968,5 tys., a łączny koszt zakupu brakujących uprawnień do emisji – na 20 296,2 mln zł (26 005,2 mln zł w przypadku wzrostu ceny uprawnień o 30% w stosunku do prognozy oraz 14 587,1 mln zł w przypadku spadku o 30%). W analizie wskazano także inne koszty mogące obciążać przedsiębiorców

¹¹⁷ Pisma: znak DOP-II.0911.5.2015.AZ z 23.12.2015 r. oraz znak DOP-II.0911.1.2015.15.KD z 22.01.2016 r.

¹¹⁸ Powołana Zarządzeniem Ministra Gospodarki nr 28 z dnia 21.10.2009 r., dalej: Społeczna Rada.

¹¹⁹ Pismo znak DOP-II.0911.1.2015.KD z dnia 24.11.2015 r.

uczestniczących w systemie EU ETS, które jednak nie zostały oszacowane, w szczególności: dodatkowe koszty zakupu brakujących uprawnień w przypadku całkowitego lub częściowego zaprzestania działalności albo znaczącego zmniejszenia zdolności produkcyjnych, sankcje finansowe przewidziane w projektowanej ustawie, obciążenia administracyjne.

Minister Środowiska nie zlecał KOBiZE (a wcześniej KASHUE), ani innym podmiotom, wykonywania analiz dotyczących wpływu stosowanych rozwiązań przy realizacji wymagań PEK na koszty działalności podmiotów będących emitentami gazów cieplarnianych. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹²⁰, przy pracach dotyczących wdrażania PEK – w zakresie oceny skutków i korzyści stosowanych rozwiązań – Minister Środowiska korzystał z opracowań i analiz przygotowanych przez KOBiZE oraz inne podmioty (Ernst&Young, Rea Consulting, demosEuropa), organy administracji rządowej (UKiE, MG) oraz stowarzyszenia branżowe (Forum Branżowych Organizacji Gospodarczych).

W 2012 r. w MŚ sporządzane były m.in. na potrzeby komisji sejmowych, dokumenty zawierające ogólne informacje na temat konsekwencji wprowadzenia PEK dla polskiej gospodarki¹²¹.

(dowód: akta kontroli str. 5133-5137, 5181-5565, 5594-5616, 6042-6048)

3.2.1. Derogacje dla energetyki

Opis stanu
faktycznego

W art. 21 *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* (obowiązującej od 21.06.2011 r.) Minister Środowiska został wskazany jako odpowiedzialny za opracowanie wniosku derogacyjnego, w tym do przygotowania w porozumieniu z Ministrem Gospodarki projektu wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną objętych derogacją na podstawie art 10c *dyrektywy EU ETS*, do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa przy opracowywaniu projektu wykazu (przy udziale KOBiZE), uzgadniania projektu wykazu z członkami RM oraz do przedłożenia go KE w terminie do 30.09.2011 r.

Podział zadań między MG a MŚ oraz KOBiZE nie został formalnie ustalony. W notatkach DZKiOA z 17.05.2011 r. i 3.08.2011 r. podano, że zgodnie z ustaleniami podjętymi w dniu 4.04.2011 r. przez Ministra Środowiska Andrzeja Kraszewskiego z Wicepremierem Ministrem Gospodarki Waldemarem Pawlakiem „wniosek derogacyjny opracowywany jest przez resort gospodarki we współpracy z resortem środowiska”. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹²² zgodnie z ustnymi ustaleniami ministrów, Minister Gospodarki był odpowiedzialny za kompletne przygotowanie wniosku derogacyjnego, w tym opracowanie zasad: konstruowania KPI, konsultacji z zainteresowanymi podmiotami, zgłaszania, weryfikowania, kwalifikowania do KPI. Minister Środowiska – jak wynika z tych wyjaśnień – był jedynie organem wnioskującym w zakresie przyjęcia wniosku przez KSE i Radę Ministrów oraz przekazującym go do KE.

(dowód: akta kontroli str. 7800-7805, 6569, 6671)

W dniu 23.03.2011 r. KE wydała *decyzję K(2011) 1983 w sprawie metodologii przejściowego przydziału instalacjom wytwarzającym energię elektryczną bezpłatnych uprawnień do emisji* na mocy art 10c *dyrektywy EU ETS*. W dniu 29.03.2011 r. Komisja przyjęła wytyczne dotyczące derogacji na lata 2013-2020.

Notatka DZKiOA (bez podpisu) z dnia 4.04.2011 r. określała harmonogram prac dotyczących derogacji dla energetyki, obejmujących okres od czerwca 2010 r. do 30 września 2011 r. Przedstawiono w niej wykonane oraz planowane działania

¹²⁰ Pismo znak DOP/II-091-5/37370/15/KD z 2 listopada 2015 r.

¹²¹ Pismo znak DOP-II-091-5/37380/15/KD z 4 listopada 2015 r.

¹²² Pismo z 1.12.2015 r., znak DOP-II.0991.1.2015.3.KD.

związane z opracowaniem wniosku derogacyjnego. Żadne z wymienionych działań nie odnosiło się do Ministra Środowiska. Wśród zrealizowanych już działań wymieniono m.in. powołanie Konsorcjum¹²³ przez Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie (TGPE) w czerwcu 2010 r. na potrzeby przygotowania analizy opłacalności derogacji i wniosku derogacyjnego, opracowanie przez Konsorcjum w październiku 2010 r. *Analizy dokumentów związanych z uzyskaniem derogacji w latach 2013-2020 i Projektu zasad tworzenia wniosku do KE o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂*, opracowanie w okresie od listopada 2010 r. do stycznia 2011 r. formularza ankiety do przedsiębiorców objętych systemem EU ETS dotyczącej planowanych inwestycji na potrzeby opracowania KPI, przekazanie przez MG ankiety w okresie luty-marzec 2011 r. wytwórcom energii elektrycznej i operatorom sieci przesyłowych. Wśród działań planowanych do realizacji wskazano m.in. przygotowanie do 30.04.2011 r. projektu wniosku derogacyjnego przez MG we współpracy z MŚ oraz przyjęcie tego wniosku przez Radę Ministrów do dnia 15.09.2011 r.

W notatce z 17.05.2011 r. skierowanej do Ministra Środowiska, DZKiOA informował, że MŚ w dniu 15.04.2011 r. współorganizowało razem z MG spotkanie z reprezentantami przedsiębiorstw branży energetycznej, na którym m.in. „przedstawiciel konsorcjum współpracującego w tworzeniu polskiego wniosku derogacyjnego, przedstawił prezentację dotyczącą stanu prac nad dokumentem”. Od maja do lipca 2011 r. odbyły się spotkania z przedstawicielami KE w sprawie wniosku derogacyjnego, w których brali udział m.in. pracownicy DZKiOA.

(dowód: akta kontroli str. 6523-6611)

W dniu 1.08.2011 r. Podsekretarz Stanu w MG Marcin Korolec przesłał do Ministerstwa Środowiska, zaakceptowany przez Kierownictwo MG w dniu 28.07.2011, projekt wniosku Polski do KE o uzgodnienie przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień na modernizację wytwarzania energii elektrycznej zgodnie z art 10c dyrektywy EU ETS (tzw. wniosek derogacyjny).

Projekt wniosku derogacyjnego, stosownie do art 10c ust. 5 lit. a-e dyrektywy EU ETS zawierał pięć elementów:

- uzasadnione stwierdzenie, że Polska spełnia jeden z warunków określony w art. 10c ust. 1 dyrektywy EU ETS;
- wykaz zawierający 188 instalacji uprawnionych do uzyskania przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂ na łączną liczbę 405 517 800 uprawnień; w wykazie tym zastosowano przydziały wyliczone na bazie emisji historycznych, tj. przeciętnej emisji z lat 2005-2007, skorygowanej o zmianę emisji w latach 2008-2010 (138 instalacji) oraz przydziały obliczone przy użyciu benchmarku krajowego (50 instalacji, które nie posiadały danych o emisji od 2005 r.); we wniosku zastosowano system spadkowy z poziomu 70% przydziału bezpłatnych uprawnień w 2013 r. do pełnego aukcjoningu w 2020 r. (przydział uprawnień na poziomie „0”);
- krajowy plan inwestycyjny (KPI) zawierający 355 inwestycji modernizacyjnych, których wartość była szacowana na 48,0 mld euro; w projekcie KPI przyjęto zasadę bilansowania bezpłatnych uprawnień zrealizowanych inwestycjami na poziomie grup kapitałowych (71 grup);
- założenia dotyczące monitorowania i egzekucji w odniesieniu do zamierzonych inwestycji przewidzianych w krajowym planie, ze stwierdzeniem że

¹²³ W składzie: Ernst&Young Business Advisory, CMS Cameron McKenna, UCBEiOŚ Politechnika Warszawska, Primum Poska

„wprowadzone zostaną do porządku prawnego, zgodnie z obowiązującą procedurą legislacyjną do dnia 31.12.2012 roku, czyli przed rozpoczęciem funkcjonowania okresu derogacji dla elektroenergetyki”; wskazano tam, że wydawanie uprawnień będzie następowało w oparciu o zasadę *ex-post*, na podstawie nakładów inwestycyjnych poniesionych w poprzednich latach (od 25.06.2009 r.); w kwestii dokumentów potwierdzających inwestycje stwierdzono, że wzory „zostaną ustalone w stosownym rozporządzeniu”, a kontrole postępu prac dla wybranych zadań zostaną przeprowadzone przez nadzór budowlany; wskazano „wskaźniki zgodności inwestycji z kryteriami zawartymi w dyrektywie”, dla sieci przesyłowych i gazowych oraz dla produkcji elektrycznej; określono system kar w przypadku, gdy emisyjność inwestycji zakończonej lub oddanej do użytku będzie większa od zgłoszonych parametrów wynikających z umowy z wykonawcą przed i po 2019 r., a także system obligacji inwestycyjnych dla przedsiębiorstw nie będących w stanie przedstawić nakładów inwestycyjnych równoważnych wartości uprawnień;

- analizę wpływu derogacji na konkurencyjność, gdzie wskazano m.in. iż mechanizm derogacji pozostanie neutralnym elementem działalności na rynku krajowych wytwórców energii elektrycznej oraz że polscy wytwórcy z częściowo nieodpłatnymi uprawnieniami – przy założeniu realizacji wspólnotowej strategii budowy europejskiego rynku energii elektrycznej – nie mają kosztowej przewagi konkurencyjnej na rynku międzynarodowym.

Wniosek derogacyjny nie zawierał postanowień dotyczących obowiązku realizacji zadań ujętych w KPI. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹²⁴, zgłoszenie zadania do planu nie wiąże się z koniecznością jego wykonania (np. może być ono nieopłacalne).

(dowód: akta kontroli str. 6612-6669, 7838, 7842)

Minister Środowiska, z uwagi na konieczność dochowania terminów określonych przepisami prawa, wyraził w dniu 4.08.2011 r. zgodę na przekazanie wniosku derogacyjnego do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych bez konieczności rozpatrywania go przez Kierownictwo MŚ. W tym dniu przekazano projekt wniosku do konsultacji społecznych, które trwały do 24.08.2011 r., stosownie do art. 33 ust. 1 pkt 7 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*.

Minister Środowiska przeprowadził uzgodnienia międzyresortowe od 10.08.2011 r., wyznaczając na składanie ewentualnych uwag 7-dniowy termin.

Pisma informujące o niezgłoszeniu uwag do projektu wniosku derogacyjnego przekazało MSWiA, MZ, MRiRW, MEN, MF. Uwagi zgłosiło m.in. MSP zwracając uwagę na konieczność kontynuowania działań Rządu zmierzających w kierunku umożliwienia skorzystania z darmowych uprawnień przez projekty inwestycyjne w nowe moce wytwórcze fizycznie rozpoczęte przed 2008 r. (30 instalacji). MSP stwierdziło m.in., że we wniosku została umieszczona duża liczba projektów w nowe moce wytwórcze, z których kilka prawdopodobnie nie zostanie zrealizowanych, czego konsekwencją będzie utrata przez sektor elektroenergetyczny wielu milionów darmowych uprawnień. MSP zaproponowało wprowadzenie systemu kar za brak realizacji zgłoszonych inwestycji dotyczących budowy nowych mocy wytwórczych - w celu wyeliminowania mało realnych deklaracji ze strony podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 6671-6726)

¹²⁴ Pismo z 18.12.2015 r., znak DOP-II.0911.1.2015.11.KD.

Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹²⁵, departament ten nie posiada dokumentów dotyczących uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych do wniosku derogacyjnego (wykazu instalacji i do planu inwestycji), ponieważ były one przesyłane do MG. W ramach uzgodnień międzyresortowych nie zostały zgłoszone uwagi merytoryczne dotyczące zmian w wykazie lub KPI.

(dowód: akta kontroli str. 7932)

Przy piśmie z 5.09.2011 r. Minister Gospodarki przekazał do MŚ projekt wniosku derogacyjnego z uwzględnionymi „w zakresie kompetencji MG” uwagami, które otrzymano w trakcie konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych. We wniosku derogacyjnym uwzględniono elektrociepłownie działające w przedsiębiorstwach produkcyjnych, jeśli zostały wydzielone w EU ETS jako odrębne instalacje i nie prowadziły działalności innej niż spalanie paliw.

Wniosek derogacyjny skierowany przez Ministra Środowiska został rozpatrzony przez KSE w trybie obiegowym w dniach 12-21.09.2011 r. W związku z uwagami MG wnioskowi nadano klauzulę „zastrzeżone”.

W części dotyczącej monitorowania i egzekucji w odniesieniu do zamierzonych inwestycji wniosek derogacyjny z 21.09.2011 r. zawierał korekty w porównaniu z jego pierwotną wersją przekazaną do MŚ przez MG w dniu 1.08.2011 r. Zmiany dotyczyły wskaźników zgodności oraz systemu kar. Zapisy dotyczące wskaźnika zgodności zostały doprecyzowane dla produkcji energii elektrycznej (w zakresie emisyjności na MWh) oraz uzupełnione o dwa nowe wskaźniki dla zadań inwestycyjnych dotyczących sieci przesyłowych i gazowych. Zmodyfikowany zapis nadal uwzględniał karę w postaci obowiązku zakupu obligacji inwestycyjnych w przypadku, gdy emisyjność inwestycji zakończonej lub oddanej do użytku będzie większa od średniej krajowej z lata 2005-2007.

RM na posiedzeniu w dniu 27.09.2011 r. podjęła decyzję o akceptacji ww. dokumentów i o przekazaniu ich do KE.

Stosownie do art. 10c ust. 5 i art. 11 *dyrektywy EU ETS* wniosek derogacyjny (jako dokument zastrzeżony) został przekazany przez Podsekretarza Stanu MŚ Joannę Maćkowiak-Panderę w dniu 30.09.2011 r. do Dyrektora Generalnego w Dyrekcji Generalnej ds. Działań w Dziedzinie Klimatu KE. Lista instalacji wraz ze wstępnym przydziałem bezpłatnych uprawnień do emisji została publicznie udostępniona na stronach internetowych MŚ i MG.

(dowód: akta kontroli str. 6727-6742, 6809-6822, 6771)

W dniu 23.12.2011 r. do DZKiAO wpłynęło pismo Dyrektora Generalnego w DG ds. Działań w Dziedzinie Klimatu KE z 14.12.2011 r., z prośbą o uzupełnienie do 16.01.2012 r. wniosku derogacyjnego zgłoszonego przez Polskę.

Wymagane przez KE informacje zostały przedstawione w dokumencie *Odpowiedź na uwagi Komisji Europejskiej*¹²⁶ wraz z załącznikami. Dla poszczególnych instalacji, dla których proces inwestycyjny rozpoczął się przed dniem 31.12.2008 r., przedstawiono wykaz zgromadzonych przez MG dokumentów stanowiących dowód fizycznego rozpoczęcia inwestycji przed tą datą. Przedstawiono opis metody kalkulacji ilości emisji CO₂ przypisanej do produkcji energii elektrycznej. Opisano poszczególne przypadki instalacji/jednostek działających pod tym samym numerem pozwolenia na emisję (KPRU i CITL). Stwierdzono, że Polska nie ubiegała się o wykluczenie małych instalacji objętych równoważnymi środkami na podstawie art

¹²⁵ Pismo z 10.03.2016 r., znak DOP-II.0991.1.2015.18.KD.

¹²⁶ *Odpowiedź na uwagi Komisji Europejskiej do wniosku o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na lata 2013-2020 na modernizację wytwarzania energii elektrycznej (tzw. wniosek derogacyjny) przekazanego przez Polskę w dniu 30 września 2011 r., dalej: *Odpowiedź na uwagi KE*.*

27 dyrektywy EU ETS. Wskazano m.in. że brak emisji dla instalacji PL-146 wynikała z pomyłki i został skorygowany oraz wyjaśniono kwestie instalacji PL-142, która do 2007 r. była podinstalacją w instalacji PL-128.

Wskazano dwie metodologie przydziału nieodpłatnych uprawnień dla instalacji: bazującą na emisjach historycznych dla instalacji pracujących w całym okresie 2005-2007 (GF) oraz bazującą na krajowym standardowym wskaźniku emisji (benchmark - BM) dla instalacji, które rozpoczęły produkcję po 1.01.2005 r. oraz tych które w okresie 2005-2007 miały długie przerwy w produkcji lub których fizyczna realizacja rozpoczęła się przed 31.12.2008 r. Wyjaśniono konieczność zastosowania metody BM dla pięciu wymienionych tam instalacji). Ponadto wyjaśniono kwestie udziału w planowanych inwestycjach w przypadku zamknięcia kwalifikujących się instalacji. Wymieniono dwie instalacje, które kończą eksploatację w 2014 i 2015 r., których przydział wesprze bezpośrednio budowę nowego bloku skojarzonego i nowych jednostek wytwórczych. Wymieniono sześć instalacji wyłączonych przed 2013 r., które nie otrzymają przydziałów uprawnień (zostały wycofane z wniosku derogacyjnego). W odniesieniu do inwestycji w KPI wskazano m.in. rynkową wartość uprawnień przyjętą w obliczeniach oraz kurs wymiany narodowej waluty. Podano, że w Polsce do 2020 r. cały przyrost w wysokości 5-7 tys. MW zapotrzebowania będzie pokrywany przyrostem produkcji w OZE.

W zakresie bilansu pomiędzy wartością rynkową nieodpłatnych uprawnień a wartością inwestycji m.in. podano, że operatorzy instalacji mogą zapewnić zrównoważenie wartości otrzymywanych uprawnień z wartością nakładów na zadania objęte KPI poprzez realizację własnych zadań lub współfinansowanie zadań realizowanych przez inne podmioty. Wskazano, że w pierwszej kolejności współfinansowanie wystąpi u innych podmiotów tej samej grupy kapitałowej, a w przypadku braku takiej możliwości – u dowolnego inwestora zadań ujętych w KPI. Kolejną możliwością będzie współfinansowanie zadań realizowanych przez operatorów systemów przesyłowych PSE-Operator i GAZ-System. Podano, że będą tu ustalone zasady wprowadzające specyficzne obligacje wydawane przez inwestorów już ponoszących nakłady na zadania KPI.

Na papierowym egzemplarzu *Odpowiedzi na uwagi KE* z oznaczoną datą 11.01.2011 r. została zamieszczona przez Podsekretarz Stanu w MŚ Beatę Jaczewską adnotacja „zatwierdzam”. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹²⁷ w dokumentacji departamentu nie znajdują się dokumenty potwierdzające, kto faktycznie opracowywał ww. „Odpowiedź”, a pracownicy merytoryczni zajmujący się wnioskiem derogacyjnym nie są już pracownikami MŚ.

W dniu 16.01.2015 r. projekt *Odpowiedzi na uwagi KE* został przekazany do Dyrektora Generalnego DG ds. Działań w Dziedzinie Klimatu KE. RM rozpatrzyła projekt tego dokumentu w trybie obiegowym w dniach 17-20.01.2012 r. Pozostał on niezmieniony, o czym poinformowano KE.

(dowód: akta kontroli str. 6743-6775, 6823-6831)

W *Odpowiedzi na uwagi KE*, jak i w piśmie DZKiOA do MSZ w związku wystąpieniem KE stwierdzono, że Polska nie zgodziła się na upublicznienie wniosku derogacyjnego z uwagi na informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, przekazane przez prowadzących instalacje.

(dowód: akta kontroli str. 6771, 6776-6779)

W dniu 13.07.2012 r. KE wydała decyzję C(2012) 4609 final, akceptującą wniosek derogacyjny Polski pod warunkiem dokonania pewnych zmian. Jak wskazano w decyzji KE, Polska przedstawiła wykaz 176 instalacji wytwarzających energię,

¹²⁷ Pismo z 10.03.2016 r., znak DOP-II.0991.1.2015.18.KD

z których 145 było w eksploatacji przed 31.12.2008 r. oraz 31 instalacji, w których proces inwestycyjny został fizycznie rozpoczęty przed tym terminem. KE w decyzji zastrzegła, że Polska nie przydzieli bezpłatnych uprawnień instalacjom wymienionym w załączniku I oraz II do decyzji, nie przydzieli operatorom bezpłatnych uprawnień na podstawie zweryfikowanych emisji, jeżeli dostosowanie przydziału jest niekompletne (tzn. jeśli nie uwzględniono w nim indywidualnych wyników każdej instalacji w porównaniu z całkowitymi średnimi rocznymi emisjami kwalifikowalnych instalacji w latach 2008-2010) oraz wyłączy z KPI 30 zadań inwestycyjnych w nowe bloki energetyczne, wymienionych w załączniku III.

Komisja nie uznała za kwalifikowalną jednej instalacji (załącznik I), która otrzymała zezwolenie na emisję po dniu 30.06.2011 r. (niespełnienie warunku art.10c ust. 1 dyrektywy EU ETS). KE nie zaakceptowała także przydziału uprawnień dla jednej podinstalacji z uwagi na to, że opierał się on na wskaźniku emisji a instalacja, z którą była związana otrzymywała przydziały na podstawie zweryfikowanych emisji (załącznik IIA). KE nie uznała, aby przydział uprawnień dla czterech instalacji był zgodny z art 10c ust. 3 dyrektywy EU ETS w zakresie objętym znaczną rozbudową po dniu 30.06.2011 r. (załącznik IIB).

W decyzji stwierdzono m.in., że KE zaakceptowała system zakupu obligacji inwestycyjnych. Ostatecznie przepisy dotyczące obligacji nie zostały uwzględnione w *ustawie z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹²⁸ we wniosku derogacyjnym przedstawiono jedynie założenia do przepisów, które miały być wprowadzone do polskiego porządku prawnego, co zostało zaznaczone w samym wniosku – i tym samym Polska zastrzegła sobie prawo do zmiany tych zapisów. Stwierdziła ponadto, że w toku prac nad ustawą wprowadzono zmiany w zapisach proponowanych we wniosku, które wynikały z ustaleń podjętych w procesie uzgadniania projektu aktu prawnego oraz z dotychczasowej współpracy z KE (m.in. dotyczyły dat złożenia sprawozdania rzeczowo-finansowego, rodzajów dokumentów przedkładanych przez podmiot realizujący zadanie, rodzaju wskaźników zgodności, systemu kar, obligacji).

Zgodnie z decyzją KE maksymalny przydział darmowych uprawnień wynosił 404 647 129.

Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹²⁹ w dokumentacji departamentu nie znajduje się kopia wiadomości e-mail przesłanej do Komisji Europejskiej w dniu 5.07.2012 r. oraz płyty CD-ROM przekazanej KE w dniu 6.07.2012 r. (przed wydaniem ww. decyzji KE). Zarówno wiadomość e-mail, jak i płyta CD-ROM zostały przekazane do KE przez ówczesnego zastępcę Dyrektora DOP (płytę dostarczył osobiście) bez pozostawienia kopii przekazanych dokumentów w DOP.

(dowód: akta kontroli str. 6780-6795, 7932)

W listopadzie i grudniu 2012 r. MŚ zwracało się do MG o pilne przekazanie ostatecznej wersji wniosku derogacyjnego celem jego dalszego procedowania, a następnie terminowego przekazania go do KE do końca 2012 r. Minister Gospodarki przekazał w dniu 19.12.2012 r. Ministrowi Środowiska wniosek derogacyjny z naniesionymi zmianami (z klauzulą „zastrzeżone”), a następnie w dniu 21.12.2012 r. pismo przewodnie do Komisarza ds. Działań w Dziedzinie Klimatu, uzgodnione z MSZ.

Wniosek derogacyjny został sporządzony w dwóch wariantach (uwzględniającym zalecenia zawartych w decyzji KE uzupełnione o dodatkowe zmiany oraz wyłącznie uwzględniającym zmiany wynikające z decyzji UE). Pierwszy wariant w ocenie

¹²⁸ Pismo z 10.03.2016 r., znak DOP-II.0991.1.2015.19.KD.

¹²⁹ Pismo z 10.03.2016 r., znak DOP-II.0991.1.2015.18.KD.

Polski pozawalał na skorzystanie z nieodpłatnych uprawnień przez podmioty, którym po wykreśleniu kluczowych zadań z KPI (z uwagi na brak perspektyw do realizacji innych inwestycji zawartych w tym planie) brakowałoby inwestycji do rozliczenia uprawnień. Wprowadzone korekty o charakterze technicznym skutkowałyby zwiększeniem nakładów inwestycyjnych dla EDF (Elektrownia Rybnik) i Tauron (rozbudowa sieci dystrybucyjnej). W obu wariantach łączna ilość uprawnień przyznana w decyzji KE nie ulegała zmianie.

Faktycznie w pierwszym wariancie wniosku wyłączono z KPI nie tylko 30 zadań inwestycyjnych, wskazanych w decyzji KE C(2012)4609, ale również dwa inne zadania¹³⁰.

RM przyjęła uzupełniony dwuwariantowy wniosek na posiedzeniu w dniu 27.12.2012 r. W dniu 31.12.2012 r. MŚ przekazało do KE poprawiony wniosek derogacyjny z prośbą o rozpatrzenie w pierwszej kolejności wniosku w wariancie pierwszym.

W dniu 25.06.2013 r. Dyrektor Generalny ds. Działań w Dziedzinie Klimatu KE przekazał Polsce pismo rekomendujące drugi wariant wniosku zgłoszonego przez Polskę, w wyniku którego Polska odstąpiła od notyfikacji wniosku derogacyjnego w wariancie pierwszym, gdyż skutkowałoby to koniecznością wszczęcia formalnej procedury dochodzeniowej w odniesieniu do całego wniosku derogacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 6796-6808, 6832-6845, 7932-7933)

W dniu 14.11.2013 r., na wniosek Ministra Środowiska, RM w trybie obiegowym dokonała reasumpcji swojej decyzji z 27.12.2012 r. oraz wyraziła zgodę na przekazanie do KE wniosku derogacyjnego z naniesioną korektą techniczną. Korekta dotyczyła przywrócenia w KPI dwóch pozycji o numerach PL-0195 i PL-0201, które - jak stwierdził Minister Środowiska - usunął „autor wniosku, tj. minister właściwy ds. gospodarki”.

(dowód: akta kontroli str. 6846-6849)

Decyzją z dnia 22.01.2014 r. C(2013) 6648 KE ostatecznie zaakceptowała wniosek derogacyjny złożony przez Polskę, stwierdzając, że zgłoszona pomoc (odstępstwo na podstawie art. 10c dyrektywy *EU ETS* – bezpłatne uprawnienia dla wytwórców energii elektrycznej) jest zgodna z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W decyzji KE stwierdziła m.in., że wartość planowanych inwestycji prawie czterokrotnie przewyższa wartość bezpłatnych uprawnień do emisji.

W rozporządzeniu RM z 8 kwietnia 2014 r. w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji¹³¹ określono m.in. liczbę uprawnień do emisji przyznaną instalacjom wytwarzającym energię elektryczną podlegającą wydaniu na rok 2014. Przekazanie uprawnień do emisji na rachunki prowadzących instalacje nastąpiło w dniu 12.04.2014 r.

W dniu 18.02.2016 r., na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami, zostało opublikowane obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie krajowego planu inwestycyjnego¹³² zatwierdzonego decyzją KE z dnia 22.01.2014 r. Opóźnienie o dwa lata w ogłoszeniu KPI przez ten organ administracji rządowej wynikało z braku podstawy prawnej do dokonania takiej czynności do czasu wejścia w życie ww. ustawy z 2015 r.

¹³⁰ W nowe bloki skojarzone węglowe w instalacjach: Elektrociepłownia Zabrze (PL-0195) i Elektrociepłownia Częstochowa Fortum (PL-0201).

¹³¹ Dz.U. poz.472, ze zm.

¹³² M.P. poz. 167.

(dowód: akta kontroli str. 7805-7806)

W kwestii skarg i odwołań podmiotów, których inwestycje nie zostały zakwalifikowane do KPI oraz procedury dotyczącej ich rozpatrywania, Z-ca Dyrektora DOP wyjaśnił¹³³, że w tym zakresie odpowiedzialny był Minister Gospodarki, jako merytoryczny organ do opracowywania wniosku derogacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 7806)

3.2.2. Krajowe Środki Wykonawcze

Opis stanu
faktycznego

Ustawa z 2011 o systemie handlu uprawnieniami, która weszła w życie 21.06.2011 r., nałożyła na KOBiZE w art. 21 ust. 2 obowiązek przygotowania projektu wykazu instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną objętych systemem w okresie rozliczeniowym 2013-2020, wraz z przyznaną im liczbą bezpłatnych uprawnień do emisji na poszczególne lata, zgodnie z przepisami wykonawczymi wydanymi przez KE na podstawie art. 10a ust. 1 dyrektywy EU ETS. KE była zobowiązana wydać przepisy wykonawcze do dyrektywy do dnia 31.12.2010 r. Z kolei termin przedstawienia przez państwa członkowskie wykazu instalacji wraz z przyznanymi uprawnieniami (krajowe środki wykonawcze¹³⁴) został wyznaczony w art. 11 ust. 1 dyrektywy EU ETS na 30.09.2011 r. Z powodu opóźnienia o 5 miesięcy w przyjęciu przez KE decyzją nr 2011/278/UE¹³⁵ zasad przydziału uprawnień oraz w przygotowaniu niezbędnych narzędzi, proces zbierania danych do KŚW rozpoczął się dopiero w czerwcu 2011 r. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹³⁶ proces przygotowywania wykazu został oparty bezpośrednio o przepisy decyzji KE 2011/278/UE oraz o wytyczne Komisji publikowane na jej stronie internetowej.

Termin przesyłania informacji przez podmioty o aktywności instalacji w latach 2005-2010 został wydłużony z 31.07.2011 r. do 8.08.2011 r. Dane przekazywane przez przedsiębiorców podlegały weryfikacji przez niezależnych, akredytowanych weryfikatorów, co wynikało m.in. z art. 8 ww. *decyzji nr 2011/278/UE*. Były one następnie przedmiotem analizy i oceny przez KOBiZE pod kątem zgodności z zapisami decyzji KE 2011/278/UE oraz *Wytycznych KE*.

Wstępna wersja projektu wykazu instalacji wraz z przydziałem bezpłatnych uprawnień do emisji na lata 2013-2020 została na podstawie art. 21 ust. 4 i 6 *ustawy z 2011 r. o systemie handlu* przekazana do konsultacji społecznych i do uzgodnień w dniach od 31.08.2011 r. do 20.09.2011 r. O możliwości zgłaszania uwag zostały pisemnie powiadomione m.in. organizacje branżowe, organy administracji rządowej oraz marszałkowie województw. KOBiZE ustaliło, że na dzień 25.08.2011 r. istniało 807 instalacji oraz oszacowało liczbę ok. 80-100 nowych instalacji w systemie od 1.01.2013 r. Błędy lub braki dotyczyły ok. 350 instalacji. W czasie konsultacji społecznych do KOBiZE wpłynęło ponad 300 pism i ponad 400 wiadomości e-mail zawierających zaktualizowane dane i uwagi do metodyki określania wstępnych przydziałów uprawnień.

Kwestie możliwości przedłużenia czasu koniecznego do zebrania od przedsiębiorców kompletnych danych oraz do przygotowania i przekazania do KE wykazu instalacji bądź ryzyka przesłania wykazu sporządzonego o dane nie w pełni zweryfikowane były przedmiotem korespondencji i spotkań KOBiZE, MŚ i MG, a także korespondencji MŚ z MSZ i KE. MŚ zwracało się do MSZ, a także

¹³³ Pismo z 1.12.2015 r., znak DOP-II.0991.1.2015.3.KD

¹³⁴ Dalej: KŚW.

¹³⁵ *Decyzja KE nr 2011/278/UE z 27.04.2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału uprawnień do emisji dla całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE PE i Rady (Dz.Urz UE L 130 z 17.05.2011, str. 1)* - zwana dalej *decyzją 2011/278/UE*.

¹³⁶ Pismo z 01.12.2015 r., znak DOP- II.0991.1.2015.3.KD

proceedziło wlasne analizy prawne mozliwych scenariuszy w związku z niewykonalnošcią terminowego przekazania w pełni zweryfikowanego i kompletnego wykazu instalacji, co wynikało z opóźnienia KE w wydaniu przepisów wykonawczych dotyczacych przydziału uprawnień do emisji.

W dniu 26.09.2011 r. KOBiZE przekazało do MŚ dwie listy instalacji. Jeden z wykazów zawierał dane do KŚW dla 660 instalacji bez zastrzeżeń zgodnie z art. 15 pkt 1 *decyzji Komisji 2011/278/UE*, drugi – listę 219 instalacji, co do których wystąpiły zastrzeżenia merytoryczne, formalne lub analityczne (związane z błędami uniemożliwiającymi dalszą pracę programu). Tabele, o które KE zwróciła się na podstawie art. 7 pkt 9 ww. decyzji, zawierały dane zebrane przez KOBiZE dla 660 instalacji bez zastrzeżeń. Dodatkowo załączono kwestionariusz - raport o metodyce opracowania danych do KŚW.

RM na posiedzeniu w dniu 27.09.2011 r. przyjęła dokumenty składające się na wstępną wersję KŚW. Nadano im klauzulę „zastrzeżone”. W trybie § 19 ust. 2 *Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 r.* projekt KŚW został przyjęty przez RM bez uprzedniego jego rozpatrzenia przez KSE.

Projekt wykazu dla 660 instalacji, opracowany na podstawie art. 10a *dyrektywy EU ETS*, oraz *decyzji KE 2010/2/UE i 2011/278/UE*, został stosownie do art. 11 *dyrektywy EU ETS* przekazany w dniu 30.09.2011 r. do KE. Polska zarezerwowała sobie prawo do uzupełnienia lub aktualizacji przekazanego dokumentu. MŚ planowało przekazanie pełnego wykazu do końca 2011 r.

KE pismem z 25.11.2011 r. zgłosiła uwagi do KŚW, określając termin przekazania odpowiedzi oraz uzupełnionego wykazu do 9.01.2012 r. Uwagi KE dotyczyły zasadności umieszczenia na liście niektórych instalacji. W związku z powyższym KOBiZE wystosował ok. 200 wniosków z prośbą o uzupełnienie i zaktualizowanie przesłanych wcześniej danych. W dniu 20 grudnia 2011 r. KOBiZE przekazał do MŚ listę 888 instalacji spełniających kryteria objęcia systemem EU ETS w okresie rozliczeniowym 2013-2020, wraz z obliczonym dla nich wstępnym przydziałem uprawnień oraz z uwzględnieniem uwag KE. Ponownie lista została wysłana do MŚ w styczniu 2012 r. po wyjaśnieniu kolejnych uwag KE związanych z koniecznością zapewnienia spójności wykazów instalacji opracowanych na podstawie art 10 a i 10 c *dyrektywy EU ETS*.

Zaktualizowane i uzupełnione materiały składające się na KŚW zostały przyjęte przez RM w trybie obiegowym w dniu 13.01.2012 r. po uprzednim rozpatrzeniu ich przez KSE. Dokumenty wraz z odpowiedziami na pytania KE zostały notyfikowane Komisji w dniu 16.01.2012 r. Również w styczniu 2012 r. na stronach internetowych MŚ opublikowano projekt wykazu instalacji ze wstępnym przydziałem uprawnień.

W związku z zapytaniem prowadzących instalacje, w marcu 2012 r. KOBiZE poinformował przedsiębiorców drogą mailową o możliwości uzupełnienia i poprawy niektórych danych. Nadesłane dla 22 instalacji uzupełnienia i korekty informacji zostały w kwietniu 2012 r. przekazane do MŚ.

Pismem z dnia 29.03.2012 r. KE przesłała uwagi dotyczace 114 instalacji ujętych w KŚW. W związku z tym KOBiZE zwrócił się do wszystkich prowadzących instalacje o udzielenie stosownych wyjaśnień, które następnie zostały przesłane przez MŚ do KE. KOBiZE i MŚ przez rok prowadziły z KE w drodze spotkań, telekonferencji oraz korespondencji uzgodnienia wyjaśniające wątpliwości Komisji. W wyniku tych prac KOBiZE w dniu 27.03.2013 r. przekazało do MŚ wersję KŚW, która uwzględniała wszystkie dokonane po 30.09.2011 r. zmiany, wynikające z uwag KE oraz zaakceptowanych przez KE autokorekt przesłanych przez prowadzących instalacje.

W czerwcu i lipcu 2013 r. KSE oraz RM przyjęły zaktualizowane dokumenty KŚW (wykaz instalacji wraz ze wstępną liczbą przyznanych im uprawnień do emisji na okres 2013-2020), które następnie zostały oficjalnie notyfikowane KE przez MŚ.

Decyzją 2013/448/UE z 5.09.2013 r. KE zaakceptowała wstępne wykazy przygotowane przez wymienione w decyzji państwa członkowskie oraz opublikowała wartość międzyresortowego współczynnika korygującego. KE ustaliła ten wskaźnik na podstawie art. 10a ust. 5 *dyrektywy EU ETS*, gdyż wyliczona suma przydziałów uprawnień do emisji we wszystkich państwach członkowskich okazała się większa od liczby uprawnień do emisji dostępnych w całej Unii.

KE w dniu 4.10.2013 r. określiła dodatkowe wytyczne dotyczące sposobu przekazywania informacji na temat ostatecznej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień. Na ich podstawie Polska dokonała m.in. usunięcia z wykazu zatwierdzonego *decyzją KE 2013/448/UE* 54 instalacje, które złożyły wniosek o przydział ale zaprzestały działalności przed 31.12.2012 r., 64 instalacji, które nie złożyły wniosku, a zostały uwzględnione w wykazie KŚW na prośbę KE, lecz przestały uczestniczyć w systemie przed 31.12.2012 r., a także pięć instalacji będących wytwórcami energii elektrycznej, które nie otrzymały przydziału bezpłatnych uprawnień na mocy art 10a *dyrektywy EU ETS* (w związku z produkcją ciepła).

Wykaz instalacji wraz wyliczoną w oparciu o współczynnik korygujący ostateczną liczbą bezpłatnych uprawnień do emisji dla każdej instalacji na lata 2013-2020 został przez Polskę w trybie roboczym przekazany do KE w listopadzie 2013 r. W grudniu 2013 r. przekazała zweryfikowaną informację na temat korekt przydziałów na rok 2013 dla instalacji, które całkowicie lub częściowo zaprzestały działalności w 2012 r. (51 instalacji). KE nie zgłosiła uwag.

W styczniu 2014 r. RM dokonała reasumpcji decyzji z dnia 15.07.2013 r. dotyczącej przyjęcia KŚW. KE w dniu 26.02.2014 r. zaakceptowała wykaz instalacji wraz z przydziałem uprawnień na poszczególne lata 2013-2020 oraz korektę przydziału uprawnień do emisji dla 51 instalacji na rok 2013.

Rozporządzenie RM z 31 marca 2014 r. publikujące wykaz instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji na lata 2013-2020 oraz zaakceptowanymi przez KE korektami tych uprawnień na lata 2013 i 2014 weszło w życie w dniu 4.04.2014 r.¹³⁷ Uprawnienia do emisji na lata 2013 i 2014 zostały wydane na rachunki prowadzących instalacje w Rejestrze Unii w dniu 8.04.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 7806-7808, 7192-7492)

3.2.3. Pomoc publiczna dla przedsiębiorców na podstawie art. 10a ust. 6 *dyrektywy EU ETS*

Dyrektywa EU ETS w art. 10a ust. 6 określa możliwość wprowadzania przez państwa członkowskie mechanizmów finansowych, stanowiących pomoc publiczną na rzecz przedsiębiorców tych sektorów lub podsektorów, które uznają za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji z powodu negatywnych skutków pośrednich działania systemu EU ETS wynikającego z ze wzrostu cen energii.

Kwestia wprowadzania rekompensat finansowych dla branży energochłonnej była rozważana podczas prac nad projektem *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*, co zostało przedstawione w pkt. 1.1.2. wystąpienia. Z analiz wynikało, że koszty wdrożenia proponowanej przez KE polityki klimatycznej w odniesieniu do PKB są w Polsce większe niż średnio dla całej UE. W jednej z nich sporządzonej

¹³⁷ Dz. U. poz. 439, ze zm.

przez Bank Światowy¹³⁸, ekonomiczne koszty w postaci utraty PKB i miejsc pracy spowodowane realizacją zobowiązań z tytułu PEK są blisko dwukrotnie wyższe dla Polski (ok. 1,4% PKB do roku 2020) niż średni koszt w UE (ok. 0,6% PKB).

MŚ dysponowało opracowanymi przez KOBiZE *Analizą cen energii dla odbiorców przemysłowych w PL i EU-28* z grudnia 2014 r. oraz *Analizą mechanizmów rekompensujących nadmierny wzrost cen energii w sektorach energochłonnych z tytułu zjawiska ucieczki emisji w wybranych P. Czł. UE* z maja 2015 r. Idea wprowadzenia rekompensat powstała w czasie, gdy cena uprawnień do emisji była znacznie wyższa (w szczytowym momencie było to ok. 16 euro, podczas gdy w 2015 r. ok. 6-7 euro), a tym samym istniało realne ryzyko znaczącego wzrostu cen energii elektrycznej, co przełożyłoby się na zwiększenie kosztów produkcji w innych sektorach przemysłowych. Według danych Eurostatu z grudnia 2014 r. Polska na tle pozostałych państw UE należała do krajów o stosunkowo niskiej nominalnej cenie energii elektrycznej dla odbiorców przemysłowych (niższe niż w Polsce ceny energii dla przemysłu występowały tylko w Finlandii, Bułgarii i Szwecji, z kolei najwyższe ceny - na Malcie, Cyprze, we Włoszech i w Niemczech). wskazano też, że z derogacji nie korzysta żadne z państw, które wprowadziły system rekompensat oraz że system rekompensat wprowadziły głównie duże i bogate gospodarki starej UE (z informacji przekazanych w toku kontroli przez DOP rekompensaty dla sektorów energochłonnych wprowadziło 7 państw objętych systemem EU ETS: Wielka Brytania, Niemcy, Belgia, Hiszpania, Holandia, Grecja i Norwegia). Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹³⁹ *ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii*¹⁴⁰ przewiduje ulgi dla firm energochłonnych w związku z umarzaniem zielonych certyfikatów, co wiąże się z prognozowanymi oszczędnościami dla firm nawet do 10% kosztów energii.

(dowód: akta kontroli str.7498-7799, 7835-7837

Ustalone
nieprawidłowości

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

Za nierzetelne NIK uznaje nieprzeprowadzanie przez Ministra Środowiska analiz dla poszczególnych sektorów i podsektorów przemysłu pod kątem zaistnienia przesłanek uprawniających do wystąpienia do KE o uzupełnienie wykazu sektorów i podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji. Brak takiej analizy, przeprowadzonej samodzielnie lub we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki, nie pozwalał na rzetelną ocenę czy zaistniała sytuacja wymagająca włączenia kolejnych sektorów lub podsektorów do systemu ochrony w ramach systemu EU ETS.

KE przyjęła mniej restrykcyjne zasady przydziału bezpłatnych uprawnień dla podmiotów w podsektorach i sektorach narażonych na ryzyko ucieczki emisji. Ma to na celu ograniczenie ryzyka przeniesienia działalności przedsiębiorców do krajów, w których przemysł nie ma ograniczeń w zakresie emisji CO₂. W tym względzie KE na podstawie art. 10a ust. 13 *dyrektywy EU ETS* określa co pięć lat wykaz sektorów i podsektorów narażonych na takie ryzyko. Ostatni wykaz z 2014 r. został przyjęty na lata 2015-2019. Dodatkowo, co roku sektor lub podsektor może zostać dodany do wykazu na wniosek państwa członkowskiego (lub z własnej inicjatywy KE). Warunkiem jest wykazanie w sprawozdaniu analitycznym, że dany sektor lub podsektor spełnia kryteria określone w art 10a ust. 14-17 *dyrektywy EU ETS* w następstwie zmiany, która wywarła znaczny wpływ na jego działalność.

¹³⁸ Raport „Transition to a low – emissions economy” z 2011 r., s. 85-87.

¹³⁹ Pismo z 18.12.2015, znak DOP-II.0911.1.2015.1.KD

¹⁴⁰ Dz. U. poz. 478 ze zm.

Zdaniem Izby poprzez zaniechanie wykonywania powyższych analiz, Minister Środowiska nie wypełnił obowiązków, spoczywających na nim jako organie nadzorującym realizację zadań w ramach systemu EU ETS, w zakresie identyfikacji zagrożeń i zabezpieczenia konkurencyjności przedsiębiorstw, narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji.

NIK wskazuje także, że w kwestii niewprowadzenia do polskiego prawa mechanizmu rekompensat dla przedsiębiorców narażonych na wzrost kosztów produkcji z powodu energochłonności prowadzonej działalności Minister Środowiska także nie podejmował analizy uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej w świetle wymogów PEK oraz nie monitorował poszczególnych sektorów gospodarki pod tym kątem. Nie podejmował też inicjatywy, jako organ nadzorujący funkcjonowanie w Polsce systemu EU ETS, wspólnych działań z ministrem do spraw gospodarki jako właściwym w kwestiach rozwoju gospodarczego i konkurencyjności, zapewniających monitoring konkurencyjności poszczególnych sektorów.

(dowód: akta kontroli str. 7806, 7835, 7842-7846, 7908-7910)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK wskazuje brak formalnego uregulowania zasad przygotowania wniosku derogacyjnego Polski, określających podział zadań między resortami gospodarki i środowiska, sposób procedowania, udział w procesie tworzenia KPI podmiotów prowadzących instalacje wytwarzające energię elektryczną (w tym zasady odwoływania się od odmownych decyzji dotyczących kwalifikowania zgłoszonych zadań inwestycyjnych do KPI), sposób podejmowania decyzji o kwalifikowaniu do KPI.

Dokumentacja wskazuje, że Minister Środowiska faktycznie odpowiadał głównie za organizacyjną stronę przekazywania wniosku derogacyjnego do konsultacji społecznych i międzyresortowych oraz pod obrady KSE i RM, a także za prezentowanie wniosku na forum Komisji Europejskiej. NIK wskazuje jednak, że Minister Środowiska był odpowiedzialny za funkcjonowanie systemu EU ETS w Polsce, a od chwili wejścia w życie *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* (z dniem 21.06.2011 r.) wprost odpowiadał za przygotowanie wniosku derogacyjnego. Nieokreślenie powyższych zasad spowodowało, że proces tworzenia KPI oraz związane z tym wniosku derogacyjnego nie odbywało się w warunkach przejrzystości i jawności procesu decyzyjnego.

2. NIK zwraca uwagę na nieprzeprowadzenie weryfikacji przez Ministra Środowiska zmian wprowadzonych we wniosku derogacyjnym przekazanym do KE w dniu 31.12.2012 r. Poprzez to zaniechanie, z wniosku derogacyjnego przygotowanego w drugim wariantcie (przyjętym przez KE) wykreślono z KPI nie tylko 30 zadań inwestycyjnych wyszczególnionych w załączniku nr III w decyzji KE C(2012)4609, ale również błędnie usunięto dwa inne zadania¹⁴¹, których wyłączenia KE nie domagała się. Dopiero po 11 miesiącach zauważono błędne wykreślenie tych dwóch zadań w przekazanym KPI i skutecznie wystąpiono do KE o przywrócenie dwóch pozycji usuniętych z KPI.
3. Przekazanie w 2014 r. bezpłatnych uprawnień na rachunki prowadzących instalacje wytwarzające energię elektryczną oraz inne instalacje nastąpiło z ponad miesięcznym opóźnieniem (odpowiednio w dniu 12.04. i 8.04.2014 r.) w stosunku do terminu wynikającego z art. 26 ust. 4 *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* (wydanie uprawnień do emisji powinno nastąpić do 28.02.2014 r.). Było to skutkiem opóźnień w wydaniu rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną oraz

¹⁴¹ Nr nr PL-Ś-0195 i PL-Ś-0201.

w sprawie wykazu instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną. Opóźnienie w wydaniu tych rozporządzeń wynikało z oczekiwania na decyzje KE akceptujące notyfikowane przez Polskę KŚW (nastąpiło to w dniu 26.02.2014 r.) oraz wnioszek derogacyjny (22.01.2014 r.). W konsekwencji podmiotom zobowiązanym do rozliczenia wielkości emisji w 2013 r. w terminie do końca kwietnia 2014 r. pozostało odpowiednio mniej czasu na wykonanie tego obowiązku.

Ocena cząstkowa

Minister Środowiska zapewnił skorzystanie z bezpłatnych uprawnień przez prowadzących instalacje emitujące gazy cieplarniane, w ramach KPI oraz KŚW. Jednak proces ustalania zadań inwestycyjnych korzystających z tej formy pomocy publicznej w ramach KPI nie był transparentny.

W zakresie innych dopuszczalnych w ramach systemu EU ETS mechanizmów ochrony konkurencyjności poszczególnych sektorów i podsektorów, Minister Środowiska nie wypełniał swojej roli organu sprawującego nadzór nad systemem EU ETS. Zaniechał monitoringu wpływu PEK na sektory i podsektory oraz nie zapewnił wypracowania systemu reagowania w sytuacjach utraty konkurencyjności z powodu kosztów wypełniania wymogów PEK, w szczególności EU ETS.

3.3. Nadzór Ministra Środowiska nad PEK

Opis stanu faktycznego

3.3.1. Sprawozdania z realizacji zadań ujętych w KPI

Uzyskanie bezpłatnych uprawnień do emisji przez podmioty wytwarzające energię elektryczną było uwarunkowane koniecznością realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w KPI. W tym celu wytwórcy energii przedstawiali sprawozdania rzeczowo-finansowe dokumentujące poniesione koszty inwestycyjne na realizację zadań ujętych w KPI, za które otrzymywali ekwiwalent w postaci uprawnień do emisji. Konieczność sporządzania tych sprawozdań przez podmioty objęte derogacją dla energetyki została przewidziana w art. 10c ust. 4 *dyrektywy EU ETS* i doprecyzowana w pkt 65 Wytycznych KE. W okresie objętym kontrolą wytwórców energii obowiązywały trzy okresy sprawozdawcze: 25.06.2009 r. – 30.06.2013 r., 1.07.2013 r. – 30.06.2014 r. oraz 1.07.2014 r. – 30.06.2015 r.

Wydanie odpowiedniej liczby uprawnień do emisji następowało na podstawie przesłanego do KOBiZE sprawozdania rzeczowo-finansowego wraz z opinią biegłego.

MŚ nie sprawdzało pod względem merytorycznym danych dotyczących poniesionych nakładów inwestycyjnych. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹⁴² dane te podlegały weryfikacji biegłego rewidenta, który poświadczał, iż są one prawdziwe, a Minister Środowiska nie miał podstawy prawnej, aby kwestionować opinie wydawane przez biegłych rewidentów. Z wyjaśnień tych wynika, że nie zostały opracowane wytyczne czy wskazówki dla biegłych rewidentów przeprowadzających weryfikację sprawozdań rzeczowo-finansowych co do sposobu dokonania takiej weryfikacji.

Biegły rewident w ramach weryfikacji m.in. poświadczał wysokość poniesionych kosztów inwestycyjnych kwalifikowanych do zbilansowania z wartością uprawnień do emisji. Koszty o charakterze kwalifikowanym stanowiły koszty pomniejszone o nakłady inwestycyjne poniesione w związku ze spełnianiem obowiązków wynikających z przepisów dotyczących emisji przemysłowych i przepisów dotyczących promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych oraz o nakłady finansowane ze środków krajowych i UE, które stanowią pomoc publiczną.

¹⁴² Pisma: z 11.01.2015 r. oraz znak DOP-II.0991.1.2015.17.KD z 11.02.2016 r.

W wyniku opóźnień w transpozycji dyrektywy 2009/29/WE przed wejściem w życie ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami nie było podstawy prawnej w ustawodawstwie krajowym, zobowiązującej podmioty realizujące zadania inwestycyjne ujęte w KPI do przedkładania sprawozdania rzeczowo-finansowego z realizacji zadań ujętych w KPI wraz z opinią weryfikatorów (stan taki dotyczył dwóch pierwszych okresów sprawozdawczych). W związku z tym, ze względu na konieczność wypełnienia wymagań określonych przez KE, MŚ porozumiało się w lipcu 2013 r. z Ministrem Gospodarki co do konieczności podjęcia działań doraźnych. MŚ zorganizowało cykl spotkań informacyjnych dla przedstawicieli sektora energetyki, na których prezentowane były m.in. zasady wypełniania sprawozdań rzeczowo-finansowych. Wzór formularza sprawozdań rzeczowo-finansowych został opracowany przez KOBiZE w porozumieniu z MŚ oraz MG na podstawie Wytycznych KE oraz decyzji KE z 22.01.2014 r. C(2013) 6648 final. Wzór sprawozdania oraz informacje dotyczące jego wypełniania zamieszczono na stronach internetowych MŚ oraz KOBiZE. MŚ w komunikatach publikowanych na stronie internetowej zwracało się z prośbą o składanie, zweryfikowanych przez biegłego rewidenta, sprawozdań rzeczowo-finansowych za pierwsze dwa okresy sprawozdawcze.

Do zakończenia kontroli Minister Środowiska nie wydał, na podstawie delegacji zawartej w art. 36 ust. 6 ustawy z 2015 r. rozporządzenia określającego m.in. wzór formularza sprawozdania rzeczowo-finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 7835-7841)

DOP nie dokonywał analizy sprawozdań rzeczowo-finansowych pod kątem zaprzestanych, opóźnionych i zakończonych zadań inwestycyjnych ujętych w KPI. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹⁴³ nie było podstawy prawnej do dokonywania takich czynności, a odpowiednie przepisy zostały zawarte w *ustawie 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*.

MŚ nie podejmowało działań w celu wyegzekwowania złożenia sprawozdań przez podmioty wymienione w KPI, ponieważ – jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹⁴⁴ – realizacja zadań inwestycyjnych ujętych w KPI jest dobrowolna. W związku z powyższym przypadki niezłożenia sprawozdań za dwa pierwsze okresy sprawozdawcze nie były monitorowane.

Z danych DOP wynika, że z 378 zadań inwestycyjnych ujętych w KPI za okres 25.06.2009 r. - 30.06.2013 r. sprawozdania przedstawiające koszty kwalifikowane złożono dla 191 zadań inwestycyjnych, a za okres 1.07.2013 r. - 30.06.2014 r. – dla 158 zadań. Ponadto MŚ otrzymało 106 informacji o nieponiesieniu kosztów, przekazanych do KOBiZE przez podmioty za okres 1.07.2013 r. - 30.06.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 7838-7842, 7869-7887, 7904, 7925, 6973-6974)

System kontroli Ministra Środowiska nad realizacją KPI zbadano na próbie 10 sprawozdań za okres 1.07.2013 r. - 30.06.2014 r., przedłożonych przez podmioty, którym przyznano największą liczbę uprawnień do emisji¹⁴⁵. Na podstawie analizy tych sprawozdań kontrolujący zbadali prawidłowość ustalenia liczby uprawnień podlegających wydaniu i rozliczenia ich na instalacje w ramach grupy.

(dowód: akta kontroli str. 6855-7127)

¹⁴³ Pismo z 11.02.2016 r., znak DOP-II.0991.1.2015.17.KD

¹⁴⁴ Pismo z 18.12.2016 r., znak DOP-II.0991.1.2015.11.KD

¹⁴⁵ Dotyczyło zadań: PL-\$-0008, PL-\$-0011, PL-\$-0012, PL-\$-0037 (rozliczone w ramach PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.), PL-\$-0117, PL-\$-0122, PL-\$-0134 (rozliczne w ramach TAURON Polska Energia S.A.), PL-\$-0156 (rozliczne w ramach Zespołu Elektrowni PAK S.A.), PL-\$-0363 (rozliczone przez GDF SUEZ Energia Polska S.A.), PL-\$-0370 (rozliczone w ramach ENEA Operator Sp. z o.o.).

Polska wywiązała się z obowiązków wynikających z art 10c ust. 1 i ust. 4 *dyrektywy EU ETS*. Minister Środowiska w porozumieniu z Ministrem Gospodarki sporządzili sprawozdanie za rok 2013 z realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w KPI (obejmujący koszty poniesione za okres 25.06.2009 r. - 30.06.2013 r.) i za rok 2014. Raporty, sporządzane w oparciu o informacje i dane przekazane przez realizujących zadania inwestycyjne w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych, zostały przekazane KE w wyznaczonym terminie, tj. 30.01.2013 r. i 19.12.2014 r. Zostały także podane do publicznej wiadomości (z wyłączeniem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa) na stronie internetowej MŚ.

Łączne koszty kwalifikowane realizacji zadań ujętych w KPI w okresie sprawozdawczym 2009/2013 wyniosły 13 628 339 380 zł¹⁴⁶. Wykorzystanie możliwego w 2013 r. przydziału wyniosła łącznie 65 992 703 uprawnień, przy maksymalnym możliwym limicie 77 816 762 uprawnień do wykorzystania.

Łączne koszty kwalifikowane realizacji zadań inwestycyjnych (wyrażone w cenach za 2010 r.) w 2014 roku osiągnęły poziom 4 263 375 227 zł. Przydział bezpłatnych uprawnień w 2014 r. został wykorzystany w łącznej liczbie 52 826 465 uprawnień do emisji, podczas gdy maksymalny limit wynosił 84 082 475, z czego 11 824 059 stanowiły niewydane uprawnienia za 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 7840-7841, 7851-7854)

3.3.2. Wskaźniki zgodności

Zadania inwestycyjne wymienione w KPI powinny być realizowane zgodnie ze wskaźnikami zgodności zatwierdzanymi w drodze decyzji Ministra Środowiska. Wskaźniki zgodności dla każdego rodzaju zadań inwestycyjnych zostały określone w załączniku nr 2 do *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*. Przed wejściem w życie tej ustawy nie były określone procedury zatwierdzania wskaźników zgodności.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora DOP¹⁴⁷, zgodnie z *Wytycznymi KE w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE* oraz decyzją KE z 22.01.2014 r. C(2013) 6648 final przy doborze wskaźnika zgodności należy kierować się osiągnięciem efektu ekologicznego, np. w zakresie wskaźnika zgodności dla zadania inwestycyjnego dotyczącego modernizacji infrastruktury należy wykazać redukcję emisyjności, tzn. emisyjność po zakończeniu zadania inwestycyjnego musi być niższa niż przed rozpoczęciem jego realizacji.

W rozdziale 6.2 *Wytycznych KE Przepisów w zakresie monitorowania i egzekwowania zgodnie z art. 10c ust. 5 dyrektywy 2003/87/WE* wskazano, że obowiązkiem państw członkowskich, korzystających z możliwości przejściowego bezpłatnego przydziału uprawnień instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, jest monitorowanie i egzekwowanie inwestycji określonych w planach krajowych. W tym celu, zgodnie z pkt 62, państwa powinny zapewnić obowiązujące przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do poddania inwestycji kontroli przez właściwe organy kontroli. W myśl pkt 63 przepisy powinny określać szereg wskaźników zgodności, które będą stosowane przez właściwe organy krajowe w celu oceny postępów i spójności inwestycji z wymogami określonymi w *dyrektywie EU ETS* oraz *Wytycznych KE*. Przykłady wskaźników zgodności podane zostały w załączniku VIII do *Wytycznych KE*.

W październiku 2013 r. MŚ zwróciło się do podmiotów objętych derogacją dla energetyki o przesłanie w terminie do 30.11.2013 r. uzupełnionego formularza zawierającego informacje o wskaźnikach zgodności i wskazało, że wybrane przez te

¹⁴⁶ 3 407 084 845 euro (przy przyjętym kursie 4 zł za 1 euro).

¹⁴⁷ Pismo z 10.02.2016 r., DOP-II.0991.1.2015.16.KD.

podmioty wskaźniki będą parametrem wykorzystywanym do monitorowania realizacji zadania inwestycyjnego w okresie rozliczeniowym 2013-2020. Wzór formularza wraz z katalogiem wszystkich możliwych do wyboru wskaźników zgodności został przekazany wszystkim podmiotom, a także zamieszczony na stronie internetowej MŚ oraz KOBIZE. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DOP¹⁴⁸ powyższe dane o wskaźnikach zgodności przekazywane Ministrowi Środowiska były gromadzone jedynie w celach informacyjnych. MŚ przed wejściem w życie *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* nie wykorzystywało wskaźników zgodności do monitorowania inwestycji ujętych w KPI. Jak wynika z tych wyjaśnień MŚ nie gromadziło informacji dotyczących rozliczenia wskaźników zgodności przedkładanych przez podmioty objęte derogacją dla energetyki w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych w 2013 r. oraz 2014 r., nie analizowało oraz nie weryfikowało ich.

Zgodnie z art. 32 ust. 4 *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* podmiot realizujący zadanie inwestycyjne ujęte w KPI powinien złożyć wniosek o zatwierdzenie odpowiedniego do realizacji tego zadania wskaźnika lub wskaźników zgodności nie później niż w terminie trzech miesięcy przed rozpoczęciem danego zadania inwestycyjnego. W odniesieniu do zadań inwestycyjnych zrealizowanych przed dniem wejścia w życie tej *ustawy* (tj. przed 9.09.2015 r.), realizowanych w dniu jej wejścia w życie albo rozpoczynanych w ciągu 3 miesięcy od tego dnia, w myśl art. 136 ust. 1 *ustawy* wniosek o zatwierdzenie wskaźnika zgodności powinien zostać złożony do Ministra Środowiska w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie tej *ustawy*.

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP wynika¹⁴⁹, że według stanu na dzień 11.01.2016 r. Minister Środowiska nie wydał żadnej decyzji o zatwierdzenie wskaźników zgodności dla realizacji zadań ujętych w KPI. W tym czasie w MŚ prowadzonych było 219 odrębnych postępowań o zatwierdzenie wskaźników zgodności. Do MŚ nie wpłynął wniosek tylko dla jednego zadania inwestycyjnego, w odniesieniu do którego zostały złożone sprawozdania za pierwsze dwa okresy rozliczeniowe. Z-ca Dyrektora DOP wyjaśnił, że otrzymane wnioski zostały poddane ocenie formalnej i w przypadku stwierdzenia braków organ wzywał podmiot do ich usunięcia. Kompletne wnioski skierowano do zaopiniowania przez KOBIZE.

W myśl art. 38 ust. 5 *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* podmiot realizujący zadanie inwestycyjne jest obowiązany informować Ministra Środowiska o terminie zaprzestania realizacji tego zadania, nie później niż po upływie 21 dni od zaprzestania jego realizacji. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP MŚ nie posiada informacji o liczbie zaprzestanych zadań inwestycyjnych, ponieważ dotychczas żaden podmiot realizujący zadanie inwestycyjne nie był zobowiązany do przedkładania takich danych.

(dowód: akta kontroli str. 5570-5574, 5817-5861, 6015-6020, 6035-6040, 7863-7868, 7901, 7907)

3.3.3. System kar

W stosunku do uczestników systemu EU ETS decyzje o karach pieniężnych mogły być wydawane na podstawie *ustawy z 2004 r. o handlu uprawnieniami* oraz *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami* przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska¹⁵⁰. Z danych KOBIZE wynika, że organy inspekcji nie wymierzały kar na podstawie *ustawy z 2004 r. o handlu uprawnieniami*, obowiązującej do połowy 2011 r.

¹⁴⁸ Pismo z 11.01.2016 r., znak DOP-II.0911.1.2015.14.KD

¹⁴⁹ Pismo z dnia 11.01.2016 r. znak DOP-II.0911.1.2015.14.KD.

¹⁵⁰ Dalej: WIOŚ.

Według stanu na 10.12.2015 r. za nieprzedłożenie do KOBiZE w ustawowym terminie raportu o wielkości emisji (art. 70 ust.1 *ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami*) WIOŚ wydali łącznie 13 kar, w tym pięć dla operatorów statków powietrznych, w wymiarze 40,7- 59,7 tys. zł. Ponadto WIOŚ wydali po jednej decyzji wymierzającej karę za: niezgłoszenie faktu, że instalacja przestała spełniać przesłanki objęcia systemem (art. 70 ust. 2 ww. *ustawy z 2011 r.*) – w wysokości ok. 21 tys. zł; za niedokonanie umorzenia uprawnień do emisji (art. 71 ust. 1 ww. *ustawy z 2011 r.*) – w wysokości 4,5 mln zł dla spółki w upadłości; za brak zezwolenia na emisję gazów (art. 72 ust. 1 ww. *ustawy z 2011 r.*) – 207,6 tys. zł.

Odsetek podmiotów, którym wymierzono karę w stosunku do ogólnej liczby uczestników systemu wynosił w przypadku kar wymierzonych na podstawie art. 70 ust. 1 – 1,03% ogólnej liczby instalacji i 62,5% ogólnej liczby operatorów statków powietrznych, w stosunku do którego RP jest administrującym państwem członkowskim. W przypadku kar wydanych na podstawie art. 70 ust. 2, art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 odsetek ten wynosił 0,12% ogólnej liczby instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 7128-7191, 7849-7851)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. System nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych ujętych w KPI, objętych pomocą publiczną w formie bezpłatnych uprawnień do emisji gazów, w kontrolowanym okresie nie działał prawidłowo ze względu na brak uregulowań prawnych oraz zaniechania Ministra Środowiska w zakresie analizy i weryfikacji zbieranych danych sprawozdawczych.

Z uwagi na opóźnienia w pracach legislacyjnych nad *ustawą z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* Minister Środowiska nie miał do września 2015 r. podstawy prawnej do egzekwowania od podmiotów, objętych derogacją dla energetyki na podstawie art 10c *dyrektywy EU ETS*, sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań inwestycyjnych za okresy sprawozdawcze: 25.06.2009 r. – 30.06.2013 r. oraz 1.07.2013 r.- 30.06.2014 r. MŚ także nie miało podstaw do żądania przesyłania informacji o nieponiesieniu kosztów kwalifikowanych w tych okresach sprawozdawczych. Informacje, którymi dysponował resort środowiska za ww. okresy zostały przesyłane dobrowolnie przez podmioty w związku informacją zawartą w formularzu sprawozdania rzeczowo-finansowego.

NIK ocenia pozytywnie podjęcie działań w celu pozyskania od przedsiębiorców realizujących zadania ujęte w KPI sprawozdań wraz z opiniami weryfikatorów niezbędnych do wydania poszczególnym podmiotom bezpłatnych uprawnień, w sytuacji braku odpowiednich narzędzi prawnych do wyegzekwowania takiego obowiązku. Należy przy tym zauważyć, że brak odpowiednich regulacji prawnych było wynikiem nieprawidłowości w realizacji przez Ministra Środowiska prac legislacyjnych mających na celu transpozycję przepisów UE w polskim prawie. NIK wskazuje, że nadal brak aktów wykonawczych do *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* określających wzory formularzy dotyczących sprawozdawczości oraz wskaźników zgodności. Ponadto, jako nierzetelne NIK ocenia działania Ministra Środowiska w zakresie monitorowania realizacji KPI na podstawie zebranych danych. Minister Środowiska ograniczył się jedynie do rozliczenia bezpłatnych uprawnień należnych z tytułu realizacji inwestycji objętych KPI. Nie podjął natomiast analizy stanu realizacji KPI. Do wejścia w życie *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* Minister Środowiska nie przeprowadzał analiz pod kątem zaprzestanych, opóźnionych i zakończonych zadań inwestycyjnych ujętych w KPI. W ocenie NIK prowadzenie rzetelnego

nadzoru przez MŚ wymagało takich czynności analitycznych w celu oceny przebiegu realizacji zadań zgłoszonych przez podmioty do planu inwestycyjnego. Izba nie podziela argumentacji wyrażonej w wyjaśnieniach Z-cy Dyrektora DOP, że do takich działań nie było podstaw prawnych. Brak przepisów nie stanowił przeszkody, by urzędnicy dokonywali analizy informacji, o które zwracali się do przedsiębiorców i które posiadali.

2. Przez ponad dwa lata i osiem miesięcy trzeciego okresu rozliczeniowego nie funkcjonował mechanizm wskaźników zgodności. Do dnia 9.09.2015 r. (daty wejścia w życie *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*) nie były bowiem uregulowane zasady określania tych wskaźników, ich zatwierdzania oraz rozliczania na ich podstawie efektów poszczególnych inwestycji.

Osiągnięcie wskaźników zgodności było warunkiem potwierdzenia praw do przyznanych bezpłatnych uprawnień do emisji gazów. Tymczasem Minister Środowiska, w wyniku własnych zaniedbań w sferze działalności legislacyjnej, nie mógł skorzystać z tego narzędzia nadzoru nad zadaniami inwestycyjnymi ujętych w KPI. W ocenie NIK, niecelowe i nierzetelne było też zwracanie się przed wejściem w życie *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* do podmiotów realizujących poszczególne inwestycje o przedkładanie wskaźników zgodności, a następnie zaniechanie jakiegokolwiek analizy przekazanych wskaźników. Nakładanie na przedsiębiorców obowiązków informacyjno-sprawozdawczych, które do niczego nie były wykorzystywane, w sposób nieuzasadniony zwiększało biurokratyczną uciążliwość systemu EU ETS.

Ocena częściowa

Nadzór Ministra Środowiska nad realizacją PEK był wykonywany nieprawidłowo, zarówno ze względu na zaniechania w transpozycji odpowiednich przepisów UE, jak i bierność Ministra Środowiska w wypełnianiu swych zadań w ramach dostępnych środków. W szczególności niewykorzystywanie dostępnych danych o stanie realizacji KPI oraz zgłoszonych wskaźnikach zgodności do analizy i oceny postępów i spójności inwestycji z wymogami określonymi w *dyrektywie EU ETS* oraz Wytycznych KE należy ocenić jako nierzetelne wypełnianie obowiązków nałożonych na Ministra Środowiska w zakresie nadzoru nad systemem EU ETS.

4. Efekty działań dostosowujących działalność gospodarczą do wymogów PEK

4.1. Skutki w zakresie poprawy jakości powietrza

Realizacja zobowiązań wynikających z *Protokołu z Kioto*

W latach 2008-2012, zgodnie ze zobowiązaniami wynikającym z ratyfikacji *Protokołu z Kioto*, Polska była zobligowana do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 6% w odniesieniu do roku bazowego¹⁵¹, w którym emisja wynosiła 563 442,77 Gg ekw.¹⁵² CO₂. W poszczególnych latach łączna emisja gazów cieplarnianych (w ekw. CO₂) wynosiła odpowiednio¹⁵³: 393 557,25 Gg¹⁵⁴, 376 879,53 Gg, 402 532,13 Gg, 401 473,64 Gg i 400 689,09 Gg i w porównaniu do roku bazowego zmniejszyła się odpowiednio o: 30,2%, 33,1%, 28,6%, 28,7% i 28,9%. Krajowy cel zmniejszenia

Opis stanu faktycznego

¹⁵¹ Dla trzech podstawowych gazów tj. dwutlenku węgla (CO₂), metanu (CH₄) i podtlenku azotu (N₂O) za rok bazowy przyjęto 1988 r., a dla gazów przemysłowych (HFCs, PFCs, SF₆) – rok 1995.

¹⁵² 1 g ekw. CO₂ odpowiada jednemu gigagramowi CO₂ albo ilości innego gazu cieplarnianego, stanowiącej odpowiednik jednego gigagrama dwutlenku węgla, obliczonego z wykorzystaniem odpowiedniego współczynnika ocieplenia.

¹⁵³ Dane pochodzą z raportów wykonanych na potrzeby *Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* oraz *Protokołu z Kioto* (Krajowa inwentaryzacja emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych za rok 2008 oraz Krajowe Raporty Inwentaryzacyjne 2011 – 2014) i odpowiadają kwotom emisji zatwierdzonych na potrzeby rozliczenia krajowego celu redukcyjnego *Protokołu z Kioto*.

¹⁵⁴ Dane dotyczące emisji nie uwzględniają emisji i pochłaniania CO₂ dla kategorii 5 *Zmiany użytkowania gruntów i leśnictwo*.

emisji gazów cieplarnianych, objęty załącznikiem B do Protokołu z Kioto, został przez Polskę osiągnięty.

Emisja gazów cieplarnianych w latach 2008-2012, przedstawiona w Poland's National Inventory Report 2015¹⁵⁵, przeliczona w celu uzyskania spójności danych i zastosowanej metodyki, wynosiła odpowiednio: 404 816,70 Gg, 387 457,61 Gg, 408 109,60 Gg, 405 151,11 Gg i 398 811,96 Gg. Od 2008 r. emisja utrzymuje się na stabilnym poziomie, przy czym w 2009 r. nastąpił wyraźny jej spadek spowodowany światowym spowolnieniem gospodarczym. Od 2010 r. emisja gazów cieplarnianych w Polsce stopniowo maleje.

Dominującą pozycję w emisji krajowej posiadał dwutlenek węgla, a jego udział w latach 2008-2012 podlegał nieznacznym wahaniom (81,5%, 81,6%, 82,5%, 82,4%, 82,0%)¹⁵⁶. Udział metanu oraz podtlenku azotu w emisji gazów cieplarnianych we ww. okresie zmniejszył się w niewielkim stopniu (odpowiednio: 11,0%, 11,1%, 10,7%, 10,4% i 10,7% oraz 5,7%, 5,1%, 4,8%, 4,9% i 5,0%). Natomiast nieznacznie zwiększył się udział gazów przemysłowych (1,9%, 2,2%, 2,1%, 2,2% i 2,3%). Głównym źródłem emisji CO₂ była podkategoria *Spalanie paliw*, a jej udział w całkowitej emisji tego gazu w latach 2008-2012 pozostawał na podobnym poziomie (92,5%, 93,4%, 93,4%, 92,5% i 92,6%).

(dowód: akta kontroli str. 5118-5123, 5129-5132, 6042-6056)

Cele redukcyjne PEK

Zgodnie z założeniami PEK Unia Europejska powinna zredukować emisję gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu emisji z 1990 r. Krajowe limity emisji zostały określone bezpośrednio jedynie dla non-ETS, natomiast limity dla EU ETS wynikają z wielkości puli uprawnień dla UE oraz zasad przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji oraz redystrybucji uprawnień sprzedawanych na aukcji. W latach 2013-2020 w ramach systemu EU ETS powinno dojść do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 21% w porównaniu do poziomu z 2005 r. Natomiast w sektorach nieobjętych systemem EU ETS w okresie 2005-2020 powinna nastąpić 10% redukcja emisji.

W 2013 r. łączna emisja gazów cieplarnianych w Polsce wyniosła 394 891,52 Gg ekw. CO₂ (w tym dwutlenek węgla – 81,8%, metan – 10,7%, podtlenek azotu – 5,1%, gazy przemysłowe – 2,4%)¹⁵⁷. Według przybliżonej inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych¹⁵⁸ przygotowanej przez KOBIZE łączna emisja gazów cieplarnianych w 2014 r. wynosiła 388 171,85 Gg ekw. CO₂, w tym: dwutlenek węgla – 320 096,79 Gg (82,5% łącznej emisji), metan – 41 596,43 Gg (10,7%), podtlenek azotu – 19 552,28 Gg (5,0%), gazy przemysłowe – 6 926,34 Gg (1,8%).

Wielkość emisji gazów cieplarnianych w systemie ETS (bez lotnictwa) w latach 2008-2014 podlegała wahaniom i wynosiła odpowiednio (w ekwiwalencie CO₂): 204 107,42 Gg, 191 174,25 Gg, 199 726,91 Gg, 203 026,53 Gg, 196 636,28 Gg, 205 736,59 Gg (w tym 633,76 N₂O), 197 129,39 Gg (w tym 501,88 N₂O)¹⁵⁹. Według projekcji opracowanych przez KOBIZE emisja gazów cieplarnianych w systemie ETS w 2020 r. osiągnie poziom 196 747,76 Gg ekw. CO₂ (94,5% emisji w roku 2005¹⁶⁰), a łączna emisja w Polsce wyniesie 385 738,32 Gg ekw. CO₂.

¹⁵⁵ Poland's Inventory Report 2015, Greenhouse Gas Inventory for 1988-2013, Warszawa październik 2015.

¹⁵⁶ Udział poszczególnych gazów cieplarnianych w krajowej emisji ogółem został obliczony na podstawie danych zawartych w tabeli S.2 National emissions of greenhouse w Poland's National Inventory Report 2015.

¹⁵⁷ Poland's National Inventory Report 2015.

¹⁵⁸ http://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/mmr/art08_roxy/envvzoyra

¹⁵⁹ W latach 2008-2012 monitorowaniem były objęte emisje CO₂, a od 2013 r. – również emisje N₂O.

¹⁶⁰ Zweryfikowana emisja CO₂ z instalacji uczestniczących w systemie EU ETS w 2005 r. wynosiła 203 149,58 Gg CO₂, zaś emisja związana z rozszerzeniem zakresu EU ETS w latach 2008-2012 – 4 952,17 Gg CO (źródło: KOBIZE, pismo znak KO-6003-106-116688/15/AO z 10 grudnia 2015 r.)

(dowód: akta kontroli str. 5118-5123, 5129-5132, 5758-5763, 6042-6058)

Prognozy wielkości emisji gazów cieplarnianych

Zgodnie z prognozami emisji gazów cieplarnianych w Polsce opracowanymi w 2015 r.¹⁶¹ emisja gazów cieplarnianych w latach 2015-2030 będzie stopniowo obniżać się do 385 738,32 Gg w 2020 r. oraz 358 307,26 Gg w 2030 r.

W poszczególnych latach trzeciego okresu rozliczeniowego, począwszy od 2015 r., prognozowany jest spadek emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu EU ETS (do 196 747,76 Gg), natomiast w sektorach non-ETS nastąpi nieznaczny wzrost (do 188 990,56 Gg). Według projekcji w 2015 r. udział systemu EU ETS w całkowitej emisji ma wynosić 52,3 % i do 2020 r. ma zmniejszyć się do 51,0%. Natomiast udział sektorów non-ETS zwiększy się odpowiednio z 47,7% do 49,0%.

(dowód: akta kontroli str. 5118-5123, 5129-5132, 5758-5763, 6042-6056)

4.2. Rezultaty zadań inwestycyjnych w ramach KPI

Opis stanu
faktycznego

W KPI, zatwierdzonym przez KE, ujęto łącznie 347 zadań inwestycyjnych. Powyższe zadania dotyczyły: doposażenia infrastruktury (42 zadania), modernizacji infrastruktury (214 zadań), czystych technologii (1 zadanie), dywersyfikacji struktury energetycznej (35 zadań), dywersyfikacji źródeł dostaw (7 zadań), doposażenia i modernizacji infrastruktury (2 zadania) oraz doposażenia infrastruktury i dywersyfikacji struktury energetycznej (46 zadań)¹⁶².

Zgodnie z KPI do końca 2014 r. planowano zakończenie 161 zadań inwestycyjnych. Według informacji¹⁶³, przekazanych przez podmioty realizujące zadania inwestycyjne za okres 1 lipca 2014 r. – 30 czerwca 2015 r., zostały zakończone 72 zadania inwestycyjne. Planowane koszty brutto zakończonych inwestycji wynosiły łącznie 6 596 994,4 tys. zł, natomiast faktyczne koszty brutto - 6 409 399,4 tys. zł. Źródłem finansowania tych inwestycji były środki własne (6 256 230,4 tys. zł), krajowe środki pomocowe (85 883,8 tys. zł) oraz środki UE (255 577,0 tys. zł). Kierownik KOBIZE przedstawił kontrolerom NIK dane dotyczące zakończonych zadań inwestycyjnych wyłącznie za wymieniony okres sprawozdawczy, ponieważ jak wyjaśnił¹⁶⁴, obowiązek informowania o zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego został nałożony dopiero *ustawą z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*. KOBIZE nie posiadał informacji o liczbie zakończonych zadań inwestycyjnych, które nie osiągnęły wskaźników zgodności, oraz odpowiadającej im liczbie przydzielonych uprawnień do emisji, ponieważ, jak wyjaśnił Kierownik KOBIZE, informacje te będą dostępne w momencie, gdy podmioty realizujące zadania inwestycyjne przedstawią poświadczenie o osiągniętym wskaźniku lub wskaźnikach zgodności. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹⁶⁵ obecnie w MSŚ toczą się postępowania o zatwierdzenie wskaźników zgodności i brak potwierdzonych informacji o zakończonych zadaniach inwestycyjnych, w tym o liczbie zakończonych zadań, które nie osiągnęły wskaźników zgodności.

Ustalono
nieprawidłowości

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

¹⁶¹ http://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/mmr/art04-13-14_lcds_pams_projections/envvql_iw/

¹⁶² Pismo z 30.11.2015 r., znak DOP-II.0991.1.2015.4.KD

¹⁶³ Sprawozdania rzeczowo-finansowe oraz formularze „informacja o nieponiesieniu w okresie sprawozdawczym kosztów inwestycyjnych”.

¹⁶⁴ Pismo z 13.01.2016 r., znak KO-6000-73-118463/16/SK, TM, PKO

¹⁶⁵ Pismo z 30.11.2015 r., znak DOP-II.0991.1.2015.4.KD

4.3. Koszty realizacji zadań wynikających z PEK i źródła ich finansowania w MŚ i podległych jednostkach

Opis stanu faktycznego

Zadania realizowane przez Ministra Środowiska

Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹⁶⁶ nie jest możliwe podanie szczegółowych kosztów zadań Ministra Środowiska wynikających z ustawy z 2004 r. o handlu uprawnieniami, ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami oraz ustawy o systemie zarządzania emisjami. Według przedstawionych szacunków, zadania wynikające z realizacji tych ustaw w okresie od 2008 r. do połowy 2015 r. realizowało pod 9 do 16 pracowników MŚ¹⁶⁷, a koszty ich wynagrodzeń wraz z pochodnymi wynosiły od 741,6 tys. zł do 1 083,3 tys. zł. Łączne wynagrodzenia osób nadzorujących w Ministerstwie realizację wymienionych ustaw¹⁶⁸ wynosiły od 626,5 tys. zł do 1 067,3 tys. zł.

Wydatki w ramach działania 12.2.2.2 „Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji oraz bilansowanie i zarządzanie emisjami”, wykazane przez MŚ w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym RB-BZ1 za lata 2012 – I półrocze 2015, obejmowały głównie wynagrodzenia wraz z narzutami i wynosiły odpowiednio: 531,8 tys. zł, 675,0 tys. zł, 1 092,0 tys. zł (w tym wydatki majątkowe 192,0 tys. zł), 356,8 tys. zł (w tym wydatki majątkowe 7,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 5124-5128, 5138-5174)

W ramach realizacji postanowień PEK Minister Środowiska, w związku z transpozycją dyrektywy 2009/31/WE w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla, zlecił Instytutowi Studiów Energetycznych Sp. z o.o. wykonanie ekspertyzy *Wytyczne dla utworzenia mechanizmu finansowego związanego z ustanowieniem zabezpieczenia finansowego prowadzenia działalności polegającej na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla*, której koszt wykonania wyniósł 65,0 tys. zł brutto. Według otrzymanych wyjaśnień, Minister Środowiska nie ponosił kosztów innych usług doradczych związanych z przygotowaniem do realizacji i realizacją postanowień PEK.

(dowód: akta kontroli str. 5124-5128, 5175-5177, 5575-5577, 5611-5613)

Dochody wynikające z realizacji przez Ministra Środowiska ustaw z 2011 r. oraz 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami obejmowały głównie dochody z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji. W okresie 2013 – I półrocze 2015 r. dochody te wynosiły odpowiednio: 1 016 731,9 tys. zł (w tym 3 841,9 tys. zł ze sprzedaży uprawnień z do emisji z rezerwy drugiego okresu rozliczeniowego¹⁶⁹), 323 016,3 tys. zł r. oraz 256 210,9 tys. zł (547 928,1 tys. zł w 2015 r.)

(dowód: akta kontroli str. 5175-5179, 5580-5593, 5614-5617)

Zadania realizowane przez KOBIZE (wcześniej KASHUE)

Zasady finansowania zadań KOBIZE, a wcześniej KASHUE, oraz zasady ewidencji i rozliczania kosztów związanych z realizacją tych zadań w latach 2008-2015, zostały określone w porozumieniach¹⁷⁰ zawartych pomiędzy Ministrem Środowiska, Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym (IOŚ – PIB)

¹⁶⁶ Pismo z 25.09.2015 r., znak DOP-II-091-5/36291/15/KD

¹⁶⁷ Przeciętne zatrudnienie w danym roku, uwzględniające wyłącznie naczelników wydziału i pracowników merytorycznych, którzy realizowali zadania wynikające ze wskazanych ustaw, a także inne zadania wynikające z ich zakresu obowiązków.

¹⁶⁸ MŚ nie określiło w jakiej części etatu osoby nadzorujące (Sekretarz lub Podsekretarz Stanu, Dyrektor, Zastępcy Dyrektora) realizowały zadania wynikające ze wskazanych ustaw.

¹⁶⁹ Podczas dwóch rund sesji aukcji w dniach 2 i 23 kwietnia 2013 r. Polska sprzedała 210 417 uprawnień do emisji EUA pochodzących z niewykorzystanej rezerwy na projekty wspólnych wdrożeń (JI).

¹⁷⁰ Porozumienia: z 21 lutego 2006 r. (zmienione aneksem z 18 czerwca 2009 r.), z 1 kwietnia 2010 r. (zmienione aneksem z 29 grudnia 2011 r.), z 7 stycznia 2013 r. oraz z 19 lutego 2015 r.

oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (KOBIZE (KASHUE)).

Zgodnie z porozumieniami zadania KOBIZE (KASHUE) były finansowane ze środków NFOŚiGW uzyskanych z wpływów określonych w ustawach: z 2004 r. o handlu uprawnieniami (opłaty za przyznanie uprawnień do emisji, opłaty za wpis do Krajowego Rejestru Uprawnień do Emisji, kary pieniężne), z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami (opłaty za otwarcie i opłaty roczne za prowadzenie rachunku w Krajowym Rejestrze¹⁷¹ oraz opłaty za wprowadzenie CO₂ do powietrza) oraz z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami (opłaty za otwarcie i opłaty roczne prowadzenie rachunku w rejestrze Unii¹⁷²). Środki na finansowanie zadań KOBIZE (KASHUE) były przekazywane IOŚ – PIB przez NFOŚiGW w formie zaliczek, których rozliczenie następowało na podstawie zbiorczych zestawień kosztów bieżących i wydatków inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 5124-5128, 5614-5744, 6043, 6056)

Łączne koszty bieżące i wydatki inwestycyjne KASHUE wynosiły 14 327,6 tys. zł w 2009 r., 5 655,3 tys. w 2010 r. oraz 2 601,1 tys. zł w 2011 r.¹⁷³ Natomiast koszty i wydatki KOBIZE były następujące: 8 117,9 tys. zł w 2010 r., 13 418,8 tys. zł w 2011 r., 16 719,6 tys. zł w 2012 r., 14 917,4 tys. zł w 2013 r., 14 349,0 tys. zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 4497, 4545, 4653-4656, 4800-4802, 4945-4946, 5077-5078)

Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora DOP¹⁷⁴ sposób prowadzenia ewidencji kosztów w KASHUE (KOBIZE) w latach 2009-2012 uniemożliwiał wyodrębnienie kosztów ponoszonych przez te jednostki w związku z realizacją PEK. Obowiązujący w latach 2013-2014 podział kosztów KOBIZE na pięć grup realizowanych zadań, umożliwił oszacowanie kosztów dotyczących PEK, które – jak ustaliło KOBIZE – wyniosły 7 414 tys. zł w 2013 r. oraz 6 825 tys. zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 5124-5128)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie było możliwe dokonanie pełnej oceny efektów działań dostosowujących działalność gospodarczą do wymogów PEK. Pod względem globalnego poziomu emisji gazów następuje korzystna tendencja jego obniżania. Jednak skutki stosowanych wymogów PEK dla konkurencyjności gospodarki nie były dotychczas monitorowane, co nie pozwala na wieloaspektową ocenę wpływu PEK na poszczególne sektory i podsektory.

NIK zauważa w swej ocenie, że Minister Środowiska ograniczał się w kontrolowanym okresie do dbałości o przestrzeganie formalnych wymogów PEK, bez uwzględnienia czynników ekonomicznych całego procesu zmniejszania emisji gazów. Biorąc pod uwagę właściwość w tym zakresie ministra do spraw gospodarki NIK zauważa, że Minister Środowiska odpowiadał za nadzór nad całym systemem EU ETS, a jego istotnymi podmiotami byli przedsiębiorcy emitujący gazy do atmosfery.

¹⁷¹ Krajowy rejestr jednostek Kioto i uprawnień do emisji, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o systemie zarządzania.

¹⁷² Rejestr, o którym mowa w art. 3 pkt 17 ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami.

¹⁷³ W okresie od 1 stycznia do 20 czerwca 2011 r.

¹⁷⁴ Pismo z 25.09.2015 r., znak DOP-II-091-5/36291/15/KD.

IV. Uwagi i wnioski

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*¹⁷⁵, wnosi o:

- 1) wydanie rozporządzeń do *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami, ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska*;
- 2) wprowadzenie do polskiego prawa odpowiednich regulacji pozwalających na szybkie wdrożenie systemu wsparcia przedsiębiorców na wypadek wzrostu cen EUA;
- 3) podjęcie prac legislacyjnych mających na celu dostosowanie treści przepisu art. 5a *ustawy o systemie zarządzania emisjami* do zmienionego stanu prawnego w zakresie regulacji dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji poprzez określenie, iż minister właściwy do spraw środowiska, w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku, przedkłada Radzie Ministrów informację o realizacji zadań wynikających z *ustawy o systemie zarządzania emisjami* oraz z *ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* wraz z wykazem środków wydatkowanych na realizację tych zadań;
- 4) podjęcie prac zmierzających do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego zakres informacji, w odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarki, jaki powinien być zawarty w prognozach zmian aktywności, przedziałów czasowych, dla których sporządza się te prognozy oraz terminów przekazywania ich ministrowi właściwemu do spraw środowiska;
- 5) wypracowanie z ministrem właściwym do spraw gospodarki systemu monitorowania poszczególnych sektorów i podsektorów gospodarki pod kątem zaistnienia przesłanek uprawniających do wystąpienia do Komisji Europejskiej o uzupełnienie wykazu sektorów i podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji;
- 6) wypracowanie z ministrem właściwym do spraw gospodarki systemu analizy poziomu konkurencyjności działalności sektorów i podsektorów przemysłu energochłonnego w Polsce w stosunku do analogicznych sektorów i podsektorów w tych krajach UE, w których wprowadzono system rekompensat;
- 7) wypracowanie strategii wykorzystania środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji, określającej główne cele oraz szczegółowe zasady podziału tych środków;
- 8) rozważenie podjęcia działań mających na celu ustanowienie zespołu międzyresortowego lub organu pomocniczego Rady Ministrów właściwego w sprawach wdrażania Pakietu energetyczno-klimatycznego i jego wymogów – poprzez wystąpienie z wnioskiem, o którym mowa w art. 7 ust. 4 pkt 4 lub w art. 12 ust. 1 *ustawy o Radzie Ministrów* i/lub poprzez przygotowanie projektu zmiany rozporządzenia ws. *Pełnomocnika Rządu*, w którym Pełnomocnik Rządu zostałyby upoważniony do inicjowania i prowadzenia prac związanych z wdrażaniem międzynarodowych i unijnych zobowiązań RP w obszarze polityki klimatycznej także w zakresie prac legislacyjnych;

¹⁷⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677. Dalej: *ustawa o NIK*.

- 9) organizację w Ministerstwie Środowiska prac związanych z wdrażaniem oraz nadzorem nad wypełnianiem obowiązków określonych w ramach systemu EU ETS w sposób zapewniający terminowe i rzetelne wykonywanie ustawowych zadań Ministra Środowiska w tym zakresie.

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
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 13 czerwca 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

(-)