



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MIECZYŚLAW ŁUCZAK

KGP.410.007.03.2017
P/17/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/020 - Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Iwona Brzostek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/87/2017 z dnia 28.09.2017 r., 2. Monika Kowalska-Rozkosz, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/86/2017 z dnia 28.09.2017 r., 3. Elżbieta Sikorska, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 16710; 4. Andrzej Sowiński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/88/2017 z dnia 28.09.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Regulacji Energetyki ¹ , Aleje Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Bando, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki od dnia 2 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prezes URE gromadził informacje dotyczące istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej w sektorach energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnych źródeł energii, z wyłączeniem infrastruktury dotyczącej wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego oraz biopaliw ciekłych i terminowo przekazywał je do ministra właściwego do spraw energii. Rzetelnie monitorował zapewnienia pierwszeństwa w przesyłaniu lub dystrybucji energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii (dalej OZE) przez przedsiębiorstwa energetyczne, m.in. poprzez analizę skarg i odmów zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej.

W latach 2015-I połowa 2017 Prezes URE udzielił 414 koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w OZE; nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia koncesji. Odnotowano natomiast wyraźny spadek liczby składanych wniosków o udzielenie koncesji i liczby udzielonych koncesji w kolejnych latach. Mimo że liczba instalacji OZE wzrosła, nastąpił jednak spadek łącznej mocy wytwórczej z 27 216,403 MW na koniec 2015 r., do 25 677,003 MW na koniec I półr. 2017 r. tj. o 5,7%.

Do Prezesa URE wpłynęło 60 wniosków o rozstrzygnięcie sporów dotyczących odmów zawarcia przez przedsiębiorstwa energetyczne umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej instalacji OZE. W okresie objętym kontrolą ich liczba

¹ Dalej także URE lub Urząd.

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

systematycznie malała. NIK ocenia, że czas rozpatrywania wniosków, mimo że wydanie decyzji administracyjnych trwało w niektórych przypadkach powyżej 12 miesięcy, był uzasadniony skomplikowaniem spraw i słabą jakością przedkładanych ekspertyz.

Prezes URE prowadził konsekwentne działania zmierzające do uruchomienia Internetowej Platformy Aukcyjnej i sprawnego przeprowadzenia aukcji na sprzedaż energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii. M.in. przygotował i terminowo przedłożył Ministrowi Energii projekt Regulaminu aukcji na sprzedaż energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii, przeprowadził szereg działań informacyjnych dla podmiotów zainteresowanych udziałem w aukcji i podejmował właściwe działania mające na celu prawidłowe działanie Internetowej Platformy Aukcyjnej.

Problemy w stosowaniu prawa związane z regulacją i wspieraniem OZE były wnikliwie analizowane i zgłaszane ministrowi ds. energii.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gromadzenie i udostępnianie informacji, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 19 ustawy – Prawo energetyczne, odnoszących się do istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej dotyczącej odnawialnych źródeł energii

1.1. Gromadzenie i udostępnianie informacji, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 19 lit. a ustawy – Prawo energetyczne, odnoszących się do istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej dotyczącej wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach odnawialnych źródeł energii

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 19 lit. a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*³, Prezes URE gromadził informacje dotyczące istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej, m.in. w sektorze energii elektrycznej, w tym energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii, z wyłączeniem infrastruktury dotyczącej wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego, znajdujących się w obszarze zainteresowania Unii Europejskiej. Zgromadzone informacje Prezes URE przekazywał do ministra właściwego do spraw gospodarki (a od 27 listopada 2015 roku do ministra właściwego do spraw energii⁴), w terminie do 15 lipca roku sprawozdawczego, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 256/2014⁵, w zakresie określonym w pkt 3 załącznika do tego rozporządzenia.

Wymagane informacje Prezes URE przekazał terminowo w 2015 r. ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, a w 2017 r. ministrowi właściwemu do spraw energii, zgodnie z treścią tabeli E1 do rozporządzenia wykonawczego Komisji UE nr 1113/2014 z dnia 16 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-23, 25-41, 43-53, 56-57, 86-412)

³ (Dz.U. z 2017 r., poz. 220 ze zm. Dalej: uPe).

⁴ Art. 23 ust. 2 pkt 19 uPe zmieniony przez art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1960) zmieniającej uPe z dniem 27 listopada 2015 r.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 256/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii Europejskiej, zastępujące rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 617/2010 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 736/96 (Dz.U.UE L z 2014 r. nr 84, poz. 61).

O obowiązku wynikającym z powyższego przepisu URE informował zamieszczając na stronie internetowej Urzędu stosowne dokumenty pn. *Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie gromadzenia informacji dotyczących istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej (nr 19/2015 oraz nr 31/2017)*⁶, a także utworzył specjalny adres mailowy, na który przedsiębiorcy mieli przekazywać wymagane informacje. W 2015 roku informacje te przekazało 12,78% zobowiązanych przedsiębiorców spośród, a w 2017 roku 37% przedsiębiorców⁷.

(dowód: akta kontroli str. 71-81)

Informacje dotyczące parametrów istniejącej infrastruktury pozyskano z dokumentacji prowadzonych postępowań dotyczących udzielenia koncesji i wykorzystano do uzupełnienia i weryfikacji informacji przedstawianych przez przedsiębiorców.

Prezes URE wskazał⁸, iż przy braku przewidzianych w przepisach sankcji w odniesieniu do przedsiębiorców, którzy uchybili obowiązkom sprawozdawczym, rzetelność danych przekazywanych do ministra oparta była na uzupełnianiu/weryfikowaniu danych w oparciu o zbiory danych będące w posiadaniu URE.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 57-60)

1.2. Gromadzenie i udostępnianie informacji, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 19 lit. b ustawy – Prawo energetyczne, odnoszących się do istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej w sektorze biopaliw ciekłych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 19 lit. b uPe, Prezes URE gromadził informacje dotyczące istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej w sektorze biopaliw ciekłych, o których mowa w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁹, znajdujących się w obszarze zainteresowania Unii Europejskiej i przekazywanie ich do ministra właściwego do spraw gospodarki (a od 27 listopada 2015 roku do ministra właściwego do spraw energii), w terminie do 15 lipca roku sprawozdawczego, o którym mowa w rozporządzeniu nr 256/2014.

Wymagane dane zostały przekazane w 2015 i 2017 roku terminowo, w stosownym zakresie, zgodnie z treścią tabeli B1 – Produkcja biopaliw, stanowiącej załącznik do rozporządzenia wykonawczego Komisji UE nr 1113/2014 z dnia 16 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-24, 34-42, 86-337)

Kategorie podmiotów/przedsiębiorców zobowiązanych do przekazania Prezesowi URE informacji dotyczących infrastruktury energetycznej, służącej do wytwarzania biopaliw ciekłych określone zostały w art. 30 ust. 2a ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych. Byli to producenci i podmioty realizujące lub planujące realizację projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej - instalacji służących do wytwarzania biopaliw ciekłych, które mogą produkować lub rafinować biopaliwa ciekłe (instalacje o zdolności co najmniej 50 000 ton/rok).

Przygotowane i opublikowane na stronie internetowej URE *Informacje Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie gromadzenia informacji dotyczących*

⁶ <http://www.ure.gov.pl/pl/urzad/informacje-ogolne/aktualnosci/6139,Informacja-Prezesa-URE-w-sprawie-gromadzenia-danych-dotyczacych-infrastruktury-e.html?search=48076113>;
<http://www.ure.gov.pl/pl/urzad/informacje-ogolne/aktualnosci/7019,Do-1-czerwca-2017-r-przekazanie-informacji-do-URE-dot-istniejacej-bedacej-w-budo.html>

⁷ Informacje są przekazywane co dwa lata.

⁸ Wyjaśnienia z dnia 09 listopada 2017 roku, znak BDG.090.5.2017.MSzs-17.

⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 285.

istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej (nr 19/2015 oraz nr 31/2017) przypominały o powyższym obowiązku. Do informacji dołączane były formularze, za pomocą których przedsiębiorstwa mogły przekazywać wymagane informacje, na udostępniony specjalny adres mailowy (rozporzadzenie256@ure.gov.pl).

Obowiązek sprawozdawczy w 2015 roku wykonało 11 przedsiębiorców, a w 2017 roku ośmiu. Sprawozdania przekazane do Ministra oparte zostały wyłącznie na informacjach przesłanych przez tych przedsiębiorców¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

Wraz z arkuszami „B1-Produkcja biopaliw” Prezes URE przekazał pismo z informacją o rozbieżności terminologicznej pojęcia „biopaliwa” na gruncie prawa krajowego i unijnego, i w związku z tym możliwości podwójnego wykazywania tych samych instalacji przez podmioty zobowiązane – do Agencji Rynku Rolnego¹¹ (wytwórcy biokomponentów) oraz do URE (producenci biopaliw).

(dowód: akta kontroli str. 23, 41, 59, 83-84)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie.

Ocena częściowa

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

2. Monitorowanie wykonania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zapewnienia pierwszeństwa w przesyłaniu lub dystrybucji energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii

Opis stanu
faktycznego

Monitorowanie wykonania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zapewnienia pierwszeństwa w przesyłaniu lub dystrybucji energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii były realizowane przez:

- Departament Rozwoju Rynków i Spraw Konsumenckich (DRR) w odniesieniu do operatora systemu przesyłowego,
- osiem oddziałów terenowych URE w odniesieniu do operatorów systemów dystrybucyjnych.

Monitorowanie wykonania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zapewnienia pierwszeństwa w przesyłaniu lub dystrybucji energii elektrycznej odbywało się na podstawie art. 28 ustawy – Prawo energetyczne (dalej uPe). Ustawa ta przewiduje kary dla podmiotu, który będąc operatorem wyznaczonym na podstawie art. 9h uPe, nie realizuje obowiązków operatora z niej wynikających. Obowiązek zapewnienia wszystkim podmiotom pierwszeństwa w świadczeniu usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach OZE, z zachowaniem niezawodności i bezpieczeństwa krajowego systemu elektroenergetycznego został nałożony na operatora systemu elektroenergetycznego, w obszarze swojego działania w art. 9c ust. 6 uPe.

Funkcję operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego (OSP), pełni spółka Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA. Dla źródeł przyłączonych do sieci OSP monitorowanymi parametrami są: ograniczenie generacji – ilość energii z OZE

¹⁰ Por. przypis 7.

¹¹ Obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

ograniczona w danym roku ze źródeł wiatrowych oraz innych niż wiatrowe, w trzech kategoriach według rodzaju ograniczeń:

- a. Ilość energii ograniczona z OZE w danym roku z powodu ograniczeń sieciowych (przesyłowych) na danym obszarze sterowania;
- b. Ilość energii ograniczona z OZE w danym roku z powodu ryzyka spadku napięcia;
- c. Ilość energii ograniczona z OZE w danym roku z powodu nadmiaru generacji (tj. sytuacja, w której energia elektryczna wytwarzana w OZE oraz generacja wymuszona względami sieciowymi/systemowymi przekracza zapotrzebowanie na energię elektryczną oraz eksport tej energii).

Monitorowana jest również wypłata rekompensat za wprowadzenie ograniczeń i ich wysokość.

W latach 2015-2016 nie występowały ograniczenia w pierwszeństwie przesyłu energii elektrycznej z OZE. W okresie 2015 – I półrocze 2017 nie wpłynęły do URE skargi dotyczące niezapewnienia pierwszeństwa przesyłu energii z OZE.

(dowód: akta kontroli str. 413-558, 563-564)

Monitorowanie obowiązku zapewnienia pierwszeństwa w świadczeniu usług dystrybucji energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach OZE przez operatorów systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego (OSD), odbywało się przede wszystkim poprzez analizę skarg dotyczących utrudnień w dystrybucji energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach OZE.

W latach 2015 – I półrocze 2017 do oddziałów terenowych URE nie wpłynęły skargi związane z naruszeniem przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zapewnienia pierwszeństwa w dystrybucji energii z OZE.

Powyższy system monitoringu uzupełniany był innymi działaniami:

- Oddział Terenowy URE w Gdańsku, na którego obszarze działania znajduje się istotna część źródeł wiatrowych, w latach 2016 i 2017 zwracał się do największych OSD o przedstawienie opisu wykonywania obowiązku zapewnienia pierwszeństwa w dystrybucji energii elektrycznej z OZE w latach 2015 i 2016. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że obowiązek ten był w pełni realizowany. Planowane jest przeprowadzenie tej formy monitoringu także za rok 2017.
- Pośrednio wykonywanie obowiązku zapewnienia pierwszeństwa w dystrybucji energii elektrycznej z OZE analizowane było także, gdy przedmiotem rozstrzygnięcia sporu z art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne była odmowa zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej wytworzonej w instalacji OZE. Ustalenie zasadności odmowy zawarcia tej umowy obejmuje również badanie, czy przedsiębiorstwo dystrybucyjne poprzez tą odmowę nie łamie obowiązku zapewnienia pierwszeństwa dystrybucji energii.
- Monitoring jest prowadzony w ramach analizowania informacji składanych przez OSD o odmowie przyłączenia do sieci w pierwszej kolejności instalacji OZE.
- Oddział Terenowy URE w Szczecinie corocznie, w pierwszym kwartale, kieruje do OSD z obszaru województwa lubuskiego i zachodniopomorskiego zapytania dotyczące przyłączonych do sieci elektroenergetycznej biogazowni. Pozyskane informacje nie wskazywały na naruszenia obowiązku zapewnienia pierwszeństwa w dystrybucji energii elektrycznej z OZE w kontrolowanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 563-791)

Wyniki monitoringu wykorzystywane były przy realizacji obowiązków sprawozdawczych Prezesa URE wynikających z ustawy Prawo energetyczne.

(dowód: akta kontroli str. 413-415, 559-562)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

3. Realizacja przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadań związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej w OZE

3.1. Dynamika rozwoju wytwarzania energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii

3.1.1. Wnioski o wydanie koncesji, instalacje i ich moc wytwórcza oraz wyprodukowana energia elektryczna z OZE w okresie 2015 – I półr. 2017 r.

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2015 – I półr. 2017 r. do Prezesa URE wpłynęło łącznie 412 wniosków o udzielenie koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w OZE, a udzielonych zostało łącznie 414 koncesji OZE¹². Nie wystąpiły odmowy udzielenia koncesji oraz nie wpłynęły żadne odwołania od wydanych w tym czasie decyzji Prezesa URE w sprawie koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w OZE. Odnotowano natomiast wyraźny spadek liczby składanych wniosków o udzielenie koncesji (rok 2015: 289, rok 2016: 106, I półr. 2017 r.: 17) i liczby udzielonych koncesji (rok 2015: 257, rok 2016: 149, I półr. 2017 r.: 8)¹³.

Liczba instalacji OZE wzrosła z 2 419 na koniec 2015 r., poprzez 2 803 na koniec 2016 r., do 2 902 na koniec I półr. 2017 r. W okresie tym nastąpił jednak spadek łącznej mocy wytwórczej z 27 216,403 MW na koniec 2015 r., 25 614,511 MW na koniec 2016 r., do 25 677,003 MW na koniec I półr. 2017 r. Najwięcej było instalacji wykorzystujących energię wiatru (rok 2015: 42,95%, rok 2016: 42,56%, I półr. 2017 r.: 41,32%). Natomiast najwięcej mocy wytwórczej pochodziło z instalacji wykorzystujących technologię współspalania biomasy, biopłynów, biogazu lub biogazu rolniczego z innymi paliwami (rok 2015: 74,39%, rok 2016: 67,15%, I półr. 2017 r.: 66,98%).

W okresie 2015 – I półr. 2017 r. produkcja energii elektrycznej z OZE wyniosła łącznie 52 489 146,69 MWh¹⁴. Ilość wyprodukowanej energii elektrycznej także w roku 2016 spadła o ok. 10% (rok 2015: 22 410 757,022 MWh, rok 2016: 20 070 586,643 MWh, I półr. 2017 r.: 10 007 803,025 MWh). Największy udział w ilości wyprodukowanej energii elektrycznej przypadł na instalacje wykorzystujące energię wiatru (rok 2015: 47,69%, rok 2016: 62,05%, I półr. 2017 r.: 83,83%).

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego URE¹⁵, co do zasady, rozpoczęcie wytwarzania energii z OZE następowało nie później niż z dniem wynikającym z udzielonej koncesji, a nawet przed tą datą (wytwarzanie w trakcie tzw. rozruchu technologicznego, umożliwiającego pozyskanie świadectw pochodzenia za okres wytwarzania przed udzieleniem koncesji). Planowane na 2015 rok inwestycje były zatem realizowane i uruchamiane w terminach wynikających z dat zakończenia postępowań koncesyjnych, a w konsekwencji nastąpił wzrost mocy wytwórczych na

¹² W tej liczbie koncesje o które wnioskowano przed 2015 r.

¹³ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 12 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-7.

¹⁴ Na podstawie wydanych świadectw pochodzenia wg stanu na dzień 10 października 2017 r.

¹⁵ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 12 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-7 oraz z dnia 31 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-14.

poziomie zakładanym przez przedsiębiorców we wnioskach o udzielenie koncesji. Natomiast uwzględniając m.in. uwarunkowania w postaci częstych i poważnych zmian przepisów dotyczących OZE, znaczącego zmniejszenia liczby wniosków o udzielenie koncesji w 2016 roku w stosunku do roku poprzedniego oraz w I półr. 2017 r. w stosunku do roku 2016, a co za tym idzie liczby udzielonych koncesji, oraz wobec wstrzymania procesu przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z OZE, osiągnięcie celu założonego w *Krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych* udziału energii z tych źródeł w końcowym zużyciu energii brutto, może okazać się problematyczne.

(dowód: akta kontroli str. 795-931, 1036-1038, 1062-1063)

3.1.2. Plany inwestycyjne przedsiębiorstw energetycznych dotyczące nowych źródeł wytwarzających energię elektryczną z OZE

Plany rozwoju dotyczące zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną pięciu największych OSD¹⁶, tj.: ENEA Operator sp. z o.o., ENERGA-OPERATOR SA, TAURON Dystrybucja SA, PGE Dystrybucja SA i Innogy Stoen Operator sp. z o.o., zakładają przyłączenia źródeł OZE i kogeneracji¹⁷:

- w latach 2014-2019: przyłączenie nowych źródeł o mocy 9 754 556 kW z oraz poniesienie 887 276 tys. zł nakładów inwestycyjnych na realizację przyłączy,
- w latach 2017-2022: przyłączenie nowych źródeł o mocy 6 563 847 kW z oraz poniesienie 376 567 tys. zł nakładów inwestycyjnych na realizację przyłączy.

Wyżej opisane plany na 2015 rok nie zostały zrealizowane w pełni. Łącznie, pięciu wyżej wskazanych OSD, zrealizowało swoje plany inwestycyjne:

- dotyczące mocy nowo przyłączonych źródeł w 64,4%, co przełożyło się na osiągnięcie 1 872 748 kW z założonych 2 905 751 kW¹⁸,
- dotyczące nakładów inwestycyjnych na realizację przyłączy w 46,3%, co przełożyło się na wydatkowanie 76 996 tys. zł z założonych 166 265 tys. zł.

Przyczyny niezrealizowania planu rozwoju w roku 2015, przedstawione przez OSD w raportach z wykonania, dotyczyły m.in.¹⁹:

- zmian harmonogramu realizacji zadania wynikających ze stanu zaawansowania działań po stronie podmiotu przyłączonego,
- braku zawartej umowy o przyłączenie do sieci, wystąpienia przez klienta o rozwiązanie umowy o przyłączenie do sieci,
- zmian nakładów wynikających z przesunięcia realizacji inwestycji na lata późniejsze na podstawie ustaleń dokonanych z inwestorem,
- trudności w dokonaniu zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- sprzeciwu ekologów, konieczności przeprowadzenia badań ornitologicznych powodujących przesunięcie części inwestycji na lata przyszłe,
- rezygnacji inwestora.

Na lata 2016-2025 założono osiągnięcie mocy nowych źródeł OZE przyłączonych do sieci PSE SA w łącznej wysokości 4 607 MW²⁰. OSP nie zrealizował w pełni

¹⁶ Nakładanie się lat 2017, 2018 i 2019 w przypadku powyższych Planów rozwoju jest konsekwencją przepisów art. 16 uPe, które nakładają obowiązek aktualizowania planów rozwoju co 3 lata.

¹⁷ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 12 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-7 oraz z dnia 30 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-13.

¹⁸ Wielkości podane w kW nie odpowiadają rzeczywistym mocom źródeł OZE przyłączonych do sieci w danym roku. Wielkości te odpowiadają nakładom poniesionym w danym roku (zakres rzeczowy w poszczególnych latach planu wyznaczany jest na podstawie planowanych nakładów inwestycyjnych – ma to związek z zadaniami wieloletnimi).

¹⁹ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 30 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-13.

swoich planów założonych na rok 2016. Zakładany plan został wykonany w 5,83%²¹, co przełożyło się na moc o wartości 56 MW, z przy założonych 961 MW. W roku 2016 zrealizowano tylko jeden projekt, którego plan na ten rok nie przewidywał, a mianowicie zostało wykonane przyłączenie II etapu farmy wiatrowej (dalej FW) Banie o łącznej mocy 106 MW. III etap FW Banie jest planowany do przyłączenia w 2018 r.

Żaden z siedmiu projektów zaplanowanych na 2016 rok, dla których zakładano osiągnięcie łącznej mocy w wysokości 961 MW, nie został zrealizowany. Przyczyny niezrealizowania założeń OSP wynikały m.in. z rezygnacji inwestora z realizacji umowy o przyłączenie, nie wybudowaniu farmy wiatrowej mimo wybudowania infrastruktury wymaganej do jej przyłączenia²².

(dowód: akta kontroli str. 795-931, 1031-1035, 1048-1055, 2009-2012)

3.1.3. Dynamika rozwoju mocy wytwórczych z OZE i zidentyfikowane przeszkody

Według wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE²³, dane oraz informacje gromadzone w trakcie realizacji zadań Prezesa URE, o których mowa w pkt 3.1.1. niniejszego Wystąpienia - m.in. znaczące zmniejszenie liczby wniosków o udzielenie koncesji i liczby udzielonych koncesji, jak również spadek łącznej mocy wytwórczej w latach 2015 – I półr. 2017 r. - wskazują, iż przeszkody w rozwoju mocy wytwórczych pochodzących z OZE wynikają w dużej mierze ze sposobu realizacji przez Ministerstwo Gospodarki/Energii działań legislacyjnych w obszarze OZE. W relatywnie krótkim okresie następowały poważne zmiany *ustawy o OZE* oraz przesunięcie w czasie terminu wejścia w życie jej najbardziej istotnych przepisów - rozdziału 4 *ustawy o OZE* - którego termin wejścia w życie został odroczony, pierwotnie do 1 stycznia 2016 r., następnie do 1 lipca 2016 r. Niekorzystnie na wzrost dynamiki rozwoju mocy wytwórczych z OZE wpływał brak rozporządzeń wykonawczych lub ich publikacja ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminów określonych ustawą oraz brak precyzyjnych regulacji prawnych. Skutkowało to koniecznością dokonywania szeregu wykładni przepisów *ustawy o OZE*, m.in. określenia: wysokości otrzymanej i przyszłej pomocy publicznej, zasady udziału w systemach wsparcia instalacji w odniesieniu do których inwestorzy planowali ich sukcesywny rozwój, sposobu realizacji obowiązków wynikających z wygrania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z OZE.

Częste zmiany prawa negatywnie oddziaływały na proces przygotowania, a następnie przeprowadzenia pierwszych aukcji z wykorzystaniem internetowej platformy aukcyjnej, które w 2016 roku odbyły się w ostatnich możliwych ustawowo terminach. W ocenie uczestników rynku stanowiło to czynnik istotnie utrudniający przystąpienie do aukcji. W dniu 29 września 2017 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów²⁴, które zmieniło rozporządzenie w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r. oraz rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie kolejności przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z OZE w 2017 r.²⁵. Mając ten fakt na uwadze, a także to, iż w aktualnym stanie prawnym rozwój nowych mocy wytwórczych z OZE może być *de facto* realizowany wyłącznie w ramach funkcjonowania aukcyjnego systemu wsparcia,

²⁰ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 12 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-7 oraz Plan rozwoju w zakresie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2016-2025 PSE SA uzgodniony z Prezesem URE, pismo DRE-4310-35(17)/2015/2016/ŁM z dnia 15 stycznia 2016 r.

²¹ Dane w tym układzie gromadzone są od roku 2016, dlatego nie było możliwe przedstawienie wykonania za 2015 rok.

²² Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 14 listopada 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-22.

²³ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 12 października 2017 r., znak pisma: BDG.090.5.2017.MSzS-7.

²⁴ Rozporządzenie RM z dnia 29 września 2017 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 1819.

²⁵ Rozporządzenie RM z dnia 29 września 2017 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 1820.

należy wskazać, iż brak możliwości przeprowadzenia kolejnych aukcji w 2017 r. znacznie ogranicza dynamikę rozwoju mocy wytwórczych OZE.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej okoliczności, URE podejmował działania w ramach procesu legislacyjnego dotyczącego obszaru OZE, w każdym przypadku, w którym jest uczestnikiem tego procesu, co nie zawsze jednak ma miejsce (np. nie umożliwiono URE udziału w procedowaniu rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 29 września 2017 r.). Jednocześnie, w latach 2015-2017 do Ministerstwa Gospodarki/Energii wystosowano kilkadziesiąt pism dotyczących kwestii interpretacyjnych wynikających z przepisów ustawy OZE. Mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemów wsparcia OZE, Prezes URE, w okresie objętym kontrolą, publikował na stronie internetowej URE kilkadziesiąt komunikatów zawierających stanowisko organu dotyczące interpretowania przepisów z obszaru OZE. Ponadto, w ramach środków Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, URE, aby dokonać analizy prawnej najbardziej istotnych zagadnień interpretacyjnych wynikających z przepisów ustawy OZE, nawiązał współpracę z podmiotem zewnętrznym. Wyniki tych analiz zostały następnie wykorzystane przy tworzeniu ww. stanowisk Prezesa URE, które z kolei stanowią wsparcie dla przedsiębiorców aplikujących do udziału w aukcyjnym systemie wsparcia OZE²⁶.

W Raporcie Prezesa URE z dnia 30 czerwca 2017 r.²⁷, zostały przedstawione przeszkody dotyczące przyłączania instalacji OZE do sieci oraz postulaty zmian legislacyjnych w tym zakresie. Raport dostępny jest na stronie internetowej Urzędu, został również opublikowany w Biuletynie URE nr 3 (101) z dnia 29 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 795-931, 2005-2008)

3.2. Odmowy przyłączenia OZE do sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej oraz sprawy sporne dotyczące odmowy przyłączenia do sieci OZE

Opis stanu
faktycznego

3.2.1 Odmowy przyłączenia OZE do sieci

Podstawa prawna publicznoprawnego obowiązku przyłączenia do sieci została określona w art. 7 ust. 1 uPe. W myśl tego przepisu, jeżeli przedsiębiorstwo energetyczne odmówi zawarcia umowy o przyłączenie do sieci lub przyłączenia w pierwszej kolejności instalacji OZE, jest obowiązane niezwłocznie, pisemnie powiadomić o odmowie Prezesa URE i zainteresowany podmiot, podając przyczyny odmowy.

W związku z powyższym obowiązkiem, przedsiębiorstwa energetyczne złożyły do Prezesa URE²⁸:

- w roku 2015: 119 powiadomień dotyczących energii elektrycznej na łączną moc 681,789 MW, w tym w 110 przypadkach odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej dotyczyły OZE o łącznej mocy 597,628 MW.

Przypadki odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej OZE dotyczyły farm wiatrowych, elektrowni słonecznych (instalacje fotowoltaiczne) oraz biogazowni i elektrowni wodnej. Odmowy przyłączenia z przyczyn technicznych wydawano głównie ze względu na niespełnienie wymagań jakościowych energii, ze względu na zagrożenia zwarciovowe sieci średniego napięcia²⁹, ze względu na

²⁶ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 12 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-7.

²⁷ Raport Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 30 czerwca 2017 r. Warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej i paliw gazowych oraz realizacja przez operatorów systemu elektroenergetycznego i gazowego planów rozwoju uwzględniających zaspokojenie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną i paliwa gazowe.

²⁸ Na podstawie Sprawozdań z działalności Prezesa URE w 2015 r. i w 2016 r.

²⁹ Dalej: SN.

niezachowanie lokalnego charakteru źródła oraz ze względu na przeciążenia sieci.

W 2015 r. OSD, w podziale na rodzaje źródeł, odmówili przyłączenia:

- 63 farmom wiatrowym o łącznej mocy 523,325 MW,
- 45 instalacjom fotowoltaicznym o łącznej mocy 38,303 MW,
- 1 biogazowni na biogaz rolniczy o mocy 1,0 MW,
- 1 elektrowni wodnej o mocy 35,000 MW.

Liczba złożonych przez przedsiębiorstwa energetyczne powiadomień o odmowach przyłączenia do sieci wzrosła o ponad 40% w odniesieniu do 2014 r.

- w roku 2016: 133 powiadomienia dotyczące energii elektrycznej na łączną moc 1 537,212 MW, w tym w 114 przypadkach odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej dotyczyły OZE o łącznej mocy 1 525,979 MW.

Przypadki odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej OZE dotyczyły farm wiatrowych, elektrowni słonecznych (instalacje fotowoltaiczne) oraz biogazowni. Odmowy przyłączenia z przyczyn technicznych wydawano głównie ze względu na niespełnienie wymagań jakościowych energii, ze względu na zagrożenia zwarciove sieci SN, ze względu na niezachowanie lokalnego charakteru źródła oraz ze względu na przeciążenia sieci.

W 2016 r. OSD, w podziale na rodzaje źródeł, odmówili przyłączenia:

- 49 farm wiatrowych o łącznej mocy 462,685 MW,
- 62 instalacji fotowoltaicznych o łącznej mocy 1 060,667 MW,
- 3 biogazowni o łącznej mocy 2,627 MW.

Liczba złożonych przez przedsiębiorstwa energetyczne powiadomień o odmowach przyłączenia do sieci wzrosła o ok. 12% w odniesieniu do 2015 r.

W I półr. 2017 r. do Departamentu Prawnego i Rozstrzygania Sporów (DPR) w URE wpłynęło 28 informacji o odmowach przyłączenia do sieci elektroenergetycznej instalacji OZE o łącznej mocy 118,25 MW.

Przypadki odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej OZE dotyczyły farm wiatrowych oraz instalacji fotowoltaicznych. Odmowy przyłączenia z przyczyn technicznych wydano ze względu na niespełnienie kryterium napięciowego, ze względu na przeciążenia sieci oraz z uwagi na niespełnienie wymagań jakościowych energii, ze względu na niespełnienie kryterium standardów jakości energii elektrycznej (przekroczenie sumarycznych wartości współczynnika THD), przekroczenie maksymalnej zmiany dynamicznej napięcia oraz maksymalnej zmiany statycznej napięcia w punkcie przyłączenia. W I półr. 2017 r. działający na terenie oddziałów terenowych OSD, w podziale na rodzaje źródeł, odmówili przyłączenia:

- 5 farm wiatrowych o łącznej mocy 95,96 MW,
- 23 instalacji fotowoltaicznych o łącznej mocy 22,29 MW³⁰.

W okresie 2015 – I półr. 2017 r., do URE nie wpłynęło od OSP żadne powiadomienie o odmowie zawarcia umowy o przyłączenie do sieci przesyłowej dla instalacji OZE³¹.

(dowód: akta kontroli str. 1048-1055, 1074-1170)

³⁰ Wyjaśnienia z dnia 30 listopada 2017 r., pismo nr DPR.090.1.2017.KP.

³¹ jw.

3.2.2. Sprawy sporne dotyczące odmów przyłączenia do sieci OZE

W przypadku odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej odbiorca może szukać pomocy w rozstrzygnięciu sporu u Prezesa URE. Działając na podstawie art. 8 ust. 1 uPe, Prezes URE rozstrzyga spór powstały na tle odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci. Rozstrzygnięcie powstałego sporu następuje, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego zgodnie z art. 30 uPe. Rozstrzygnięcie ma formę decyzji administracyjnej, od której służy każdej ze stron odwołanie.

W latach 2015 – I półr. 2017 r. sukcesywnie zmniejszała się liczba wniosków o rozstrzygnięcie sporów dotyczących odmów zawarcia przez przedsiębiorstwa energetyczne (PSE SA oraz poszczególnych OSD) umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej instalacji OZE. W okresie tym do Wydziału do spraw Rozstrzygania Sporów w DPR w URE wpłynęło³²:

- w roku 2015: 35 spraw,
- w roku 2016: 18 spraw,
- w I półr. 2017 r.: 7 spraw.

Wszystkie sprawy dotyczyły przyłączenia do sieci dystrybucyjnej.

W latach 2013-2014 średnia liczba wniosków była zbliżona do liczby wniosków w 2015 r. (w 2013 r. – 40, w 2014 r. – 27 wniosków)³³.

W 2016 r. wydano siedem decyzji, których czas rozstrzygnięcia wyniósł powyżej 12 miesięcy³⁴. Wydano również jedną decyzję o umorzeniu postępowania z uwagi na upływ trzech lat od daty zawieszenia. Ponadto rozstrzygnięto dwie sprawy, których czas rozstrzygnięcia wyniósł ok. czterech miesięcy. Dodatkowo w 2016 r. wydano postanowienia zawieszające trzy sprawy, których czas od daty wpływu do daty wydania postanowienia wyniósł ponad 12 miesięcy³⁵. W odniesieniu do jednej sprawy wydano postanowienie zawieszające sprawę, w której czas od daty wpływu do daty wydania postanowienia wyniósł niespełna cztery miesiące.

W I półr. 2017 r. wydano dwie decyzje, których czas rozstrzygnięcia wyniósł powyżej 24 miesięcy³⁶. Ponadto wydano trzy decyzje, których czas rozstrzygnięcia trwał od trzech do siedmiu miesięcy. W 2017 r. wydano postanowienie zawieszające jedną sprawę, w której czas od daty wpływu do daty wydania postanowienia wyniósł ponad 24 miesiące³⁷.

W odniesieniu do kwestii długości postępowań związanych z przyłączeniem do sieci dystrybucyjnej, Dyrektor Generalny URE wyjaśnił m.in.³⁸, iż postępowanie o przyłączenie jednostki wytwórczej do sieci jest ze swej istoty postępowaniem spornym z udziałem przynajmniej dwóch stron postępowania. Na czas trwania postępowania ma wpływ m.in. korespondencja w sprawie, która odbywa się pomiędzy organem oraz stronami, co wymusza dbałość o prawo każdej strony do wypowiedzenia się w kwestii zbieranego przez organ materiału dowodowego. Wpływ mają również częste spory stron odnośnie jakości i szczegółowości przedłożonej ekspertyzy dotyczącej oddziaływania danej jednostki wytwórczej na sieć. Kwestia badania przesłanki technicznej, w ramach obowiązku przyłączenia, wiąże się z potrzebą weryfikacji sporządzanej przez przedsiębiorstwo energetyczne

³² jw.

³³ Na podstawie Sprawozdań z działalności Prezesa URE w 2013 r. i w 2014 r.

³⁴ Sprawy, które na dzień 1 stycznia 2015 r. pozostawały w toku.

³⁵ jw.

³⁶ jw.

³⁷ jw.

³⁸ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 16 listopada 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-24 oraz wyjaśnienia Radcy Prawnego w DPR URE z dnia 30 listopada 2017 r., pismo nr DPR.090.1.2017.KP.

albo na jego zlecenie ekspertyzy wpływu danej instalacji OZE na sieć. Ekspertyza mająca charakter techniczny wymaga wiedzy osoby o wykształceniu technicznym, a w Wydziale do spraw Rozstrzygania Sporów, w DPR takiej osoby nie zatrudniono. Pracownicy z wykształceniem prawniczym, aby zweryfikować poprawność sporządzonej ekspertyzy korzystają z pomocy pracowników z wykształceniem kierunkowym, zatrudnionych w innych komórkach organizacyjnych URE. Obszerny materiał dowodowy zawiera często informacje, których ujawnienie może zagrozić bezpieczeństwu energetycznemu kraju, co wymaga wydania przez Prezesa URE zaskarżalnego postanowienia o utajnieniu dokumentacji z tytułu ważnego interesu państwowego (art. 74 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁹) i potrzebą przygotowania syntezy ekspertyzy.

Przesłanka ekonomiczna, brana pod uwagę z racji obowiązku przyłączenia, wiąże się często z potrzebą ustalenia zakresu wymaganych zmian w sieci skutkujących jej modernizacją lub rozbudową. W tym obszarze brany jest pod uwagę Plan Rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego oraz założenia do planu zagospodarowania gminy w energię elektryczną, co wiąże się z potrzebą ich weryfikacji i skonfrontowania z ekspertyzą. Ponadto na długość trwania postępowania mają wpływ wnioski o zawieszenie postępowania, potrzeba badania założeń do planu zaopatrzenia gminy w energię elektryczną, które są w posiadaniu właściwych organów gminy. W celu zbliżenia stanowisk stron, organizowane były również rozprawy administracyjne, w ramach których strony mogły przedstawić swoje stanowisko w kwestiach spornych.

Wpływ na długość trwania postępowań ma także fakt, że pracownicy Wydziału, z uwagi na małą obsadę osobową całego Departamentu, w ramach obsługi prawnej URE, muszą prowadzić sprawy inne niż tylko sporne. Dodatkowym problemem wskazanym przez URE jest rotacja pracowników oraz brak możliwości powołania biegłego z zakresu elektroenergetyki, z uwagi na niedostatek środków finansowych.

W latach 2015 – I półr. 2017 r. do Prezesa URE nie wpłynął żaden wniosek o rozstrzygnięcie sporu o przyłączenie do sieci przesyłowej. Natomiast w 2013 r. wpłynęły trzy takie wnioski⁴⁰, których rozstrzygnięcia nastąpiły w okresie objętym kontrolą, tj.:

- sprawa o przyłączenie farmy wiatrowej „Myślibórz” (55,35 MW): wniosek wpłynął dnia 25 czerwca 2013 r. W dniu 3 września 2015 r., na wniosek strony postępowania, wydano postanowienie o zawieszeniu postępowania;
- sprawa o przyłączenie farmy wiatrowej „Śmigiel” (120 MW): wniosek wpłynął dnia 29 maja 2013 r. W dniu 17 lutego 2016 r. wydano decyzję o braku istnienia publicznoprawnego obowiązku przyłączenia. Orzeczenie nie zostało zaskarżone;
- sprawa o przyłączenie farmy wiatrowej „C-WIND” (200 MW): wniosek wpłynął dnia 15 lipca 2013 r. W dniu 6 lutego 2014 r. wydano decyzję o braku istnienia publicznoprawnego obowiązku przyłączenia. Decyzja została zaskarżona do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; postępowanie sądowe w I instancji, w czasie przeprowadzania kontroli przez NIK, było w toku (sygn. akt XVII AmE 77/14).

Nie było zwłoki w działaniach URE dotyczących rozstrzygnięcia ww. wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 932-1028, 1041-1045, 1056-1061, 1071-1187, 1198-1201)

³⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017r., poz.1257.

⁴⁰ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 16 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSZS-9.

3.3. Egzekwowanie opłat zastępczych

3.3.1. Kontrola wnoszenia opłat zastępczych

Podmioty zobowiązane, za rok 2015 i lata poprzednie, alternatywnie realizowały obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa pochodzenia lub do uiszczenia opłaty zastępczej. Istotna zmiana ograniczająca swobodę wyboru sposobu realizacji tego obowiązku została wprowadzona począwszy od dnia 1 lipca 2016 r. z tytułu nowelizacji art. 47 *ustawy o OZE*, który obecnie statuuje zasadę realizacji obowiązku poprzez uzyskanie lub umorzenie świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości wnoszenia opłaty zastępczej do przypadków określonych w ustawie.

Celem ułatwienia wykazania realizacji obowiązków przez podmioty zobowiązane, Prezes URE publikuje oraz rozsyła ankiety do przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem lub obrotem energią elektryczną. Ankiety mają dostarczyć szczegółowych danych służących do monitorowania realizacji obowiązków wynikających z funkcjonowania systemu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej w OZE. Prezes URE publikuje również na stronie internetowej Urzędu stosowne informacje dotyczące realizacji obowiązków przez podmioty zobowiązane (m.in. informacje Prezesa Nr 29/2015⁴¹, Nr 11/2016⁴², Nr 54/2016⁴³, Nr 14/2017⁴⁴, Nr 62/2017⁴⁵).

W myśl art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a uPe, karze podlega ten, kto odmawia udzielenia informacji, o których mowa w art. 28 tej ustawy, albo świadomie lub w wyniku niedbalstwa wprowadza w błąd Prezesa URE w zakresie przedstawianych na jego żądanie informacji, o których mowa w art. 28 ww. ustawy. Pod pojęciem odmowy udzielenia informacji rozumiane jest także przekroczenie terminu udzielenia odpowiedzi. Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 1a uPe (w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2016 r.) oraz zgodnie z art. 168 pkt 1 *ustawy o OZE*, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązku uzyskania i przedstawienia w terminie do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia, świadectw pochodzenia biogazu lub świadectwa pochodzenia z kogeneracji albo nie uiszcza opłat zastępczych.

W przypadku ustalenia, w wyniku kontroli realizacji obowiązku, że podmiot zobowiązany nie zrealizował go w terminie albo nie zrealizował w wymaganej wysokości, Prezes URE wymierza karę pieniężną w wysokości określonej w ustawie.

Prezes URE kontroluje wnoszenie opłat zastępczych na rzecz NFOŚiGW wykorzystując dane zawarte w ankietach, o których mowa powyżej. Uiszczenie opłaty zastępczej po upływie terminu ustawowego nie stanowi wypełnienia obowiązku ustawowego, w związku z czym kwota opłaty zastępczej uiszczonej po ustawowym terminie stanowi podstawę do ustalenia wysokości kary pieniężnej.

⁴¹ Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 29/2015 z dnia 4 lipca 2015 r. dotycząca terminu realizacji obowiązków umarzania świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego lub uiszczenia opłaty zastępczej za rok 2015.

⁴² Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 11/2016 z dnia 22 marca 2016 r. dotycząca zasad realizacji obowiązku w zakresie umarzania świadectw pochodzenia lub uiszczenia opłaty zastępczej w odniesieniu do energii elektrycznej zużytej przez odbiorcę przemysłowego.

⁴³ Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 54/2016 z dnia 17 października 2016 r. dotycząca realizacji obowiązku w zakresie uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego albo uiszczenia opłaty zastępczej za rok 2016.

⁴⁴ Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 14/2017 z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie realizacji obowiązków polegających na uzyskaniu i umorzeniu świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnych źródeł energii lub uiszczenia opłaty zastępczej w świetle regulacji zawartych w art. 47 *ustawy o OZE*.

⁴⁵ Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 62/2017 z dnia 9 września 2017 r. dotycząca realizacji obowiązku w zakresie uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego albo uiszczenia opłaty zastępczej za rok 2017.

Kwoty opłat zastępczych uiszczonych po upływie terminu ustawowego, ustalane są w oparciu o dane dotyczące dokonanych wpłat na specjalne konto do opłat zastępczych, które to dane są każdorazowo przekazywane przez NFOŚiGW w odpowiedzi na pismo Prezesa URE. W 2017 r. zasadą jest przekazywanie do URE przez NFOŚiGW informacji o dokonanych wpłatach opłaty zastępczej w cyklach kwartalnych.

Wymiana informacji pomiędzy URE i NFOŚiGW odbywa się przede wszystkim w formie pisemnej. W celu usprawnienia komunikacji i w sprawach o charakterze roboczym, pracownicy URE dodatkowo kontaktują się z pracownikami Departamentu Księgowości i Rozliczeń NFOŚiGW telefonicznie oraz mailowo⁴⁶.

W ramach wykonywanych czynności URE kontroluje terminowość wnoszenia opłat zastępczych. Z danych udostępnionych przez NFOŚiGW przy piśmie z dnia 9 września 2016 r.⁴⁷, zawierających zestawienie wpłat dla okresu od dnia 1 kwietnia 2015 r. do dnia 31 lipca 2016 r. wynika, że osiem wpłat na łączną kwotę 254 736,39 zł zostało wykonanych po terminie, co stanowi 9,64% liczby wszystkich wykazanych przez NFOŚiGW wpłat za rok realizacji obowiązku 2015⁴⁸.

W okresie objętym kontrolą, wielkość jednostkowej opłaty zastępczej wynosiła 300,03 zł za 1 MWh⁴⁹ i stanowiła podstawę do wyliczenia opłaty zastępczej, jaką podmioty zobowiązane winny wnieść na konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, gdy nie zrealizowały obowiązku OZE poprzez nabycie i umorzenie świadectw pochodzenia.

Na konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wniesione zostały opłaty zastępcze w wysokości⁵⁰:

- za 2014 r.: 5 879 903,22 zł;
- za 2015 r.: 3 596 181,07 zł wyłącznie jako opłata zastępcza OZE oraz 122 914,04 zł opłaty zastępczej OZE wniesionej razem z opłatą zastępczą kogeneracji.

W 2014 r. 70 podmiotów realizowało, niektóre częściowo, obowiązek OZE poprzez uiszczenia opłaty zastępczej, w 2015 r. było 59 takich podmiotów.

3.3.2. Wnioski w zakresie zmniejszenia lub umorzenia opłat zastępczych

Wysokość opłat zastępczych wynika wprost z obowiązujących przepisów prawa. Przepisy te nie dopuszczają możliwości umorzenia przez Prezesa URE opłat zastępczych ani zmniejszania ich wysokości. W związku z tym podmioty zobowiązane nie składały do URE wniosków dotyczących zmniejszenia lub umorzenia opłat zastępczych.

3.3.3. Skuteczność funkcjonowania opłat zastępczych

Według wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE⁵¹, jak wynika ze specyfiki, a nawet nazwy instytucji opłaty zastępczej, jej istotą jest wtórny charakter wobec zasadniczej formuły funkcjonowania systemu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej w OZE,

⁴⁶ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 16 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-9.

⁴⁷ Pismo NFOŚiGW z dnia 9 września 2016 r. znak: NFOŚiGW-DKO.4130.2245.2016.2; NFOŚiGW-16-82708 stanowiące odpowiedź na pismo Prezesa URE z dnia 11 sierpnia 2016 r., pismo nr DSW-461-32(1)/2016/KB.

⁴⁸ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 16 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-9.

⁴⁹ Art. 56 ustawy o OZE.

⁵⁰ Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Źródeł Odnawialnych Prezes URE oczekuje na przekazanie informacji za 2016 r. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (DZO.WSW.077.4.2017.AŚ z dnia 16 listopada 2016 r.).

⁵¹ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 16 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-9.

którymi są świadectwa pochodzenia. Oznacza to, że pomioty zobowiązane muszą pozyskać i przedstawić Prezesowi URE do umorzenia świadectwa pochodzenia, uosabiające prawa majątkowe przysługujące wytwórcom energii elektrycznej w OZE. Zasada ta została dodatkowo podkreślona przez ustawodawcę, poprzez nowelizację art. 47 *ustawy o OZE*, w wyniku której została istotnie ograniczona możliwość wnoszenia opłaty zastępczej. Obecnie wolumen realizacji obowiązku w postaci wniesienia opłaty zastępczej jest zdecydowanie niższy od wolumenu umorzonych świadectw pochodzenia⁵².

(dowód: akta kontroli str. 932-1028, 1778-1779)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu Regulacji Energetyki w zbadanym zakresie.

4. Przeprowadzanie aukcji na zakup energii elektrycznej z instalacji OZE

4.1. Przygotowanie dokumentów przed uruchomieniem Internetowej Platformy Aukcyjnej⁵³

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie art. 78 ust. 8 *ustawy o OZE* Prezes URE ustala regulamin aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, którego zakres obejmuje: przebieg i sposób rozstrzygnięcia aukcji, warunki przetwarzania danych dotyczących uczestników aukcji, wymagania techniczne dotyczące dostępu do internetowej platformy aukcyjnej, sposób zapewnienia bezpieczeństwa i prawidłowości przebiegu aukcji, warunki zawieszenia dostępu do internetowej platformy aukcyjnej.

Prace w URE nad regulaminem aukcji rozpoczęły się w 2015 r. Nowelizacja *ustawy o OZE* z dnia 22 czerwca 2016 r.⁵⁴ zmieniła zasady przeprowadzania aukcji, co spowodowało potrzebę dalszych prac. Projekt regulaminu był konsultowany z kancelarią prawną.

Pismem z dnia 24 października 2016 r. Prezes URE przekazał do Ministra Energii projekt Regulaminu aukcji na sprzedaż energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii. 17 listopada 2016 r. Departament Energii Odnawialnej w Ministerstwie Energii zwrócił się o wyjaśnienie niektórych zapisów Regulaminu. Po przedstawieniu wyjaśnień przez Departament Źródeł Odnawialnych, Minister Energii w dniu 28 listopada 2016 r. zatwierdził Regulamin. Tego samego dnia został on ogłoszony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej URE.

Jako pomoc dla uczestników aukcji, Urząd opublikował Instrukcję użytkownika IPA. Przygotowując uruchomienie IPA Urząd, począwszy od kwietnia 2015 r., zwracał się do Ministerstwa Energii (wcześniej do Ministerstwa Gospodarki), Ministerstwa Środowiska, Komisji Nadzoru Finansowego, UOKiK w celu wyjaśnienia spraw dotyczących aukcyjnego systemu wsparcia. Pytania dotyczyły m.in.

- zasad rozstrzygania aukcji i stosowania przepisów,
- definicji pojęć lub ich interpretacji,
- zasad obliczania wysokości pomocy publicznej,
- ceny referencyjnej,

⁵² Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE z dnia 16 października 2017 r., pismo nr BDG.090.5.2017.MSzS-9.

⁵³ Dalej: IPA.

⁵⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 925.

- ustalenia okresu wsparcia poprzednio wydanych świadectw pochodzenia,
- koszyków aukcyjnych,
- udostępniania danych.

W piśmie z dnia 11 lipca 2016 r.,⁵⁵ Dyrektor Departamentu Systemów Wsparcia, odwołując się do wcześniejszej korespondencji z Ministerstwem Energii (lub Gospodarki), przedstawił szereg zagadnień systemowych dotyczących aukcyjnego systemu wsparcia. Pismo pozostało bez odpowiedzi. Natomiast odpowiedź Ministerstwa Energii⁵⁶ na kolejne pismo Prezesa URE⁵⁷, monitujące wcześniej sygnalizowane problemy, wskazuje na skomplikowany charakter poruszanych spraw i wątpliwości prawne, przedstawia zaangażowanie Ministerstwa w prace nad przygotowaniem aktów wykonawczych oraz braki kadrowe i urlopy.

(dowód: akta kontroli str. 1216-1217, 1222-1225, 1556)

4.2. Działania informacyjne

Opis stanu
faktycznego

Prezes URE, uwzględniając zmiany w prawie dotyczącym energii ze źródeł odnawialnych oraz zapytania przedsiębiorców wynikające z trudności interpretacyjnych dotyczących przepisów *ustawy o OZE*, podejmował działania informacyjne, mające także na względzie ochronę interesów potencjalnych uczestników aukcyjnego systemu wsparcia OZE. Od grudnia 2015 roku na stronie internetowej URE zostało zamieszczonych 19 publikacji dotyczących aukcji i dokumentacji niezbędnej do uczestnictwa w aukcjach. Dotyczyły one m.in.:

- wyjaśnień definicji stosowanych pojęć,
- dokumentów oraz obowiązujących procedur,
- ustalenia okresu wsparcia instalacji odnawialnych źródeł energii,
- funkcjonowania Internetowej Platformy Aukcyjnej,
- obowiązków wytwórców energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii, których oferty wygrały aukcję.

Na stronie internetowej Urzędu funkcjonowała podstrona „Aukcje na sprzedaż energii elektrycznej z OZE”. Zawierała zbiór wszystkich informacji Prezesa URE wraz z ogłoszeniami aukcji, ich wynikami i informacjami o przerwach w dostępie do IPA, zbiór wszystkich ustaw i aktów wykonawczych związanych z aukcyjnym systemem wsparcia, Regulamin aukcji, Instrukcję użytkowania Internetowej Platformy Aukcyjnej, przewodnik dla wytwórców, ceny referencyjne oraz zbiór najczęściej zadawanych pytań wraz ze szczegółowymi odpowiedziami.

Od października 2016 r. działała skrzynka mailowa przeznaczona do przekazywania spraw związanych z aukcyjnym systemem wsparcia oraz telefon kontaktowy. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Źródeł Odnawialnych⁵⁸, do Urzędu wpłynęło ok. 300 zapytań pisemnych i mailowych dotyczących systemu aukcyjnego. Pracownicy URE udzielali licznych konsultacji telefonicznych.

Urząd Regulacji Energetyki upubliczniając wersję testową systemu IPA umożliwił zainteresowanym podmiotom uczestnictwo w testach IPA. Użytkownicy mogli rejestrować wirtualne konta, składać próbne wnioski o wydanie zaświadczeń o dopuszczeniu do udziału w aukcji oraz deklaracje o przystąpieniu do aukcji i uczestniczyć w aukcjach symulacyjnych. W ośmiu aukcjach symulacyjnych

⁵⁵ DSW.WA/5.492.28.2016.Ł.T.

⁵⁶ Pismo Podsekretarza Stanu w ME z dnia 16 sierpnia 2016 r. DEO-073-54/2/16.

⁵⁷ DSW.WA/5.0730.1.2016.Ł.T z dnia 3 sierpnia 2016 r.

⁵⁸ DZO.WA.077.22.2017.Ł.T z dnia 22 listopada 2017 r.

złożono łącznie 116 ofert na sprzedaż energii elektrycznej. Wyniki poszczególnych etapów testów IPA opublikowane zostały na stronie internetowej Urzędu.

Przed przeprowadzeniem pierwszych aukcji, URE zorganizował w dniach 15-16 grudnia 2016 r. spotkania informacyjne dla wytwórców zamierzających wziąć udział w aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z OZE, dotyczące pomocy publicznej w aukcyjnym systemie wsparcia i funkcjonowania IPA. W spotkaniach wzięły udział 243 osoby.

Do URE nie wpłynęły skargi dotyczące działań informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1205-1210)

4.3. Wydawanie zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji

Opis stanu
faktycznego

Wytwórca, który zamierza przystąpić do aukcyjnego systemu wsparcia z nową lub zmodernizowaną instalacją OZE, podlega procedurze oceny formalnej przygotowania do wytwarzania energii elektrycznej w tej instalacji. Zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Regulacji Energetyki* przeprowadzenie oceny formalnej przygotowania do wytwarzania energii elektrycznej w danej instalacji odnawialnego źródła energii, wydanie zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji oraz przygotowanie projektów postanowień o odmowie wydania zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji, należy do zadań Departamentu Źródeł Odnawialnych.

Wniosek o wydanie zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji wytwórca mógł przesłać na adres URE lub złożyć w formie elektronicznej za pośrednictwem IPA. Tryb postępowania z wnioskami przesłanymi za pośrednictwem IPA opisany był w *Procedurze obsługi wniosku o wydanie zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji, składanego drogą elektroniczną*, stanowiącej załącznik nr 3 do *Instrukcji korzystania z Internetowej Platformy Aukcyjnej przez administratorów*.

W Departamencie Źródeł Odnawialnych wnioski rozpatrywał pracownik merytoryczny, odpowiedzialny za obsługę formalną i merytoryczną wniosku. Pracownik ten prowadził *formularz sprawdzenia kompletności wniosku* oraz wprowadzał dane do *elektronicznego rejestru wniosków*.

W razie niekompletności wniosku, osoba odpowiedzialna kontaktowała się z wnioskodawcą drogą elektroniczną lub telefoniczną i wskazywała uchybienia i braki w przesłanym wniosku. Jeżeli wnioskujący wytwórca nie odpowiadał na taki kontakt w ustawowym terminie, wzywany był pisemnie do uzupełnienia wniosku,

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Źródeł Odnawialnych⁵⁹ każdy wytwórca, który przedłożył w odpowiednim terminie przed aukcją wszelkie wymagane uzupełnienia, otrzymywał zaświadczenie uprawniające go do wzięcia udziału w aukcji. Bezpośrednio przed pierwszą aukcją wydano zaświadczenia dla pięciu podmiotów mimo, że złożyły one wnioski od 7 do 15 dni wcześniej, a uzupełniały dokumenty w dniu wydania zaświadczeń.

Zwrot wniosków następował w przypadku żądania strony lub nieuiszczenia opłaty skarbowej od wydania zaświadczenia.

Wydanie postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia następowało w przypadkach stwierdzenia, że wniosek nie spełnia wymagań określonych w przepisach *ustawy o OZE* (np. nie ma warunków przyłączenia albo umowy przyłączeniowej) lub gdy wytwórca nie uzupełnił wniosku w terminie określonym w pisemnym wezwaniu.

⁵⁹ Pismo DZO.WA.077.22.2017.ŁT z dnia 22 listopada 2017 r.

Według stanu na dzień 16 października 2017 r.

- złożono 1169 wniosków: (z czego 145 wniosków zostało złożonych ponownie dla tej samej instalacji),
- wydano 1035 zaświadczeń,
- średni czas obsługi wniosku: 67 dni,
- najdłuższy czas wydania zaświadczenia: 448 dni⁶⁰,
- wnioski wymagające uzupełnienia – ok. 97%.

Kontroli poddano 10 wniosków o wydanie zaświadczenia, w tym siedem wybranych losowo oraz kolejne trzy – najdłużej załatwiane. Czas załatwiania wynosił od 3 dni do 13 miesięcy. Pięć wniosków rozpatrywano ponad 3 miesiące, przy czym 4 z nich zostały złożone przed wejściem w życie przepisów rozdziału 4 ustawy o OZE dotyczących przeprowadzania aukcji. Przyczynami długotrwałego rozpatrywania wniosków w powyższych sprawach było:

- prowadzenie działań związanych z organizacją wydziału aukcji,
- przygotowanie IPA,
- zmiany w ustawie o OZE dotyczące parametrów instalacji odnawialnego źródła energii objętej treścią wniosku o wydanie zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji,
- braki w dokumentacji dołączanej do wniosku i wielokrotne jej uzupełnianie,
- zmienianie decyzji biznesowych przez wnioskodawców.

W poddanych kontroli sprawach stwierdzono, że wnioskodawcy byli informowani o przewidywanym terminie załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 1210-1212, 1227-1484, 1554-1555, 1759-1768, 1769-1770)

4.4. Funkcjonowanie Internetowej Platformy Aukcyjnej

Opis stanu
faktycznego

Przed odbiorem IPA, przy współudziale podmiotu doradczego, wykonawca przeprowadził testy systemu. W ramach testów wydajności i odporności na działania zewnętrzne, IPA była poddana testom wewnętrznym przez Wykonawcę i firmę testującą. Rezultaty przeprowadzonych działań potwierdziły wydajność i stabilność systemu, w tym jego odporność na działania zewnętrzne.

Pierwsza aukcja została przeprowadzona w dniu 30 grudnia 2016 r. Sesja pierwszej aukcji rozpoczęła się o godzinie 06:00. Sesja ostatniej aukcji została zakończona o godzinie 17:00. Każda z czterech sesji aukcji trwała 8 godzin. W trakcie przeprowadzonych aukcji odnotowano nieoptymalne działanie IPA. Począwszy od godziny 9:40 wystąpiły problemy z dostępem do aplikacji polegające m.in. na długim wczytywaniu strony startowej systemu, trudności z zalogowaniem, długim czasem oczekiwania pomiędzy poszczególnymi zakładkami systemu, brakiem możliwości wywołania formularza oferty. W tym czasie system odnotował zarówno poprawne logowania uczestników aukcji, jak i fakt składania przez nich ofert. Takie zachowanie aplikacji zostało potwierdzone przez Wykonawcę IPA.

Analiza przeprowadzona przez Wykonawcę wskazywała, że wpływ na pracę IPA w dniu przeprowadzonych aukcji mogły mieć także działania zewnętrzne. Prezes URE powiadomił dnia 10 stycznia 2017 r. (uzupełnienie 30 stycznia 2017 r.) Prokuraturę Okręgową w Warszawie, o możliwości popełnienia czynu zabronionego

⁶⁰ W tej sprawie wnioskodawca dwukrotnie występował o zgodę na przedłużenie terminu do składania dokumentów i wyjaśnień oraz sześciokrotnie uzupełniał materiał dowodowy.

kwalifikującego się jako zakłócenie lub uniemożliwienie automatycznego przetwarzania, gromadzenia i przekazywania danych informatycznych o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania administracji rządowej - art. 269 § 1 kodeksu karnego. Prokuratura mocą postanowienia z dnia 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt PO II Ds. 20.2017, umorzyła śledztwo. W uzasadnieniu wskazano, że nieoptymalna dostępność usługi mogła być spowodowana większym niż zwykle obciążeniem serwerów wynikającym z dużej ilości logowań oraz otwartych połączeń, co w konsekwencji mogło prowadzić do utracenia autoryzacji lub długiego czasu odpowiedzi serwerów.

Przebieg sesji aukcji w dniu 30 grudnia 2016 r. był również przedmiotem analizy Prokuratury Okręgowej w Warszawie Wydział III. W postanowieniu o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego z dnia 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt PO III Ds. 59.2017, wskazano, iż jak prawidłowo ocenił Prezes URE, zgłaszane przez użytkowników IPA problemy z dostępem do systemu nie były przyczynami technicznymi uniemożliwiającymi przeprowadzenie aukcji i w związku z tym nie było podstaw do unieważnienia aukcji.

Na wniosek Prezesa URE, Wykonawca systemu przeprowadził dodatkowe testy systemu, w różnych konfiguracjach, mające na celu weryfikację przyczyn nieoptymalnej dostępności do IPA w dniu 30 grudnia 2016 r., w tym testy obciążeniowe, symulujące zwiększoną aktywność użytkowników systemu oraz optymalizujące pracę systemu.

W dniach 29-30 czerwca 2017 r. Prezes URE przeprowadził kolejne, dwie aukcje oznaczone jako „Aukcja Zwykła Nr AZ/1/2017” oraz „Aukcja Zwykła Nr AZ/2/2017”. Sesje obydwu aukcji przebiegły bez zakłóceń, żaden z uczestników tych aukcji nie zgłosił problemów z dostępem do aplikacji.

W odpowiedzi na wnioski wytwórców o przywrócenie terminu do złożenia oferty w aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które odbyły się w dniu 30 grudnia 2016 r.⁶¹, Prezes URE wydał łącznie, na podstawie art. 61a kpa, 40 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie przywrócenia terminu do złożenia oferty w aukcji.

W odpowiedzi na wnioski wytwórców, o unieważnienie aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które odbyły się w dniu 30 grudnia 2016 r., wydano łącznie 34 postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie unieważnienia w aukcji.

Spośród wyżej wymienionych rozstrzygnięć, jedno postanowienie w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie unieważnienia aukcji (oznaczonej jako Aukcja Zwykła Nr AZ/4/2016), było przedmiotem zażalenia wniesionego przez Wytwórcę do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów XVII Wydział Sądu Okręgowego w Warszawie. Do 22 listopada 2017 r. Sąd nie wyznaczył terminu rozpatrzenia sprawy.

Do czasu zakończenia kontroli nie wystąpiły przypadki zawieszenia dostępu do platformy aukcyjnej.

4.5. Aukcje przeprowadzone przez Prezesa URE

1. Aukcja Zwykła Nr AZ/1/2016, przeprowadzona w dniu 30 grudnia 2016 r. – w aukcji mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej, którzy złożyli deklarację o przystąpieniu do aukcji, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o OZE (instalacje istniejące), w instalacjach OZE o łącznej mocy

Opis stanu
faktycznego

⁶¹ Złożone w trybie art. 58 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).

zainstalowanej nie większej niż 1 MW, wykorzystujących wyłącznie biogaz rolniczy do wytwarzania energii elektrycznej.

Ilość energii podlegająca sprzedaży:	2 113 887 MWh;
Wartość energii podlegającej sprzedaży:	1 262 797 422 zł;
Ilość sprzedanej energii:	824 629 MWh (39%);
Wartość sprzedanej energii:	415 358 262,21 zł (33%).

2. Aukcja Zwykła Nr AZ/2/2016, sesja aukcji otwarta w dniu 30 grudnia 2016 r. – w aukcji mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej, którzy złożyli deklarację o przystąpieniu do aukcji, o której mowa w art. 71 ust. 1 *ustawy o OZE* (instalacje istniejące), w instalacjach OZE o łącznej mocy zainstalowanej większej niż 1 MW, wykorzystujących wyłącznie biogaz rolniczy do wytwarzania energii elektrycznej.

Ilość energii podlegająca sprzedaży:	2 309 382 MWh;
Wartość energii podlegającej sprzedaży:	1 365 351 905 zł;
Ilość sprzedanej energii:	0 MWh (0%);
Wartość sprzedanej energii:	0 zł (0%).

Aukcja nie została przeprowadzona z uwagi na złożenie tylko jednej oferty (wymagane minimum: 3 ważne oferty).

3. Aukcja Zwykła Nr AZ/3/2016, przeprowadzona w dniu 30 grudnia 2016 r. – w aukcji mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej, którzy wytworzyli energię elektryczną po raz pierwszy po dniu zamknięcia aukcji (instalacje nowe) w instalacjach OZE o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW, innych niż wymienione w art. 73 ust. 3a pkt 1-3 i 6 *ustawy o OZE*.

Ilość energii podlegająca sprzedaży:	1 575 000 MWh;
Wartość energii podlegającej sprzedaży:	744 036 736 zł;
Ilość sprzedanej energii:	1 567 288,818 MWh (99%);
Wartość sprzedanej energii:	554 474 643,01 zł (74,5%).

4. Aukcja Zwykła Nr AZ/4/2016, przeprowadzona w dniu 30 grudnia 2016 r. – w aukcji mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej, którzy złożyli deklarację o przystąpieniu do aukcji, o której mowa w art. 71 ust. 1 *ustawy o OZE* (instalacje istniejące), w instalacjach OZE o łącznej mocy zainstalowanej nie większej niż 1 MW, w których emisja CO₂ jest nie większa niż 100 kg/MWh, o stopniu wykorzystania mocy zainstalowanej elektrycznej większym niż 3504 MWh/MW/rok.

Ilość energii podlegająca sprzedaży:	1 306 870 MWh;
Wartość energii podlegającej sprzedaży:	538 297 239 zł;
Ilość sprzedanej energii:	416 553,54 MWh (32%);
Wartość sprzedanej energii:	155 049 022,96 zł (29%).

5. Aukcja Zwykła Nr AZ/1/2017, przeprowadzona w dniu 29 czerwca 2017 r. – w aukcji mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej, którzy wytworzyli energię elektryczną po raz pierwszy po dniu zamknięcia aukcji (instalacje nowe) w instalacjach OZE o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW, innych niż wymienione w art. 73 ust. 3a pkt 1-3 i 6 *ustawy o OZE*.

Ilość energii podlegająca sprzedaży:	4 725 000 MWh;
Wartość energii podlegającej sprzedaży:	2 182 908 687 zł;
Ilość sprzedanej energii:	4 720 961,816 MWh (99,9%);
Wartość sprzedanej energii:	1 760 121 889,27 zł (80%).

6. Aukcja Zwykła Nr AZ/2/2017, przeprowadzona w dniu 30 czerwca 2017 r. – w aukcji mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej, którzy złożyli deklarację o przystąpieniu do aukcji, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o OZE (instalacje istniejące), w instalacjach OZE o łącznej mocy zainstalowanej nie większej niż 1 MW, w których emisja CO₂ jest nie większa niż 100 kg/MWh, o stopniu wykorzystania mocy zainstalowanej elektrycznej większym niż 3504 MWh/MW/rok.

Ilość energii podlegająca sprzedaży:	1 484 764 MWh;
Wartość energii podlegającej sprzedaży:	631 329 732 zł;
Ilość sprzedanej energii:	312 441,33 MWh (21%);
Wartość sprzedanej energii:	115 932 066,37 zł (18%).

W ocenie Dyrektora Departamentu Źródeł Odnawialnych⁶², przyczynami niewielkiego zainteresowania wytwórców niektórymi aukcjami na sprzedaż energii elektrycznej były:

- brak stabilnego otoczenia prawnego warunkującego pozyskanie – odpowiednio wcześniej przed przeprowadzeniem aukcji – wiedzy dotyczącej ceny referencyjnej, wolumenu i wartości energii elektrycznej przewidzianej do sprzedaży w danym roku kalendarzowym oraz rodzaju planowanych do przeprowadzenia koszyków aukcyjnych;
- preferowanie technologii wykorzystującej wyłącznie biogaz rolniczy, której przyznawano w latach 2016-2017 niewspółmierny wolumen i wartość energii przeznaczonej do sprzedaży w drodze aukcji, w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania;
- zbyt późne ogłoszenie ceny referencyjnej dla poszczególnych rodzajów technologii instalacji OZE dla aukcji przeprowadzanych w 2017 r.;
- skomplikowane zasady obliczania poziomu pomocy publicznej, w tym w szczególności kumulacji tej pomocy⁶³, które powodują, rezygnację wytwórców z udziału w aukcji.

(Dowód: akta kontroli str. 1213-1219, 1221, 1225-1226, 1527-1535, 1555)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie.

Ocena częściowa

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

5. Realizacja wybranych zadań związanych ze świadectwami pochodzenia energii

5.1. Działania informacyjne dotyczące świadectw pochodzenia

Opis stanu
faktycznego

Po uchwaleniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o OZE, Prezes URE udzielał informacji dotyczących nowych regulacji, w tym związanych z wydawaniem świadectw pochodzenia. Na stronie internetowej URE opublikowane zostały m.in.⁶⁴:

- Informacja Prezesa URE z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie interpretacji i stosowania przepisów rozdziału 4 ustawy o odnawialnych źródłach energii;

⁶² Pismo DZO.WA.077.22.2017.LT z dnia 22 listopada 2017 r.

⁶³ Por. przepisy rozporządzenia Ministra Energii z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie obliczania wartości pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii w instalacji odnawialnego źródła energii (Dz. U. z 2016 r. poz. 1962).

⁶⁴ W zakładce: [Rynki energii/Energia Elektryczna/Umarzanie świadectw](#)

- Informacja Prezesa URE nr 58/2016 w sprawie ustalenia okresu wsparcia instalacji odnawialnych źródeł energii, w których energię elektryczną wytworzono po raz pierwszy przed dniem 1 lipca 2016 r.;
- Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 13/2017 w sprawie realizacji obowiązku zachowania minimalnego udziału biomasy lokalnej w łącznej masie biomasy wykorzystanej do wytworzenia energii elektrycznej w instalacji odnawialnego źródła energii innej niż mikroinstalacja i mała instalacja;
- Informacji Prezesa URE nr 14/2017 w sprawie realizacji obowiązków polegających na uzyskaniu i umorzeniu świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnych źródeł energii lub uiszczenia opłaty zastępczej w świetle regulacji zawartych w art. 47 ustawy o odnawialnych źródłach energii;
- Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 75/2017 w sprawie realizacji zakazu wykorzystywania drewna innego niż drewno energetyczne, o którym mowa w art. 2 pkt 7a ustawy o odnawialnych źródłach energii, do wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach odnawialnego źródła energii wskazanych w ustawie.

Prezes URE poinformował pismem wszystkich wytwórców energii z odnawialnych źródeł energii o zmienionych regulacjach prawnych, dotyczących obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie świadectw pochodzenia dla podmiotów zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej w instalacjach OZE o łącznej mocy elektrycznej nieprzekraczającej 5 MW oraz o nowych wnioskach o wydanie świadectw pochodzenia i obowiązku złożenia oświadczeń.

W związku z pojawiającymi się wątpliwościami dotyczącymi funkcjonowania mechanizmu świadectw pochodzenia, Prezes URE zwracał się do właściwych organów o zajęcie stanowiska. W szczególności pytania dotyczyły:

- prawidłowego stosowania *ustawy o OZE* w części dotyczącej wsparcia instalacji OZE wytwarzających biogaz rolniczy, w szczególności konieczności potwierdzenia efektów zachęty, o których mowa w art. 48 ust. 1 *ustawy o OZE* w stosunku do wytwórców, którzy uprzednio otrzymali certyfikaty (art. 44 ust. 1a pkt 1 *ustawy o OZE*)⁶⁵ i wskazania scenariusza alternatywnego w przypadku wniosku o urzędowe potwierdzenie efektu zachęty (art. 47a *ustawy o OZE*);
- wydania świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach OZE wykorzystujących drewno energetyczne (art. 2 pkt 7a *ustawy o OZE*) wobec braku rozporządzenia, o którym mowa w art. 119a *ustawy o OZE*. Zobowiązany do wydania był Minister Środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw energii oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki⁶⁶;
- braku możliwości realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 59 pkt 2 oraz art. 190 ust 2 pkt 2 *ustawy o OZE* w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r poprzez wpłatę opłaty zastępczej, z wyjątkiem sytuacji opisanej w art. 47 ust 7 *ustawy o OZE* i konsekwencji wynikających dla producentów biogazu rolniczego⁶⁷;

⁶⁵ Z dnia 24 lipca 2017 r. do UOKiK.

⁶⁶ Z dnia 2 lipca 2017 r. i 10 maja 2017 r. do Ministra Środowiska.

⁶⁷ Z dnia 28 maja 2017 r. do Ministra Energii.

- ustalania m.in. okresu obowiązywania mechanizmu świadectw pochodzenia w zmodernizowanych źródłach, zespołach jednostek wytwórczych, w skład których wchodzi urządzenia wytwarzające energię elektryczną z wielu rodzajów OZE⁶⁸;
- zagrożeń realizacji celów pośrednich oraz celu końcowego, określonych w dyrektywie 2009/28/WE⁶⁹;
- określenia pojęcia „rozpoczęcie prac” w odniesieniu do inwestycji wytwarzania energii elektrycznej w kogeneracji lub w OZE⁷⁰;
- wskazania organu odpowiedzialnego za badanie efektu zachęty dla inwestycji polegających na budowie biogazowni rolniczych⁷¹;
- współczynnika korygującego dla instalacji współspalania.
(dowód: akta kontroli str. 1772-1773, 1780-1837, 1838-1969)

5.2. Wydawanie świadectw pochodzenia

Opis stanu faktycznego

W okresie 2015 – I półrocze 2017 r. zostały wydane świadectwa pochodzenia: w 2015 r. 19 571 szt. obejmujących 22 661 108,656 MW energii, w 2016 r. 18 027 szt. obejmujących 18 774 122,559 MW energii, a w I półroczu 2017 r. 14 362 świadectw obejmujących 13 803 422,253 MW energii.

W tym okresie Prezes URE dokonał umorzenia świadectw pochodzenia:

- w 2015 r. 437 szt. obejmujących 12 502 299,660 MWh energii („zielone”),
- w 2016 r. 754 szt. obejmujące 19 621 606,509 MWh energii („zielone”),
- w 2017 r. 764 szt. obejmujące 10 462 415,323 MWh energii („zielone”) i 421 szt. obejmujących 368 999,75 MWh energii („błękitne”).

Prezes URE, gwarantując przejrzystość funkcjonowania systemu świadectw pochodzenia, od 2013 r. publikuje na stronie internetowej URE dane dotyczące mocy zainstalowanej OZE, ilości wydanych świadectw pochodzenia oraz ilości umarzanych świadectw pochodzenia⁷².

Zgodnie z informacją przekazaną przez Towarową Giełdę Energii, która prowadzi rejestr świadectw pochodzenia, na dzień 9 listopada 2017 r. nadpodaż świadectw pochodzenia szacowana jest na ponad 22 TWh.

Wyjaśnienia Departamentu Źródeł Odnawialnych wskazują⁷³, że nadpodaż świadectw pochodzenia wynika z faktu, że w początkowym okresie funkcjonowania systemu popyt na świadectwa przewyższał potencjał wytwórczy OZE, co w rezultacie skutkowało wysokimi cenami zielonych certyfikatów ograniczonymi jedynie poziomem opłaty zastępczej. Pod koniec 2011 roku podaż świadectw pochodzenia była większa niż obowiązkowy poziom ich umorzenia, wynoszący wówczas 10,4% wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym. Wynikało to m.in. z obejmowania systemem wsparcia dużych systemowych jednostek wytwórczych wytwarzających energię elektryczną przy wykorzystaniu współspalania paliw konwencjonalnych i biomasy, przy stosunkowo niewielkim wzroście ogólnego wolumenu sprzedaży energii elektrycznej do odbiorców końcowych. Na rynku świadectw pochodzenia powstała ich nadpodaż w stosunku do wolumenu

⁶⁸ Z dnia 31 marca 2016 r. do ME.

⁶⁹ Z dnia 8 stycznia 2016 r. do ME.

⁷⁰ Z dnia 25 sierpnia 2015 r. do UOKiK.

⁷¹ Z 14 kwietnia 2015 r do ME.

⁷² Zakładka: Potencjał krajowy OZE w liczbach.

⁷³ Z dnia 16 listopada 2017 r., DZO.WSW.077.4.2017.AŚ.

wyznaczającego poziom obowiązku ich pozyskania i umorzenia (determinującego popyt), co w konsekwencji spowodowało spadek cen świadectw pochodzenia.

Ustawa o OZE wprowadziła mechanizmy służące ograniczeniu nadpodaży świadectw pochodzenia. Są to:

- przejście z systemu świadectw pochodzenia OZE na system aukcyjny;
- wyłączenie wsparcia w postaci świadectw pochodzenia OZE dla jednostek wykorzystujących hydroenergię o mocy powyżej 5 MW;
- wprowadzenie współczynnika korygującego 0,5 dla świadectwa pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach wykorzystujących technologię wspólnego spalania paliw konwencjonalnych i biomasy;
- ograniczenie możliwości realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 1 *ustawy o OZE*, poprzez uiszczenie opłaty zastępczej⁷⁴;
- nowe zasady obliczania opłaty zastępczej objęte dyspozycją art. 56 *ustawy o OZE* (od 25 września 2017 r.).

Wymagany udział energii elektrycznej z OZE w wolumenie sprzedaży energii elektrycznej wynosił: w 2015 roku⁷⁵ – 14%, w I półroczu 2016 r.⁷⁶ 15%, w drugim półroczu 2016 r.⁷⁷ 14,35% (świadectwa „zielone”) i 0,65% (świadectwa błękitne) z biogazu rolniczego od dnia wejścia w życie rozdziału 4 *ustawy o OZE* oraz w 2017 roku⁷⁸ 15,40% i 0,60% z biogazu rolniczego od dnia wejścia w życie rozdziału 4 *ustawy o OZE*.

5.3. Uwzględnianie ceny świadectw pochodzenia energii w taryfach energii elektrycznej

Opis stanu faktycznego

Dla taryf zatwierdzanych przez Prezesa URE w grupach G przyjmowane były takie same założenia dotyczące kalkulacji ceny energii elektrycznej dla wszystkich sprzedawców energii elektrycznej. Cena świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z biogazu rolniczego przyjęta została na poziomie opłaty zastępczej⁷⁹.

- Ceny świadectw pochodzenia energii elektrycznej z OZE zostały wyznaczone przy założeniach:
 - 2017 r.: cena z notowań TGE za okres od 5 lipca do 24 listopada 2016 r. pomniejszona o akcyzę i powiększona o 10% z tytułu obserwowanego w tym czasie wzrostu trendu,
 - 2016 r.: cena z notowań TGE za okres od 1 stycznia do 31 października 2015 r. pomniejszona o akcyzę,
 - 2015 r.: cena z notowań TGE za okres od 1 stycznia do 25 listopada 2014 r. pomniejszona o akcyzę.

W taryfach zatwierdzanych przez Prezesa URE w grupach G dla czterech sprzedawców z urzędu⁸⁰ udział kosztów zielonych certyfikatów w cenie energii był

⁷⁴ Art. 47 ust. 2 *ustawy o OZE*, stanowi, że podmioty zobowiązane, o których mowa w art. 52 ust. 2 tej ustawy, są obowiązane do wykonania obowiązku poprzez pozyskanie i umorzenie świadectw pochodzenia OZE w przypadku, gdy którakolwiek z średnioważonych cen praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego będzie niższa od wartości jednostkowej opłaty zastępczej określonej w art. 56 tej ustawy).

⁷⁵ Art. 190 ust 1 *ustawy o OZE*.

⁷⁶ Art. 188a ust. 7 *ustawy o OZE*.

⁷⁷ Art. 190 ust. 2 *ustawy o OZE*.

⁷⁸ Rozporządzenie Ministra Energii w sprawie zmiany wielkości udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2017 r. z dnia 17 października 2016 (Dz.U. poz. 1753.).

⁷⁹ Świadectwa pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z biogazu rolniczego są notowane na TGE od września 2016 r.

⁸⁰ Bez Innogy Polska SA i TAURON Sprzedaż GZE sp. z o.o., których taryfy nie są zatwierdzane przez Prezesa URE.

taki sam i wynosił: w roku 2015 – 10,1%; w roku 2016 – 8,7% i w roku 2017 – 4,1% oraz 0,7% (udział dla błękitnych certyfikatów).

(dowód: akta kontroli str. 1775-1776)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym 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 z dnia 24 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁸¹ 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.

Warszawa, dnia 20.03.2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
/-/ Mieczysław Łuczak

⁸¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 524.