



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KGP.410.004.01.2019

Jacek Sasin
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Aktywów Państwowych
Ministerstwo Aktywów Państwowych
ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/014 – Lokalne bezpieczeństwo energetyczne

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Aktywów Państwowych ¹ , ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Sasin, Minister Aktywów Państwowych ² – od 15 listopada 2019 r., poprzednio: Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii ³ , od 1 grudnia 2015 r. do 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań w zakresie współdziałania z samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię. 2. Realizacja zadań w zakresie wspierania lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. 3. Działania w zakresie rozwoju klastrów energii.
Okres objęty kontrolą	od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler/Kontrolerzy	1. Jolanta Roter, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/61/2019 z 10 czerwca 2019 r. 2. Rafał Pikus, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/62/2019 z 10 czerwca 2019 r. 3. Rafał Szymański, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/85/2019 z 29 września 2019 r. (akta kontroli str. 1-6, 8-11)

¹ Z dniem 15 listopada 2019 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającym rozporządzenia w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290) zmieniona została nazwa Ministerstwa Energii na Ministerstwo Aktywów Państwowych. Ministerstwo Energii zostało utworzone z dniem 27 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2075). Dalej także: Ministerstwo lub ME.

Z dniem 27 listopada 2015 r. zostało zniesione Ministerstwo Gospodarki na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz.U. poz. 2076).

² Minister Aktywów Państwowych kieruje od dnia 15 listopada 2019 r. działem administracji rządowej energia – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz.U. poz. 2256).

³ Minister Energii do dnia 15 listopada 2019 r. kierował między innymi działem administracji rządowej - energia. Dalej także: Minister.

Ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1960) utworzono dział energia obejmujący sprawy energii, surowców energetycznych i paliw (dodany art. 7a ust. 1). Minister Energii z dniem 27 listopada 2015 r. w zakresie działu energia przejął działania Ministra Gospodarki. Do dnia 27 listopada 2015 r. zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, w brzmieniu ówczesnie obowiązującym, sprawy energetyki należały do działu gospodarka, którym kierował Minister Gospodarki.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą działania Ministra Energii nie przyczyniły się znacząco do wzrostu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

Było to konsekwencją zbiegu dwóch czynników. Jednym z nich jest brak skutecznych narzędzi oddziaływania ministra na jednostki samorządu gminnego⁶ w celu prawidłowego realizowania przez nie zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, wymienionych w art. 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁷. Drugi czynnik, o charakterze subiektywnym, to niewypracowanie przez ministra mechanizmów realizacji zadania, określonego w art. 12 ust. 2 pkt 4 *Prawa energetycznego*, współdziałania z samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię.

Minister Energii nie prowadził skutecznego monitoringu wykonywania przez gminy obowiązków uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe oraz terminowego ich aktualizowania, co najmniej raz na trzy lata. Gromadzone w ministerstwie informacje w tym zakresie, otrzymywane za pośrednictwem urzędów marszałkowskich, były obarczone ryzykiem ich niepewności, a przez to nie mogły stanowić podstawy do rzetelnej oceny stopnia realizacji przez gminy ustawowych obowiązków w tym zakresie. Minister Energii nie wypracował też mechanizmów oceny zaistnienia przesłanek, które powodują obowiązek opracowania przez organy wykonawcze gmin planu zaopatrzenia w wymienione nośniki energii (art. 20 *Prawa energetycznego*).

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez Ministra Energii działań w celu opracowania i wdrożenia strategii dotyczącej rozwoju klastrów energii. Rozwój ten może być czynnikiem zwiększającym lokalne bezpieczeństwo energetyczne. Od 2017 r. do czasu zakończenia kontroli we wrześniu 2019 r. przeprowadzone zostały dwa konkursy dla klastrów energii. Zwycięzcom spełniającym formalne i merytoryczne kryteria⁸ nadane zostały stosowne certyfikaty oraz wyróżnienia w formie publikacji ich nazw na stronie internetowej ministerstwa. W ocenie NIK mankamentem systemu zbierania danych dotyczących klastrów jest całkowita dobrowolność przekazywania przez te podmioty informacji o realizacji inwestycji. System ten nie gwarantuje pełnej informacji do oceny skuteczności tego narzędzia w dłuższym okresie.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej także: gminy.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 755 ze zm. Dalej: *Prawo energetyczne*.

⁸ Kryteria określone w załączniku do Regulaminów konkursów dla klastrów energii.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań w zakresie współdziałania z samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię

Opis stanu faktycznego

Art. 19 *Prawa energetycznego* zobowiązuje wójtów (burmistrzów, prezydentów)¹⁰ do opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe¹¹ dla obszaru gminy, na okres co najmniej 15 lat oraz do jego aktualizacji co najmniej raz na trzy lata. *Założenia do planu zaopatrzenia* przyjmowane są przez radę gminy w drodze uchwały.

W przypadku, gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji przyjętych przez radę gminy *Założeń do planu zaopatrzenia*, wójt na podstawie tych *Założeń*, opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe¹² dla obszaru gminy lub jej części. *Plan założeń* powinien być zgodny z przyjętymi przez radę gminy *Założeniami do planu zaopatrzenia* (art. 20 *Prawa energetycznego*).

Minimalny okres 15 lat, na jaki wójtowie zobowiązani są opracować projekt *Założeń do planu zaopatrzenia* oraz wymóg aktualizacji *Założeń*, co najmniej raz na trzy lata, wprowadzone zostały na mocy art. 1 pkt. 29 *ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*¹³. Art. 17 tej ustawy zobowiązywał gminy do przyjęcia *Założeń do planu zaopatrzenia* lub aktualizacji posiadanych *Założeń* w terminie dwóch lat od wejścia w życie tego przepisu, tj. do dnia 12 marca 2012 r.

Ministerstwo Energii (ME), a wcześniej Ministerstwo Gospodarki, od 2014 r. prowadziło monitoring posiadania przez gminy dokumentów planowania energetycznego¹⁴. Jego podstawą były dane otrzymywane z urzędów marszałkowskich¹⁵. Monitoring ten prowadzony był w ramach kontaktów roboczych Departamentu Elektroenergetyki i Ciepłownictwa¹⁶ z urzędami marszałkowskimi, do których DE corocznie przysyłał prośbę o uzupełnienie bazy danych gmin¹⁷ posiadających dokumenty planowania energetycznego. Równocześnie DE zwracał się do UM o szczególne zaangażowanie w proces planowania na poziomie lokalnym, wykraczające poza opiniodawanie dokumentów planistycznych gminy. Nadrzędnym celem miało być motywowanie gmin do niskoemisyjnego pokrywania potrzeb energetycznych, zwłaszcza w zakresie ciepłownictwa.

Ministerstwo nie podejmowało próby prowadzenia monitoringu w oparciu o informacje pozyskiwane bezpośrednio od gmin.

Urzędy marszałkowskie, uzupełniając corocznie funkcjonującą w ministerstwie bazę danych o dokumentach planowania energetycznego gmin, wskazywały rok:

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: organy wykonawcze gmin.

¹¹ Dalej także: *Założenia do planu zaopatrzenia* lub *Założenia*.

¹² Dalej także: *Plan zaopatrzenia*.

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 21, poz. 104 ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 11 marca 2010 r.

¹⁴ Dokumenty planowania energetycznego obejmują: 1) projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, 2) założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, 3) projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, 4) plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

¹⁵ Dalej także: UM.

¹⁶ Dalej także: DE.

¹⁷ Baza danych obejmuje wszystkie gminy w Polsce.

- opracowania przez wójtów (burmistrzów, prezydentów) projektów *Założeń do planu zaopatrzenia*,
- przyjęcia przez radę gminy *Założeń do planu zaopatrzenia*,
- opracowania przez wójtów (burmistrzów, prezydentów) projektów planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe,
- przyjęcia przez radę gminy planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Elektroenergetyki i Ciepłownictwa w ME¹⁸ prowadzenie monitoringu za pośrednictwem urzędów marszałkowskich spowodowane było tym, że projekty *Założeń do planów zaopatrzenia* podległy opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa (art. 19 ust. 5 *Prawa energetycznego*). Przekazywane przez urzędy dane mogły jednak być niepełne. Nie wszystkie gminy przekazywały bowiem projekty *Założeń do zaopiniowania* przez marszałka województwa, a ponadto część gmin nie publikowała uchwał dotyczących przyjęcia *Założeń do planu zaopatrzenia* lub *Planów zaopatrzenia* w biuletynach informacji publicznej, będących istotnym źródłem wiedzy dla urzędów marszałkowskich.

Przekazane przez DE¹⁹ zestawienie dotyczące posiadanych przez gminy dokumentów planowania energetycznego zawierało dane obejmujące lata 2000-2019. Według tych danych w kolejnych latach okresu 2015-2019 dokumenty planowania energetycznego posiadało 476 gmin w 2015 r., co stanowiło 19,2% wszystkich gmin w Polsce (2 478²⁰); 531 gmin w 2016 r. (21,4%); 570 gmin w 2017 r. (23,0%) oraz 542 gmin w 2018 r. (21,8%).

Szczegółowa analiza danych przekazanych przez DE wykazała, że:

- w latach 2010-2012 tylko 391 gmin przyjęło *Założenia do planu zaopatrzenia*, co stanowiło 9,5% wszystkich 2 479 gmin w Polsce, ponadto 155 gmin (6,3% gmin w Polsce) opracowało projekty *Założeń*,
- w latach 2015-2019 liczba gmin posiadających aktualne *Założenia do planów zaopatrzenia* wynosiła:
 - 284 gmin (11,5% gmin w Polsce) w 2015 r., największy odsetek gmin posiadających aktualne założenia²¹ był w województwach kujawsko-pomorskim 22,9%, podkarpackim 20,0% i pomorskim 30,9%, natomiast najmniejszy²² w łódzkim 4,5%, opolskim 4,2%, śląskim 3,0% i wielkopolskim 0,0%;
 - 345 gmin (13,9% gmin w Polsce) w 2016 r., największy odsetek gmin posiadających aktualne założenia był w województwach kujawsko-pomorskim 22,9%, lubuskim 24,4%, podkarpackim 27,5% i pomorskim 39,8%, natomiast najmniejszy w opolskim 2,8%, śląskim 4,2% i wielkopolskim 0,9%;
 - 376 gmin (15,2% gmin w Polsce) w 2017 r., największy odsetek gmin posiadających aktualne założenia był w województwach kujawsko-pomorskim 25,0%, lubuskim 28,0%, podkarpackim 30,6% i pomorskim 43,9%, natomiast najmniejszy w opolskim 1,4%, śląskim 1,8%, warmińsko-mazurskim 4,3% i wielkopolskim 1,8%;

¹⁸ Pismo znak: DE.V.091.1.2019 (BDG.III.091.13.2019) IK: 370111 z dnia 24 czerwca 2019 r.

¹⁹ Zestawienie przekazane przez DE we wrześniu 2019 r.

²⁰ Z dniem 1 stycznia 2015 r. liczba gmin w Polsce zmniejszyła się z 2 479 do 2 478 w związku ze zniesieniem gminy wiejskiej Zielona Góra poprzez przyłączenie jej do miasta na prawach powiatu Zielona Góra.

²¹ Dla lat 2015-2018 powyżej 20,0% gmin w województwie, dla 2019 r. powyżej 15% gmin w województwie.

²² Dla lat 2015-2019 poniżej 5,0% gmin w województwie.

- 337 gmin (13,6% gmin w Polsce) w 2018 r., największy odsetek gmin posiadających aktualne założenia był w województwach lubuskim 23,2%, podkarpackim 30,0% i pomorskim 35,8%, natomiast najmniejszy w śląskim 1,8% i warmińsko-mazurskim 4,3%;
- w latach 2015-2019 projekty *Założeń do planów zaopatrzenia* opracowało 260 gmin (10,5% gmin w Polsce), przy czym projekty tych *Założeń* nie zmieniły swojego statusu na *Założenia*,
- 3 gminy (0,12% gmin w Polsce) w latach 2015-2019 opracowały projekty *Planów założeń* lub przyjęły *Plany Założeń*.

(akta kontroli str. 181-200, 215-219, 485-490)

W kwestii niskiej liczby gmin posiadających dokumenty planowania energetycznego Dyrektor DE stwierdził²³, że [...] *W projekcie Polityki energetycznej Polski do 2040 r. (wersja z 23.11.2018 r.) w kierunku 7 zaplanowano zadanie 7.1 Aktywizacja regionów w zakresie planowania energetycznego poprzez zmianę obowiązku wykonywania dokumentów planistycznych w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Termin realizacji tego zadania zaplanowano na 2022 r.*

W tym samym wyjaśnieniu Dyrektor DE poinformował, że *obecnie ME nie przewiduje pozyskiwania informacji o posiadaniu dokumentów planowania energetycznego, bezpośrednio od gmin, z uwagi na skalę takiego monitoringu (konieczność prowadzenia korespondencji z blisko 2,5 tys. podmiotów). Nie jest też planowane stworzenia narzędzia dedykowanego temu celowi. W ocenie Dyrektora DE samorząd województwa powinien uczestniczyć w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa, w tym gromadzić informacje o posiadaniu przez gminy stosownych dokumentów planistycznych.*

(akta kontroli str.237-238)

Według wyjaśnień Dyrektora DE²⁴, organy samorządu terytorialnego, co do zasady, są władzą niezależną od administracji rządowej, a ich działalność podlega jedynie nadzorowi z punktu widzenia legalności. Zgodnie z art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są wyłącznie Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Minister właściwy do spraw energii nie jest jednostką nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego i nie ma możliwości egzekwowania od gmin realizacji obowiązku sporządzania dokumentów planowania energetycznego.

Ministerstwo Energii nie weryfikowało czy gminy wywiązują się z obowiązku opracowania *Planów Zaopatrzenia* w sytuacjach określonych art. 20 *Prawa energetycznego*. Równocześnie ME nie występowało do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki²⁶ o informacje, które przedsiębiorstwa energetyczne, w odniesieniu do których gmin, nie zapewniały realizacji ich *Założeń do planów zaopatrzenia*. *Prawo energetyczne* nie przewiduje takiego obowiązku dla Prezesa URE. Zgodnie z art. 16 *Prawa energetycznego* tylko określona grupa przedsiębiorstw energetycznych zobowiązana jest do uzgadniania z Prezesem URE swoich projektów planów rozwoju. Z obowiązku tego wyłączone są przedsiębiorstwa zajmujące się przesyłem i dystrybucją ciepła.

(akta kontroli str.181-186)

²³ Pismo znak: DE.V.091.1.2019 (BDG.III.091.13.2019) IK:403392 z dnia 24 września 2019 r.

²⁴ Pismo znak: DE.V.091.1.2019 (BDG.III.091.13.2019) IK:370111 z dnia 24 czerwca 2019 r.

²⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.

²⁶ Dalej także: URE.

Identyczne stanowisko prezentował Dyrektor Generalny URE, który stwierdził²⁷, że Prawo energetyczne samorządowi wojewódzkiemu powierza koordynację i nadzór nad planowaniem energetycznym w gminie. Samorząd ten powinien dysponować informacjami dotyczącymi gmin, które nie wypełniły obowiązku przyjęcia *Założeń do planu zaopatrzenia* oraz gmin, które powinny przyjąć *Plany zaopatrzenia*. Gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego nie są przedsiębiorstwami energetycznymi w rozumieniu *Prawa energetycznego* i Prezes URE nie sprawuje nadzoru nad planowaniem energetycznym w gminie.

W aktualnym stanie prawnym Minister Aktywów Państwowych ma ograniczone możliwości oddziaływania na jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji przez nie obowiązków planistycznych związanych z bezpieczeństwem energetycznym. Bezspornym jednak jest, że lokalna polityka energetyczna stanowi istotny element polityki energetycznej państwa. Skuteczność działań na poziomie gmin w zakresie zwiększania dostępności do systemów energetycznych oraz zmniejszania negatywnego wpływu tych systemów na środowisko jest ważnym czynnikiem bezpieczeństwa energetycznego nie tylko w skali danej gminy, ale całego państwa. Zdaniem NIK, tak ważny segment funkcjonowania państwa, oparty o realizację zadań przez rozproszone podmioty (gminy), nie powinien pozostawać poza skutecznym, pełnym monitoringiem ze strony właściwego organu państwowego. Ustanowienie takiego monitoringu i przeprowadzenie rzetelnej analizy jego wyników (stopnia realizacji stosownych obowiązków przez gminy) powinny decydować o ewentualnych zmianach legislacyjnych umożliwiających ministrowi właściwemu do spraw energii skuteczne egzekwowanie realizacji obowiązków planistycznych od tych gmin, które obowiązków tych nie wypełniają.

(akta kontroli str.445-446)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Nie spełniał swojej roli stosowany przez Ministra Energii system monitorowania realizacji przez gminy obowiązku opracowania założeń do planu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe i ich aktualizacji. Pozyskiwanie danych tylko z urzędów marszałkowskich, które otrzymywały od gmin projekty *Założeń* w celu ich zaopiniowania, nie zapewniało ich kompletności i wiarygodności. Stan wiedzy marszałków województw ograniczał się jednak tylko do tego, które gminy przekazały projekty do zaopiniowania. Poza monitoringiem znajdowały się te gminy, które nie opracowały stosownego dokumentu i/lub nie przekazały go do zaopiniowania. Znacznie dokładniejsze i aktualne dane Minister Energii (obecnie Minister Aktywów Państwowych) mógłby pozyskiwać bezpośrednio od urzędów gmin, lecz wymagałoby to obszernej ilościowo korespondencji lub stworzenia dedykowanego narzędzia informatycznego.

Wiarygodność danych gromadzonych przez Ministerstwo Energii obniża także brak wiedzy o gminach, w których wystąpiła przesłanka do opracowania planów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. Taką przesłanką, wskazaną w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*, jest sytuacja, gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*. Minister Energii posiadał wiedzę, w ilu gminach plany zaopatrzenia opracowano, lecz nie miał wiedzy ile gmin powinno takie plany opracować.

²⁷ Pismo znak: BDG.SOPiK.070.1.2019.MSzS z dnia 21 lutego 2019 r.

2. Realizacja zadań w zakresie wspierania lokalnego bezpieczeństwa energetycznego

Opis stanu
faktycznego

W *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko* perspektywa do 2020 r.²⁸ w ramach Celu szczegółowego 2 – *Zapewnienie gospodarcze krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię*²⁹ wskazano następujące zadania:

- 1) analizy skuteczności funkcjonującego systemu planowania energetycznego w województwach i wypracowanie na tej podstawie bardziej efektywnych rozwiązań,
- 2) zwiększenie roli samorządów wojewódzkich w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego regionów z umocnieniem koordynacyjnych powiązań z lokalnym planowaniem energetycznym na poziomie gminnym oraz planowaniem energetycznym przedsiębiorstw energetycznych,
- 3) powiązanie planowania energetycznego zgodnie z koncepcją zagospodarowania przestrzennego,
- 4) upowszechnienie świadomości ekologicznej na terenach wiejskich,
- 5) stworzenie możliwości rozwoju energetyki rozproszonej wykorzystującej lokalne, odnawialne źródła energii.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DE³⁰ realizację zadań 1-3 rozpoczęto i zakończono w 2014 r. Prace nad przygotowaniem propozycji rozwiązań w przedmiotowym zakresie wraz z oceną skutków regulacji podjęto w ramach procedowania projektów nowelizacji aktów prawnych w zakresie prawa energetycznego. Nowelizacje te znajdowały również odniesienie do jednostek samorządu terytorialnego w kontekście lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Jednak istotą wprowadzonych zmian było nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego przy sporządzaniu planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe i energię z uwzględnieniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (nowelizacja *Prawa energetycznego*³¹ w zakresie art. 16). Prace dotyczące podnoszenia świadomości ekologicznej społeczeństwa, według wyjaśniającego, *realizowane są zgodnie z właściwością przez Ministerstwo Środowiska*, które od 2010 r. prowadzi cykliczne badania świadomości i zachowań ekologicznych społeczeństwa, jak również dedykowane działania na rzecz kształtowania postaw ekologicznych.

Zgodnie z zawartym w *Strategii BEiŚ* zestawieniem *Główne kierunki interwencji i zadania w obszarze energetyki i środowiska*, kierunek interwencji 2.7. *Rozwój energetyczny obszarów podmiejskich i wiejskich*, za realizację zadania *Upowszechnienie świadomości ekologicznej na terenach wiejskich*, organem odpowiedzialnym wyznaczono Ministra Gospodarki (Minister Środowiska wskazany jest jako jedna z instytucji zaangażowanych w realizację zadania).

Odnosząc się do określonego w *Strategii BEiŚ* zadania polegającego na stwarzaniu możliwości rozwoju energetyki rozproszonej, Zastępca Dyrektora DE wskazał³², że proces ten jest realizowany w trybie ciągłym, w perspektywie długookresowej, poprzez działania legislacyjne oraz zapewnienie wsparcia finansowego ze środków krajowych i europejskich, w tym w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura

²⁸ Strategia przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M.P. z 2014, poz. 469). Dalej także: *Strategia BEiŚ*.

²⁹ Kierunek Interwencji 2.7 Rozwój energetyczny obszarów podmiejskich i wiejskich dla działania Poprawa lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

³⁰ Pismo znak: DE.V.091.1.2019 IK: 390069 z dnia 30 sierpnia 2019 r.

³¹ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. poz.984.

³² Pismo znak: DE.V.091.1.2019 IK: 390069 z dnia 30 sierpnia 2019 r.

i Środowisko. Działania te to m.in. *ustawa o odnawialnych źródłach energii*, wraz z nowelizacjami, uruchomienie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) program *Wspierania rozproszonych, odnawialnych źródeł energii*, promocja klastrów energii i spółdzielni energetycznych oraz rozbudowa sieci elektroenergetycznych, w szczególności dystrybucyjnych przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych.

Wśród wskaźników realizacji Celu szczegółowego 2 *Strategii BEiŚ Zapewnienie gospodarczej krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię*, przyjęto jako miernik wykonania - *odsetek gmin posiadających założenia do planów zaopatrzenia w ciepło i energię lub inną formę planowania energetycznego*, dla którego wartość oczekiwana w 2020 r. wynosi 100%. W związku z faktem, że wartość tego wskaźnika w latach 2013-2017 kształtowała się na poziomie 19–22%, Zastępca Dyrektora DE stwierdził³³, że zgodnie z przewidywaniami ME nie będzie możliwe osiągnięcie tego celu. Zdaniem wyjaśniającego celowe byłoby dokonanie zmian legislacyjnych opierających się na wnioskach ze współpracy z samorządem terytorialnym, pozwalających na zwiększenie odsetka gmin posiadających opracowane stosowne dokumenty planistyczne. Zastępca Dyrektora DE nie wskazał jednak postulowanego kierunku zmian.

(akta kontroli str. 181-186, 222-229)

Sektor ciepłownictwa

Realizując zadania związane z lokalnym bezpieczeństwem energetycznym w obszarze ciepłownictwa Minister Energii w dniu 8 października 2018 r.³⁴ powołał dziewiętnastoosobowy *Zespół do spraw określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła*³⁵. W jego skład weszło siedmiu pracowników ME, w tym Przewodniczący, Zastępca Przewodniczącego i Sekretarz *Zespołu* oraz po czterech przedstawiciele Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie, Polskiego Towarzystwa Elektrociepłowni Zawodowych i Ogólnopolskiego Porozumienia Kooperacyjnego Klastrów Energii *KlasGRID*. Do zadań *Zespołu* należało:

- dokonanie oceny funkcjonowania rynku ciepła w Polsce,
- dokonanie oceny potencjału oraz rekomendacji w zakresie strategii rozwoju obszaru rynku ciepła, w tym w szczególności w kontekście dostosowania do wymogów implementowanego prawa unijnego,
- zgłoszenie propozycji zmian w przepisach bądź kierunków tych zmian, umożliwiających realizację wyznaczonych celów w zakresie zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku ciepła w Polsce.

Zakończenie działalności *Zespołu* ma nastąpić po przyjęciu przez ministra właściwego do spraw energii pisemnych propozycji rozwiązań wypełniających zadania, dla których został powołany.

Według wyjaśnień Dyrektora DE, a jednocześnie Przewodniczącego *Zespołu*³⁶, pierwsze spotkanie odbyło się w dniu 30 października 2018 r. Powołane zostały trzy grupy robocze odpowiedzialne za:

- implementację przepisów unijnych w obszarze ciepłownictwa,
- uproszczenie procesów inwestycyjnych w ciepłownictwie,
- opracowanie strategii rozwoju ciepłownictwa.

Zespół założył, że zakończenie jego pracy nastąpi do dnia 31 grudnia 2019 r.

³³ Pismo znak: DE.V.091.1.2019 IK: 390069 z dnia 30 sierpnia 2019 r.

³⁴ Zarządzenie Ministra Energii z dnia 8 października 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła – Dz.Urz.ME z 2018 r. poz. 21.

³⁵ Dalej także: *Zespół*.

³⁶ Pismo znak: DE.IX.4122.2.2019 IK:397773 z dnia 11 września 2019 r.

W ramach dotychczasowych prac Zespołu przygotowano m.in. propozycję zmiany art. 7b *Prawa energetycznego* w ramach nowelizacji ustawy *Prawo budowlane*³⁷. Zmiana dotyczy obowiązku przyłączania budynków do sieci ciepłowniczej i powinna spowodować, że wszystkie obiekty budowlane znajdujące się na obszarach funkcjonowania systemów ciepłowniczych, w odniesieniu do których będą istniały techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci ciepłowniczej, będą musiały zostać do niej przyłączone. Alternatywą będzie zainstalowanie w tych budynkach efektywnego źródła ciepła, charakteryzującego się współczynnikiem nakładu nieodnawialnej energii pierwotnej nie wyższym niż 0,8. Powinno to istotnie wpłynąć na poprawę jakości powietrza na obszarach miejskich, poprzez praktyczne wyeliminowanie nowych instalacji indywidualnych źródeł opalanych węglem lub gazem.

Ponadto Zespół przeprowadził analizę obowiązujących regulacji związanych z realizacją inwestycji w zakresie ciepłownictwa oraz rozpoczął prace na przygotowaniu przepisów dotyczących szczegółowych zasad przygotowania i realizacji takich inwestycji. Ponadto, w ramach prac nad *Strategią dla ciepłownictwa* i określeniem zasad funkcjonowania nowego modelu rynku ciepła, Zespół przyjął konspekt dokumentu oraz zakończył pracę nad rozdziałami dotyczącymi aktualnego rynku ciepła wraz z diagnozą stanu obecnego oraz uwarunkowaniami rozwoju sektora ciepłownictwa. Następnym etapem prac będzie opracowanie nowego modelu rynku ciepła, z uwzględnieniem konieczności implementacji przepisów prawa unijnego.

(akta kontroli str. 232-234)

Sektor gazownictwa

Głównym celem przyjętej w 2009 r. *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*³⁸ w obszarze gazu ziemnego było *zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego*. Realizacja tego celu miała się odbywać poprzez budowę, rozbudowę i modernizację gazowej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej, co miało doprowadzić do zwiększenia gazyfikacji Polski. Cel ten został również ujęty w projekcie *Polityki energetycznej Polski do 2040 r.*³⁹ Ponadto działania w zakresie budowy i rozbudowy sieci gazowej zostały ujęte w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r.*⁴⁰

W *Planie działalności Ministra Energii na rok 2018* w części A *Najważniejsze cele do realizacji w roku 2018* w ramach celu 2 *Rozwój sektora energetycznego* ujęto zadanie *Rozbudowa krajowej sieci gazowej przesyłowej i dystrybucyjnej*, dla którego miernik przyjęto *Długość krajowej gazowej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej* – przy wartości bazowej 198 087 km (2016 r.) i planowanej wartości do osiągnięcia na koniec 2018 r. – wzrost o 1% w stosunku do wartości bazowej.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ropy i Gazu⁴¹ w Ministerstwie Energii, w dniu 31 grudnia 2018 r. długość sieci gazowej przesyłowej i dystrybucyjnej wynosiła łącznie 205 896 km, a miernik *Długość krajowej gazowej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej* osiągnął wartość 3,9%. W ramach realizacji celów *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.* w zakresie zapewnienia stabilnych i bezpiecznych dostaw gazu ziemnego między innymi poprzez rozbudowę systemu gazowego, dokonanych zostało szereg zmian legislacyjnych w zakresie usprawnienia procesu inwestycyjnego w obszarze infrastruktury gazowej. Zmiany te dotyczyły między innymi:

³⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1997 r. *Prawo budowlane* – Dz.U. z 2019 r. poz. 1186.

³⁸ Przyjęte Uchwałą nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r., ogłoszona Obwieszczeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. – M.P. z 2010 r. nr 2 poz. 11.

³⁹ Projekt wersja 1.2 z 23 listopada 2018 r. – Ministerstwo Energii, Warszawa 2018.

⁴⁰ Przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. Dalej także: *Strategia SOR*.

⁴¹ Dalej także: DRO.

- nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji zobowiązującej właściciela nieruchomości do jej udostępnienia na potrzeby wykonania przez operatora czynności eksploatacyjnych – na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw⁴²,
- zwolnienia z obowiązku uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę, budów sieci gazociągowych o ciśnieniu roboczym nie wyższym niż 0,5 MPa – na mocy ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw⁴³,
- umożliwiono operatorowi systemu dystrybucyjnego nabywanie nieruchomości rolnych bez konieczności uzyskania zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw⁴⁴.

Ponadto wprowadzono zmiany legislacyjne zapewniające warunki dla bezpiecznego funkcjonowania sieci gazowych, niezawodności pracy systemu przesyłowego i dystrybucyjnego oraz wprowadzono nowe rozwiązania zachęcające do korzystania z gazu ziemnego:

- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowania⁴⁵,
- rozporządzenie Ministra Energii z dnia 10 stycznia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego⁴⁶,
- rozporządzenie Ministra Energii z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi⁴⁷.

We wrześniu 2018 r. Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o.⁴⁸ wraz z Fundacją Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA im. Ignacego Łukasiewicza rozpoczęły ogólnopolską kampanię edukacyjną pod hasłem *Gaz ziemny – pewnie i bezpiecznie*, której celem było rozpowszechnienie wiedzy na temat gazu ziemnego oraz upowszechnienie wiedzy o odpowiedzialnym korzystaniu z domowych urządzeń zasilanych paliwem gazowym. Patronat nad tą kampanią objęły Ministerstwa: Energii, Środowiska i Edukacji Narodowej.

W okresie od maja 2018 r. do maja 2019 r. spółka PGNiG SA oferowała wymianę starych pieców gazowych na kotły kondensacyjne. W ramach prowadzonej akcji istniała możliwość otrzymania dofinansowania w wysokości do 3 tys. zł na zakup nowego pieca gazowego. W Ministerstwie Energii nie były znane ostateczne efekty tej akcji.

Największym operatorem systemu dystrybucyjnego gazu w Polsce jest Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o., która w 2018 r. zarządzała ok. 95,5% sieci dystrybucyjnej w Polsce. Łączna jej długość wraz z przyłączami wynosiła bez mała 194,5 tys.km. W 2018 r. PSG sp. z o.o. oddała do użytkowania ok. 2 tys. km gazowej sieci dystrybucyjnej, co stanowiło 99% wszystkich oddanych w tym roku sieci dystrybucyjnych. Ponadto PSG sp. z o.o. prowadzi gazyfikację gmin z wykorzystaniem stacji regazyfikacji LNG zasilających tzw. wyspowe systemy dystrybucyjne, nieposiadające połączenia z żadnym innym źródłem paliw gazowych. W 2018 r. Spółka posiada-

⁴² Dz. U. poz. 2348 – ustawa weszła w życie 1 stycznia 2019 r.

⁴³ Dz.U. z 2019 r. poz. 51– ustawa weszła w życie 11 lutego 2019 r.

⁴⁴ Dz.U. poz. 1080 – ustawa weszła w życie 26 czerwca 2019 r.

⁴⁵ Dz.U. poz. 640.

⁴⁶ Dz.U. poz. 150.

⁴⁷ Dz.U. poz. 640 ze zm.

⁴⁸ Dalej także: PSG sp. z o.o. lub Spółka. 100% udziałów w Spółce posiada spółka Polskie Górnictwo naftowe i Gazownictwo SA – dalej PGNiG SA.

ła 18 stacji regazyfikacji LNG w ośmiu województwach⁴⁹. Ponadto zostały oddane do eksploatacji stacje regazyfikacji w sześciu miejscowościach⁵⁰.

W celu przyspieszenia rozbudowy gazowej sieci dystrybucyjnej PSG sp. z o.o. w listopadzie 2018 r. przyjęła *Program przyspieszenia inwestycji w sieć gazową w Polsce realizowany przez PSG w latach 2018-2022*⁵¹. Zakładał on realizację inwestycji związanych z budową gazowej sieci wysokiego i średniego ciśnienia. Do roku 2022 r. założono wybudowanie 4 817 km sieci gazowej oraz 32 tys. przyłączy oraz ok. 80 stacji regazyfikacji LNG. W efekcie realizacji *Programu*, w ciągu czterech lat, przewidziano uruchomienie usług dystrybucyjnych gazu w ok. 300 nowych gminach⁵². Stopień gazyfikacji gmin, w których PSG sp. z o.o. będzie świadczyć usługę dystrybucji, wzrośnie z 59,81% w 2018 r. do 71,91% w 2022 r. Usługa dystrybucji świadczona będzie w 1 782 gminach.

Z inicjatywy Ministra Energii, Zwyczajne Walne Zgromadzenie PGNiG SA dokonując podziału zysku netto za 2017 r., przeznaczyło kwotę 866 747,2 tys. zł na kapitał rezerwowy z przeznaczeniem na rozbudowę i modernizację krajowej sieci dystrybucyjnej gazu.

Rozwój gazowej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej Ministerstwo Energii monitorowało w oparciu o dane dotyczące prowadzonych przez operatorów gazowych systemów przesyłowego i dystrybucji, inwestycji w zakresie poszczególnych elementów infrastruktury gazowej, co według Dyrektora DRO, pozwalało na stworzenie kompleksowego obrazu aktualnego stanu tej infrastruktury, w tym kwartalne sprawozdania z realizacji *Programu przyspieszenia inwestycji w sieć gazową w Polsce realizowany przez PSG w latach 2018-2022*.

Według sprawozdań z realizacji *Programu przyspieszenia inwestycji w sieć gazową w Polsce realizowany przez PSG w latach 2018-2022*, przekazanych przez PSG sp. z o.o. do Ministerstwa Energii, stan realizacji *Programu* na dzień 30 czerwca 2019 r. był następujący:

- dostęp do gazu ziemnego uzyskało 36 nowych gmin,
- w 56 gminach prowadzone były prace inwestycyjne,
- w 83 gminach zakończono prace koncepcyjne,
- w 11 gminach trwały analizy techniczno-ekonomiczne.

Wskaźnik realizacji *Programu* w zakresie uruchomienia usługi dystrybucji gazu w nowych gminach wyniósł 12,0% (gazyfikacja 36 gmin z 300 planowanych). Do końca 2019 r. PSG sp. z o.o. planuje uruchomić usługę dystrybucji gazu w kolejnych 114 gminach, osiągając w ten sposób wielość założoną na lata 2018-2019.

W sprawozdaniach PSG sp. z o.o. nie podała informacji o długości sieci gazowej wybudowanej w ramach *Programu*.

(akta kontroli str. 56-67, 242-433)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania Ministra Energii związane ze wsparciem lokalnego bezpieczeństwa energetycznego pod względem poprawy dostępności do sieciowych systemów zaopatrzenia w nośniki energii oraz zmniejszenia negatywnego wpływu procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe na środowie-

⁴⁹ Województwa: dolnośląskie, lubuskie, mazowieckie, małopolskie, opolskie, podlaskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie.

⁵⁰ Białka Tatrzańska, Chorzele, Kępice, Sobótka, Wieluń i Zator.

⁵¹ Program przyjęty Uchwałą Zarządu PSG sp. z o.o. nr 777/2018 z dnia 13 listopada 2018 r. Dalej także: *Program*.

⁵² W 150 gminach w latach 2018-2019 oraz w 50 gminach w odpowiednio w latach 2020, 2021 i 2022.

ska. Działania te dotyczyły głównie wypracowania zmian regulacyjnych. Ocena skuteczności proponowanych lub wprowadzonych zmian nie jest obecnie możliwa ze względu na wstępny etap prac lub zbyt krótki okres obowiązywania regulacji.

3. Działania w zakresie rozwoju klastrów energii

Opis stanu faktycznego

W *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*, jako jeden z projektów strategicznych w obszarze *Energia* wskazano *Energetykę rozproszoną*. Celem projektu był rozwój wytwarzania energii elektrycznej i ciepła przy wykorzystaniu źródeł odnawialnych (OZE) na potrzeby społeczności lokalnej oraz tworzenie warunków regulacyjnych pozwalających na rozwój lokalnych obszarów zrównoważonych energetycznie – klastrów energii, spółdzielni energetycznych itp. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadania był Minister Energii. Jako wskaźnik realizacji zadania przyjęto liczbę obszarów zrównoważonych energetycznie na poziomie lokalnym. W 2020 r. założono funkcjonowanie 30 takich obszarów, a w 2030 r. – 300. Przygotowanie zadania zaplanowano na 2016 r.⁵³, a realizację od 2017 r.⁵⁴ W listopadzie 2016 r., na zlecenie Ministra Energii, konsorcjum z udziałem Krajowej Agencji Poszanowania Energii SA opracowało dokument pn. *Koncepcja funkcjonowania klastrów energii w Polsce*. Koszt opracowania wyniósł 92,3 tys. zł⁵⁵. Dokument ten nie uzyskał wprowadzenia statusu programu przyjętego do realizacji, lecz jego treść została umieszczona na stronie internetowej Ministerstwa, jako punkt wyjścia do dalszej dyskusji. Wszystkie zainteresowane podmioty miały możliwość odniesienia się do tego opracowania w formie koreferatu.

(akta kontroli str. 491, 494-495, 738-739)

W dniu 11 kwietnia 2018 r. Ministrowie: Inwestycji i Rozwoju oraz Energii zawarli Porozumienie, na mocy którego Minister Inwestycji i Rozwoju powierzył Ministrowi Energii realizację zadania polegającego na przygotowaniu koncepcji wdrożenia klastrów energii⁵⁶. W umowie określono termin realizacji do dnia 14 grudnia 2018 r. oraz koszt nieprzekraczający 1 290,0 tys. zł. Na mocy aneksów⁵⁷ zmniejszono zakres przedmiotowy zadania oraz kwotę przewidzianą na jego realizację (do 827 tys. zł). Wydłużono także termin realizacji na dzień 13 grudnia 2019 r. Według wyjaśnień Dyrektora DEO⁵⁸ główną przyczyną niezrealizowania zadania w wyznaczonym terminie był fakt, iż wniosek Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, skierowany do Ministerstwa Finansów w sprawie przeniesienia do ME środków niezbędnych na realizację zadania został zrealizowany z blisko dwumiesięcznym opóźnieniem, tj. w dniu 24 lutego 2019 r., co uniemożliwiło realizację zadania w terminie wskazanym w Aneksie nr 1.

W Aneksie nr 2 przewidziano realizację sześciu zadań szczegółowych, tj.:

- 1) doradztwo dla zidentyfikowanych klastrów energii (budżet 150 tys. zł, okres realizacja 120 dni od podpisania umowy – czerwiec 2019 r.) – efektem działania miała być optymalizacja przyjętych przez klastry energii rozwiązań oraz wypra-

⁵³ Zgodnie ze *Strategią SOR* jako przygotowanie należy rozumieć przygotowanie projektu dokumentu (np. strategii, polityki, programu, projektu regulacji), projektu współfinansowanego ze środków UE, jego akceptację przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju oraz przekazanie dokumentu na RM (tam gdzie to wymaga przyjęcia przez RM); w przypadku zmian systemowych, instytucjonalnych i innych oznacza przygotowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych itp., wymaganych dla dokonania danej zmiany.

⁵⁴ Zgodnie ze *Strategią SOR* jako realizację należy rozumieć zakładany okres realizacji działań wskazanych w projekcie dokumentu (np. strategii, polityki, programu) lub projekcie współfinansowanym ze środków UE; w przypadku zmian instytucjonalnych, systemowych lub regulacyjnych oznacza powołanie danej instytucji lub wprowadzenie danego rozwiązania w życie.

⁵⁵ Płatności dokonano w dniu 17 lutego 2017 r.

⁵⁶ Zadanie było realizowane w ramach projektu nr POPT.03.01.00-00-0181/17 finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020.

⁵⁷ Aneks nr 1 z dnia 11 kwietnia 2018 r. Aneks nr 2 z dnia 17 czerwca 2019 r.

⁵⁸ Pismo znak: DEO.III.091.3.2019 z dnia 1 października 2019 r.

- cowanie modelowych wymogów wobec klastrów energii, które miały spełniać podmioty chcące otrzymać „certyfikat klastrów energii” poświadczony przez ME,
- 2) doradztwo techniczne obejmujące opracowanie metodyki tworzenia bilansu energetycznego klastra energii (budżet 147,0 tys. zł, okres realizacji 120 dni od podpisania umowy – czerwiec 2019 r.) – rezultatem działania miał być wzorcowy arkusz kalkulacyjny do przygotowania bilansu energetycznego wraz z metodyką i instrukcją wypełniania; w ramach tego działania miało zostać przeszkolonych około 80-100 osób;
 - 3) doradztwo podatkowe (budżet 150,0 tys. zł, okres realizacji 90 dni od podpisania umowy – maj 2019 r.);
 - 4) doradztwo strategiczne i *Przewodnik dobrych praktyk klastrów* (budżet 200,0 tys. zł, okres realizacji 60 dni od podpisania umowy – wrzesień 2019 r.); rezultatem działania miał być *Podręcznik dobrych praktyk* oraz przygotowane kryteria wyboru projektów w ramach klastrów energii;
 - 5) opracowanie wzoru porozumienia konstytuującego klaster (budżet 60,0 tys. zł, okres realizacji 60 dni od podpisania umowy – czerwiec 2019 r.); efektem miało być wypracowanie minimum czterech wzorów umów dla różnych wariantów klastrów energii⁵⁹;
 - 6) analiza barier dla klastrów energii (budżet 120,0 tys. zł, czas realizacji 120 dni od podpisania umowy – kwiecień 2019 r.); rezultatem działania miało być opracowanie w zakresie barier dla rozwoju klastrów wraz z rekomendacjami dotyczącymi zmian w systemie prawnym.

W drodze Aneksu nr 2 zrezygnowano z realizacji trzech zadań szczegółowych⁶⁰ dotyczących: opracowania specyfikacji zamówienia w zakresie wymogów wobec platformy internetowej dla klastrów energii oraz przygotowania platformy a także stworzenia interaktywnej mapy pokazującej wszystkie zidentyfikowane inicjatywy klastrowe. Według wyjaśnień Dyrektora DEO⁶¹ nie było konieczności realizacji zadań polegających m.in. na stworzeniu platformy dedykowanej klastrów energii. W odrębnym projekcie *Rozwój energetyki rozproszonej w klastrach energii (KlastrER)*, realizowanym w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych *Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków – Gospostrateg*, jednym z głównych elementów miała być bowiem Sieć Kompetencji Energetyki Rozproszonej⁶². W jej ramach założono natomiast powstanie internetowej platformy informacyjno-edukacyjnej.

Zgodnie z Aneksem nr 2 w sierpniu 2019 r. miała się zakończyć realizacja trzech zadań: doradztwo podatkowe, opracowanie wzoru porozumienia konstytuującego klaster energii i analiza barier dla klastrów. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych zadania były na etapie realizacji i - według wyjaśnień Dyrektora DEO⁶³ - miały zostać wykonane do końca 2019 r.

(akta kontroli str. 596-626, 730-731, 733-736)

⁵⁹ Klaster energii obejmujący wszystkie możliwe zakresy działań (tj. wytwarzanie energii elektrycznej, ciepła/chłodu, paliw, dystrybucji energii i paliw, magazynowanie energii, zarządzania popytem na energię, itd.); klaster energii obejmujący przede wszystkim wytwarzanie i dystrybucję energii elektrycznej (w tym również zarządzanie popytem); klaster energii obejmujący przede wszystkim wytwarzanie i dystrybucję ciepła/chłodu i klaster energii obejmujący przede wszystkim wytwarzanie i dystrybucję paliw, w tym na potrzeby sektora transportu.

⁶⁰ Zawartych porozumieniu z dnia 18 kwietnia 2018 r. oraz Aneksie nr 1 z dnia 14 grudnia 2018 r.

⁶¹ Pismo znak: DEO.III.091.3.2019 z dnia 1 października 2019 r.

⁶² Stanowiąca forum debaty publicznej otwartej na wszystkich interesariuszy, przez co miała stać się medium budowy środowiska wspierającego rozwój energetyki rozproszonej oraz klastrów energii w Polsce.

⁶³ Pismo znak: DEO.III.091.3.2019 z dnia 1 października 2019 r.

Elementem przygotowania koncepcji wdrożenia klastrów energii była organizacja przez ME dwóch edycji konkursów dla klastrów energii na certyfikat pilotażowego klastra energii (certyfikat PKE). Zgodnie z opisem zadania⁶⁴ podejmowane przez ME działania miały charakter demonstracyjny, tak aby przetestować czy i w jaki sposób rozwiązania zaproponowane przez resort zostaną przyjęte przez rynek. Celem konkursów było wyróżnienie klastrów energii spełniających formalne i merytoryczne kryteria określone w regulaminach. Do merytorycznych kryteriów zaliczono m.in. poziom pokrycia zapotrzebowania klastra energii na energię elektryczną, ciepło/chłód i paliwa przez wytwórców energii elektrycznej, ciepła sieciowego, biogazu lub biopaliw, będących członkami klastra energii wraz ze sposobem wyliczenia tej wartości⁶⁵, procentowy udział dla poszczególnych nośników energii (OZE, kogeneracji, ciepło odpadowe) w zużyciu ogółem energii przez członków klastra energii⁶⁶ oraz warunki i realność powodzenia wdrożenia strategii rozwoju klastra energii na podstawie oceny analizy SWOT. W latach 2017-2018 ME ogłosiło dwa konkursy na certyfikat PKE, do których przystąpiło 199 klastrów (115 w I edycji i 84 w II edycji). W wyniku oceny formalnej odrzucono wnioski 61 klastrów, a w wyniku oceny merytorycznej certyfikat uzyskało 66 klastrów (w tym 16 z wyróżnieniem). Nagrodami w konkursach (oprócz otrzymania certyfikatu PKE) było umieszczenie klastrów na liście publikowanej na stronie internetowej ME. Ponadto w ramach konkursu organizowanego przez NFOŚiGW w podziałaniu 1.1.1 *Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł* Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, IV konkurs – energia elektryczna, wydzielono osobną pulę środków (50,0 mln zł w ramach 200,0 mln budżetu konkursu) na projekty realizowane przez członków klastra energii. Klasy w tym konkursie zgłosiły osiem projektów⁶⁷. Ponadto w ramach IV i VI konkursu przyznawane były 2 punkty, na 39 możliwych do uzyskania, za realizację projektu w formule klastra energii lub spółdzielni energetycznej. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej NFOŚiGW⁶⁸ przy przyznawaniu dodatkowych punktów dla klastrów energii, nie było wymagane posiadanie certyfikatu PKE. Wystarczające było przedłożenie dokumentów potwierdzających przynależność do klastra energii (np. umowa klastra). NFOŚiGW nie przyznawał dodatkowych punktów z tytułu posiadania certyfikatu PKE w pozostałych organizowanych przez siebie konkursach, które nie były dedykowane klastrów energii. Projekty wszystkich 66 klastrów energii, które uzyskały certyfikat PKE ujęte zostały w załącznikach (pn. lista projektów uzgodnionych rzeczowo) do kontraktów terytorialnych poszczególnych województw⁶⁹.

(akta kontroli str. 473-484, 492, 496-497, 604-605, 628-653, 730, 733. 930)

Ministerstwo Energii nie prowadziło bazy danych wszystkich klastrów energii funkcjonujących na terenie Polski. Począwszy od III kwartału 2018 r. ME wysyłało do klastrów energii, które uzyskały certyfikat PKE tzw. Kwartalne Karty Monitoringu.

⁶⁴ Opis zadania zawarty w Załączniku nr 3 do Porozumienia z 11 kwietnia 2018 r.

⁶⁵ Kryterium uważano za spełnione jeżeli co najmniej 50 % zapotrzebowania w zakresie działania klastra energii na ciepło i inne nośniki wykorzystywane przez odbiorców do produkcji ciepła użytkowego lub 30 % zapotrzebowania na energię elektryczną zaspokajane było (statystycznie) przez wytwórców będących członkami klastra energii.

⁶⁶ Kryterium uważano za spełnione jeśli co najmniej 15 % energii zużywanej przez członków klastra energii było produkowane z OZE lub co najmniej 20 % energii zużywanej przez członków klastra energii było produkowane w kogeneracji lub było ciepłem odpadowym (łącznie). Wskazane parametry odnosiły się do docelowego kształtu klastra energii wynikającego z przyjętej strategii klastra energii.

⁶⁷ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 20 września 2019 r. nie rozstrzygnięto konkursu.

⁶⁸ Pismo znak: NFOŚiGW-DUW.0910.9.2019.4 z dnia 30 września 2019 r.

⁶⁹ Kontrakt terytorialny – umowa określająca cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, oraz sposób ich koordynacji i warunki realizacji, a także dofinansowanie opracowanych przez zarząd województwa programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności (art. 5 pkt. 4c) ustawy z dnia 6 grudnia 2016 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju - Dz. U. z 2019 r. poz. 1295)

W Karcie umieszczane były informacje o stanie realizacji projektów w ramach klastra, w tym: nazwa przedsięwzięcia, data rozpoczęcia i planowana data zakończenia realizacji, szacunkowy całkowity koszt projektu, źródło finansowania oraz stan realizacji⁷⁰. Spośród 66 klastrów posiadających certyfikat PKE wypełnione Karty Monitoringu za III kwartał 2018 r. przesłało 46 klastrów (69,7 %), za IV kwartał 2018 r. – 35 (53,0 %), za I kwartał 2019 r. – 31 (47,0 %), a za drugi kwartał 2019 r. – 32 (48,5 %). ME nie agregowało danych wynikających z Kart Monitoringu w sposób umożliwiający ustalenie całkowitych kosztów realizacji projektów i źródeł ich finansowania. W ME nie była również znana liczba certyfikowanych klastrów, które nie realizowały założonych celów, w tym planowanych inwestycji/przedsięwzięć ani liczba certyfikowanych klastrów, które zakończyły działalność (uległy rozwiązaniu). Według wyjaśnień Dyrektora DEO⁷¹, zgodnie z art. 2 pkt 15a) ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁷², podmioty będące klastrem energii nie są prawnie zobligowane do raportowania wspomnianych danych.

(akta kontroli str. 492, 495-496, 501-502, 729-730, 732-733)

Z Kwartalnych Kart Monitoringu wynikało, że spośród 785 zgłoszonych projektów realizowanych przez certyfikowane klastry, 117 (14,9 %) posiadało stopień realizacji ponad 50,0 %, w tym 75 z nich zostało zrealizowanych w 100,0 % (9,6 %).

(akta kontroli str. 919-927)

W *Planie działalności Ministra Energii na rok 2018 dla działów administracji rządowej: energia, gospodarka złożami kopalin*⁷³ przewidziano, że liczba obszarów zrównoważonych na poziomie lokalnym (klastry energii, spółdzielnie energetyczne itp.) na koniec 2018 r. wyniesie 10, a w *Planie działalności Ministra Energii na rok 2019 dla działów administracji rządowej: energia, gospodarka złożami kopalnymi*⁷⁴, przewidziano, że liczba ta na koniec 2019 r. wyniesie co najmniej 30. Według wyjaśnień Dyrektora DEO⁷⁵ ME w zakresie pojęcia *obszar zrównoważony energetycznie* bazuje na SOR, gdzie odniesiono się w tym zakresie do klastrów energii, spółdzielni energetycznych, itp. ME przyjęło, iż miernikiem czy dany obszar spełnia definicję *obszaru zrównoważonego energetycznie* jest pozytywna weryfikacja w konkursach dla klastrów energii na certyfikat PKE. Na koniec 2018 r. było 66 takich obszarów (66 klastrów posiadających certyfikat PKE).

(akta kontroli str. 492-493, 497-498, 928-929)

W dniu 20 grudnia 2017 r.⁷⁶ pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Energii, a Akademią Górniczo-Hutniczą im. Stanisława Staszica w Krakowie (AGH) i Narodowym Centrum Badań Jądrowych (NCBJ) zawiązane zostało Konsorcjum Naukowe MENAG na realizację projektu pt. *Rozwój energetyki rozproszonej w klastrach energii KlastER*. Celem Konsorcjum był wspólny udział w I konkursie na projekty otwarte w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych *Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków – Gospostrateg*. Natomiast umowa o wykonanie i finansowanie projektu⁷⁷ została zawarta w dniu 18 stycznia 2019 r. pomiędzy Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) a Konsorcjum MEGAN. W fazie badawczej, trwającej od dnia 1 lutego do dnia 31 lipca 2020 r., miały zostać wykonane cztery zadania. W fazie

⁷⁰ Projekt w fazie koncepcyjnej, realizowany zgodnie z harmonogramem, projekt zawieszony, projekt opóźniony, inwestycja zakończona, ewentualne uwagi.

⁷¹ Pismo znak: DEO.III.091.3.2019 z dnia 1 października 2019 r.

⁷² Dz. U. z 2018 r. poz. 2389 ze zm.

⁷³ Zatwierdzonym przez Ministra Energii 27 grudnia 2017 r. Dalej: *Plan 2018 r.*

⁷⁴ Zatwierdzonym przez Ministra Energii 24 stycznia 2019 r. Dalej: *Plan 2019 r.*

⁷⁵ Pismo znak: DEO.III.091.2.2019 z dnia 22 lipca 2019 r.

⁷⁶ Aneks nr 1 został zawarty w dniu 17 stycznia 2019 r.

⁷⁷ Gospostrateg1/385085/21/NCBR/2019

przygotowania do zastosowania wyników, trwającej od dnia 1 sierpnia 2020 r. do dnia 31 stycznia 2022 r. mają być wykonane również cztery zadania, w tym: pilotażowe uruchomienie Sieci Kompetencji ds. Energetyki Rozproszonej, pilotażowe uruchomienie platformy informacyjno-edukacyjnej oraz opracowanie strategii rozwoju klastrów energii w Polsce. Łączny koszt projektu wynosi 17 218,3 tys. zł w tym dofinansowanie z NCBR – 16 600,0 tys. zł

(akta kontroli str. 504-595)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, podjęcie działań przez Ministra Energii w celu opracowania strategii rozwoju klastrów energii było pożądanym elementem wsparcia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. W ocenie NIK mankamentem systemu zbierania danych dotyczących klastrów jest całkowita dobrowolność przekazywania przez te podmioty informacji o realizacji inwestycji. System ten nie gwarantuje pełnej informacji niezbędnej do oceny skuteczności tego narzędzia w dłuższym okresie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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, 02 grudnia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

/-/

.....
podpis