



KGP.430.014.2020  
Nr ewid. 190/2020/P/20/016/KGP

Informacja o wynikach kontroli

## BARIERY ROZWOJU ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII

DEPARTAMENT GOSPODARKI  
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

## **MISJA**

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

## **WIZJA**

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

### **Informacja o wynikach kontroli**

#### **Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii**

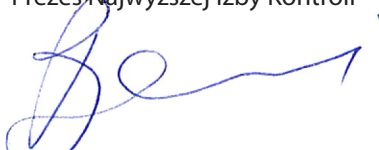
p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Maciej Maciejewski

#### **Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 25.05.2021

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE .....	7
2. OCENA OGÓLNA .....	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI .....	11
4. WNIOSKI .....	15
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	16
5.1. Działania w zakresie identyfikowania barier w rozwoju OZE.....	16
5.1.1. Pozyskiwanie wiedzy oraz przeprowadzanie analiz danych w zakresie występujących ograniczeń w funkcjonowaniu OZE .....	16
5.1.2. Wpływ ustawy o inwestycjach na rozwój OZE wykorzystujących energię wiatru na lądzie .....	19
5.2. Działania w zakresie likwidowania barier w rozwoju OZE .....	22
5.2.1. Działania w zakresie zmian przepisów w celu usuwania barier administracyjno-prawnych w rozwoju OZE .....	23
5.2.2. Działania w zakresie likwidacji barier ekonomicznych i technicznych .....	30
5.2.3. Działania w zakresie likwidacji barier kompetencyjnych .....	31
5.2.4. Efekty działań związanych z likwidowaniem barier w rozwoju OZE .....	31
5.3. Realizacja zadań w zakresie wsparcia producentów energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii .....	36
5.4. Działania w zakresie monitorowania i oceny rozwoju OZE .....	40
6. ZAŁĄCZNIKI .....	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	44
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	47
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	57
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	60

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>cena referencyjna</b>	maksymalna cena w złotych z 1 MWh, za jaką może zostać w danym roku kalendarzowym sprzedana przez wytwórców w drodze aukcji energia elektryczna z odnawialnych źródeł energii;
<b>DOZE</b>	Departament Odnawialnych Źródeł Energii;
<b>dyrektywa 2009/28/WE</b>	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 200/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, str. 16 ze zm.);
<b>instalacja nowa</b>	instalacja, która rozpoczęła działalność po dniu 1 lipca 2016 r. (po dniu wejścia w życie rozdziału IV ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii Dz. U. z 2020 r. poz. 261, ze zm.);
<b>instalacja istniejąca</b>	instalacja działająca przed dniem wejścia w życie rozdziału IV ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii;
<b>IPA</b>	Internetowa Platforma Aukcyjna;
<b>JST</b>	jednostka samorządu terytorialnego;
<b>KE</b>	Komisja Europejska;
<b>koszyk technologiczny, koszyk aukcyjny</b>	parametr aukcji, umożliwiający złożenie oferty w danej aukcji wyłącznie przez wytwórcę energii elektrycznej w instalacji OZE spełniającej kryteria, o których mowa w art. 77 ust. 5 ustawy OZE: pkt 2–4a i 8–14, albo pkt 5, 15, 18–20 i 23, albo pkt 1, 1a, 6, 6a, 7 i 7a, albo pkt 16, 17, 21 i 22, albo pkt 24 i 25 – z uwzględnieniem art. 77 ust. 6 tej ustawy;
<b>KOWR</b>	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa;
<b>KPD</b>	<i>Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych</i> , przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2010 r. W dniu 2 grudnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła uzupełnienie do <i>Krajowego planu działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych</i> ;
<b>MEW</b>	małe elektrownie wodne;
<b>Minister</b>	minister odpowiedzialny za sprawy związane z rozwojem i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii: w latach 2017–2020 był to minister do spraw energii, a od 29 lutego 2020 r. minister właściwy do spraw klimatu (na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2020 r. poz. 284); ministrem właściwym do spraw energii był od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r. Minister Energii, a od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. Minister Aktywów Państwowych; od dnia 21 marca 2020 r. działami administracji państwowej energia i klimat kierował Minister Klimatu, a od 6 października 2020 r. Minister Klimatu i Środowiska;
<b>Ministerstwo</b>	ministerstwo obsługujące w latach 2017–2020 sprawy działów energia, a od 21 marca 2020 sprawy działu klimat: od 1 grudnia do 14 listopada 2019 r. było to Ministerstwo Energii, od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. Ministerstwo Aktywów Państwowych, a od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu i od 6 października Ministerstwo Klimatu i Środowiska
<b>MŚP</b>	mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa;
<b>NFOŚiGW</b>	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;

<b>opust</b>	sposób bezgotówkowego rozliczenia energii elektrycznej pobranej przez prosumenta oraz wyprodukowanej w mikroinstalacji, dla instalacji o mocy do 10 kW za 1 kWh oddaną do sieci prosument może odebrać 0,8 kWh; w przypadku instalacji o mocy 10–40 kW rozliczenie odbywa się w stosunku ilościowym 1 do 0,7;
<b>OZE</b>	odnawialne źródła energii – odnawialne, niekopalne źródło energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, hydroenergię, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz biopłynów;
<b>OSR</b>	Ocena Skutków Regulacji;
<b>OSD</b>	operator systemu dystrybucyjnego;
<b>POIiŚ</b>	<i>Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020;</i>
<b>Prawo energetyczne</b>	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. <i>Prawo energetyczne</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, ze zm.);
<b>System FIT/FIP</b>	system wsparcia wytwórców energii elektrycznej z OZE w małej instalacji lub mikroinstalacji, wykorzystujących do wytworzenia energii elektrycznej wyłącznie biogaz (rolniczy, pozyskany ze składowiska odpadów albo oczyszczalni ścieków, albo inny biogaz), hydroenergię albo biomasę, polegający na sprzedaży niewykorzystanej, a wprowadzonej do sieci energii elektrycznej, po stałej cenie zakupu, obliczonej zgodnie z art. 70e z uwzględnieniem art. 70d ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. <i>o odnawialnych źródłach energii</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 261 ze zm.), sprzedawcy zobowiązanemu albo wybranemu podmiotowi, system FIT (z ang. <i>feed-in-tariff</i> ) – przeznaczony jest dla wytwórców energii elektrycznej w instalacji o mocy mniejszej niż 500 kW, polega on na uzyskaniu przez wytwórcę uprawnienia do zawarcia ze sprzedawcą zobowiązanym umowy sprzedaży energii elektrycznej po stałej cenie, która stanowi 90% ceny referencyjnej; system FIP (z ang. <i>feed-in-premium</i> ) – przeznaczony jest dla wytwórców energii elektrycznej w instalacji o mocy nie mniejszej niż 500 kW i nie większej niż 2,5 MW (także o mocy mniejszej niż 500 kW w przypadku zadeklarowania sprzedaży niewykorzystanej energii podmiotowi innemu niż sprzedawca zobowiązany), polega on na dopłacie do ceny rynkowej, czyli pokryciu 90% wartości tzw. ujemnego salda, które stanowi różnicę między ogłoszoną dla danej instalacji ceną referencyjną i rynkową średnią wartością sprzedaży energii elektrycznej;
<b>świadectwo pochodzenia energii elektrycznej</b>	elektroniczny dokument wydawany przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, potwierdzający, że energia elektryczna została wytworzona z OZE, stanowi zbywalne prawo majątkowe – towar giełdowy;
<b>transfer statystyczny</b>	współpraca międzynarodowa w zakresie OZE, polegająca na przekazaniu w danym roku określonej ilości energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach OZE między Rzeczpospolitą Polską a innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, Konfederacją Szwajcarską lub państwami członkowskimi Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu; transfer statystyczny odbywa się na podstawie umowy międzynarodowej albo na podstawie umowy cywilnoprawnej (ar. 161 ust. 1–2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. <i>o odnawialnych źródłach energii</i> );
<b>URE</b>	Urząd Regulacji Energetyki;
<b>ustawa o inwestycjach</b>	ustawa z dnia 20 maja 2016 r. <i>o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 981, ze zm.);

<b>ustawa o OZE</b>	ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. <i>o odnawialnych źródłach energii</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 261, ze zm.);
<b>ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.</b>	ustawa z dnia 7 czerwca 2018 r. <i>o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw</i> (Dz. U. poz. 1276);
<b>ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.</b>	ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. <i>o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw</i> (Dz. U. poz. 1524);
<b>zasada 10h</b>	minimalna odległość między budynkiem mieszkalnym a elektrownią wiatrową o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy <i>o OZE</i> (od 16 lipca 2016 r. do 13 lipca 2018 była to moc większa niż 40 kW a od 14 lipca 2018 r. moc większa niż 50 kW); odległość ta jest równa bądź większa dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli (wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatom); odległość ta wymagana była również przy lokalizacji i budowie elektrowni przy formach ochrony przyrody oraz przy leśnych kompleksach promocyjnych (art. 4 ustawy <i>o inwestycjach</i> );
<b>Zespół ds. Rozwoju Przemysłu OZE</b>	Zespół do spraw Rozwoju Przemysłu Odnawialnych Źródeł Energii i Korzyści dla Polskiej Gospodarki – powołany zarządzeniem Ministra Klimatu z dnia 2 kwietnia 2020 r. <i>w sprawie powołania Zespołu do spraw Rozwoju Przemysłu Odnawialnych Źródeł i Korzyści dla Polskiej Gospodarki</i> (Dz. Urz. MK z 2020 r. poz. 21 – akt utracił moc z dniem 15 maja 2020 r.).

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy skutecznie likwidowano bariery w rozwoju OZE?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy podjęte przez administrację rządową działania w celu identyfikowania i likwidowania barier rozwoju OZE były skuteczne?
2. Czy systemy wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii były skuteczne?
3. Czy system monitorowania i oceny rozwoju OZE zapewniał realizację wyznaczonych celów?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
URE

## Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

Organizacje branżowe

## Okres objęty kontrolą

2017–2020 (I połowa)

Obecnie w Polsce jako główne bariery związane z rozwojem energetyki odnawialnej należy wskazać: ograniczone możliwości finansowania inwestycji przez przedsiębiorców, prawne regulacje wsparcia, trudności administracyjno-proceduralne, a także problemy z funkcjonowaniem sieci przesyłowych. Możliwość udzielenia wsparcia dla inwestycji i rozwoju OZE wynika z polityki energetycznej Unii Europejskiej, określonej m.in. w dyrektywie 2009/28/WE. Najważniejszym zobowiązaniem dla Polski, związanym z realizacją przepisów dyrektywy było osiągnięcie w 2020 r. co najmniej 15% udziału energii z odnawialnych źródeł w zużyciu energii finalnej brutto. Na końcowe zużycie energii brutto ze źródeł odnawialnych składa się końcowe zużycie energii elektrycznej brutto z OZE, końcowe zużycie energii brutto z OZE w transporcie oraz końcowe zużycie energii brutto z OZE w ciepłownictwie i chłodnictwie. Udział energii odnawialnej zużywanej w transporcie musiał w 2020 r. wynieść co najmniej 10%. Aby wypełnić cele, konieczne okazało się wprowadzenie systemu pomocy finansowej dla przedsiębiorców zainteresowanych inwestycjami w ekologiczne źródła energii, zachęcającego do zwiększenia wykorzystania OZE we wszystkich trzech sektorach. Od 2005 r. obowiązywał w Polsce system wsparcia gwarantujący wytwórcom zakup energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Istotą tego systemu był nałożony na sprzedawców energii obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE określonej liczby świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w OZE, bądź uiszczenie opłaty zastępczej. Uchwalona 20 lutego 2015 r. ustawa o OZE skutkowałą wyłączeniem z *Prawa energetycznego* części przepisów o odnawialnych źródłach energii i wprowadzeniem nowego systemu wsparcia działalności producentów energii elektrycznej z OZE – systemu aukcyjnego. Udostępnione w ten sposób wsparcie miało służyć wygenerowaniu nowego potencjału mocy wytwórczych z OZE w systemie energetycznym kraju. System miał zapewnić konkurencyjność podmiotów przystępujących do aukcji, co miało z kolei przełożyć się na maksymalnie korzystne ceny energii elektrycznej.

Pierwsze aukcje odbyły się 30 grudnia 2016 r. Jedną z najistotniejszych kwestii w tym systemie jest prawidłowe zdefiniowanie koszyków technologicznych. Oznacza to konieczność trafnego oszacowania wolumenu i wartości energii podlegającej sprzedaży wraz z prawidłową kalkulacją cen referencyjnych. W aukcjach przeprowadzanych w 2016 r. i w 2017 r. wygrywali uczestnicy, którzy zaoferowali najniższą cenę sprzedaży – aż do wyczerpania ilości lub wartości tej energii, określonej w ogłoszeniu o aukcji. Ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. wprowadziła tzw. regułę wymuszania konkurencji. Zgodnie z nią, aukcję wygrywają uczestnicy, którzy zaoferowali najniższą cenę sprzedaży energii, i których oferty łącznie nie przekroczyły 100% wartości lub ilości energii określonej w ogłoszeniu o aukcji i 80% ilości energii elektrycznej objętej wszystkimi złożonymi ofertami. Istotnym czynnikiem determinującym zasadność skontrolowania wykonywania przez administrację publiczną działań skutkujących zidentyfikowaniem i likwidacją barier w rozwoju OZE było ryzyko nieosiągnięcia do końca 2020 r. wymaganego 15% udziału energii z OZE w zużyciu energii brutto w Polsce. Udział ten w 2019 r. wyniósł 12,16% i do wypełnienia

celu brakowało 2,84 punktu procentowego. Ostateczne dane o udziale energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto będą dostępne dopiero pod koniec 2021 r. lub na początku 2022 r.

Według założeń kontroli, dokonano oceny zadań właściwych ministrów<sup>1</sup> w zakresie usprawniania procedur administracyjnych związanych z inwestycjami w instalacje OZE wytwarzające energię elektryczną oraz usuwania barier ograniczających wzrost energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, a także monitorowania funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych oraz działań mających na celu ich wykorzystanie i monitorowanie realizacji krajowych celów w skazanych w KPD. W odniesieniu do URE założono ocenę realizacji zadań w zakresie umożliwienia wytwórcom energii elektrycznej OZE bezproblemowego korzystania z systemów wsparcia, a także sprawowania kontroli i monitoringu wywiązywania się podmiotów uczestniczących w rynku OZE z obowiązków przedkładania informacji i sprawozdań.

---

<sup>1</sup> To jest ministrów odpowiedzialnych za sprawy związane z rozwojem i wykorzystaniem OZE. W *Wykazie stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć* pod pojęciem „Minister” doprecyzowano, którzy ministrowie w latach 2017–2020 byli odpowiedzialni za sprawy związane z rozwojem i wykorzystaniem OZE.



## 2. OCENA OGÓLNA

Brak całościowej analizy rozpoznawania oraz niwelowania problemów i barier rozwoju OZE w okresie objętym kontrolą spowodował, że działania ministra właściwego do spraw energii, a następnie ministra właściwego do spraw klimatu nie były w pełni skuteczne i nie pozwoliły na wyeliminowanie dotychczas wszystkich utrudnień w funkcjonowaniu OZE. Nadal prowadzone były prace mające na celu zmiany w dotychczas obowiązujących przepisach prawa, eliminujące ograniczenia w rozwoju OZE. Istotne przyśpieszenie czynności zaradczych nastąpiło dopiero w 2018 r., ale w związku z początkowym etapem implementacji mechanizmów ułatwiających rozwój OZE, kompleksowa ich ocena będzie możliwa dopiero w przyszłości.

Minister podjął działania odnośnie niwelowania zidentyfikowanych barier OZE o charakterze administracyjno-prawnym i ekonomicznym przede wszystkim przygotowując w latach 2018–2019 projekty nowelizacji ustawy o OZE. Wprowadzone zmiany dostosowały systemy wsparcia OZE do potrzeb i możliwości mikro, małych i średnich instalacji, wprowadzając obok systemu aukcyjnego środek pomocowy w postaci stałej, gwarantowanej ceny zakupu (system FIT/FIP). Jednak powyższe instrumenty wsparcia dotyczyły jedynie technologii biogazowych i wodnych. Nowelizacje ustawy o OZE zmodyfikowały również aukcyjny system wsparcia zwiększając jego skuteczność. Czynnikiem obniżającym efektywność systemu aukcyjnego, w opinii NIK, był brak podawania do wiadomości zainteresowanych podmiotów informacji z odpowiednim wyprzedzeniem o podstawowych parametrach aukcyjnych (ilość energii elektrycznej, która mogła zostać sprzedana na aukcji w danym roku kalendarzowym, ceny sprzedaży 1 MWh energii elektrycznej z danego źródła). Było to spowodowane zbyt późnym wydawaniem aktów prawnych określających poziom tych parametrów. Również niedostosowanie ilości i wartości energii elektrycznej przeznaczonej na sprzedaż w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania rynku obniżało skuteczność systemu aukcyjnego. Ilość energii zakontraktowanej na aukcjach w latach 2018–2020 wahała się od 7,5% do 99,9% wartości energii elektrycznej przeznaczonej do sprzedaży, a nie rozstrzygnięto w ogóle 19 aukcji (57,8%) na 33 ogłoszone. Ponadto w systemie nie mogły uczestniczyć instalacje zmodernizowane i hybrydowe, ze względu na brak notyfikacji przez KE środka pomocowego dla tych instalacji. Wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. regulacje kształtujące mechanizm prosumencki, bazujący na systemie opustu w rozliczeniu energii elektrycznej, przyczyniły się do dynamicznego rozwoju tych źródeł. W 2020 r. (do końca III kw.) ponad 263 tys. instalacji korzystało z mechanizmu. Nowelizacje ustawy o OZE wprowadziły również formułę spółdzielni energetycznej, która w przyszłości może stanowić instrument pomocny w zaspokajaniu lokalnych potrzeb energetycznych. Jednak w ocenie NIK, niewydanie przez Ministra trzech aktów wykonawczych dotyczących działalności prosumentów i spółdzielni energetycznych jest przeszkodą w jednolitym, korzystnym stosowaniu prawa na rzecz prosumentów oraz przyczyną opóźnień w rozwoju spółdzielni energetycznych.

Zmiany przepisów nie doprowadziły do osiągnięcia celów zaplanowanych w ocenie skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw z 26 marca 2018 r. Nie nastąpił bowiem zakładany rozwój małych elektrowni wodnych oraz biogazowni. Głównym powodem nieosiągnięcia tych celów był brak ukierunkowania systemów wsparcia na te instalacje. Jedną z barier rozwoju małych elektrowni wodnych pozostaje nadal kwestia regulacji w zakresie udostępniania urządzeń piętrzących należących do Skarbu Państwa. Nie wykonano również założeń dokumentu *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010–2020*, dotyczących utworzenia biogazowni w każdej gminie.

Poprawa działań administracji publicznej w zakresie likwidacji wszystkich barier rozwoju OZE, choć spóźniona i nie w pełni skuteczna

Podobnie zmiany w zakresie energetyki wiatrowej na lądzie, nie poprzedzone kompleksową oceną barier rozwoju, tylko doraźnie rozwiązywały problemy inwestorów i pozwoliły im podjąć decyzje o rozpoczęciu zawieszonych inwestycji oraz o udziale w aukcjach organizowanych latach 2018–2020. Minister nie podjął skutecznych działań identyfikujących skalę oddziaływania zasady 10 h na rozwój tych źródeł. Nie rozwiązał problemu ograniczeń w lokalizacji elektrowni wiatrowych, wynikającego ze stosowania zasady 10 h tak, aby zapobiec luce inwestycyjnej w budowie elektrowni wiatrowych i budynków mieszkalnych w sąsiedztwie elektrowni.

Minister nierzetelnie wykonywał zadania związane z monitoringiem i oceną funkcjonowania rynku OZE, które zostały określone w ustawie *o OZE*. Nie sporządzał w ogóle, bądź sporządzał niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i z opóźnieniem, informacje z przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Minister nie zapewnił systemu cyklicznego i spójnego monitorowania podsektora wytwarzania energii elektrycznej z OZE. Nie wypracował skutecznego sposobu pozyskiwania pełnych informacji o utrudnieniach w rozwoju OZE od podmiotów działających w tym obszarze. Wiedzę o problemach w funkcjonowaniu OZE czerpał z doraźnych działań (np. podczas opiniowania projektów ustaw przedstawianych przez Ministerstwo). Minister nie podejmował także analiz, które pozwoliłyby na kompleksową identyfikację problemów w rozwoju OZE. Zrealizowane na zlecenie Ministra opracowania dotyczyły wybiórczej grupy uczestników tego rynku. W konsekwencji, brak całościowej analizy rozpoznawania problemów i barier rozwoju OZE uniemożliwił przeprowadzenie zmian w sposób całościowy. Pomimo wielokrotnych nowelizacji ustawy *o OZE*, nadal prowadzono prace mające na celu zmiany w dotychczas obowiązujących przepisach prawa. [str. 16–18]

Brak monitorowania barier rozwoju OZE

W latach 2017–2020 Minister nie dokonał oceny skutków wprowadzonych ustawą *o inwestycjach* przepisów na rozwój OZE. Nie analizował wpływu wprowadzonej tą ustawą zasady 10h na ograniczenie rynku inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych. Minister nie analizował także wpływu wprowadzonych przepisów na obrót urządzeniami do budowy elektrowni wiatrowych na lądzie (w tym turbinami) i na rynek pracy. Te zaniechania miały miejsce mimo przekazywanych Ministrowi informacji wskazujących na zahamowanie po 2016 r. inwestycji w energetyce wiatrowej. W toku prac nad nowelizacją ustawy *o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (nr UC27) nie oszacowano zmniejszenia dochodów JST z tytułu podatku od nieruchomości w związku z proponowaną zmianą definicji budowli i elektrowni wiatrowych. Wymóg ten wynikał wprost z art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*<sup>2</sup>. Nie przewidziano również rekompensat dla gmin, które na 2018 r. zaplanowały dochody bazując na definicji elektrowni wiatrowej obowiązującej od lipca 2016 r. Według szacunków Ministerstwa kwestia rekompensat dla gmin dotyczy około 140 gmin (5,8% ogólnej liczby gmin w Polsce).

Brak monitorowania podsektora OZE pod względem identyfikowania barier w rozwoju energetyki wiatrowej

[str. 19–20 i 28–30]

Od 2018 r. Minister zintensyfikował działania na rzecz ograniczania barier w rozwoju OZE o charakterze administracyjno-prawnym i ekonomicznym przede wszystkim poprzez nowelizacje ustawy *o OZE* w 2018 r. i w 2019 r. Wprowadzone zmiany wdrażały udogodnienia w funkcjonującym od 2016 r. aukcyjnym systemie wsparcia, wprowadzając m.in. nowy podział koszyków aukcyjnych oraz nowe zasady rozstrzygania aukcji, eliminując możliwość wygrania aukcji przez wszystkich jej uczestników. Spowodowało to zwiększenie efektywności tego systemu. W latach 2018–2020 zakontraktowano ponad 201 TWh energii elektrycznej (przy 7,8 TWh zakontraktowanych w latach 2016–2017). Ustawa *o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* ustanawiała dla mikro, małych i średnich instalacji, wykorzystujących hydroenergię lub biogaz środek pomocowy w postaci stałej, gwarantowanej ceny zakupu (system FIT/FIP). Ustawą *o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* wdrożono również regulacje kształtujące mechanizm prosumencki, bazujący na systemie opustu w rozliczeniu energii elektrycznej w oparciu o kryterium mocy

Zintensyfikowanie od 2018 r. działań na rzecz likwidacji ograniczeń prawnych w rozwoju OZE

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm. Dalej: *ustawa o finansach publicznych*.

instalacji i energii wprowadzonej do sieci elektroenergetycznej. Nowelizacją ustawy o OZE wprowadzono również formułę spółdzielni energetycznej, stanowiącej rodzaj prosumenta zbiorowego. Mimo, że obecnie trudno mówić o wpływie tego rodzaju mechanizmu na sektor OZE, z racji niedużej skali projektów (w początkowej fazie rozwoju), to w dalszej perspektywie mogą one stanowić narzędzie służące zaspokajaniu lokalnych potrzeb energetycznych. [str. 22–24]

**Opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych do ustawy o OZE i Prawa energetycznego**

Minister ds. energii nie wydał trzech aktów wykonawczych dotyczących działalności prosumentów i spółdzielni energetycznych. Pomimo upływu do zakończenia kontroli ponad 22 miesiące od wprowadzenia do ustawy o OZE oraz *Prawa energetycznego* delegacji do ich wydania, w Ministerstwie nadal prowadzono uzgodnienia treści tych rozporządzeń. Przyczyną opóźnień w wydaniu rozporządzeń było przekazanie projektów do uzgodnień i konsultacji dopiero w po upływie ośmiu miesięcy od wejścia w życie nowelizacji ustawy o OZE oraz trudności w przygotowaniu rozwiązań akceptowalnych przez wszystkich uczestników rynku OZE. Brak przepisów dotyczących działalności prosumentów jest przeszkodą w jednolitym stosowaniu prawa i utrzymuje stan, w którym sprzedawcy i OSD w różny sposób interpretują przepisy ustawy o OZE. Podobnie brak szczegółowych uregulowań dla spółdzielni energetycznych utrudnia decyzje podmiotów o zawieraniu takich zrzeczeń, ponieważ dopiero wejście w życie rozporządzenia wykonawczego zapewni pełne podstawy prawne do funkcjonowania spółdzielni energetycznych. [str. 27–28]

**Brak notyfikacji środka pomocowego dla instalacji hybrydowych i zmodernizowanych**

Nieskuteczne działania Ministra na rzecz notyfikacji środka pomocowego „Rozwój hybrydowych instalacji OZE i modernizacja istniejącej infrastruktury wytwórczej” uniemożliwiają uzyskanie przewidzianej w ustawie o OZE pomocy zarówno instalacjom hybrydowym, jak i instalacjom zmodernizowanym. Minister opracował wniosek i wystąpił o notyfikację programu pomocowego, jednak w skutek licznych uwag KE zawiesiła w dniu 5 września 2018 r. jego procedowanie do dnia 1 marca 2020 r. Prace w zakresie modernizacji miał być kontynuowane w 2021 r. [str. 24–25]

**Opóźnienia w określeniu warunków uczestnictwa w systemach wsparcia**

Minister z opóźnieniem wykonywał obowiązki ustalania warunków uczestnictwa wytwórców energii elektrycznej z OZE w systemie aukcyjnym i w systemie FIT/FIP. Akty prawne określające ilość i wartość energii, jaka mogła zostać sprzedana na aukcji w latach 2018–2020, były wydawane po terminie wynikającym z art. 72 ust. 2 ustawy o OZE. Zwłoka w wydaniu stosownych uregulowań wyniosła od dwóch do ośmiu miesięcy w stosunku do ustawowego terminu. Minister nie zapewnił również obowiązywania ceny referencyjnej w całym roku, na który została ustalona. Akty prawne określające cenę referencyjną energii elektrycznej w 2019 r. i 2020 r. obowiązywały tylko przez odpowiednio: ponad siedem i osiem miesięcy (od 15 maja 2019 r. i od 24 kwietnia 2020 r.). Opóźnienie w określeniu ceny referencyjnej skutkowało wstrzymaniem przez Prezesa URE z początkiem 2019 r. wydawania zaświadczeń dopuszczających do rozliczeń w systemie FIT/FIP. Przyczynami zwłoki w wydaniu aktów wykonawczych normujących wymagania uczestnictwa w powyższych systemach wsparcia było zbyt późne podjęcie prac w Ministerstwie. Nie pozwalało

to inwestorom na odpowiednie przygotowanie się do udziału w aukcji, bądź do udziału w systemie FIT/FIP i tym samym zmniejszała pewność obrotu gospodarczego. [str. 25–27]

W wyniku przeprowadzonych w latach 2016–2020 aukcji zakontraktowano ponad 209,2 TWh energii elektrycznej o łącznej wartości około 50,7 mld zł (z zaferowanej do sprzedaży 468,9 TWh energii elektrycznej o wartości 186,7 mld zł zakontraktowano 44,6%). Najwięcej energii zakontraktowano ze źródeł energii wiatrowej oraz instalacji fotowoltaicznych, a znacznie mniej z biogazowni i elektrowni wodnych. Wsparciem objęto 2882 instalacji o mocy zainstalowanej 7665,94 MW, w tym 2771 nowych instalacji o łącznej mocy 7619,07 MW. Liczba nowych instalacji w wygranych aukcjach systematycznie wzrastała od 355 instalacji o mocy zainstalowanej 296,88 MW w 2017 r. do 848 (wzrost o ponad 138%) instalacji o mocy zainstalowanej 2493,40 MW w 2020 r. W 2018 r. aukcje wygrało 623 instalacje o mocy zainstalowanej 1721,3 MW, a w 2019 r. 861 instalacji o mocy 3028,50 MW. Spośród 19 nierozstrzygniętych w latach 2018–2020 aukcji, po sześć dotyczyło instalacji wykorzystujących biogaz, siedem hydroenergii, biopłynów, energii geotermalnej i energii wiatru na morzu. Czynnikiem wpływającym na brak zainteresowania niektórymi aukcjami, był fakt wprowadzenia obok systemu akcyjnego, mechanizmu FIT/FIP dla instalacji hydroenergetycznych i biogazowych, który jako mniej rygorystyczny i ryzykowny (nie wymagał m. in. dostarczenia z góry precyzyjnie zaplanowanego wolumenu energii), był więc preferowany przez wytwórców energii elektrycznej w tych instalacjach. Od rozpoczęcia funkcjonowania z systemów tych skorzystały 473 instalacje, w tym 91 (19,2%) nowych instalacji. Dzięki różnorodności i zwiększonej ofercie instrumentów wspierających produkcję energii elektrycznej z OZE więcej wytwórców skorzystało z oferowanej pomocy. Ze względu jednak na opóźnienie niektórych działań – w tym brak rzetelnej (z odpowiednim wyprzedzeniem) informacji o podstawowych parametrach aukcyjnych, tj. o ilości i wartości energii przeznaczonych do sprzedaży i cenie referencyjnej – oraz z uwagi na brak możliwości uczestniczenia w tym systemie instalacji zmodernizowanych i hybrydowych, zmniejszona była jego skuteczność. [str. 31–35]

Z powodu spóźnionych i niepełnych działań związanych z wdrażaniem systemów wsparcia nie zostały osiągnięte cele ustalone w ocenie skutków regulacji nowelizowanej w 2018 r. ustawy *o OZE*, wyznaczone do realizacji na koniec 2020 r. W ocenie skutków regulacji założono powstanie około 130 nowych MEW o łącznej mocy 35 KW. Według stanu na 14 grudnia 2020 r. w systemie FIT/PIT funkcjonowało 27 (czyli 20,8% założonej liczby) hydroelektrowni projektowanych lub zrealizowanych po 1 lipca 2016 r., a 33 nowe podmioty planowały uruchomienie instalacji hydroenergetycznych o łącznej moc 8,8 MW. Nie zrealizowano również zakładanego celu powstania około 100 nowych instalacji biogazowych o mocy 40 MW. Pod względem mocy zainstalowanej cel osiągnięto w 40%, a pod względem liczby nowych instalacji biogazowych w niespełna 20% (19 instalacji).

**Wzrost liczby i mocy zainstalowanej nowych instalacji wytwarzających energię elektryczną z OZE**

**Nieosiągnięcie zakładanych celów wprowadzonych mechanizmów wsparcia wytwarzania energii elektrycznej z OZE**



Nie osiągnięto również planowanych efektów wskazanych w dokumencie *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010–2020*, w którym za cel przyjęto utworzenie biogazowni w każdej gminie, a utworzono ich tylko 99. O niepowodzeniu tego celu zdecydowało niewprowadzenie mechanizmów wsparcia. [str. 36–38]

Realizacja obowiązków  
w zakresie monitorowania  
i oceny funkcjonowania  
ryнку OZE

Minister nie opracowywał w ogóle pierwszego przeglądu z funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE, który Rada Ministrów miała zatwierdzić do 31 grudnia 2017 r., a drugi przegląd został sporządzony z opóźnieniem. Natomiast Sprawozdanie z realizacji krajowego celu udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto za lata 2017–2018 nie zawierało wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa. Minister nie podjął również działań w celu opracowania analizy stopnia realizacji do 2020 r. celu 15% udziału OZE w zużyciu energii finalnej brutto i badania możliwych wariantów wykorzystania mechanizmów współpracy, w szczególności transferów statystycznych, jako rozwiązania pozwalającego na zaradzenie w sytuacji niewykonania celu. Zalecenia takie do Polski skierowała 14 października 2020 r. Komisja Europejska (w związku z zidentyfikowaniem ryzyko niewykonania celu). Koszty ewentualnego transferu statystycznego mogą się wahać między 400 a 1200 mln zł (przy około 850 ktoe zakupionego ekwiwalentu energii).

Prezes URE skutecznie realizował wyznaczone ustawą *o OZE* zadanie monitorowania wykonywania przez producentów energii nałożonych na nich obowiązków. Sprawował też rzetelnie kontrolę nad wywiązywaniem się podmiotów uczestniczących w rynku energii z OZE z obowiązku przekładania informacji i sprawozdań. [str. 40–43]

## 4. WNIOSKI

Minister Klimatu  
i Środowiska

Wyniki kontroli wskazują, że w celu zwiększenia efektywności interwencji w zakresie wsparcia wytwórców energii elektrycznej z odnawialnych źródeł, wprowadzonego ustawą *o OZE*, konieczne jest dokonanie całościowej analizy jej skuteczności. Analiza ta powinna objąć w szczególności ocenę systemu aukcyjnego pod względem zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych na ten cel. Powinna też uwzględniać ocenę zasadności udziału w mechanizmie aukcyjnym instalacji korzystających jednocześnie z systemów FIT/FIP oraz ocenę możliwości uczestniczenia w systemie FIT/FIP pozostałych instalacji (fotowoltaicznych i wykorzystujących wiatr na lądzie), a także ocenę adekwatności ustalonych parametrów sprzedaży energii w drodze aukcji, tj. ilości i wartości energii elektrycznej względem rynkowego zapotrzebowania. Zdaniem Izby konieczna jest w tym zakresie bieżąca współpraca wszystkich podmiotów uczestniczących w rynku OZE.

Wyniki kontroli wskazują również na konieczność opracowania i wdrożenia systemowego monitorowania rynku OZE opartego na współpracy wszystkich organów administracji publicznej i organizacji branżowych OZE. Zapewni on identyfikowanie barier rozwoju tych źródeł, podejmowanie odpowiednich działań w celu ich likwidacji, a także ocenę efektów wsparcia udzielonego wytwórcom energii elektrycznej z OZE.

Pozostałe wnioski dotyczą:

- 1) Ustalania warunków uczestniczenia wytwórców energii z OZE w systemie aukcyjnym i w systemie FIT/FIP (parametrów określających ilość i wartość energii elektrycznej, jaka ma zostać przeznaczona do sprzedaży na aukcji w danym roku kalendarzowym oraz o obowiązującej w danym roku kalendarzowym cenie referencyjnej) w terminach umożliwiających wytwórcom przygotowanie się do aukcji.
- 2) Zintensyfikowanie działań na rzecz notyfikacji przez KE środka pomocowego dla instalacji „zmodernizowanych” i hybrydowych.
- 3) Niezwłocznego wydania trzech rozporządzeń wykonawczych na podstawie art. 4 ust. 14 i art. 38c ust. 14 ustawy *o OZE* oraz na podstawie art. 9 ust 4a *Prawa energetycznego*.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Działania w zakresie identyfikowania barier w rozwoju OZE

Minister nie zapewnił systemu bieżącego i spójnego monitorowania funkcjonowania rynku produkcji energii z OZE, w tym identyfikacji barier dla jego rozwoju. Tym samym nie wypracował skutecznego sposobu pozyskiwania informacji o występujących barierach w rozwoju OZE. Wprawdzie posiadał wiedzę o problemach i utrudnieniach w funkcjonowaniu tych źródeł, jednak nie była ona pełna i wynikała z doraźnych działań (np. z opiniowania projektów ustaw). Działania Ministra w celu zapewnienia sobie wiedzy o utrudnieniach w rozwoju OZE nie były w pełni skuteczne. Przykładem wadliwości sposobu wykorzystywania przez Ministra informacji o funkcjonowaniu rynku energii z OZE jest kwestia negatywnego wpływu zasady 10 h na rozwój OZE opartych na energii wiatru na lądzie. Brak działań w zakresie oceny tego mechanizmu uniemożliwił wprowadzenie odpowiednich korekt, mimo licznych sygnałów wskazujących na taką potrzebę. NIK ocenia pozytywnie działania Prezesa URE w badanym obszarze. W okresie objętym kontrolą Prezes URE identyfikował bariery rozwoju OZE i zamieszczał je w sporządzanych co dwa lata raportach przedstawiających i oceniających warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej<sup>3</sup>.

#### 5.1.1. Pozyskiwanie wiedzy oraz przeprowadzanie analiz danych w zakresie występujących ograniczeń w funkcjonowaniu OZE

Brak sformalizowanego systemu monitorowania barier rozwoju OZE

Minister nie wprowadził sformalizowanego mechanizmu pozyskiwania danych od uczestników rynku OZE na temat barier ograniczających rozwój tych źródeł. Z wyjaśnień Dyrektora DOZE wynikało że pełny zakres informacji dotyczący utrudnień w rozwoju OZE był pozyskiwany w toku prac legislacyjnych w zakresie nowelizacji ustawy o OZE, w tym zwłaszcza w ramach konsultacji publicznych nad projektami (uwagi do projektów, konferencje uzgodnieniowe).

Zdaniem NIK zbieranie informacji w takim trybie dotyczyło przygotowanych już projektów aktów prawnych, a nie zmian prawa na etapie koncepcyjnym. W opinii NIK Ministerstwo powinno zapewnić sobie kompleksową analizę barier napotykaną przez podmioty sektora OZE jeszcze przed przystąpieniem do prac nad projektami regulacji. Taki tryb postępowania pozwoliłby na sprawne przeprowadzenie procesu legislacyjnego procedowanych zmian.

Minister również nie przeprowadzał, jak i nie zlecał wykonania analiz, które pozwoliłyby na kompleksową identyfikację problemów w rozwoju OZE. Zrealizowane na zlecenie Ministra analizy dotyczyły wybiórczej grupy uczestników rynku OZE. Dopiero w kwietniu 2020 r. Zespół ds. Rozwoju OZE, opracował m.in. raport *Lokalny wymiar energii*, w którym wyszczególniono bariery uniemożliwiające rozwój poszczególnych źródeł.

<sup>3</sup> Raporty pn. *Warunki podejmowania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej i paliw gazowych oraz realizacji przez operatorów systemu elektroenergetycznego i gazowego planów rozwoju uwzględniających zaspokojenie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną i paliwa gazowe.*



### Przykłady

W wykonanym w listopadzie 2018 r. opracowaniu *Rozwój odnawialnych źródeł energii w sektorze Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw, w tym możliwość zastosowania rozwiązań – stan obecny i perspektywy rozwoju*<sup>4</sup>, sformułowano rekomendacje dotyczące likwidacji barier formalno-prawnych blokujących możliwość przyłączenia instalacji OZE do sieci w MŚP oraz wprowadzenia opustów dla MŚP na zasadach zbliżonych do opustów dla podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej<sup>5</sup>. Nowe możliwości zauważono również w prawnym uregulowaniu kwestii tzw. zbiorowego prosumenta, którym mógł być klaster lub spółdzielnia, ale którego częścią mógł stać się również przedsiębiorca. W opracowaniu wskazano także na możliwości rozwoju sprzedaży bezpośredniej energii elektrycznej bez koncesji (sprzedaż sąsiedzka, czy z pominięciem OSD).

Wykonane w listopadzie 2019 r. opracowanie *Analiza prawna barier dla rozwoju energetyki rozproszonej na potrzeby tworzenia klastrów energii oraz propozycje zmian przepisów prawnych mających na celu eliminację zidentyfikowanych barier* doprecyzowało zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w formie klastra energii<sup>6</sup>.

Barierę ograniczającą rozwój OZE były również przedstawiane w opracowaniach Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, oraz w sporządzanych co dwa lata (w 2017 r. i w 2019 r.) na podstawie art. 23 a i 23 c *Prawa energetycznego* raportach Prezesa URE.

Barierę w rozwoju OZE wskazywane w analizach opracowanych przez inne organy administracji publicznej

### Przykłady

W Raporcie z 2017 r. wskazano m.in. na utrudnienia w przygotowaniu i przeprowadzeniu pierwszych aukcji przy wykorzystaniu IPA, spowodowane częstymi zmianami prawa. Aukcje odbyły się w ostatnich możliwych ustawowo terminach, co w ocenie uczestników rynku stanowiło czynnik istotnie utrudniający przystąpienie do nich. Wskazano też na niedostateczny rozwój sieci przesyłowej i dystrybucyjnej, powodujący brak wystarczających mocy przyłączeniowych, co przekładało się na ustawową przesłankę odmowy przyłączenia do sieci, tj. brak istnienia warunków technicznych.

W Raporcie z 2019 r. również określono utrudnienia w zakresie przeprowadzenia aukcji związane z częstymi zmianami prawa. W ich wyniku wytwórcy składali wnioski i deklaracje o przystąpieniu do aukcji w ostatnich tygodniach przed terminem aukcji, co utrudniało przeprowadzenie prekwifikacji oraz dalszą obsługę związaną z ustanowieniem i uznawaniem zabezpieczeń finansowych niezbędnych do wzięcia udziału w aukcjach. Z powodu braku przepisów wykonawczych do ustawy o OZE, pozwalających na określenie w 2019 r. stałej ceny zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w poszczególnych rodzajach instalacji OZE aplikujących do systemów FIT/FIP, Prezes URE z początkiem 2019 r. wstrzymał wydawanie zaświadczeń dopuszczających do rozliczeń w tych systemach. Przeszkody w rozwoju OZE przytoczone

<sup>4</sup> Autorzy: K. Dziaduszyński, M. Tarka, M. Trupkiewicz, K. Szydłowski.

<sup>5</sup> Rozliczenia ilości energii elektrycznej wprowadzonej przez prosumenta do sieci elektroenergetycznej wobec ilości energii elektrycznej pobranej z tej sieci wynosiły 1 do 0,8 dla mikroinstalacji o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 10 kW, a dla pozostałych mikroinstalacji (do 50 kW) – 1 do 0,7. Z opustów, według stanu prawnego obowiązującego w listopadzie 2018 r. (do wejścia w życie nowelizacji z 19 lipca 2019 r.), nie mogły korzystać podmioty prowadzące działalność gospodarczą.

<sup>6</sup> Analiza została wykonana przez firmę doradcą: WKB Wierciński Kwieciński Baehr.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w Raporcie z 2019 r., a wskazywane przez przedsiębiorców obejmowały m.in.: liczne nowelizacje ustawy o OZE w przedmiocie definicji instalacji OZE, prosumenta i formuły jego rozliczania; stosowanie bilansowania handlowego, międzystrefowego oraz bilansowania międzyfazowego przy rozliczaniu prosumentów; konieczność dostosowania się do wymogów aukcji w wyniku zmiany funkcjonującego systemu wsparcia na system aukcyjny oraz trudności we współpracy z OSD przy zawieraniu umów, instalowaniu odpowiednich liczników i bilansowaniu energii elektrycznej pobranej z sieci z energią wytworzoną.




### Bariery w rozwoju OZE wskazane przez podmioty uczestniczące w rynku

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli od podmiotów uczestniczących w rynku OZE wynika, że do najważniejszych barier ograniczających rozwój poszczególnych źródeł OZE należą:

- farmy wiatrowe na lądzie – ustawa o inwestycjach (w szczególności kryterium odległościowe, tj. zasada 10h);
- fotowoltaika – ograniczenia infrastrukturalne związane głównie z możliwościami dostępu do mocy przyłączeniowych;
- małe elektrownie wodne – długotrwałe, skomplikowany i kosztowny proces przygotowania inwestycji do realizacji (zwłaszcza w zakresie procedur środowiskowych); wysokie nakłady inwestycyjne i koszty operacyjne działalności wynikające m.in. z konieczności dostosowania elektrowni wodnych do coraz bardziej rygorystycznych wymogów związanych z ochroną środowiska; wysokie koszty opłat i usług ponoszonych przez właścicieli elektrowni wodnych a związanych z gospodarką wodną (np. opłaty za dzierżawę obiektów piętrzących i gruntów pod wodami, należących do Skarbu Państwa i administrowanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie); problem z dostępem inwestorów do stopni wodnych, będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie; okres wsparcia dla instalacji trwający 15 lat niedostosowany do okresu życia elektrowni wodnej (60–70 lat) i brak rentowności elektrowni wodnych przy sprzedaży energii na rynku hurtowym po zakończeniu okresu wsparcia oraz brak przewidywalności regulacji prawnych i duży stopień zależności od regulowanego rynku;
- farmy wiatrowe na morzu – niesfinalizowanie prac nad Planem Zagospodarowania Przestrzennego Polskich Obszarów Morskich;
- instalacje termicznego przekształcania odpadów – obowiązek prowadzenia wizyjnego systemu ciągłej kontroli miejsca magazynowania odpadów, jak również obowiązek dotyczący zabezpieczenia roszczeń z tytułu szkód środowiskowych;
- geotermia – brak instrumentów wsparcia dedykowanych bezpośrednio tym instalacjom.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 1 Bariery w rozwoju OZE

FARMY WIATROWE NA LĄDZIE	FOTOWOLTAIKA	MAŁE ELEKTROWNIE WODNE	FARMY WIATROWE NA MORZU	INSTALACJE TERMICZNEGO PRZEKSZTAŁCANIA ODPADÓW	GEOTERMIA
 <p>ustawa o inwestycjach (zasada 10h)</p>	 <p>ograniczenia infrastrukturalne</p>	 <p>skomplikowany i kosztowny proces przygotowania, wysokie nakłady inwestycyjne</p>	 <p>niefinalizowanie prac nad Planem Zagospodarowania Przestrzennego Polskich Obszarów Morskich</p>	 <p>obowiązek prowadzenia systemu wizyjnego, obowiązek zabezpieczenia roszczeń</p>	 <p>brak instrumentów wsparcia dedykowanym bezpośrednio tym instalacjom</p>

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od podmiotów uczestniczących w rynku OZE.

### 5.1.2. Wpływ ustawy o inwestycjach na rozwój OZE wykorzystujących energię wiatru na lądzie

Po wejściu w życie z dniem 16 lipca 2016 r. ustawy o inwestycjach wprowadzającej konieczność lokalizacji farm wiatrowych przy zachowaniu zasady 10 h, 18 inwestorów zażądało od Skarbu Państwa w arbitrażu międzynarodowym odszkodowań z tytułu ograniczonych możliwości budowy elektrowni wiatrowych. Dziewięciu inwestorów oszacowało kwoty odszkodowań (w różnych walutach) na łączną kwotę 5 327 353,1 tys. zł (wyliczoną na dzień 16 grudnia 2020 r.), natomiast siedmiu inwestorów nie oszacowało wysokości odszkodowań. Z 18 sporów pięć, oprócz regulacji wprowadzonych ustawą o inwestycjach, dotyczyło innych kwestii związanych z funkcjonowaniem OZE. Trzech inwestorów podniosło również kwestię spadku cen zielonych certyfikatów, jeden inwestor kwestię ograniczenia obrotu turbinami wiatrowymi, a kolejny likwidację spółek inwestujących w farmy wiatrowe. Do 24 listopada 2020 r. z 18 notyfikowanych sporów w dwóch sprawach wszczęto postępowania arbitrażowe, tj. z powództwa Invenergy Group (szacowane odszkodowanie 400 000 tys. zł), które objęło wsparcie w formie zielonych certyfikatów i regulacje wprowadzone ustawą o inwestycjach oraz z powództwa Ojeocan Management Ltd, które dotyczyło głównie zasady 10 h (szacowane odszkodowanie 40 000 tys. zł). Rozstrzygnięcia toczących się postępowań arbitrażowych planowane są najwcześniej w 2021 r. Z tytułu postępowań arbitrażowych Minister wypłacił na rzecz Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej trzy zaliczki w łącznej kwocie 500 tys. euro. W latach 2018–2020, łącznie z zaliczkami, wydatki Ministra na postępowania arbitrażowe wyniosły 7050 tys. zł. Wydatki Prokuraturii wyniosły natomiast 4,2 tys. GBP (wsparcie kancelarii prawniczej) oraz 88 tys. zł (delegacje – 30 tys. zł, wydruki pism procesowych i dokumentów – 58 tys. zł).

W latach 2017–2020 mimo sprzeciwów wobec przepisów ustawy o inwestycjach, przekazywanych w interpelacjach poselskich, korespondencji gmin, organizacji branżowych i obywateli, Minister nie dokonał oceny skutków wprowadzonych przepisów, w tym ich wpływu na rozwój OZE. Również nie analizował i nie ocenił wpływu przepisów ustawy na wykonanie

Spory związane z ustanowieniem zasady 10 h

Brak oceny wpływu przepisów ustawy o inwestycjach na rynek OZE

celu udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto, dynamiki powstawania projektów energetyki wiatrowej na lądzie w szczególności nowych projektów spełniających zasadę 10 h i akcji kredytowania tych inwestycji przez banki. Nie analizował luki przyłączeniowej i luki inwestycyjnej, która mogła wystąpić po wyczerpaniu wolumenów mocy przyłączeniowej objętej pozwoleniami na budowę wydanymi przed wprowadzeniem zasady 10 h. Minister nie analizował także wpływu wprowadzonych przepisów na obrót urządzeniami do budowy elektrowni wiatrowych na lądzie (w tym turbinami) i na rynek pracy. Minister, który był głównym adresatem informacji o zahamowaniu po 2016 r. możliwości inwestowania w energetyce wiatrowej na lądzie nie podejmował działań w celu zmiany ustawy *o inwestycjach*, w tym w szczególności zmiany art. 4 określającego minimalną odległość elektrowni wiatrowej od: budynku mieszkalnego, form ochrony przyrody oraz leśnych kompleksów promocyjnych. Nie wykonał też ewaluacji *ex post* ustawy *o inwestycjach*, w tym wpływu przepisów ustawy na rozwój elektrowni wiatrowych oraz nie wykonał analiz dotyczących zmiany zasady 10 h.

Wprowadzie uprawnienie zawarte w przepisie §152 ust. 2 i 3 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*<sup>7</sup> dotyczące wykonania oceny funkcjonowania OSR *ex post*, bądź jego części jest kwestią fakultatywną, leżącą w zakresie swobody decyzyjnej członka Rady Ministrów, to jednak zdaniem NIK w związku z informacjami uzyskiwanymi od uczestników rynku OZE oraz JST o zahamowaniu z jednej strony rozwoju instalacji OZE wykorzystujących energię wiatru na lądzie, a z drugiej strony rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zasadnym było wykonanie takiej ewaluacji. Ewaluacja przepisów ustawy *o inwestycjach* oraz proponowanie akceptowalnych społecznie rozwiązań zmiany zasady 10 h wpisuje się wprost w zadania Ministra, wynikające z art. 128 ust. 2 ustawy *o OZE*. Przepis ten zobowiązuje bowiem ministra właściwego do spraw klimatu m.in. do podejmowania działań mających na celu usuwanie barier mogących ograniczyć wzrost pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych i ich wykorzystania.

W 2020 r. prace nad projektem zmian ustawy *o inwestycjach*, w tym zmiany zasady 10 h podjął Minister Rozwoju, Pracy i Technologii. Wstępne założenia projektowanych zmian pozostają na etapie prac wewnątrzresortowych. Nowelizacja ustawy *o inwestycjach* planowana była na początek 2021 r. ale do grudnia 2020 r. nie przekazano projektu do uzgodnień międzyresortowych. Zaproponowane zmiany zmierzają do przekazania władzom lokalnym uprawnień zastosowania odstępstw od zasady 10 h po zindywidualizowanym badaniu oddziaływania inwestycji.

### Moc zainstalowana w energetyce wiatrowej

Poziom mocy zainstalowanej w energetyce wiatrowej na lądzie w 2016 r. przekroczył prognozy KPD (moc zainstalowana 5747 MW, przy planowanej 4060 MW). W latach 2017–2018 moc zainstalowana w energetyce wiatrowej

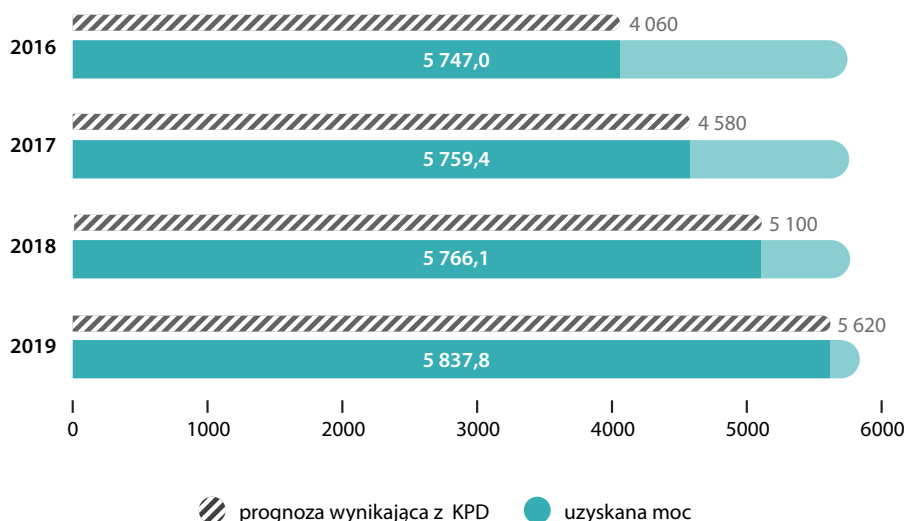
<sup>7</sup> Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.) – § 152 ust. 2. Członek Rady Ministrów może przygotować OSR *ex post* z własnej inicjatywy, § 152 ust. 3. OSR *ex post* może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pozostawała na zbliżonym poziomie: w 2017 r. 5759,4 MW, w 2018 r. 5766,1 MW. W 2019 r. moc zainstalowana osiągnęła 5837,8 MW, co stanowiło 104% mocy prognozowanej w KPD na 2020 r.

Infografika nr 2

Kształtowanie się mocy zainstalowanej w energetyce wiatrowej w latach 2016–2019 w porównaniu do pInowanej w KPD [MW]



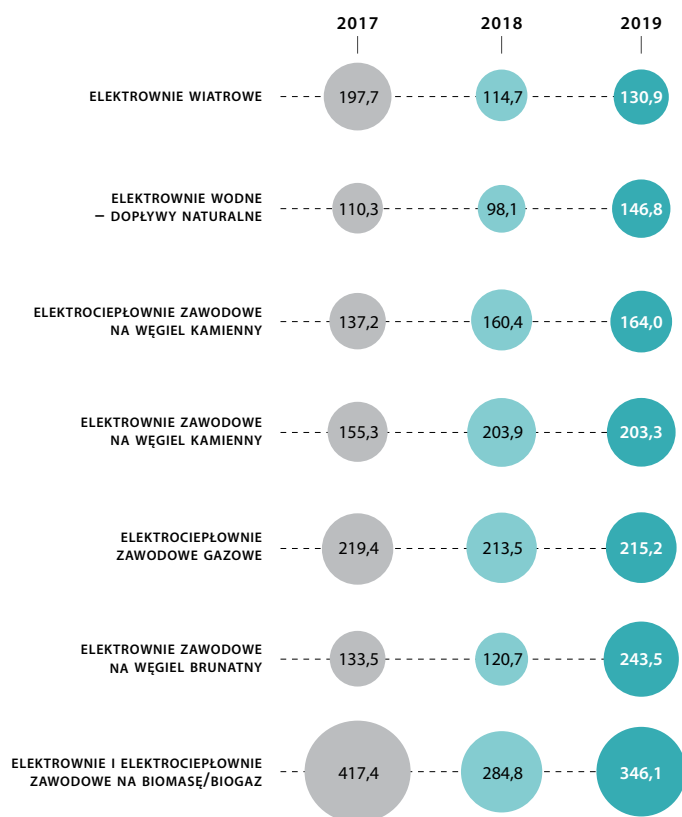
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od GUS.

Według danych Agencji Rynku Energii SA jednostkowy koszt techniczny wytworzenia energii elektrycznej w elektrowni wiatrowej w 2019 r. wyniósł 130,9 zł/MWh i ta technologia był najtańszą (tuż po elektrowniach wiatrowych uplasowały się elektrownie wodne wykorzystujące dopływy naturalne – koszt wytworzenia 146,8 zł/MWh; najwyższy zaś koszt wytworzenia był w elektrowniach na węgiel brunatny – 243,5 zł/MWh). W ocenie Dyrektora DOZE w najbliższych kilku latach nastąpi bardzo duży przyrost mocy zainstalowanej elektrowni wiatrowych, co będzie efektem działań aukcyjnych w latach 2018–2020. Natomiast według wyjaśnień Prezesa URE struktura udziału poszczególnych technologii w aukcyjnym systemie wsparcia będzie ulegać stopniowym zmianom, w szczególności za sprawą wygaszania projektów lądowej energetyki wiatrowej, spowodowanego skutkami wejścia w życie przepisów ustawy *o inwestycjach*. W związku z powyższym w najbliższym czasie spodziewać się należy zdominowania systemu aukcyjnego przez instalacje fotowoltaiczne. Jednak z uwagi na osiągalne możliwości wytwórcze tej technologii wytwarzania, mimo dalszego spodziewanego silnego wzrostu liczby aplikowanych instalacji fotowoltaicznych do aukcji na sprzedaż energii elektrycznej, możliwy do zakontraktowania przez te instalacje wolumen energii elektrycznej w żaden sposób nie będzie współmierny do poziomu kontraktacji osiąganego przez elektrownie wiatrowe, partycypujące w tym systemie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 3

Jednostkowy koszt techniczny wytwarzania energii elektrycznej według technologii w latach 2018–2019 [zł/MWh]



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Statystyki energetyki polskiej 2018 r. Agencja Rynku Energii SA.

### 5.2. Działania w zakresie likwidowania barier w rozwoju OZE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wzmożenie działań administracji publicznej na rzecz pokonywania ograniczeń w rozwoju OZE, co w szczególności nastąpiło w drodze nowelizacji ustawy *o OZE* przeprowadzonych w 2018 i 2019 r. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne. Niewydanie aktów wykonawczych do ustawy *o OZE* i ustawy *Prawo energetyczne* dotyczących działalności prosumenta i spółdzielni energetycznych, jest przeszkodą w jednolitym, korzystnym stosowaniu prawa na rzecz tych podmiotów. Wprowadzone nowe mechanizmy wsparcia działalności wytwórców produkujących energię elektryczną z OZE przełożyły się w pozytywny sposób na rozwój tego sektora. Jednym z powodów niewykorzystania w pełni tych systemów (na aukcjach w latach 2016–2020 nie zakontraktowano 55,4% przeznaczonych do sprzedaży energii) był brak bieżącej informacji o podstawowych parametrach aukcyjnych oraz brak możliwości uczestniczenia w tych systemach instalacji zmodernizowanych i hybrydowych, a także niedostosowanie parametrów aukcji do aktualnej sytuacji rynkowej. Negatywnie NIK ocenia niedokonanie przez Ministra oszacowania wpływu na finanse publiczne, dochody i wydatki JST zmian definicji legalnych budowli i elektrowni wiatrowej dokonanych ustawą *o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.*



Prezes URE wywiązywał się z obowiązków określonych w ustawie o OZE dotyczących wydawania zaświadczeń o dopuszczeniu wytwórców do udziału w aukcji oraz potwierdzeń przyjęcia deklaracji o zamiarze przystąpienia do aukcji, a także zaświadczeń o możliwości sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej w ramach systemu FIT/FIP. Przekroczenie ustawowego terminu na wydanie wymienionych dokumentów nie było spowodowane działalnością Urzędu.

### 5.2.1. Działania w zakresie zmian przepisów w celu usuwania barier administracyjno-prawnych w rozwoju OZE

W wyniku wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. wdrożono udogodnienia w funkcjonującym aukcyjnym systemie wsparcia oraz wprowadzono dla mikro- i małych instalacji OZE, wykorzystujących hydroenergię, biogaz i biogaz rolniczy o mocy mniejszej niż 500 kW – pomoc w postaci systemu FIT, a o mocy nie mniejszej niż 500 kW i nie większej niż 1 MW w postaci systemu FIP. Ponadto jako mikroinstalacje zostały uznane instalacje o maksymalnej mocy do 50 kW (poprzednio – do 40 kW). Zmieniono też wartości graniczne małej instalacji z 40–200 kW do odpowiednio 50–500 kW. Zwiększono moc minimalną dla instalacji OZE, podlegających koncesjonowaniu z 200 kW do 500 kW. Wprowadzono możliwość tzw. modernizacji funkcjonujących elektrowni wiatrowych (wykonywanie innych czynności niezbędnych do prawidłowego użytkowania). Rozszerzono katalog prosumentów o przedsiębiorców, w przypadku których wytwarzanie energii elektrycznej wyłącznie z OZE i na własne potrzeby w mikroinstalacji nie stanowiło przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej. Wprowadzono możliwość przedłużenia terminów obowiązywania umów przyłączeniowych dla istniejących projektów OZE. Doprecyzowano generalną zasadę stanowiącą, że energia elektryczna wytworzona w jednej instalacji OZE może korzystać tylko z jednego systemu wsparcia oraz doprecyzowano definicję i zakres działalności spółdzielni energetycznej.

Usprawnienia w rozwoju OZE wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. oraz ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.

#### Przykład

Ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. usprawniono działanie systemu aukcyjnego w odniesieniu między innymi do podziału na tzw. koszyki aukcyjne, rezygnując z badania stopnia wykorzystania mocy oraz poziomu emisyjności CO<sub>2</sub> instalacji. Koszyki kształtowano względem rodzaju zastosowanego OZE z możliwością występowania w danym koszyku więcej niż jednej technologii (jeden z takich koszyków obejmował lądowe elektrownie wiatrowe i fotowoltaikę). Zachowano podział na koszyki według kryterium mocy zainstalowanej (do 1 MW i powyżej 1 MW) oraz terminu wprowadzenia po raz pierwszy energii elektrycznej do systemu (przed 1 lipca 2016 r. – „instalacje istniejące” i po wygraniu aukcji – „instalacje nowe”). Zmieniono zasady rozstrzygania aukcji, eliminując możliwość wygrania aukcji przez wszystkich jej uczestników. Zgodnie z nową regułą, aukcje wygrywali uczestnicy, którzy zaoferowali najniższą cenę sprzedaży, pomniejszoną o kwotę podatku od towarów i usług oraz których oferty łącznie nie przekroczyły 100% wartości lub ilości energii elektrycznej określonej w ogłoszeniu o aukcji i 80% ilości energii elektrycznej objętej wszystkimi ofertami. Zwycięzca aukcji otrzymywał wsparcie w postaci tzw. kontraktu różnicowego, gwarantującego stałą cenę sprzedaży każdej MWh energii, indeksowaną wskaźnikiem inflacji, przez okres 15 lat. Rozstrzygnięcie ostatniej aukcji w ramach tego systemu ma nastąpić 30 czerwca 2021 r.

Wprowadzony ustawą *o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* System FIT/FIP zapewnił stałe wsparcie dla biogazowni i hydroelektrowni. W odniesieniu do aukcyjnego systemu wsparcia wytwórca ponosił znacznie mniejsze ryzyko związane z wejściem do tego systemu (brak ryzyka niewygrania aukcji), jak i samym uczestnictwem w systemie wsparcia (brak konieczności rozliczania ilości energii elektrycznej wynikającej z deklaracji, brak utraty prawa do wsparcia w przypadku niewywiązania się z wytworzenia energii elektrycznej w terminie ustawowym, brak sankcji karnych za niewytworzenie zadeklarowanej ilości energii elektrycznej). Ustawa *o OZE* przewidywała dla wytwórców uczestniczących w tych systemach jedynie kary za niewytworzenie energii elektrycznej z OZE w określonym w ustawie terminie i jej niesprzedanie. Realizacja obowiązków wynikających z systemu FIT i FIP wypełniała się już po wyprodukowaniu i sprzedaniu jakiegokolwiek wolumenu energii. Dodatkowo w tych systemach wystarczyło złożyć Prezesowi URE kompletną i prawidłową deklarację, potwierdzającą chęć wejścia do systemu FIT lub FIP. W razie zmiany warunków rynkowych, wytwórcy uczestniczący w tych systemach, mogli rozpocząć sprzedaż pozostałej części energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym bez korzystania ze stałej ceny lub pokrycia ujemnego salda.

Kierunek zmian zaproponowany w ustawie *o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* pozytywnie ocenił zarówno Prezes URE, jak i organizacje branżowe.

Ustawą *o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.* umożliwiono przedłużenie terminów obowiązywania umów przyłączeniowych dla istniejących projektów OZE (zbyt krótki okres obowiązywania umów przyłączeniowych determinował krąg podmiotów dopuszczonych do udziału w aukcji, co stanowiło ryzyko niezastnienia warunków konkurencyjności we wszystkich koszykach aukcyjnych); doprecyzowano przepisy dotyczące systemu aukcyjnego (rozliczanie ujemnego oraz dodatniego salda z operatorem rozliczeń); wprowadzono zmiany umożliwiające precyzyjniejsze określenie daty pierwszej sprzedaży energii elektrycznej do sieci w ramach systemu aukcyjnego; wprowadzono przepisy wspierające rozwój prosumenckiego wytwarzania energii elektrycznej, a także przepisy zaliczające spółdzielnie energetyczne do prosumenckiego systemu opustów oraz zmodyfikowano system FIT i FIP.

### Przykład

Usprawnienie systemu FIT/FIP wprowadzone ustawą *o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.* polegało na zwiększeniu mocy zainstalowanej instalacji objętych systemem FIP do 2,5 MW<sup>8</sup>, podwyższeniu stałej ceny zakupu w systemie FIT do 95% ceny referencyjnej, a także dopuszczenie do udziału w tym systemie wytwórców wykorzystujących biomasę do produkcji energii elektrycznej. Jednak wejście w życie tych przepisów uzależniono od pozytywnej decyzji KE. Notyfikacja środka pomocowego pn. „Taryfy gwarantowane i premie gwarantowane dla instalacji OZE” została złożona w dniu 10 lipca 2020 r. (nr sprawy KE SA.58008).

**Brak notyfikacji  
środka pomocowego  
dla instalacji hybrydowych  
i modernizowanych**

Ze względu na nieskuteczne działania i w konsekwencji brak notyfikacji Komisji Europejskiej środka pomocowego pn. „Rozwój hybrydowych instalacji OZE i modernizacja istniejącej infrastruktury wytwórczej” (nr sprawy

<sup>8</sup> Dla instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej wyłącznie biogaz rolniczy, biogaz pozyskany ze składowiska odpadów, biogaz pozyskany z oczyszczalni ścieków, inny biogaz oraz hydroenergię.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Komisji SA.50669) instalacje te nie mogły korzystać z zagwarantowanej w ustawie *o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* możliwości udziału w systemach wsparcia.

### Przykład

Minister opracował wniosek i wystąpił o notyfikację programu pomocowego, jednak w skutek licznych uwag KE zawiesił procedowanie wniosku do dnia 1 marca 2020 r. W 2019 r. powołano Grupę roboczą ds. modernizacji, koordynowaną przez Radę OZE przy Konfederacji Pracodawców Polskich Lewiatan, której zadaniem było przygotowanie rekomendacji w zakresie przepisów dotyczących modernizacji. W marcu 2020 r. Grupa przedstawiła Ministrowi gotowe rekomendacje. Prace w zakresie modernizacji miał być kontynuowane w 2021 r.

Brak notyfikacji środka pomocowego dotyczył przede wszystkim wytwórców, dla których po 30 września 2020 r. kończy się 15-letni okres wsparcia w formie świadectw pochodzenia, a którzy chcieliby uczestniczyć w systemie FIT/FIP (bądź w aukcjach) dla zmodernizowanych instalacji. Kwestia ta odnosi się przede wszystkim do małych instalacji wodnych. Do końca 2020 r. prawo do skorzystania z systemu wsparcia utraci bowiem około 395 takich instalacji.

Konieczność wydłużenia wsparcia dla instalacji MEW i biogazowych dostrzegło Towarzystwo Małych Elektrowni Wodnych, które w ramach procedowania projektu ustawy *o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (UD 107) zaproponowało dodanie w art. 70f ustawy *o OZE* ustępu 3, przedłużającego wsparcie dla instalacji MEW i dla instalacji wykorzystujących biogaz pozyskany ze składowiska odpadów o kolejne dwa lata (do 17 lat). Jak wyjaśnił Minister w projekcie UD 107 uwzględniono zaproponowane przez Towarzystwo Małych Elektrowni Wodnych zmiany.

Zdaniem NIK oprócz zintensyfikowania działań związanych z notyfikacją środka pomocowego, należy przeanalizować czy w świetle definicji zawartej w art. 2 pkt 13a ustawy *o OZE* stanowiącej, że instalacją OZE jest instalacja stanowiąca wyodrębniony zespół urządzeń służących do wytwarzania energii opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia jest wytwarzana z odnawialnych źródeł energii, modernizacja instalacji wykorzystującej hydroenergię nie stanowi de facto stworzenie nowej instalacji. W szczególności należy rozważyć, czy całkowita modyfikacja MEW polegająca na wymianie turbiny, przekładni, generatora oraz systemu automatyki i sterowania, praktycznie nie przyczynia się do powstania nowej elektrowni wodnej o nowych parametrach technicznych i handlowych. W tej sytuacji tak zmodernizowane instalacje mogłyby uczestniczyć w obowiązującym systemie wsparcia jako instalacje nowe bez konieczności uzyskania notyfikacji wsparcia dla instalacji modernizowanych.

Minister ze zwłoką opracowywał i wydawał akty wykonawcze do ustawy *o OZE*.

Opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych do ustawy *o OZE*

### Przykłady

Pomimo ustawowej delegacji (art. 72 ust. 2 ustawy o OZE) do wydania w terminie do 31 października każdego roku przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego maksymalną ilość i wartość energii elektrycznej jaka mogła zostać sprzedana na aukcji w następnym roku kalendarzowym, akt wykonawczy został wydany jedynie w odniesieniu do ilości i wartości energii elektrycznej jaka mogła zostać sprzedana na aukcji w 2020 r. Nastąpiło to poprzez wydanie, z dwumiesięcznym opóźnieniem, rozporządzenia z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2020 r.<sup>9</sup> Natomiast ilość i wartość energii jaka mogła zostać sprzedana na aukcjach w 2018 r. i 2019 r. została określona odpowiednio: w ustawie o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. (art. 6), tj. ponad siedem miesięcy po ustawowym terminie do wydania rozporządzenia oraz w ustawie o zmianie ustawy o OZE z 2019 r. (art. 12), tj. ponad osiem miesięcy po ustawowym terminie.

NIK zauważa, że Minister dostrzegł jednak konieczność zmiany przepisów dotyczących określenia ilości i wartości energii elektrycznej podlegającej sprzedaży w danym roku kalendarzowym i w art. 1 pkt 22 obecnie procedowanej ustawy o zmianie ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw zaproponował dodanie art. 184f zobowiązującego Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które mogą zostać sprzedane w drodze aukcji w następujących po sobie latach kalendarzowych 2022-2026. Warunkiem wejścia w życie tego przepisu jest jednak uzyskanie pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej.

Również rozporządzenia określające ceny referencyjne w 2019 r. i 2020 r. nie były sporządzane w terminach pozwalających inwestorom na podjęcie decyzji o realizacji inwestycji w zakresie instalacji OZE i odpowiednie przygotowanie się do udziału w aukcji bądź do udziału w systemie FIT/FIP. Minister nie zapewnił obowiązywania cen referencyjnych w całym roku, na który zostały ustalone. Cena referencyjna energii elektrycznej z OZE w 2019 r. i w 2020 r. została określona odpowiednio: 15 maja 2019 r. i 24 kwietnia 2020 r., tj. w rozporządzeniu z dnia 15 maja 2019 r. w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2019 r. oraz okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcje<sup>10</sup> i w rozporządzeniu z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł w 2020 r. oraz okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcje w 2020 r.<sup>11</sup>

Wprawdzie w ustawie o OZE nie określono konkretnych terminów, w których należało określić cenę referencyjną obowiązującą w danym roku kalendarzowym, jednak ze względu na znaczenie ceny referencyjnej zarówno dla wytwórców chcących wziąć udział w aukcjach jak i dla wytwórców mających rozliczać się w systemie FIT/FIP, zdaniem NIK, powinno zapewnić się jej ciągłość w całym okresie obowiązywania i określać najpóźniej na początku roku kalendarzowego, w którym wchodzi w życie. Warunkiem bowiem wydania przez Prezesa URE zaświadczenia określonego w art. 70b ust. 8 ustawy o OZE, tj. zaświadczenia o możliwości sprzedaży niewykorzystanej energii (skorzystania z systemu FIT/FIP) jest określenie stałej ceny zakupu (art. 70e ustawy o OZE) wynoszącej 90% ceny referencyjnej. Przez ponad cztery miesiące 2019 r. i prawie cztery miesiące 2020 r. cena referencyjna nie była określona, co skutkowało wstrzymaniem przez Prezesa URE z początkiem 2019 r.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 101.

<sup>10</sup> Dz. U. poz. 1001.

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 798.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

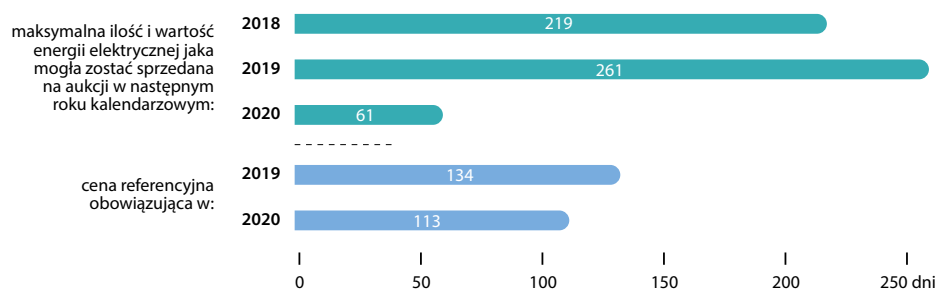
wydawania zaświadczeń dopuszczających do rozliczeń w systemie FIT/FIP. Cena referencyjna jest też maksymalną ceną za jaką może zostać zakontraktowana na aukcji energia elektryczna. Stanowi więc podstawowy parametr przy podejmowaniu decyzji o inwestowaniu w instalacje OZE. Ponadto zaistniała sytuacja była niekorzystna dla wytwórców, którzy chcieli przystąpić do systemów FIT/FIP z instalacjami istniejącymi, szczególnie takimi, którym w niedługim czasie kończył się okres wsparcia.

NIK wskazuje na zbyt późne podjęcie prac w Ministerstwie nad tak istotnymi dla wytwórców OZE rozporządzeniami. Projekt rozporządzenia w sprawie ceny referencyjnej mającej obowiązywać w 2019 r. został przekazany do uzgodnień międzyresortowych w dniu 21 grudnia 2018 r. (z terminem przesłania uwag do 31 grudnia 2018 r.), natomiast projekt rozporządzenia w sprawie ceny referencyjnej mającej obowiązywać w 2020 r. do uzgodnień międzyresortowych został przekazany w dniu 25 lutego 2020 r. W efekcie już na etapie prac w Ministerstwie wystąpiło opóźnienie, uniemożliwiające wydanie rozporządzeń w pierwszych dniach roku kalendarzowego, w którym miała obowiązywać cena referencyjna.

Problem ciągłości ceny referencyjnej dostrzegł Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który w ramach procedowania projektu ustawy *o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (UC17) na posiedzeniu SKRM zaproponował zmiany w ustawie *o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.* poprzez wprowadzenie regulacji zapewniających ciągłości obowiązywania ceny referencyjnej (obowiązywanie ceny referencyjnej w 2020 r. do czasu wydania nowego rozporządzenia *w sprawie ceny referencyjnej oraz okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcje*). Uwaga Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi została przyjęta, a ostateczne brzmienie przepisów miało zostać doprecyzowane w trakcie prac komisji prawniczej.

### Infografika nr 4

#### Opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych do ustawy o OZE



Źródło: opracowanie własne NIK.

Nie zostały wydane dwa rozporządzenia wykonawcze do ustawy *o OZE* (na podstawie przepisów art. 4 ust. 14 i art. 38c ust. 14) oraz jedno rozporządzenie do *Prawa energetycznego* (na podstawie art. 9 ust. 4a). Opóźnienia w wydaniu tych aktów wyniosły już ponad 22 miesiące (od daty uchwalenia 19 lipca 2019 r. ustawy *o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.*, której przepisy zobowiązywały Ministra do ich wydania).

Przekazanie projektów do uzgodnień i konsultacji społecznych nastąpiło dopiero w dniu 15 maja 2020 r., tj. po upływie ośmiu miesięcy od wejścia w życie nowelizacji ustawy *o OZE*, przy czym przepis upoważniający do wydania rozporządzenia dotyczącego bilansowania i rozliczeń spółdzielni energetycz-

nych wszedł w życie 29 sierpnia 2019 r., natomiast przepisy z delegacjami do wydania rozporządzeń w sprawie bilansowania i rozliczeń prosumentów oraz w sprawie wymagań technicznych i warunków przyłączenia mikroinstalacji – z dniem 15 lutego 2020 r. (po upływie sześciomiesięcznego *vacatio legis*). W związku z licznymi uwagami podmiotów sektora OZE dokonano zmian w projektach i przekazano je do ponownych konsultacji społecznych, co znacznie wydłużyło i tak długi czas oczekiwania na szczegółowe rozstrzygnięcia w sprawach istotnych dla podmiotów branży OZE.

Brak przepisów dotyczących działalności prosumentów jest przeszkodą w jednolitym stosowaniu prawa i utrzymuje stan, w którym sprzedawcy i OSD w różny sposób interpretują przepisy ustawy o OZE. Podobnie brak szczegółowych uregulowań dla spółdzielni energetycznych utrudnia decyzje podmiotów o zawiązywaniu takich zrzeszeń, ponieważ dopiero wejście w życie rozporządzenia wykonawczego zapewni pełne podstawy prawne do funkcjonowania spółdzielni energetycznych.

### Niewykonanie oszacowania wpływu na finanse publiczne zmiany definicji budowl i elektrowni wiatrowej

Pomimo wymogu wynikającego z art. 50 ust. 3 ustawy z o finansach publicznych nie oszacowano w trakcie prac nad projektem zmiany ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw, wpływu na finanse publiczne, dochody i wydatki JST oraz nie wskazano źródeł sfinansowania wprowadzonych zmian definicji budowl i elektrowni wiatrowej z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r. W OSR z dnia 8 marca 2018 r. stwierdzono, że projekt ustawy<sup>12</sup> nie wpływa na dochody i wydatki sektora finansów publicznych oraz JST.

### Przykład

Przed wejściem w życie ustawy o inwestycjach podatek od nieruchomości naliczono od części budowlanych elektrowni z wyłączeniem części uznawanych za techniczne. Wprowadzone ustawą definicje elektrowni wiatrowej i budowl umożliwiły naliczanie podatku od całego urządzenia, łącznie z elementami technicznymi, tj. turbiną. Spowodowało to znaczący (trzy, czterokrotny) wzrost podatku od nieruchomości, który negatywnie wpływał na opłacalność prowadzonej działalności gospodarczej producentów energii z wiatru na lądzie. Niektóre gminy na 2017 r. i na 2018 r. planowały i pobierały dochody z tytułu podatku od nieruchomości bazując na definicji elektrowni wiatrowej, jako budowl wprowadzonej ustawą o inwestycjach, która nie była ustawą podatkową. Minister, chcąc przywrócić stan sprzed wejścia w życie ustawy o inwestycjach w czerwcu 2017 r. rozpoczął prace nad zmianą ustawy o inwestycjach w ramach prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (nr UC27). Do przekazanego w dniu 26 marca 2018 r. Marszałkowi Sejmu RP projektu nie załączono opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a w OSR nie oszacowano skutków finansowych zmniejszenia dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości w związku z proponowaną od 1 stycznia 2018 r. zmianą definicji elektrowni wiatrowej, która przywracała stan sprzed wejścia w życie ustawy o inwestycjach. Nie przewidziano również rekompensat dla gmin, które na 2018 r. zaplanowały dochody bazując na definicji elektrowni wiatrowej obowiązujące od lipca 2016 r.

<sup>12</sup> Ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.

Konsekwencją wadliwego przygotowania zmian ustawy o *inwestycjach* był wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K-4/2019), zgodnie z którym art. 17 pkt 2 ustawy o *zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* w zakresie, w jakim wprowadził z mocą wsteczną art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tej ustawy (zmiana definicji budowli i elektrowni wiatrowej), jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą nieretroaktywności prawa (zasadą *lex retro non agit*) i traci moc obowiązującą po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dz. U. tj. z dniem 5 lutego 2022 r. Wyrok Trybunału nakładał na Radę Ministrów obowiązek wprowadzenia rozwiązań ustawowych umożliwiających usunięcie z obrotu prawnego przepisów niezgodnych z Konstytucją i zrekompensowanie gminom przez Skarb Państwa lub inwestorów strat z tytułu obniżenia ich dochodów podatkowych. Według szacunków Ministerstwa kwestia rekompensat dla gmin dotyczyła około 140 gmin (5,8% ogólnej liczby gmin w Polsce). Minister nie oszacował skutków finansowych wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a sprawę wykonania wyroku przekazał do załatwienia Ministrowi Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej, który w jego ocenie dysponował kompetencjami oszacowania wysokości rekompensat. W trakcie prac w 2017 r. i w 2018 r. nad zmianami ustawy o *inwestycjach* na potrzebę oszacowania skutków zmiany definicji ustawowych wskazywał m.in. Minister Finansów, a Minister zobowiązał się do oszacowania tych skutków na forum Komitetu Stałego Rady Ministrów. Jak wynika z punktu 152 decyzji Komisji Europejskiej z 14 grudnia 2017 r. to władze polskie w trakcie prac Komisji nad akceptacją aukcyjnego systemu wsparcia zobowiązały się zmienić definicję w ustawie o *inwestycjach* i zmiana ta miała zostać przyjęta w tej samej ustawie co system aukcyjny. Rząd polski zobowiązał się również do dołożenia wszelkich starań, aby zmiany w ustawie o *odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* – w tym zmiana podatku od nieruchomości – weszły w życie nie później niż 1 stycznia 2018 r. Podatek od nieruchomości w 2018 r. w odniesieniu do farm wiatrowych, według propozycji władz polskich, miał być naliczany według zasad obowiązujących przed 1 stycznia 2017 r.

Minister ze zwłoką podjął działania związane z obowiązkiem przygotowania projektu nowelizacji ustawy o *OZE oraz niektórych innych ustaw*, w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Z 18 miesięcy wyznaczonych przez Trybunał przez trzy miesiące od opublikowania wyroku Minister nie podjął żadnych działań w celu opracowania rozwiązań ustawowych, uchylających niekonstytucyjny przepis z porządku prawnego. Nie podjął także współpracy z gminami, żeby wypracować mechanizm oszacowania i zrekompensowania utraconych dochodów. Dopiero po czterech miesiącach od wydania wyroku w listopadzie 2020 r. przekazał sprawę wykonania wyroku do Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej uznając, że będzie on właściwy w kwestii opracowania systemu rekompensat dla gmin, który musi poprzedzać zebranie szczegółowych danych finansowych, zarówno w zakresie poniesionych strat, oczekiwanych rekompensat, jak i możliwości finansowych budżetu państwa. Minister Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej uznał, że nie jest właściwy w kwestii opracowania zmiany ustawy o *OZE oraz niektórych innych*

Zwłoka w wykonaniu  
wyroku Trybunału  
Konstytucyjnego



ustaw i zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o wskazanie ministra właściwego w kwestii wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji brak działań Ministra i spór kompetencyjny pomiędzy członkami Rady Ministrów spowodował, że przez pięć miesięcy nie były prowadzone merytoryczne prace nad wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

### 5.2.2. Działania w zakresie likwidacji barier ekonomicznych i technicznych

Działania Ministra w celu zapewnienia elastyczności sieci

Minister w ramach prowadzonych prac legislacyjnych dotyczących projektu ustawy *o zmianie ustawy Prawo energetyczne*, który miał zostać przekazany do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych na przełomie 2020 i 2021 r. zaproponował m.in.: zmianę delegacji do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, mającą na celu określenie w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków wykorzystania usług elastyczności przez OSD (art. 9 ust. 4 *Prawa energetycznego*); uzupełnienie zadania OSD w zakresie elastyczności systemu (art. 9c ust. 3 *Prawa energetycznego*) oraz przekładanie przez OSD planu rozwoju co 6 lat i jego aktualizacji przynajmniej co dwa lata, zapewniając przejrzystość w odniesieniu do zapotrzebowania na usługi elastyczności w perspektywie średnio i długoterminowej (art. 16 *Prawa energetycznego*).

Zadania w zakresie zwiększenia dostępności infrastruktury sieciowej określone w POIiŚ

W I Osi Priorytetowej POIiŚ *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* (działanie 1.1.) przewidziano wsparcie ze środków UE projektów dotyczących rozwoju sieci energetycznych (poddziałanie 1.1.2). Minister odpowiedzialny był za wdrażanie poddziałania w trybie pozakonkursowym w oparciu o *Listę Projektów Strategicznych dla infrastruktury energetycznej*. W 2020 r. (I połowa) zawarto wszystkie zaplanowane umowy wsparcia – łącznie 24 projekty. Sześć projektów budowy lub rozbudowy sieci elektroenergetycznych już zakończono. Do 30 czerwca 2020 r. wykorzystano 94,6% alokacji (kwota 878 494,8 tys. zł), do wypłaty zatwierdzono 311 755,8 tys. zł. W wyniku realizacji projektów wybudowano lub zmodernizowano 209,5 km sieci elektroenergetycznych i zapewniono dodatkową zdolność przyłączenia 161 MW źródeł OZE. Do 2020 r. (I połowa) wskaźniki rezultatu i produktu kształtowały się na poziomie od 4,4% do 24,4%, a wskaźniki szacunkowe na poziomie od 97,3% do 1064,1%. Minister planował zakontraktowanie w 2020 r. dodatkowego projektu PSE, co pozwoliłoby na wykorzystanie alokacji środków i osiągnięcie wskaźników realizacji poddziałania.

Realizacja zadań inwestycyjnych przez operatorów sieci

W 2018 r. Polskie Sieci Energetyczne SA wykonały planowane nakłady inwestycyjne na poziomie 1810 mln zł (tj. 83,7% planowanych na 2018 r. nakładów inwestycyjnych – dane w cenach stałych z 2018 r.). Natomiast pięciu największych OSD wykonało w 2018 r. plany rozwoju na poziomie 6407 mln zł (wzrost o 5,1% w stosunku do nakładów planowanych na 2018 r. w wysokości 6095 mln zł – dane w cenach bieżących dla 2018 r.).

Na inwestycje sieciowe w elektroenergetyce w latach 2020–2025 zaplanowano wydatkowanie prawie 52 mld złotych.

### 5.2.3. Działania w zakresie likwidacji barier kompetencyjnych

Z inicjatywy Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii podjęto dialog z przedstawicielami administracji rządowej, przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi z sektora OZE, a także środowiskami naukowymi, w celu zidentyfikowania problemów i barier w rozwoju OZE w Polsce i przygotowania odpowiednich propozycji ich rozwiązania. Podział zadań pomiędzy czterech ministrów właściwych do spraw: klimatu (poprzednio energii), gospodarki, rozwoju wsi oraz gospodarki wodnej, a także Dyrektora Generalnego KOWR i Prezesa URE wynika z postanowień art. 128 ust. 2–5 ustawy o OZE.

Działania Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii niwelujące bariery kompetencyjne

### 5.2.4. Efekty działań związanych z likwidowaniem barier w rozwoju OZE

W okresie objętym kontrolą Prezes URE wywiązywał się z obowiązków określonych w ustawie o OZE, dotyczących wydawania zaświadczeń o dopuszczeniu wytwórców do udziału w aukcji (na podstawie art. 76 ust. 1 ustawy o OZE), potwierdzenia przyjęcia deklaracji o zamiarze przystąpienia do aukcji (na podstawie art. 71 ust. 4 ustawy o OZE) oraz zaświadczeń o możliwości sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej w ramach systemu FIT/FIP (na podstawie art. 70b ust. 8 ustawy o OZE). Przekroczenie ustawowego terminu na wydanie zaświadczenia i potwierdzenia przyjęcia deklaracji o dopuszczeniu do udziału w aukcji (30 dni) oraz zaświadczenia o uczestnictwie w systemie FIT/FIP (45 dni) nie było spowodowane działalnością Urzędu.

Wywiązywanie się Prezesa URE z obowiązku wydawania zaświadczeń i potwierdzenia deklaracji udziału w systemach wsparcia

#### Przykłady

W latach 2017–2020 (I połowa) wytwórcy złożyli 2 381 wniosków o wydanie zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji<sup>13</sup>. Prezes URE wydał rozstrzygnięcia w 2280 przypadkach, w tym tylko kilka negatywnych. W pozostałych przypadkach wytwórcy wycofali swoje wnioski lub zawiesili postępowania. W terminie dłuższym niż 30 dni od dnia wpływu wniosku wydano 917 zaświadczeń. Średni czas obsługi wniosku wyniósł 37,3 dnia (od dnia wpływu wniosku do dnia wydania zaświadczenia z uwzględnieniem okresu niezbędnego do uzupełnienia materiału dowodowego). Najdłuższy czas obsługi wniosku liczony w dniach bezwzględnych wyniósł 637 dni, natomiast faktyczny okres procedowania w tej sprawie wyniósł siedem dni<sup>14</sup>. Najkrótszy czas obsługi wniosku wyniósł jeden dzień (zaświadczenie zostało wydane w dniu złożenia wniosku). Kontroli poddano 10 wniosków o wydanie zaświadczenia, w tym trzy najdłużej procedowane.

W tym samym okresie wytwórcy złożyli 142 deklaracje do udziału w aukcji. Prezes URE przyjął 115 deklaracji i zwrócił 27 deklaracji. W terminie dłuższym niż 30 dni od dnia wpływu deklaracji wydano 43 potwierdzeń przyjęcia

<sup>13</sup> Liczba ta nie uwzględnia ponownych wniosków składanych dla tej samej instalacji.

<sup>14</sup> Data wpływu wniosku: 28.02.2018 r., wezwanie mailowe pracownika do uzupełnienia wniosku, prośba o zawieszenie postępowania: 14.03.2018 r., informacja telefoniczna o planowanym wycofaniu wniosku o zawieszenie postępowania: 22.03.2018 r., uzupełnienie wniosku o wydanie zaświadczenia: 12.04.2018 r., wezwanie mailowe pracownika URE do uzupełnienia wniosku: 27.04.2018 r., prośba o wydłużenie terminu na uzupełnienie: 13.07.2018 r., wniosek o zawieszenie postępowania: 17.09.2018 r., postanowienie Prezesa URE o zawieszeniu postępowania: 05.10.2018 r., wniosek o odwieszenie zawieszzonego postępowania: 28.10.2019 r., postanowienie Prezesa URE o wszczęciu zawieszzonego postępowania: 08.11.2019 r., uzupełnienie wniosku o wydanie zaświadczenia: 20.11.2019 r., Zaświadczenie Prezesa URE: 27.11.2019 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

deklaracji. Średni czas obsługi deklaracji wyniósł 32 dni (od dnia wpływu deklaracji do dnia wydania potwierdzenia przyjęcia deklaracji z uwzględnieniem okresu niezbędnego do uzupełnienia materiału dowodowego). Najdłuższy czas obsługi deklaracji liczony w dniach bezwzględnych wyniósł 170 dni, natomiast faktyczny okres procedowania w tej sprawie wyniósł siedem dni (do przyjęcia deklaracji niezbędna była zmiana koncesji). Najkrótszy czas obsługi deklaracji wyniósł jeden dzień (potwierdzenie przyjęcia deklaracji zostało wydane w dniu złożenia deklaracji). Kontroli poddano 10 deklaracji, w tym trzy najdłużej procedowane.

Przyczyną przekroczenia 30-dniowego terminu wydania zaświadczenia i wydania potwierdzenia przyjęcia deklaracji była wyłącznie niekompletność zgromadzonej dokumentacji. Z tych przyczyn wnioskodawcy oraz podmioty składające deklarację byli wzywani do dokonania stosownych uzupełnień.

W latach 2018–2020 (I połowa) złożono 620 deklaracji FIT/FIP, wycofano 107. Prezes URE wydał w tym okresie 450 zaświadczeń o możliwości sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej. Średni czas rozpatrywania deklaracji FIT/FIP liczony od dnia wpływu kompletnej deklaracji do dnia wydania zaświadczenia FIT/FIP wynosił: w 2018 r. – 18 dni, w 2019 r. – 15 dni, w 2020 r. – osiem dni. Liczba postępowań, w których przekroczone 45 – dniowy termin rozpatrywania deklaracji FIT/FIP liczony od dnia wpływu kompletnej deklaracji do dnia wydania zaświadczenia FIT/FIP to: w 2018 r. – 10, w 2019 r. – jeden, w 2020 r. – nie stwierdzono przekroczenia terminu w żadnym postępowaniu.

### Efekty przeprowadzonych w latach 2016–2020 aukcji

W latach 2016–2020 rozstrzygnięto 19 aukcji OZE (w tym w latach 2018–2020 rozstrzygnięto 14 aukcji) na 43 ogłoszone (w tym w latach 2018–2020 ogłoszono 33 aukcje)<sup>15</sup>. Obejmowały one wytworzenie w latach 2017–2035 ponad 209,2 TWh energii elektrycznej o łącznej wartości około 50,7 mld zł (z zaoferowanej do sprzedaż 468,9 TW energii elektrycznej o wartości 186,7 mld zł zakontraktowano 44,6%). Najwięcej energii, zarówno pod względem ilości, jak i wartości, zakontraktowano z wiatru na drugim miejscu z fotowoltaiki. W poszczególnych aukcjach dla tych technologii sprzedano od 50,9% do 99,9% zaoferowanej energii, w tym w trzech aukcjach ilość energii wynikająca ze złożonych przez wytwórców ofert przekroczyła wolumen energii przeznaczony na sprzedaż. Dopiero dalej uplasowały się instalacje na biogaz (sprzedano od 1,7% do 29,8% zaoferowanej energii) i elektrownie wodne (z ośmiu ogłoszonych aukcji rozstrzygnięto tylko jedną, na której sprzedano 15,1% zaoferowanej energii). W wyniku przeprowadzonych w latach 2016–2020 aukcji wsparciem objęto 2882 instalacji o mocy zainstalowanej 7665,94 MW. W sumie powstanie 2771 nowych instalacji o łącznej mocy 7619,07 MW.

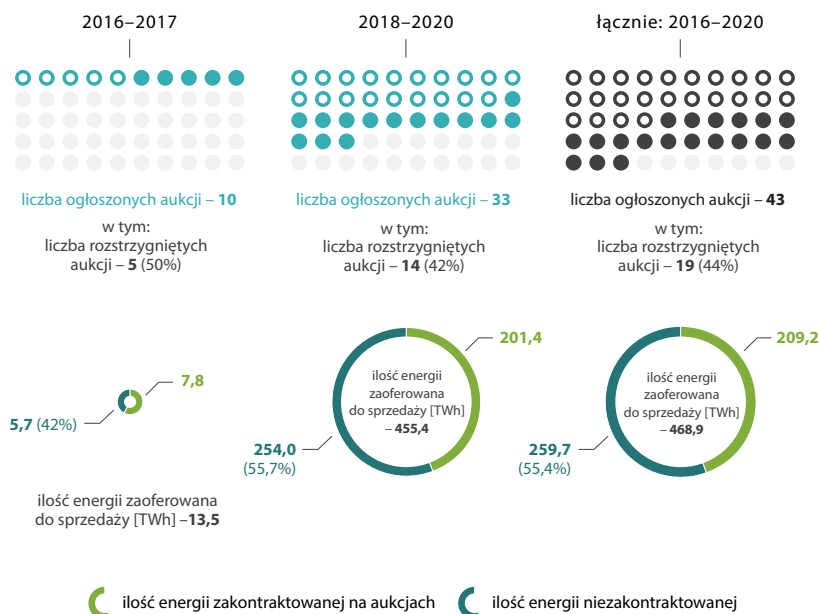
<sup>15</sup> W latach 2016–2017 aukcje przeprowadzono w bardzo ograniczonym zakresie, co wynikało z jednej strony z braku zakończenia procesu notyfikacji mechanizmu wsparcia Komisji Europejskiej, z drugiej zaś miało to na celu przetestowanie systemu. Zakończenie procesu notyfikacji mechanizmu wsparcia nastąpiło w wyniku decyzji w sprawie SA.43697 z dnia 14 grudnia 2017 r.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 5

Porównanie parametrów aukcji przeprowadzonych w latach 2016–2017 i 2018–2020 oraz łącznie w latach 2016–2020

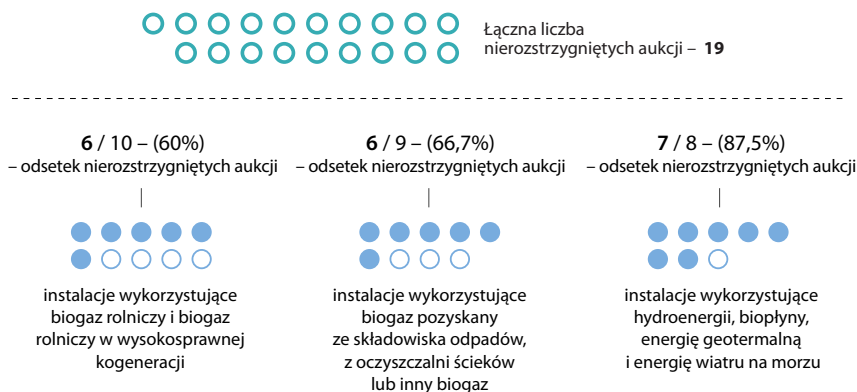


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Prezesa URE.

Spośród 19 nierozstrzygniętych w latach 2018–2020 aukcji<sup>16</sup> po sześć dotyczyło instalacji wykorzystujących biogaz rolniczy i biogaz rolniczy w wysokosprawnej kogeneracji oraz biogaz pozyskany ze składowiska odpadów, z oczyszczalni ścieków lub inny biogaz. Siedem hydroenergii, biopłynów, energii geotermalnej i energii wiatru na morzu. W wyniku przeprowadzonych aukcji nie zakontraktowano w latach 2016–2020 w ogóle energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach wykorzystujących biogaz ze składowiska odpadów z oczyszczalni ścieków i inny biogaz, biopłynów, energii geotermalnej i energii wiatru na morzu. Ponadto spośród łącznie ogłoszonych jedenastu aukcji dla instalacji istniejących (w tym w: 2018 r. i 2019 r. po pięć aukcji, a w 2020 jedna aukcja) rozstrzygnięto jedynie trzy.

### Infografika nr 6

Nierozstrzygnięte akcje w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Prezesa URE.

<sup>16</sup> Powodem nierozstrzygnięcia aukcji było niezłożenie wymaganej art. 78 ust. 5 ustawy o OZE liczby ofert, tj. mniej niż trzy oferty.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według Zastępcy Dyrektora DOZE elementami, które mogły mieć wpływ na brak zainteresowania niektórymi aukcjami mógł być fakt wprowadzenia mechanizmu FIT/FIP dla instalacji hydroenergetycznych oraz trudny proces przygotowawczy inwestycji w przedmiotowe źródła, wynikający z ograniczeń środowiskowych.

Natomiast według Dyrektora Generalnego URE w zakresie aukcji organizowanych dla instalacji istniejących o mocy zainstalowanej do 1 MW, z braku funkcjonujących w kraju odpowiedniej skali instalacji wykorzystujących energię wiatru na morzu, instalacji termicznego przekształcania odpadów czy układów hybrydowych, organizacja aukcji dla tego rodzaju obiektów była bezcelowa. Ponadto w kontekście obiektów projektowanych, instalacje wykorzystujące biogaz składowiskowy zostały objęte zaledwie 10 zaświadczeniami, dedykowane instalacje spalania biomasy dziewięcioma zaświadczeniami, a instalacje termicznego przekształcania odpadów jednym zaświadczeniem, co tłumaczy niską frekwencję, czy nawet brak ofert składanych dla tego typu obiektów w ramach organizowanych aukcji.

Zastępca Dyrektora Departamentu Klimatu i Środowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił, że brak zainteresowania aukcjami w latach 2018–2019 dla instalacji wykorzystujących biogaz rolniczy mógł być spowodowany głównie: okresem oczekiwania przez inwestorów na określenie ceny referencyjnej, nie uwzględnieniem w wysokości ceny referencyjnej wsparcia z tytułu wytwarzania energii elektrycznej w kogeneracji, które w systemie świadectw pochodzenia wynosiło około 110 zł/MWh, a przypadku instalacji istniejących wyższymi przychodami z systemu wsparcia w ramach świadectw pochodzenia oraz prostszymi zasadami jego funkcjonowania, wyczekiwaniem na notyfikację systemu FIT dla instalacji do 2,5 MW.

Zdaniem NIK ewidentną przyczyną nie pełnej sprzedaży zaoferowanej na aukcjach energii był brak dostosowania ilości i wartości energii elektrycznej, przeznaczonej na sprzedaż do rzeczywistego zapotrzebowania rynku. Ponadto powodem niewykorzystania w pełni tego systemu był brak bieżącej informacji o podstawowych parametrach aukcyjnych – ilości i wartości energii przeznaczonej do sprzedaży i cenie referencyjnej oraz brak możliwości uczestniczenia w tym systemie instalacji zmodernizowanych i hybrydowych (co zostało opisane w punkcie 5.2.1 Informacji).

Według stanu na 9 marca 2020 r. spośród nowych instalacji, które zostały objęte zwycięskimi ofertami w systemie aukcyjnym, energię elektryczną produkowało 400 instalacji o łącznej mocy zainstalowanej 351,29 MW w tym: 393 instalacji o łącznej mocy zainstalowanej 340,21 MW wykorzystujących energię promieniowania słonecznego, cztery instalacje o łącznej mocy 3,45 MW wykorzystujące energię wiatru na lądzie, dwie instalacje o mocy 13,48 MW wykorzystujące hydroenergię i jedna instalacja o mocy 0,99 MW wykorzystująca wyłącznie biogaz rolniczy.

### Efekty systemów FIT/FIP

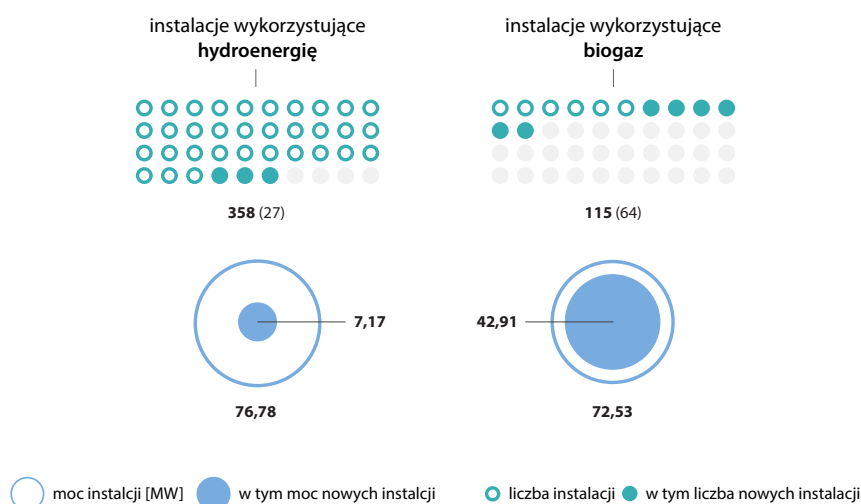
Od rozpoczęcia systemu FIT/FIP wydano 473 zaświadczenia o możliwości sprzedaży energii elektrycznej po stałej cenie zakupu dla instalacji o łącznej mocy zainstalowanej 149,31 MW, w tym 358 zaświadczenia dla instalacji o mocy 76,78 MW wykorzystujących hydroenergię (w tym 27 dla „instalacji nowych” o łącznej mocy 7,15 MW – z 27 instalacji rozpoczęcie korzystania z systemów zgłosiło osiem instalacji o łącznej mocy 0,21 MW),

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

115 zaświadczeń dla instalacji o mocy 72,53 MW wykorzystujących wyłącznie biogaz (w tym 64 dla „instalacji nowych” o łącznej mocy 42,91 MW – z 64 instalacji rozpoczęcie korzystania z systemów zgłosiło 16 instalacji o łącznej mocy 9,05 MW).

Infografika nr 7

Instalacje korzystające w latach 2018–2020 z systemu FIT/FIP



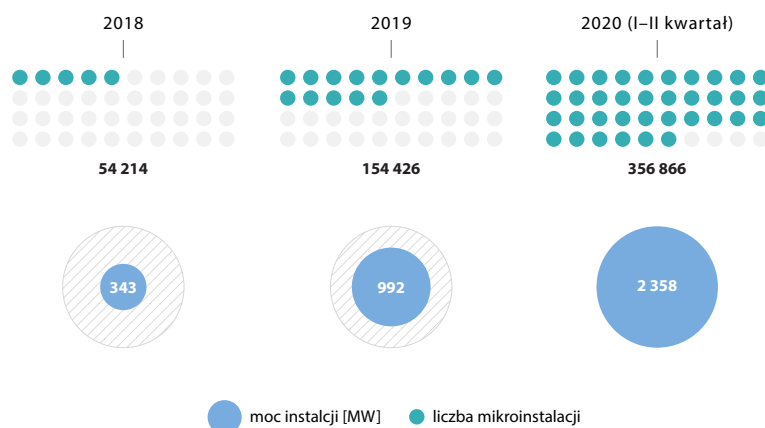
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Prezesa URE.

Na koniec III kw. 2020 r. w Polsce funkcjonowało 356 866 mikroinstalacji o mocy 2358 MW. W 2020 r. (I–III kw.) liczba mikroinstalacji wzrosła o 202 440 sztuk (o łącznej mocy zainstalowanej 1366 MW). W 2019 r. przyrost mikroinstalacji wyniósł 100 212 sztuk o łącznej mocy zainstalowanej 649 MW, a w 2018 r. 25 436 sztuk o łącznej mocy zainstalowanej 160 MW. W latach 2018–2019 wprowadzono do sieci 539 863,07 MWh energii elektrycznej, w tym w 2018 r. – 167 633,85 MWh i w 2019 r. – 372 229,22 MWh.

**Energia elektryczna  
wytwarzana przez  
prosumentów**

Infografika nr 8

Dynamika wzrostu liczby i mocy zainstalowanej mikroinstalacji w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie opracowania Ministerstwa Klimatu i Środowiska „Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz wytwarzanie biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii, a także ocena skutków obowiązujących ustaw o odnawialnych źródłach energii”.

### 5.3. Realizacja zadań w zakresie wsparcia producentów energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii

W efekcie niepełnych działań związanych z wdrażaniem systemów wsparcia nie zostały osiągnięte cele ustalone w OSR projektu ustawy *o zmianie ustawy o OZE i niektórych innych ustaw* z dnia 26 marca 2018 r. w zakresie zwiększenia do końca 2020 r. wykorzystania do produkcji energii elektrycznej budowli piętrzących Skarbu Państwa, powstania 130 nowych MEW o mocy 35 MW i powstania około 100 nowych instalacji biogazowych o mocy 40 MW. Nie wykonano również założeń dokumentu *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010–2020*<sup>17</sup>, dotyczących utworzenia biogazowni w każdej gminie, o czym zdecydował brak wprowadzenia mechanizmów wsparcia założeń programu równoległe z przyjęciem go do realizacji. Zastosowane mechanizmy wsparcia nie były w pełni skuteczne.

Brak oceny wykonania założeń OSR

Do końca okresu objętego kontrolą (30 listopada 2020 r.) Minister nie ocenił wykonania założeń OSR, w tym skuteczności efektów funkcjonowania systemu FIT/FIP i systemu aukcyjnego. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DOZE, ewaluacja efektów wprowadzonych zmian miała zostać wykonana najwcześniej w styczniu 2021 r., poprzez porównanie liczby i mocy zainstalowanej instalacji, których wytwórcy złożyli w latach 2018–2020 deklarację o zamiarze sprzedaży niewykorzystanej energii (w systemie FIT/FIP). Na 2021 r. Minister, zgodnie z OSR, zaplanował ewaluację wyników aukcji przeprowadzonych w 2019 r. Wyniki ewaluacji będą znane w 2022 r.

Nieosiągnięcie celów zaplanowanych do realizacji przy wprowadzaniu w ustawie o OZE nowych systemów wsparcia

Nie zostały zrealizowane cele założone do osiągnięcia po wprowadzeniu systemu FIT/FIP, a określone w OSR projektu ustawy *o zmianie ustawy o OZE i niektórych innych ustaw* (nr UC27) z dnia 26 marca 2018 r.

#### Przykłady

W OSR założono powstanie do końca 2020 r. około 130 nowych małych elektrowni wodnych (MEW) o łącznej mocy 35 KW. Według stanu na 14 grudnia 2020 r. w systemie FIT/FIP funkcjonowało 27 (tj. 20,8% planowanych w OSR) hydroelektrowni projektowanych lub zrealizowanych po 1 lipca 2016 r., tj. po dniu wejścia w życie rozdziału IV ustawy *o OZE*. Natomiast 33 nowe podmioty planowały uruchomienie instalacji hydroenergetycznych (o łącznej mocy 8,8 MW).

W OSR założono również zwiększenia wykorzystania budowli piętrzących, będących własnością Skarbu Państwa (na koniec 2017 r. tylko 4,5% spośród zinwentaryzowanych budowli było wykorzystywanych do produkcji energii). Oszacowano, że 80 tys. piętrzeń mogło stanowić lokalizację mikro i małych elektrowni wodnych. Jednak w Ministerstwie nie oceniano stopnia wykorzystania potencjału budowli piętrzących będących własnością Skarbu Państwa do produkcji energii elektrycznej z uwagi na zbyt krótki okres, który upłynął od wprowadzenia zmiany ustawy *o OZE*. Danymi nie dysponował również Minister Infrastruktury, który wyjaśnił, że Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie jest na etapie tworzenia szczegółowych baz danych dotyczących produkcji energii elektrycznej na obiektach należących m.in. do Skarbu Państwa.

<sup>17</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.

Nie zrealizowano również zakładanego w OSR celu powstania około 100 nowych instalacji biogazowych o mocy 40 MW. Biorąc pod uwagę moc zainstalowaną cel ten osiągnięto w 40%, a biorąc pod uwagę liczbę instalacji cel ten osiągnięto w 19%. Według stanu na dzień 25 stycznia 2020 r. do rejestru wytwórców biogazu rolniczego wpisanych było 99 biogazowni, z których 37 osiągało moc powyżej 1 MW. W latach 2018–2020 (do 25 stycznia 2021 r.) do rejestru wpisano 18 nowych wytwórców biogazu (19 instalacji) o mocy 16 MW. Według informacji GUS w latach 2018–2020 (I połowa) moc zainstalowana wszystkich biogazowni bez rozróżnienia na rodzaj instalacji zwiększyła się o 197,8 MW, co pozwoliło na zrealizowanie w 24% prognozy mocy w 2020 r. planowanej w KPD (moc zainstalowana 236,8 MW znormalizowana według wymogów sprawozdania do KE wobec mocy 980 MW planowanej w KPD). W wyniku aukcji przeprowadzonych w latach 2018–2019 udzielono wsparcia 29 instalacjom biogazu rolniczego do 1 MW (o łącznej mocy 28,7 MW) i trzem instalacjom biogazu rolniczego powyżej 1 MW (o łącznej mocy 6,4 MW).

Nie został wykonany cel określony w dokumencie *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010–2020* polegający na utworzeniu do końca 2020 r. średnio jednej biogazowni rolniczej w każdej gminie wykorzystującej biomasę pochodzenia rolniczego, przy założeniu posiadania przez gminę odpowiednich warunków do uruchomienia takiego przedsięwzięcia. Na dzień 25 stycznia 2021 r. w Polsce było 99 wytwórców biogazu rolniczego, przy czym 73 z nich rozpoczęło działalność przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw<sup>18</sup>, która to ustawa wprowadziła odrębne świadectwa pochodzenia energii z biogazu rolniczego. Według stanu na dzień 1 stycznia 2021 r. w Polsce było 2477 gmin, w tym 1523 wiejskich i 652 miejsko-wiejskich. Tym samym tylko niewielki odsetek gmin wiejskich na koniec 2020 r. (6,5%) posiadał przynajmniej jedną biogazownię.

Główną przyczyną zahamowania rozwoju biogazowni rolniczych była występująca od 2012 r. nadpodaż świadectw pochodzenia, spowodowana gwałtownym rozwojem elektrowni wiatrowych i wynikającym z tego spadkiem cen zielonych certyfikatów. Impulsem do realizacji *Kierunków* było wprowadzenie w 2016 r. odrębnych świadectw pochodzenia energii z biogazu rolniczego. Według wyjaśnień Ministra założenia dokumentu *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010–2020* nie zostały zrealizowane, gdyż niedostępność technologii i wsparcia powodowały, iż nakłady inwestycyjne na budowę biogazowni obniżały zainteresowanie tym źródłem energii.

Według wyjaśnień Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich jednym z powodów nieosiągnięcia celów założonych w dokumencie *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010–2020* był brak wiedzy gmin o tym, że takie oczekiwania wobec nich zostały sformułowane oraz brak informacji w jaki sposób przygotować się do realizacji tych przedsięwzięć.

**Nieosiągnięcie celu zaplanowanego w dokumencie *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010–2020***

<sup>18</sup> Dz. U. poz. 925.



NIK zauważa, że nie zapewniono odpowiednich mechanizmów wsparcia rozwoju biogazowni rolniczych wprowadzonych równoległe z przyjęciem dokumentu *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010–2020*. Mimo założenia, że rozwój tych źródeł OZE będzie następował od 2010 r., dopiero w 2016 r. wprowadzono program wsparcia działalności dla wytwórców produkujących energię elektryczną z biogazu rolniczego w postaci odrębnych świadectw pochodzenia, a w 2018 r. wprowadzono wspierający biogazownie system FIT/FIP dedykowany małym instalacjom i utworzono odrębny koszyk aukcyjny dla instalacji powyżej 1 MW. Zainicjowanie systemu wsparcia kilka lat po przyjęciu *Kierunków* nie mogło więc zapewnić zakładanego efektu zwiększenia ilości tych instalacji na koniec 2020 r. W 2020 r. w Polsce istniało 99 biogazowni rolniczych, tym samym tylko niewielki odsetek gmin wiejskich posiadał przynajmniej jedną biogazownię.

Zadania w zakresie zwiększenia wytwarzania energii z OZE określone w POIiŚ

W I Osi Priorytetowej POIiŚ *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* (działanie 1.1.) przewidziano wsparcie ze środków UE projektów dotyczących zwiększenia wytwarzania energii z OZE (poddziałanie 1.1.1). Do 2020 r. (I połowa) wskaźniki rezultatu i produktu podziałania nie przekraczały 2,2%, a wskaźniki szacunkowe<sup>19</sup> wynosiły od 37,2% do 104,4% wartości docelowych w 2023 r. Specyfika realizacji projektów, terminy zakończenia większości projektów i wypłat wsparcia przypadły na koniec perspektywy finansowej 2023 r., powodowała, że wykonanie wskaźników miało nastąpić na końcowym etapie ich realizacji. W konkursach rozstrzygniętych do połowy 2020 r. zawarto 13 umów dofinansowania jednostek wytwarzania energii cieplnej i zakończono jeden projekt. W drugiej połowie 2020 r. planowano zawarcie 17 umów, w tym dofinansowania inwestycji wytwarzających energię elektryczną. Do 30 czerwca 2020 r. wykorzystano 46,5% alokacji (kwota 292 923,6 tys. zł), do wypłaty zatwierdzono kwotę 104 825,5 tys. zł.

Na wdrażanie podziałania, wybór projektów i osiągnięty poziom wskaźników wpływ miały niestabilne uwarunkowania prawne dotyczące produkcji energii elektrycznej z OZE i bariery utrudniające finansowanie projektów (kryteria konkursowe, brak uregulowań legislacyjnych dotyczących klastrów). Ponadto na wdrażanie podziałania wpływały: przedłużający się do grudnia 2017 r. proces notyfikacji systemu aukcyjnego oraz trudności w przeprowadzeniu pierwszych aukcji w nowym systemie, wprowadzenie przepisów ograniczających lokalizację i rentowności inwestycji w energię wiatrową oraz procedowanie zmiany ustawy o OZE obowiązującej od połowy 2018 r. W wyniku monitoringu realizacji wskaźników Minister ogłosił trzy dodatkowe konkursy, łagodząc jednocześnie warunki dostępności środków poprzez wydłużenie terminu naboru lub w razie potrzeby zwiększenie budżetu konkursu. Zniesiono również wymóg stosowania metodyki szacowania luki w finansowaniu, w odniesieniu do projektów (lub ich części) objętych pomocą publiczną. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich Minister nie zidentyfikował zagrożeń realizacji zaplanowanych wskaźników podziałania.

<sup>19</sup> Na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie zarejestrowanych w SL2014 do końca okresu sprawozdawczego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie kontrolnym NFOŚiGW wdrażał sześć programów<sup>20</sup>, których celem było wsparcie inwestycji w OZE (w tym małych oraz mikroinstalacji do produkcji energii elektrycznej). Wdrożenie programów (z wyjątkiem programu *Prosument* wdrażanego od 2015 r.) zaplanowano na lata 2019–2025. Beneficjentami dotacji i pożyczek (budżet programów razem to kwota do 6 708 400,2 tys. zł), były osoby fizyczne, wspólnoty lub spółdzielnie mieszkaniowe, spółki ciepłownicze oraz przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą, w tym w rolnictwie. Do listopada 2020 r. w pięciu programach wypłacono wsparcie w kwocie 1 106 608,5 tys. zł<sup>21</sup> (dotacje na kwotę 447 896,5 tys. zł, pożyczki na kwotę 658 712 tys. zł).

Realizacja programów wsparcia wdrażanych przez NFOŚiGW

W programach: *Agroenergia*, *Energia Plus*, *Ciepłownictwo Powiatowe* i *Polska Geotermia Plus* z uwagi na niezakończoną realizację dofinansowanych projektów, nie osiągnięto jeszcze wskaźników celu programów (wskaźniki planowane) np. zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>, dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i zwiększona ilość energii wytworzonej z OZE. Do listopada 2020 r. wskaźniki realizacji celu osiągnięto tylko w programach *Mój Prąd* i *Prosument*.

### Przykłady

W programie *Mój Prąd* wskaźniki: zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> oraz dodatkowej zdolności wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zrealizowano każdy na poziomie 41,1% (odpowiednio: 321 731,9 Mg/rok i 410,9 MW) zakładanej minimalnej wartości docelowej. Na wypłatę 72 523 dotacji ze środków programu do 31 sierpnia 2020 r. wykorzystano kwotę 361 588,5 tys. zł (36,2%<sup>22</sup> budżetu).

W programie *Prosument* wskaźnik zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> zrealizowano na poziomie 88,0% (29,4 tys. Mg/rok) zakładanej minimalnej wartości, a wskaźnik dodatkowej ilości wytworzonej energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na poziomie 92,3% (39,4 tys. MWh/rok) minimalnej zakładanej wartości. W latach 2016–2017 budżet programu zmniejszono z kwoty 800 000 tys. zł do kwoty 308 400,2 tys. zł. Na wypłaty w programie wykorzystano kwotę 231 079 tys. zł (75% budżetu). Dotacje wypłacono na kwotę 86 308 tys. zł i pożyczki na kwotę 144 771 tys. zł. W programie zakończono proces zawierania umów. O niższym niż zakładano wykonaniu budżetu programu zdecydowało niepodpisanie przez BOŚ SA umów kredytowych z dotacją na pełną kwotę udostępnionych środków.

<sup>20</sup> *Prosument*, *Mój Prąd*, *Agroenergia*, *Energia Plus*, *Ciepłownictwo Powiatowe* i *Polska Geotermia Plus*.

<sup>21</sup> W Programie *Agroenergia* nie dokonano wypłat, udzielono dofinansowania w formie dotacji na kwotę 2284,7 tys. zł, we wrześniu 2020 r. trwał proces rozliczania projektów. Wypłaty w programie *Mój Prąd* z uwagi na dostępne dane przyjęto do dnia 31 sierpnia 2020 r. Wypłaty w pozostałych programach zostały przedstawione na kwoty wypłacone według danych dostępnych do 16 listopada 2020 r.

<sup>22</sup> Porównanie procentowe wykonania wypłaconych dotacji do budżetu programu na kwotę 1 000 000 tys. zł według budżetu i wartości wskaźników na wrzesień 2020 r. W listopadzie 2020 r. budżet programu *Mój Prąd* zwiększono do kwoty 1 100 000 tys. zł.

#### 5.4. Działania w zakresie monitorowania i oceny rozwoju OZE

Organy administracji państwowej nie w pełni rzetelnie wywiązywały się z obowiązku monitorowania i oceny funkcjonowania rynku OZE. Prowadzony system monitorowania i oceny rozwoju OZE nie zapewniał realizacji celów. Minister nie sporządzał w ogóle, bądź sporządzał niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i z opóźnieniem informacje z przeglądu wykorzystania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE, a także sprawozdania z realizacji krajowego celu udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto. Minister nie podjął również działań w zakresie opracowania analiz stopnia realizacji do 2020 r. celu 15% udziału OZE w zużyciu energii finalnej brutto i badania możliwych wariantów wykorzystania mechanizmów niwelujących konsekwencje niewykonania celu w prognozowanym terminie. Prezes URE, w okresie objętym kontrolą, skutecznie realizował nałożony na niego ustawą o OZE obowiązek monitorowania oraz sprawował rzetelną kontrolę nad wywiązywaniem się podmiotów uczestniczących w rynku energii z OZE z obowiązku przekładania informacji i sprawozdań, w tym nakładał i egzekwował kary pieniężne przewidziane w ustawie o OZE.

Brak analizy funkcjonowania instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE

Nie wykonano dyspozycji art. 217 ustawy o OZE i nie opracowano pierwszego przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z OZE. Pierwszy przegląd Rada Ministrów miała dokonać nie później niż w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r. Kolejny przegląd licząc od dnia 31 grudnia 2017 r. przypadał na dzień 31 grudnia 2020 r.

Procedowanie od 2017 r. do połowy 2018 r. prac nad zmianą ustawy o OZE wprowadzających system aukcyjny i system FIT/FIP nie zwalniało Ministra z przekazania Sejmowi przeglądu mechanizmów wsparcia. Przegląd taki powinien być tym bardziej wykonany, aby planowana nowelizacja ustawy o OZE była poprzedzona rzetelną analizą i oceną oraz wynikała z wniosków i konkluzji takiej analizy.

Projekt opracowanego w styczniu 2021 r. przeglądu, obejmujący swoim zakresem lata 2016–2020, tj. okres w którym przeprowadzono całość dotychczasowych aukcji, został w dniu 11 stycznia 2021 r. przedstawiony do akceptacji Ministrowi, a w dniu 22 stycznia 2021 r. przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów.

NIK zauważa, że przegląd dokonany w 2021 r. zawiera jedynie informacje o przebiegu i rozstrzygnięciu aukcji w latach 2016–2020, liczbie istniejących instalacji prosumenckich oraz o liczbie instalacji (oraz mocy zainstalowanej) uczestniczących w systemie FIT/FIP. Przegląd nie zawiera oceny funkcjonowania mechanizmów wsparcia w tym propozycji ich modyfikacji, przyczyniających się do zwiększenia ich efektywności.

Nierzetelne i nieterminowe opracowanie sprawozdania z realizacji krajowego celu

Sporządzone przez Ministra *Sprawozdanie okresowe za lata 2017–2018 dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce* zostało opracowane i przekazane Sekretarzowi Rady Ministrów w dniu 29 kwietnia 2020 r., tj. w dniu nie pozwalającym na zachowanie ustawowego terminu (do 31 grudnia roku, w którym



sprawozdanie zostało sporządzone) przekazania przyjętego przez Radę Ministrów *Sprawozdania* do Komisji Europejskiej. Zostało one przesłane w dniu 15 maja 2020 r., tj. cztery i pół miesiąca po terminie wyznaczonym w art. 22 dyrektywy 2009/28/WE<sup>23</sup> i art. 127 ust. 5 ustawy o OZE. Na opóźnienie wpłynął termin opracowania przez GUS danych statystycznych włączanych do *Sprawozdania*, które przekazano 5 grudnia 2019 r. oraz skorygowano 13 grudnia 2019 r. W *Sprawozdaniu* dla KE nie zaprezentowano wymaganych w art. 127 ust. 3 pkt 2, 6 i 7 informacji. Zaprezentowano informacje o środkach prawnych podjętych w celu zapewnienia przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej bez informacji o technicznej możliwości przyłączenia. Przedstawiono również wprowadzone usprawnienia rozwoju OZE, ale nie oceniono postępów w dokonanych modyfikacjach procedur administracyjnych, w usuwaniu barier regulacyjnych i innych w rozwoju tych źródeł. Nie oceniono efektów wdrożenia systemów aukcji i FIT/FIP. Zdaniem Zastępcy Dyrektora DOZE kompleksowa ocena będzie możliwa w sprawozdaniu za okres 2019–2020.

W *Sprawozdaniu* pomimo wymagań art. 22 ust. 1 lit. l dyrektywy 2009/28/WE z uwagi na brak danych, nie oszacowano na rok 2019 i 2020 nadwyżki lub deficytu produkcji energii z OZE w Polsce, w odniesieniu do orientacyjnego kursu, które można przekazać do lub z innych państw członkowskich lub krajów trzecich. Oszacowano jedynie rzeczywisty łączny deficyt w 2018 r. (łącznie – 790,9 ktoe) oraz łączną prognozę nadwyżki produkcji energii OZE w Polsce, która ma być osiągnięta w 2020 r. (łącznie 344,5 ktoe).

Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto wzrósł w latach 2017–2019 o 1,20 punktu procentowego z 10,96% do 12,16%. Udział OZE w elektroenergetyce wzrósł o 1,26 punktu procentowego (z 13,09% do 14,35%). Osiągnięte przez Polskę wartości były niższe niż prognozowane w KPD. Na 2019 r. założono bowiem 14,58% udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto i 16,78% w elektroenergetyce. Na koniec 2020 r. Polska powinna osiągnąć 15,00% udział energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto i 19,10% udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w energetyce. Biorąc, pod uwagę, że średnioroczne tempo wzrostu udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w latach 2008–2019 wyniosło 4,2%, zużycie energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto na koniec 2020 r. wyniesie około 13,13%. Do realizacji celu zabraknie około 1,87 punktu procentowego. Ostateczne dane o udziale energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto będą dostępne dopiero pod koniec 2021 r. lub na początku 2022 r.

W projekcie *Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*, który przekazano KE w dniu 30 grudnia 2019 r., przewidziano że w 2020 r. udział OZE w zużyciu energii finalnej brutto może osiągnąć poziom zgodny

Realizacja celu udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto

<sup>23</sup> Każde państwo członkowskie składa Komisji sprawozdanie dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych do dnia 31 grudnia 2011 r. oraz co dwa lata po tej dacie. Ostatnim wymaganym sprawozdaniem będzie sprawozdanie szóste, które należy przedłożyć do dnia 31 grudnia 2021 r.

z celem dla Polski – 15%. Do jego realizacji przyczyni się pozyskanie dużych wolumenów energii z OZE w systemie aukcyjnym, a także pobudzenie potencjału w istniejących jednostkach współspalania biomasy z węglem oraz zwiększenie ilości biopaliw w transporcie. *Krajowy plan*, w którym przyjęto 21–23% udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto powinien być wdrażany począwszy od stycznia 2021 r. *Plan* ten nadal pozostawał dokumentem, któremu nie nadano rangi obowiązującej (stan na dzień 12 grudnia 2020 r.). Komitet do Spraw Europejskich w dniu 18 grudnia 2019 r. zaakceptował ww. dokument. Minister od grudnia 2019 r. prowadzi prace w celu finalizacji formalnej procedury przyjęcia dokumentu przez KSRM i RM. W dniu 18 grudnia 2020 r. projekt *Krajowego Planu* rozpatrzył Komitet ds. Europejskich.

**Nieopracowanie środków zaradczych w sytuacji niewykonania celu**

Do grudnia 2020 r. Minister nie wykonywał analiz dotyczących stopnia realizacji do 2020 r. celu 15% udziału OZE w zużyciu energii finalnej brutto i badania możliwych wariantów wykorzystania mechanizmów współpracy, w szczególności transferów statystycznych, jako rozwiązania pozwalającego na zarządzenie w sytuacji niewykonania celu. Zalecenia takie do państw członkowskich, w przypadku w których Komisja Europejska zidentyfikowała ryzyko nie wykonania celu, skierowano 14 października 2020 r. Jak wynika z wyjaśnień Podsekretarza Stanu Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów szacunki, którymi dysponuje Ministerstwo wskazują, że koszty ewentualnego transferu statystycznego mogłyby się wahać między 400 a 1200 mln zł (przy około 850 ktoe zakupionego ekwiwalentu energii). W przypadku istotnego przekroczenia celu na poziomie unijnym, w ocenie Podsekretarza Stanu, Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów może pojawić się okazja do transferu statystycznego po korzystnej, niskiej cenie.

**Realizacja przez Prezesa URE obowiązków monitorowania wynikających z ustawy o OZE**

Prezes URE wywiązywał się z zadania wynikającego z art. 128 ust. 6 pkt 2 ustawy o OZE dotyczącego monitorowania wykonania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zapewnienia pierwszeństwa w przesyłaniu lub dystrybucji energii elektrycznej wytwarzanej w OZE. Sprawował również kontrolę nad wywiązywaniem się podmiotów uczestniczących w rynku energii z OZE z obowiązku przekładania informacji i sprawozdań, o których mowa w art. 9 ust 1 pkt 6 oraz art. 83 ust. 1 ustawy o OZE, w tym nakładał i egzekwował, przewidziane prawem kary pieniężne. W latach 2017–2020 w wyniku postępowań administracyjnych nałożono kary pieniężne w łącznej wysokości 1 279 180,56 zł.

### Przykład

Wytwórcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji byli zobowiązani do przekazania Prezesowi URE, w cyklu kwartalnym, danych dotyczących łącznej ilości: energii elektrycznej wytworzonej z OZE, energii elektrycznej sprzedanej sprzedawcy zobowiązanemu i wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej, zużytych paliw do wytwarzania energii elektrycznej oraz rodzaju paliw, a także energii elektrycznej sprzedanej odbiorcom końcowym (art. 9 ust. 5 i 7 ustawy o OZE). W razie stwierdzenia naruszenia obowiązku sprawozdawczego Prezes URE wszczynał postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej (na podstawie art. 168 pkt 11 ustawy o OZE). W latach 2017–2019 prowadzono 501 takich postępowań, z czego 177

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zakończyło się nałożeniem kar pieniężnych w łącznej wysokości 902 tys. zł, 40 postępowań zostało umorzonych, w 168 przypadkach odstąpiono od wymierzenia kary, 87 postępowań nie zostało zakończonych w roku wszczęcia. Decyzje o odstąpieniu od wymierzenia kary wydawano w związku z wystąpieniem przesłanek określonych w art. 174 ust. 2 ustawy *o OZE* (znikomy zakres naruszeń oraz realizacja obowiązku sprawozdawczego zanim Prezes URE powziął wiadomość o naruszeniu prawa). Postępowania umarzano m.in. w przypadku braku statusu wytwórcy, o którym mowa w art. 2 pkt 39 ustawy *o OZE*, wynikającego z zawiadomienia Prezesa URE przez wytwórcę o zaprzestaniu wykonywania działalności polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej w małej instalacji lub niepodjęcia przez przedsiębiorcę działalności polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej w małej instalacji. W 51 przypadkach wniesiono odwołania do Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumenta. W I połowie 2020 r. prowadzono 109 postępowań, z czego 31 zakończyło się nałożeniem kar pieniężnych w wysokości 34 tys. zł, siedem postępowań umorzono, w 20 odstąpiono od wymierzenia kary. Według stanu na dzień 29 października 2020 r. część postępowań nie została zakończona, co spowodowane było w szczególności trwającym stanem epidemii COVID-19.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy skutecznie likwidowano bariery rozwoju OZE?
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy podjęte przez administrację rządową działania w celu identyfikowania i likwidowania barier rozwoju OZE były skuteczne?</li><li>2. Czy systemy wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii były skuteczne?</li><li>3. Czy system monitorowania i oceny rozwoju OZE zapewniał realizację wyznaczonych celów?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto Ministerstwo Klimatu i Środowiska ze względu na odpowiedzialność za kształtowanie i realizację polityki energetycznej Państwa oraz URE z uwagi na realizację ustawowych zadań z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji.
<b>Kryteria kontroli</b>	Ministerstwo Klimatu i Środowiska /Ministerstwo Klimatu, URE – kontrola pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>24</sup> ).
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2017–2020 (I półrocze) z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.  Czynności kontrolne przeprowadzone były w dniach od 8 września 2020 r. do 18 stycznia 2021 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W trakcie przygotowania kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje od: <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerstwa Klimatu o wynikach prac Zespół powołanego Zarządzeniem Ministra Energii z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie powołania Zespołu w celu przygotowania rekomendacji stanowiska wobec notyfikacji sporów inwestycyjnych, dokonanych przez podmioty zagraniczne oraz oceny roszczeń tych podmiotów w związku z wejściem w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych i ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz współdziałania z Prokuratorią Generalną Rzeczypospolitej Polskiej w tej sprawie;</li><li>• Ministra Rozwoju o propozycjach przygotowanych przez Międzyresortowy Zespół do spraw Ułatwienia Inwestycji w Prosumenckie Instalacje Odnawialnych Źródeł Energii Elektrycznej odnośnie rozwiązań legislacyjnych utrudniających prosumencką aktywność gospodarstw domowych, mikro-, małych i średnich przedsiębiorców lub JST.</li></ul> W trakcie kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje i wyjaśnienia od: <ul style="list-style-type: none"><li>• Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o wsparciu finansowym udzielanym podmiotom uczestniczącym w rynku OZE;</li><li>• Ministra Aktywów Państwowych o kosztach poniesionych w związku opracowaniem analiz o funkcjonowaniu rynku OZE (w tym klastrów energii);</li></ul>

<sup>24</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Dalej: ustawa o NIK.

## ZAŁĄCZNIKI

- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Infrastruktury, Ministra Rozwoju Pracy i Technologii oraz Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Rozwoju Wsi o utrudnieniach w rozwoju OZE oraz o niepełną skuteczności wdrożonych instrumentów wsparcia;
- Ministra Zdrowia o wykonanych analizach wpływu działania farm wiatrowych na zdrowie człowieka;
- Ministra Finansów o wykonaniu oszacowania zmniejszenia dochodów JST z tytułu podatku od nieruchomości w związku z proponowaną zmianą definicji budowli i elektrowni wiatrowych;
- Ministra Członka Rady Ministrów Wykonującego Zadania Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o działaniach podjętych w trakcie procedowania ustawy o *inwestycjach*, a także o skutkach nieosiągnięcia przez Polskę celu OZE;
- Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej o przebiegu sporów inwestycyjnych notyfikowanych w związku z ustawą o *inwestycjach*, a także spraw sądowych w związku ze zmienioną od 1 stycznia 2018 r. definicją budowli i elektrowni wiatrowej;
- Podmiotów uczestniczących w rynku OZE o utrudnieniach w rozwoju OZE oraz o niepełną skuteczność wprowadzonych instrumentów wsparcia.

Wyniki kontroli przedstawiono w dwóch wystąpieniach. Do jednego wystąpienia kierownik jednostki kontrolowanej (Minister Klimatu i Środowiska) złożył łącznie cztery zastrzeżenia. W procedurze rozpatrywania zastrzeżeń Kolegium NIK uwzględniło dwa zastrzeżenia w części, a dwa oddaliło.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Klimatu i Środowiska sformułowano cztery wnioski. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że Minister przyjął i przystąpił do realizacji sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym wniosków.

W kontroli uczestniczyły: Departament Gospodarki Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

### Pozostałe informacje

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Michał Kurtyka
2.		Urząd Regulacji Energetyki	Rafał Gawin

### Wykaz jednostek kontrolowanych

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Opisowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zintensyfikowanie działań na rzecz likwidacji barier rozwoju OZE o charakterze prawnym;</li> <li>• wdrożenie instrumentów wsparcia OZE wpływających na ożywienie inwestycji w odnawialne źródła (system aukcyjny, FIT/FIP, ułatwienia dla prosumenta i spółdzielni energetycznych).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brak bieżącej informacji o podstawowych parametrach aukcyjnych: ilości energii elektrycznej, która mogła zostać sprzedana na aukcji w danym roku kalendarzowym oraz cenie za jakie w danym roku kalendarzowym mógł zostać sprzedany 1 MWh energii elektrycznej z danego źródła;</li> <li>• brak notyfikacji środka pomocowego dla instalacji hybrydowych i zmodernizowanych;</li> <li>• niewydanie trzech aktów wykonawczych regulujących działalność prosumentów i spółdzielni energetycznych;</li> <li>• brak całościowej analizy funkcjonowania rynku OZE;</li> <li>• niesporządzanie bądź sporządzanie niezgodnie z przepisami prawa i z opóźnieniem informacji z przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE;</li> <li>• brak rzetelnej ewaluacji ex post ustawy o inwestycjach połączonej z badaniem wpływu elektrowni wiatrowych na zdrowie i funkcjonowanie człowieka, w celu zaproponowania zmiany zasad lokowania elektrowni wiatrowej tzw. zady 10 h;</li> <li>• niewykonanie szacowania wpływu zmian proponowanych w ustawie o inwestycjach na finanse publiczne, dochody i wydatki JST.</li> </ul>
2.	Urząd Regulacji Energetyki	pozytywna		

\*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej



## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Polityka Unii Europejskiej, dotycząca klimatu i energii określona została w szczególności w pakiecie klimatyczno-energetycznym<sup>25</sup>. Zmierza ona do ograniczenia emisji dwutlenku węgla z obowiązującego obecnie poziomu 20%, którego osiągnięcie miało nastąpić do 2020 r., do pułapu 40% w 2030 r. Częścią pakietu klimatyczno-energetycznego jest rozwój energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii, wynikający z dyrektywy 2009/28/WE z uwzględnieniem zmiany wynikającej z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. *zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającą dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*<sup>26</sup>. W tej dyrektywie określony został cel dla państw członkowskich UE, którym miało być zwiększenie udziału energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych w bilansie energii finalnej Unii Europejskiej do 20% w 2020 r., przy czym dla Polski udział ten w 2020 r. miał wynieść 15%, w tym w transporcie do 10%, wraz z oszczędnością energii i zwiększoną efektywnością energetyczną<sup>27</sup>. Dyrektywa zakłada ograniczenie prawnych i pozaprawnych barier hamujących zwiększanie produkcji energii elektrycznej z OZE, usprawnianie i przyspieszanie procedur na odpowiednich szczeblach administracyjnych. Państwom członkowskim przyznano szeroki zakres swobody przy wdrażaniu obowiązku stosowania energii odnawialnej, tak aby same mogły decydować o tym, w którym sektorze (energia elektryczna, ogrzewanie/chłodzenie lub transport) chcą podejmować działania.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. *w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*<sup>28</sup>. Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest do utrzymania po 2020 r. obowiązkowego udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto na poziomie nie niższym niż 15%.

Analiza stanu prawnego

<sup>25</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. *w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych* (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, str. 136, ze zm.) i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. *zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych* (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, str. 63).

<sup>26</sup> Dz. Urz. UE L 239 z 15.09.2015, str. 1. Do dyrektywy 2009/28/WE wprowadzono postanowienia zobowiązujące państwa członkowskie do wyznaczenia celu cząstkowego, jakim jest minimalny poziom zużycia na jego terytorium biokomponentów wytworzonych z surowców wyszczególnionych w części A dodanego załącznika IX. Jako wartość referencyjną wskazano 0,5 punktu procentowego w wartości energetycznej udziału energii z OZE we wszystkich rodzajach transportu w roku 2020. Krajowe cele w tym zakresie mogły być ustalone na poziomie niższym niż wartość referencyjna z uwagi na uzasadnione czynniki. Dyrektywa 2015/1513/WE wprowadziła też możliwość zaliczania energii elektrycznej do ogólnej ilości energii zużytej w transporcie, przyjmując korzystne mnożniki dla transportu kolejowego (mnożnik 2,5) i drogowego (mnożnik 5, przed zmianą zastosowanie miał mnożnik 2,5).

<sup>27</sup> Stosownie do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. *w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE* (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str. 1, ze zm.).

<sup>28</sup> Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82.

Kwestie związane z realizacją pierwszeństwa w przesyle i dystrybucji energii elektrycznej z OZE zostały uregulowane w art. 13 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej*<sup>29</sup>.

Polityka krajowa, dotycząca klimatu i energii, określona została w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju* (z perspektywą do 2030 r.)<sup>30</sup>, *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*<sup>31</sup>, *Polityce Energetycznej Polski do 2030*<sup>32</sup>, *KPD* oraz *Kierunkach rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020*<sup>33</sup>.

Jednym z głównych celów polityki energetycznej Polski, wskazanym w *SOR*, jest wprowadzenie mechanizmów regulacyjnych oraz prawnych, zwiększających stabilność pracy źródeł odnawialnych oraz wzrost znaczenia stabilnych źródeł OZE, w tym rozwój energetyki opartej na biomasie czy geotermii, a także rozwój klastrów i spółdzielni energetycznych.

W Polsce podstawowym dokumentem określającym cele związane z rozwojem OZE jest *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.* Dokument ten wyznacza w obszarze OZE cele wynikające z dyrektywy 2009/28/WE, mianowicie osiągnięcie co najmniej 15% udziału OZE w energii finalnej brutto oraz dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych, 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych w 2020 r., a także zwiększenie wykorzystania biopaliw II generacji.

*KPD* określa krajowe cele dotyczące udziału energii z OZE w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia w 2020 r. z uwzględnieniem wpływu innych środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii. Określa ponadto środki, które należy podjąć dla osiągnięcia krajowych celów ogólnych w zakresie udziału OZE w wykorzystaniu energii finalnej. W *KPD* przyjęto, iż osiągnięcie powyższego celu oparte będzie o dwa filary zasobów dostępnych i możliwych do wykorzystania w Polsce, tj. poprzez wzrost wytwarzania energii elektrycznej z generacji wiatrowej oraz większe wykorzystanie energetyczne biomasy.

W *KPD* wyznaczono następujący udział energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r., w poszczególnych sektorach: ciepłownictwa/chłodnictwa (systemy sieciowe i niesieciowe) – 17,05%, elektroenergetyki – 19,13% oraz transportu – 11,36%, z uwzględnieniem nadwyżki na potrzeby mecha-

<sup>29</sup> Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019, str. 54.

<sup>30</sup> Dalej: *SOR*, przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260), która uchyliła średniookresową *Strategię Rozwoju Kraju 2020*.

<sup>31</sup> Przyjęta przez Rady Ministrów uchwałą nr 58 z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 469), powstała na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.).

<sup>32</sup> Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. – obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).

<sup>33</sup> Przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.

nizmu współpracy<sup>34</sup>. KPD uwzględnia zarówno stosowane technologie wykorzystania OZE, jak i te, które mogą być rozwijane w przyszłości w polskich warunkach oraz rozwoju rynku energii, przy uwzględnieniu strony ekonomicznej, technicznej i formalno-prawnej.

Istotne dla rozwoju OZE są także uwarunkowania wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>35</sup>, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>36</sup>, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*<sup>37</sup>, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*<sup>38</sup>, ustawy z dnia 21 marca 1991 r. *o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej*<sup>39</sup>, ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*<sup>40</sup>, oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*<sup>41</sup>, które także odnoszą się do omawianej problematyki.

W obecnym stanie normatywnym zasady wynikające z ustawy *Prawo ochrony środowiska* oraz ustawy *o ochronie przyrody* mają bardzo duże znaczenie dla rozwoju sfery OZE w Polsce. Przepisy te określają bowiem strefy, w których w ogóle nie jest możliwe posadowienie infrastruktury energetycznej, wyznaczają odległości ich lokalizacji (poprzez wartości związane z polami elektromagnetycznymi i normami hałasu). Zadaniem ministra właściwego do spraw środowiska jest opracowywanie analiz w zakresie określenia szacunkowej wartości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w związku z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych.

Zgodnie z ustawą *Prawo ochrony środowiska* możliwe jest pozyskanie na inwestycje związane z odnawialnymi źródłami energii dotacji i preferencyjnych kredytów, udzielanych przez NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Środki z tych funduszy są przeznaczane m.in. na wspomaganie działalności wspierającej wykorzystanie lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz pomoc przy wprowadzaniu bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii. Czynnikiem wpływającym na rozwój energetyki odnawialnej są także regulacje prawne umożliwiające wsparcie finansowe ze środków unijnych. Dofinansowanie mogą uzyskać projekty związane z budową jednostek wykorzystujących

<sup>34</sup> Nadwyżka na potrzeby mechanizmu współpracy stanowi różnicę pomiędzy krajowym celem ogólnym, dotyczącym udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. określonym dla Polski w części A załącznika nr 1 do dyrektywy 2009/28/WE, a przewidywanym rzeczywistym udziałem w 2020 wskazanym w tabeli nr 3 KPD (wskaźnik łącznie z nadwyżką wynosi 15,85% udziału energii OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 roku).

<sup>35</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 293. Dalej: ustawa *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm. Dalej: ustawa *Prawo ochrony środowiska*.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm. Dalej: ustawa *o ochronie przyrody*.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2135.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 283, ze zm.

<sup>41</sup> Dz. U. poz. 774, ze zm.

wszystkie znane rodzaje energii odnawialnej. Bardzo istotnym elementem wsparcia energii odnawialnej jest także zwolnienie od podatku akcyzowego energii wytworzonej w OZE.

Ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy *Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*<sup>42</sup> zapewniono implementację przepisów dyrektywy 2009/28/WE, a także uzupełnienie wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (tzw. mały trójpak energetyczny). Ustawa przybliżyła do realizacji wspólnego rynku energii elektrycznej i gazu oraz działała na rzecz rozwoju energetyki prokonsumenckiej. Ustawa dodała przepisy regulujące wytwarzanie energii elektrycznej w mikroinstalacji przez osobę fizyczną, niebędącą przedsiębiorcą oraz zasady przyłączania tych instalacji do sieci dystrybucyjnej. Nowelizacja dodała również przepisy dotyczące gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej w OZE. Rozszerzono katalog podmiotów obowiązanych do przedstawienia Prezesowi URE do umorzenia świadectw pochodzenia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych lub biogazu rolniczego albo uiszczenia opłaty zastępczej o odbiorców przemysłowych, którzy w roku poprzedzającym rok realizacji obowiązku zużyli nie mniej niż 100 GWh energii elektrycznej, której koszt wyniósł nie mniej niż 3% wartości jego produkcji.

Działania dotyczące energii odnawialnej do czasu uchwalenia ustawy o OZE<sup>43</sup>, wyznaczało rozporządzenie Ministra Gospodarki, wydane na podstawie art. 9a ust. 9 ustawy *Prawo energetyczne*<sup>44</sup>, tj. rozporządzenie z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii<sup>45</sup>. Powyższe rozporządzenie zastąpione zostało rozporządzeniem z dnia 18 października 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii<sup>46</sup>. Rozporządzenie to, stosownie do art. 206 pkt 1 ustawy o OZE,

<sup>42</sup> Dz. U. poz. 984.

<sup>43</sup> Ustawa weszła w życie z dniem 4 maja 2015 r.

<sup>44</sup> Art. 9a dodany ustawą z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne* (Dz. U. Nr 135, poz. 1144), który obowiązywał do czasu wejścia w życie ustawy o OZE, zawierał nową podstawę prawną dla rozporządzenia wspierającego proekologiczną działalność w energetyce w związku z obowiązkiem zakupu energii i ciepła z odnawialnych źródeł położonych na terytorium Polski.

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 156, poz. 969, ze zm.

<sup>46</sup> Dz. U. poz. 1229, ze zm. W trakcie prac nad ustawą o OZE utrzymano na lata 2015 i 2016 wielkości kwoty obowiązku na poziomie ustalonym w 2012 r. w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, w tym w 2015 r. na poziomie 14%, a w 2016 r. na poziomie 15%. Dalej: rozporządzenie z 18 października 2012 r.

zachowało moc nie dłużej niż do 2 lipca 2018 r., co miało umożliwić niezakłócone funkcjonowanie mechanizmów wsparcia w postaci świadectw pochodzenia dla energii z OZE<sup>47</sup>.

Rozporządzenie z 18 października 2012 r. ustanawiało obowiązek zakupu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, o którym mowa w art. 9a ust. 6 *Prawa energetycznego*. Powołane rozporządzenie określało szczegółowy zakres obowiązku uzyskania i przedstawienia Prezesowi URE do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii. Obowiązek ten był uznawany za spełniony, jeżeli sprzedawca z urzędu zakupił całą oferowaną mu ilość energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii, przyłączonych do sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej elektroenergetycznej, znajdującej się na terenie obejmującym obszar działania tego sprzedawcy z urzędu (§ 15). Przedsiębiorstwo energetyczne miało obowiązek zakupu jedynie energii elektrycznej oferowanej przez wytwórcę energii w źródle odnawialnym, a zatem przedstawionej jako oferta w grafikach handlowych. W przypadku nieprzedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia Prezesowi URE lub nieprzedstawienia potwierdzenia wniesienia opłaty zastępczej przedsiębiorstwo energetyczne sprzedające energię odbiorcom końcowym ponosiło karę w wysokości ustalonej przepisami (art. 56 ust. 2a pkt 1 *Prawa energetycznego*), tj. wyższej od kwoty opłaty zastępczej o 30%.

Ważnym efektem przyjęcia ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o OZE miało być wyodrębnienie i usystematyzowanie mechanizmów wsparcia dla energii z odnawialnych źródeł energii. Przeniesienie i odpowiednie dostosowanie dotychczasowego systemu wsparcia dla energii z OZE dotyczyło w pierwszym etapie regulacji ustawowych z zastrzeżeniem przejściowych okresów obowiązywania rozporządzeń umożliwiających niezakłócone funkcjonowanie mechanizmów wsparcia dla takiej energii. Ustawa o OZE zakłada kontynuację realizacji celu w postaci stworzenia konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego rynku energii odnawialnej. Ustawa miała zapewnić osiągnięcie przez Polskę w 2020 r. co najmniej 15% udziału energii z odnawialnych źródeł w zużyciu energii finalnej brutto, w tym co najmniej 10% udziału energii odnawialnej zużywanej w transporcie. Rząd miał określać ilość energii odnawialnej potrzebnej m.in. aby spełnić cele unijnej polityki klimatyczno-energetycznej. Miało to znacząco zmniejszyć emisję szkodliwych substancji.

Ustawa zmieniła system wsparcia dla OZE z opartego na świadectwach pochodzenia na system aukcyjny. Zamroziła wartość jednostkowej opłaty zastępczej, waloryzowała taryfę przydzielaną w ramach aukcji o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług, wprowadziła procedurę oceny formalnej wytwórców energii elektrycznej z OZE, zamierzających przystąpić

<sup>47</sup> Mechanizm corocznych zmian poziomu obowiązku umorzenia świadectw pochodzenia od 2016 r. spowodował, że dotychczasowe obowiązki umorzeniowe określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 2012 r. na lata 2016–2020 nie miały zastosowania.



do aukcji. Określiła też zasady wyznaczania ceny referencyjnej, wprowadziła opłaty OZE, eliminuje możliwość nadkompensaty wsparcia oferowanego dla producentów energii z OZE z inną pomocą publiczną, z której do tej pory korzystali oraz z pomocą *de minimis*. Ponadto uregulowała zasady korzystania z mechanizmów wsparcia przez zmodernizowane instalacje odnawialnych źródeł energii, które pracują obecnie oraz zasady wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z OZE.

System aukcyjny miał być według założeń tańszy dla budżetu państwa i chronić obywateli przed zbytnim obciążeniem wynikającym z realizacji celów UE dotyczących energii odnawialnej. Regulacje dotyczące prosumenta, wprowadziły zmianę koncepcji polegającą na odstąpieniu od wsparcia w postaci stałych taryf gwarantowanych dla najmniejszych wytwórców w mikroinstalacjach (o mocy zainstalowanej do 10 kW), na rzecz wprowadzenia ułatwień dotyczących rozliczania przez prosumenta nadwyżki energii elektrycznej wytworzonej przez daną mikroinstalację.

Termin wejścia w życie części regulacji ustawy, która miała wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. przesunięto tak, aby wchodziły one w życie z dniem 1 lipca 2016 r. (przede wszystkim rozdziału 4 określającego mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, biogazu rolniczego oraz ciepła, w instalacjach odnawialnego źródła energii). Miało to na celu wydłużenie o dodatkowe sześć miesięcy możliwości nabywania praw majątkowych do świadectw pochodzenia wydawanych przez Prezesa URE dla instalacji OZE. Zmiany dostosowywały przepisy ustawy *o OZE* do wymogów określonych w *Wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020*. Dotychczas wspierano rozwój biogazowni rolniczych oraz farm wiatrowych na lądzie poprzez system dofinansowania z funduszy europejskich i ochrony środowiska. *Wytyczne* dopuszczają w pełnym zakresie, jako zgodne z zasadami wspólnego rynku, instrumenty rynkowe dla wspierania produkcji energii ze źródeł odnawialnych, takie jak aukcje czy procedury przetargowe zgodne z zasadami konkurencji, otwarte dla wszystkich producentów wytwarzających energię elektryczną z OZE, konkurujących ze sobą na równych warunkach, które powinny zasadniczo zapewnić ograniczenie dotacji do minimum. Ostatecznie odroczone na sześć miesięcy wejście w życie regulacji dotyczących uruchomienia systemu aukcyjnego do zakupu energii elektrycznej z instalacji OZE oraz części regulacji dotyczących mechanizmów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej w mikroinstalacjach o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 10 kW. Z dniem 1 lipca 2016 r. uległ zmianie wymiar obowiązku w zakresie przedstawienia do umorzenia zielonych certyfikatów w związku z wprowadzeniem obowiązku w odniesieniu do nowego rodzaju świadectw pochodzenia – tzw. niebieskich certyfikatów, potwierdzających wytworzenie energii z biogazu rolniczego.

Odrębnie uregulowane zostało wydawanie świadectwa pochodzenia biogazu, które stanowi potwierdzenie wytworzenia biogazu rolniczego oraz wprowadzenia go do sieci dystrybucyjnej gazowej. Aby wytwórca biogazu rolniczego mógł otrzymać takie świadectwo, musiały zostać zrealizowane kumulatywnie dwie przesłanki, tj. musiało nastąpić wytwor-



zenie biogazu i musiał on zostać wprowadzony do sieci. Wówczas właściwy operator systemu dystrybucyjnego gazowego potwierdzał ilość biogazu wprowadzonego do jego sieci. Szczegółowe informacje, w tym parametry jakościowe biogazu rolniczego wprowadzonego do sieci dystrybucyjnej gazowej, wymagania dotyczące pomiarów, rejestracji i sposobu obliczania ilości wytwarzanego biogazu rolniczego oraz sposób przeliczania ilości wytworzonego biogazu rolniczego na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii określało do dnia 2 stycznia 2018 r. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku potwierdzania danych dotyczących wytwarzanego biogazu rolniczego wprowadzonego do sieci dystrybucyjnej gazowej<sup>48</sup>. Zgodnie z nową regulacją ustawową zakres podmiotów zobowiązanych do przedłożenia i umorzenia świadectw pochodzenia wymieniony został w art. 9e ust. 1a *Prawa energetycznego*. Wypełnienie tego obowiązku mogło nastąpić również poprzez uiszczenie opłaty zastępczej lub w części poprzez świadectwa pochodzenia i w części poprzez uiszczenie opłaty zastępczej. Jednakże niewypełnienie ww. obowiązku w jednej z dwu wskazanych powyżej form powodowało sankcję w postaci wymierzenia kary pieniężnej przez organ regulacyjny – Prezesa URE.

Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz ustawy – Prawo energetyczne w zakresie art. 9e i art. 9v *Prawa energetycznego* wprowadziła mechanizm ograniczenia zakresu podmiotowego wydawanych świadectw pochodzenia odnośnie energii wytwarzanej w instalacjach hydroenergetycznych oraz w instalacjach spalania wielopaliwowego. Ustawa wprowadziła ponadto rozwiązanie wspierające wytwórców energii elektrycznej wytwarzanej w mikroinstalacjach poprzez ustalenie, iż zakup takiej energii odbywa się po cenie równej 100% średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym za poprzedni kwartał, w miejsce dotychczasowej ceny w wysokości 80% średniej ceny.

Kolejnymi zmianami ustawy o OZE m.in. z 2016 r. wprowadzono zmiany dotyczące usystematyzowania sytuacji wytwórców energii elektrycznej w mikroinstalacji pod kątem obowiązujących przepisów prawno-podatkowych oraz zasad udzielania pomocy publicznej dla wytwórców energii w tych instalacjach wykonujących działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w szczególności poprzez:

1. wprowadzenie przejrzystych zasad w zakresie wytwarzania i wykorzystywania na własne potrzeby energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacjach, zapewniając, iż takie działania nie mają być nakierowane na osiągnięcie zysków, a jedynie na zaspokajanie własnych potrzeb energetycznych;
2. zmianę definicji instalacji OZE oraz wprowadzenia nowej definicji hybrydowej instalacji OZE;

<sup>48</sup> Dz. U. Nr 187, poz. 1117.

3. dokonanie zmian w aukcyjnym systemie wsparcia w zakresie podziału aukcji na koszyki technologiczne oraz promowania w większym wymiarze technologii, które wytwarzają energię w sposób stabilny i przewidywalny;
4. wprowadzenie możliwości bardziej efektywnego wykorzystywania lokalnie dostępnych zasobów biomasy;
5. likwidację zbędnych elementów zawartych w oświadczeniach składanych przez wytwórców energii w instalacjach OZE wykorzystujących biomasę, biogaz, biogaz rolniczy lub biopłyny oraz likwidację zagrożenia odebrania całości wsparcia w sytuacji wytworzenia w ww. instalacji energii w oparciu o inne paliwo;
6. wprowadzenie możliwości budowy nowych dedykowanych instalacji spalania wielopaliwowego;
7. uszczegółowienie kwestii związanych z dopuszczalną wartością pomocy publicznej;
8. zastąpienie Operatora Rozliczeń Energii Odnawialnej SA (spółki znajdującej się dopiero na wstępnym etapie organizacji) przez funkcjonującego już Zarządcę Rozliczeń SA;
9. wprowadzenie procedury badania. tzw. efektu zachęty dla wytwórców biogazu rolniczego.

### *Ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.*

Zmiany wprowadzone ustawą związane były m.in. z zapewnieniem pełnej zgodności przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. *o odnawialnych źródłach energii* z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej, do czego strona polska zobowiązała się wobec Komisji Europejskiej w procedurze notyfikacyjnej w sprawie SA. 43697 (20 15/N) – *Polski system wspierania rozwoju OZE oraz zwolnienia dla użytkowników energochłonnych*. Najważniejsze zmiany w ustawie zostały opisane w pkt. 5.2.1. informacji – „Działania w zakresie zmian przepisów w celu usuwania barier administracyjno-prawnych w rozwoju OZE”.

### *Ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.*

Zmiany dotyczyły m.in. realizacji dodatkowych działań zmierzających do osiągnięcia celu 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto do 2020 r., zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego i w perspektywie długofalowej – zapewnienia stałego dostępu do energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, będącej przedmiotem sprzedaży w aukcjach w 2019 r. poprzez wskazanie w przepisach przejściowych jej maksymalnych ilości i wartości. Najważniejsze zmiany w ustawie zostały opisane w pkt 5.2.1. informacji – „Działania w zakresie zmian przepisów w celu usuwania barier administracyjno-prawnych w rozwoju OZE”.

Ilość i wartość energii elektrycznej, jaka miała zostać sprzedana na aukcji w 2020 r., określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2020 r.

Odnośnie aukcji w 2021 r. wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2021 r.<sup>49</sup>

W ustawie o inwestycjach określono warunki i tryb budowy oraz lokalizacji elektrowni wiatrowych. Stanowi ona *lex specialis* w stosunku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przewiduje ona także swoją własną procedurę administracyjną w zakresie tego rodzaju inwestycji (np. art. 13–14), więc można tu mówić także o szczegółowych rozwiązaniach w stosunku do kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o inwestycjach została uchwalona w związku z dynamicznym rozwojem energetyki wiatrowej i jednoczesnym brakiem odpowiednich ram prawnych. Ustawa wprowadza definicję elektrowni wiatrowej i ustala, że instalacje tego typu będą mogły być lokalizowane wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Elektrownię wiatrową będzie można postawić w odległości nie mniejszej niż 10-krotność wysokości (maszt wraz z wirnikiem i łopatami) od zabudowań mieszkalnych i mieszanych, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa oraz obszarów szczególnie cennych z przyrodniczego punktu widzenia (np. parków narodowych czy krajobrazowych i rezerwatów). Ustawa pozwala na przebudowę, nadbudowę, rozbudowę, remont, montaż i odbudowę budynku mieszkalnego stojącego w odległości mniejszej niż określona w ustawie. Nowe przepisy dotyczą elektrowni wiatrowych o mocy większej niż 40 kW, czyli nie obejmują mikroinstalacji. W myśl ustawy, nie będzie można rozbudowywać istniejących wiatraków, które nie spełniają kryterium odległości – dozwolony będzie tylko ich remont i prace niezbędne do prawidłowego użytkowania.

Na lokalizację elektrowni wiatrowych będą miały znaczący wpływ regulacje wydane na podstawie tzw. ustawy krajobrazowej<sup>50</sup>, a przede wszystkim przeprowadzenie audytu krajobrazowego nią przewidzianego, który w ramach wniosków i rekomendacji, będzie mógł zawierać wytyczne dotyczące parametrów wysokościowych obiektów budowlanych – ponieważ wyniki i rekomendacje powinny być uwzględniane w studiach i mpzp, audyt może stać się narzędziem mającym bezpośredni wpływ na lokalizację elektrowni wiatrowych. Pierwsze audyty miały być przygotowane w ciągu 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej, tj. do 11 września 2018 r.

Wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Dz. U. poz. 2363.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774, ze zm.).

<sup>51</sup> Dz. U. poz. 394.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o *promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych*<sup>52</sup> określiła:

- zasady i warunki udzielania wsparcia dla energii elektrycznej wytwarzanej w morskich farmach wiatrowych;
- zasady i warunki przygotowania oraz realizacji inwestycji w zakresie budowy morskich farm wiatrowych;
- zasady rozporządzania zespołem urzędzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz morską farmą wiatrową;
- wymagania w zakresie budowy, eksploatacji i likwidacji morskich farm wiatrowych.

Polska deklaruje osiągnięcie do 2030 r. 21% udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto. Zgodnie z *Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030* (KPEiK), przewiduje się do 2030 r. wzrost udziału OZE do ok. 27% w produkcji energii elektrycznej netto. Osiągnięcie przewidzianych w tym dokumencie kierunkowym celów wymaga podjęcia działań zmierzających do znacznego wzrostu tego udziału. Morskie farmy wiatrowe umożliwiają zwiększenie energii na bardzo dużą skalę, a ich rozwój może w znaczący sposób przyczynić się do realizacji założonych w KPEiK celów.

W pierwszej fazie działania systemu, dla farm o łącznej mocy wynoszącej 5,9 GW wsparcie na kontrakty różnicowe przyznawane będzie w drodze decyzji administracyjnej przez Prezesa URE i będzie wymagało notyfikacji Komisji Europejskiej. Możliwość wejścia do tego systemu kończy się 30 czerwca 2021 r. Termin ich zgłoszeń upływie 31 marca 2021 r. URE ma czas na wydanie decyzji do 30 czerwca 2021 r. O kolejności przyznawania wsparcia zdecyduje kolejność złożenia kompletnych wniosków. Prawo do uczestniczenia w pierwszej fazie przysługuje projektom znajdującym się w obszarach określonych w załączniku pierwszym do ustawy.

W kolejnych latach wsparcie przyznawane będzie już w formule konkurencyjnych aukcji – „pay as bid”. W ustawie podano trzy terminy – 2025 r. (2,5 GW), 2027 r. (2,5 GW) i 2028 r., jeśli w poprzedniej aukcji nie wykorzystano co najmniej 0,5 GW mocy. Rada Ministrów może obniżyć tę wartość. Prawo do uczestniczenia w aukcjach mają mieć projekty z obszarów określonych w załączniku drugim do ustawy.

Okres funkcjonowania pojedynczej farmy wiatrowej wynosi około 25 lat. Wsparcie dla projektów ma przysługiwać przez cały ten okres. Ustawa zakłada, że inwestorzy będą zobowiązani do przeprowadzenia dialogu z potencjalnymi dostawcami materiałów i usług na potrzeby realizacji morskich farm wiatrowych.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 234. Weszła w życie w dniu 18 lutego 2021 r.

### **6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 708, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2020 r. poz. 261, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. poz. 2365).
5. Ustawa z dnia z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925).
6. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 1593).
7. Ustawa z 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276).
8. Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1524).
9. Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 234).
10. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 981, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
13. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2016 r. (Dz. U. poz. 975, ze zm.).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2016 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2016 r. (Dz. U. poz. 1846, ze zm.) – uchylone w dniu 14 lipca 2018 r.
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r. (Dz. U. poz. 712, ze zm.) ze zmianą z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. poz. 1819).

## ZAŁĄCZNIKI

17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2016 r. w sprawie kolejności przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2016 r. (Dz. U. poz. 1847).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie kolejności przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2017 r. (Dz. U. poz. 713) ze zmianą z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. poz. 1820).
19. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623, ze zm.) – zostanie uchylone w dniu 22 sierpnia 2022 r.
20. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku potwierdzania danych dotyczących wytwarzanego biogazu rolniczego wprowadzonego do sieci dystrybucyjnej gazowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1117) – zostało uchylone w dniu 2 stycznia 2018 r.
21. Rozporządzenie 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. poz. 1962) – zostało uchylone z dniem 14 lipca 2018 r.
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 101).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2021 r. (Dz. U. poz. 2363).
24. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 15 maja 2019 r. w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2019 r. oraz okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcję w 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1001).
25. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2020 r. oraz okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcję w 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 798).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz. U. poz. 394).
27. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).
28. „Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych” przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2010 r.
29. „Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010 2020” przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.



30. Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” (M.P. poz. 469, ze zm.).
31. „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii” (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM (2014) 15 wersja ostateczna z 22.01.2014 r. – Dz. Urz. UE C 415 z 20.11. 2014, str. 14).
32. Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1 ze zm.).
33. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019, str. 54.).
34. Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 283 z 27.10.2001, str. 33, ze zm.).
35. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, str. 16, ze zm.).
36. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str. 1, ze zm.).
37. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str.82).
38. Wytoczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz. Urz. UE C 200 z 28.06.2014, str. 1).

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Klimatu i Środowiska
6. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
7. Minister Infrastruktury
8. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
9. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
13. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Senacka Komisja Nadzwyczajna do spraw Klimatu
16. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
17. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki