RPW/11539/2018 P
Data:2018-02-21

MINISTERSTWO ŚRODOWISKA
KANCELARIA OGÓLNA
WPŁYNĘŁO W DNIU
2018 -02- 21
L.dz. .....

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MIECZYSŁAW ŁUCZAK

KGP.410.007.02.2017
P/17/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/020 – Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii[1]

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Anna Pruszkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/93/2017 z dnia 3 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

2. Andrzej Oleksak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/91/2017 z dnia 2 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Środowiska ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa[2]

Kierownik jednostki kontrolowanej

Henryk Kowalczyk od 10 stycznia 2018 r., Minister Środowiska. Poprzednio kierownikami jednostki w okresie objętym kontrolą byli: Jan Szyszko, od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r.; Maciej Grabowski od dnia 27 listopada 2013 r. do dnia 15 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 139)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w latach 2015 – 2017 (do czasu zakończenia kontroli) w zbadanym zakresie[3].

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Środowiska podejmował i realizował działania obejmujące kwestie ochrony środowiska dotyczące rozwoju i wykorzystania OZE. Jednak w żadnym planistycznym dokumencie wewnętrznym MŚ nie zostały określone cele i mierniki do oceny stopnia ich realizacji ani działania bezpośrednio związane ze wsparciem rozwoju i wykorzystaniem OZE. Zadania służące wsparciu rozwoju OZE zostały powierzone Ministrowi Środowiska w *Krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych* (dalej KPD)[4] oraz *Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko - perspektywa do 2020 r.*" (dalej Strategia BEiŚ)[5]

W Planach działalności Ministra Środowiska na lata 2015, 2016 i 2017 określono zagregowane mierniki, które w dużej mierze były zależne od działań innych uczestników realizowanych projektów a nie Ministra Środowiska. Nie wskazano wpływu realizowanych przez Ministra Środowiska działań z zakresu ochrony

---

1 Dalej: OZE.

2 Dalej także MŚ lub Ministerstwo.

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

4 Z 2010 r., który został uzgodniony i zaakceptowany na mocy art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, s. 16), ze zm. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 9 września 2015 r. 2015/1513 zmieniającą 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 (Dz. Urz. UE L 239 z 15.09.2015, s. 1), następnie uzupełniony w 2011 r.

5 Dokument został przyjęty uchwałą nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M.P. z 2014, poz. 469). Celem BEiŚ jest ułatwienie sprzyjającego środowisku („zielonego") wzrostu gospodarczego w Polsce, poprzez zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i dostępu do nowoczesnych technologii, a także wyeliminowanie barier administracyjnych utrudniających „zielony" wzrost.

środowiska, mających wesprzeć rozwój OZE, na faktycznie osiągniętą wartość danego miernika.

Określone w planach działalności Ministra Środowiska na lata 2015 i 2016 cele podejmowanych działań nie zostały w pełni zrealizowane.

Pomimo upływu półtora roku od nałożenia na Ministra Środowiska ustawowego obowiązku wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych cech jakościowo-wymiarowych i fizyko-chemicznych drewna opałowego, przedmiotowy akt wykonawczy nie został dotychczas wydany.

Minister Środowiska sprawował – na podstawie *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*[6] – nadzór nad Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW). Zadania związane z nadzorem znalazły uszczegółowienie w aktach wewnętrznych Ministerstwa Środowiska, jednak nie były w pełni realizowane. Departament Funduszy Ekologicznych nie sporządził rocznych ocen działalności NFOŚiGW za lata 2015 i 2016.

Opracowana została – na zlecenie Ministra Środowiska (w oparciu o *ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii*[7]) – analiza dotycząca określenia szacunkowego wpływu wytwarzania biokomponentów i biopłynów na zasoby wodne oraz na jakość gleby, a także analiza dotycząca określenia szacunkowej wartości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w związku z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Ministra Środowiska dotyczące wspierania rozwoju i wykorzystania OZE

Opis stanu faktycznego

1.1. KPD zakładał m.in., że udział energii odnawialnej w strukturze energii finalnej ma wynosić 11,6 % w 2015 r. i 15 % w 2020 r. Określono docelowy – w 2020 r. – udział biopaliw w rynku paliw transportowych na poziomie 10% (w 2015 r. miał on wynosić 7,73%). Najbardziej znaczące środki finansowe na wspieranie inwestycji dotyczących energii odnawialnej zagwarantowane zostały w systemach finansowanych ze środków UE, w szczególności w ramach Programu Operacyjnego *Infrastruktura i środowisko*, regionalnych programów operacyjnych oraz w ramach działań i pomocy finansowej NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Ministrowi Środowiska oraz NFOŚiGW, w ramach KPD, zostało powierzone działanie pn. *Opracowanie i uzgodnienie z Ministrem Gospodarki kolejnych programów priorytetowych zasilanych środkami pochodzącymi z opłaty zastępczej i kar – 2010 r.*[8] Minister Środowiska został zobligowany do udziału w realizacji działania pn. *Udzielanie wsparcia ze środków publicznych na budowę nowych jednostek OZE, w tym produkujących biokomponenty i biopaliwa ciekłe oraz infrastruktury niezbędnej do przyłączenia OZE w ramach m.in.: Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013, regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013, programów NFOŚiGW dla przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii, obiektów wysokosprawnej kogeneracji oraz biopaliw*[9].

(dowód: akta kontroli str. 140-382)

---

6 Dz.U, z 2017 r. poz. 517 ze zm.

7 Dz.U. z 2017 r. poz. 1148 ze zm. Dalej: *ustawa o OZE*.

8 Chodzi o opłaty zastępcze w zakresie obowiązku umorzenia świadectw pochodzenia dla energii elektrycznej lub biogazu rolniczego wytworzonych w instalacji OZE, a kary w przypadku nieprzedstawienie do umorzenia świadectw pochodzenia lub nieuiszczenia opłaty zastępczej z tego tytułu.

9 Działanie realizowane m.in. z ministrem właściwym ds. gospodarki i NFOŚiGW.

W Strategii BEiŚ wskazano m.in. kluczowe reformy i niezbędne działania, które powinny być podjęte w obszarach: energetyka i środowisko.

Ministerstwu Środowiska[10] powierzono następujące działania: nr 4 rozpoznanie możliwości wykorzystania energii geotermalnej[11], nr 9 dostosowanie sektora gospodarki wodnej do zmian klimatu[12], nr 41 wdrażanie i wspieranie niskoodpadowych technologii produkcji oraz efektywnych ekonomicznie i ekologicznie technologii odzysku i unieszkodliwiania, w tym termicznego przekształcania odpadów[13], nr 45 upowszechnianie stosowania technologii ograniczających emisje pyłów oraz NO_x i SO_x, nr 46 wdrożenie instrumentów sprzyjających poprawie jakości powietrza[14].

Ministerstwo Środowiska zostało zaangażowane w następujące działania, których realizację powierzono Ministerstwu Gospodarki[15]: nr 30 wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii[16], nr 31 promocja energetyki odnawialnej w Polsce[17], nr 33 wspieranie powstawania upraw energetycznych na glebach najniższych kategorii[18], nr 34 poprawa lokalnego bezpieczeństwa energetycznego[19], nr 52 tworzenie zielonych miejsc pracy[20].

W Strategii BEiŚ określono zadania priorytetowe w zakresie ochrony środowiska, mianowicie: ograniczanie zanieczyszczeń powietrza, reforma systemu gospodarki wodnej, ograniczenie tzw. niskiej emisji dzięki zastępowaniu tradycyjnych pieców i ciepłowni nowoczesnymi źródłami, zwiększenie dostępnych mechanizmów finansowych będących wsparciem dla inwestycji w tym zakresie. Określono też wskaźniki dla oceny skuteczności realizacji trzech celów szczegółowych[21], z których jeden miernik[22] - udział energii ze źródeł odnawialnych w finalnym zużyciu energii brutto - dotyczył bezpośrednio OZE. Wartości ww. wskaźnika określone w BEiŚ były następujące: bazowa w 2010 r. – 9,5%, oczekiwana w 2020 r. – min. 15%[23]. Osiągnięcie wartości oczekiwanej ww. wskaźnika wymagało produkcji energii elektrycznej brutto z OZE na poziomie ok. 31 TWh, co będzie stanowić 18,4% końcowego zużycia energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 383-482)

W planach działalności Ministerstwa Środowiska na lata 2015-2017 zostały określone m.in. mierniki realizacji następujących celów: przeciwdziałanie i adaptacja

---

10 Instytucja odpowiedzialna/Koordynator.

11 Obejmujące zadania: rozpoznanie występowania na obszarze kraju złóż wód termalnych pod kątem ich ekonomicznej eksploatacji i promowanie efektywnych przedsięwzięć związanych z wydobywaniem wód termalnych.

12 Poprzez m.in. dokonanie inwentaryzacji stopni piętrzących i jazów oraz zidentyfikowanie obiektów, które mogą pełnić funkcje energetyczne.

13 Poprzez zwiększenie energetycznego wykorzystania biogazu ze składowisk odpadów komunalnych.

14 Poprzez m.in. przygotowanie Krajowego Programu Ochrony Powietrza, wyznaczającego główne cele do realizacji programów ochrony powietrza na szczeblu regionalnym i wojewódzkim.

15 Instytucja odpowiedzialna/Koordynator.

16 Obejmujące zadania: dokonanie analizy funkcjonującego rozwiązania polegającego na wpłacie zaliczki przez inwestora OZE za każdy 1MW mocy przyłączeniowej, podejmowanie działań zmierzających do poprawy efektywności wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych, zmodyfikowanie systemu wsparcia OZE, systematyczne usuwanie barier w rozwoju biogazowni rolniczych, monitoring rozwoju biogazowni rolniczych.

17 Poprzez promowanie rozwoju OZE wśród podmiotów gospodarczych, w celu zapewnienia realizacji zobowiązań międzynarodowych w udziale OZE w finalnym zużyciu energii oraz w celu wykreowania jak największej ilości miejsc pracy w sektorze energetyki odnawialnej.

18 Poprzez podejmowanie inicjatyw wspierania mających na celu powstawanie upraw energetycznych na glebach najniższych kategorii (z wyłączeniem użytków wchodzących w skład systemów ekologicznych) uwzględniając lokalizację z punktu widzenia ochrony krajobrazu.

19 Poprzez stworzenie możliwości rozwoju energetyki rozproszonej wykorzystującej lokalne, odnawialne źródła energii.

20 Poprzez przygotowanie propozycji systemu zachęt finansowych i fiskalnych sprzyjających tworzeniu zielonych miejsc pracy, zwiększenie zapotrzebowania na rynku pracy na specjalistów z dziedziny ochrony środowiska.

21 1. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska, 2. Zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię, 3. Poprawa stanu środowiska, z których dwa pierwsze wymagają współdziałania z ministrem właściwym do spraw energii.

22 Do oceny skuteczności realizacji celu 2.

23 Główny cel unijny, nałożony na Polskę wynikający z pakietu klimatyczno-energetycznego. Obligatoryjnym celem unijnym w zakresie OZE jest także osiągnięcie 10% udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii w transporcie.

do zmian klimatu oraz zapobieganie ryzyku klęsk żywiołowych, poprawa stanu środowiska, dotyczące poprawy stanu środowiska w związku z inwestycjami w OZE:

- na 2015 r.: zmniejszenie poziomów emisji gazów cieplarnianych (w ekwiwalencie CO_2). Planowana wartość tego miernika wynosiła 358 000 Mg/rok;
- na 2016 r.: zmniejszenie poziomów emisji gazów cieplarnianych (w ekwiwalencie CO_2) w wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych przez NFOŚiGW – 302 635 Mg/rok, zmniejszenie emisji pyłu zawieszonego PM10 w wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych przez NFOŚiGW – 15 Mg/rok oraz zmniejszenie emisji pyłu zawieszonego PM2,5 w wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych przez NFOŚiGW – 15 Mg/rok;
- na 2017 r.: zmniejszenie emisji pyłu zawieszonego PM10 w wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych przez NFOŚiGW – 17 Mg/rok oraz zmniejszenie emisji pyłu zawieszonego PM2,5 w wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych przez NFOŚiGW – 17 Mg/rok.

(dowód: akta kontroli str. 483-502)

1.2. Działania MŚ dotyczące wspierania rozwoju i wykorzystania OZE polegały m.in. na:

- przyznawaniu patronatów honorowych Ministerstwa wydarzeniom poświęconym OZE[24],
- uczestnictwie przedstawicieli MŚ w poświęconych OZE konferencjach i kongresach organizacji rządowych i pozarządowych[25], w posiedzeniach Parlamentarnego Zespołu ds. Górnictwa i Energii, posiedzeniach plenarnych Sejmu i Senatu, Komisji Sejmowych[26] i Komisji Senackich,
- udzielaniu odpowiedzi na interpelacje poselskie oraz zapytania senatorskie z zakresu tematyki OZE,
- przedstawieniu Ministrowi Energii[27] stanowiska[28] do dezyderatu nr 25 sejmowej Komisji do Spraw Petycji w sprawie poprawy rentowności produkcji energii z biogazu pozyskiwanego ze składowisk odpadów,
- w ramach Green Investment Scheme (GIS) realizowano program *Biogazownie rolnicze*[29],
- w dniu 9 września 2015 r. Minister Środowiska ogłosił dokument opracowany w MŚ pn. *Krajowy Program Ochrony Powietrza*[30], zawierający działania związane z propagowaniem rozwoju i wykorzystania OZE[31],

---

24 M.in: III Tydzień Zrównoważonej Energii przedsięwzięcie zorganizowane przez Wydział Energetyki i Paliw AGH w okresie 8-12 czerwca 2015 r., *Postaw na słońce* – II edycja przedsięwzięcie zorganizowane przez Fundację Banku Ochrony Środowiska w okresie od września 2015 r. do września 2016 r., V Ogólnopolski Kongres Geotermalny zorganizowany przez Polskie Stowarzyszenie Geotermalne w okresie 11-14 października 2016 r., Polska Konferencja Hydroenergetyczna RENEXPO Poland 2016 zorganizowana przez Towarzystwo Elektrowni Wodnych w okresie w dniach 19 i 20 października 2016 r., Konferencja *Kierunki rozwoju ekoenergetyki* EKO FORUM 2017 zorganizowana przez Fundację Ośrodek Wspierania Ekologii w dniu 11 października 2017 r.

25 M.in. IV Międzynarodowa konferencja OZE, która odbyła się w dniach 20-22 czerwca 2017 r. w Krynicy Zdrój.

26 M.in. w dniu 31 maja 2016 r. w sprawie rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw – kontynuacja.

27 Zobligowanego przez Prezesa Rady Ministrów do przygotowania w porozumieniu z Ministrem Środowiska odpowiedzi na dezyderat nr 25 sejmowej Komisji do Spraw Petycji z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie poprawy rentowności produkcji energii z biogazu pozyskiwanego ze składowisk odpadów.

28 Minister Środowiska wyraził poparcie postulatu dotyczącego zwiększenia wsparcia dla produkcji biogazu ze składowisk odpadów w celu wykorzystania go do celów energetycznych (pismo z 25 kwietnia 2017 r. znak DPK.I.070.94.2017.MW).

29 Finansowany ze środków pochodzących ze sprzedaży jednostek AAU, w ramach umów (których realizację monitorował/monitoruje NFOŚiGW): z dnia 9 listopada 2009 r. z EBOR działającym na rzecz rządu Hiszpanii (realizację przedsięwzięć zakończono do dnia 31 grudnia 2014 r., wydatkowanie środków zakończono do dnia 31 marca 2017 r.) oraz z dnia 5 maja 2010 r. z EBOR działającym na rzecz rządu Irlandii (realizację przedsięwzięć - budowa instalacji do wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej o mocy elektrycznej 1,56 MW z biogazu w Skarżynie, budowa przez Biogazownie Małopolskie Sp. z o.o. biogazowni rolniczej o mocy elektrycznej 1 MW z infrastrukturą towarzyszącą oraz budowa elektrowni na biogaz w miejscowości Darskowo i Złocieniec o mocy 0,999 MW każda – zakończono do dnia 30 czerwca 2015 r., wydatkowanie środków – łączna kwota dotacji 18,3 mln zł – zakończono do dnia 31 grudnia 2015 r., redukcja emisji CO_2 wyniosła 59 207 Mg/r). Informacje i roczne raporty nt. sposobu i stopnia realizacji umów zawartych w ramach Programu były przekazywane przez NFOŚiGW Ministrowi Środowiska.

- NFOŚiGW, jako jednostka nadzorowana przez Ministra Środowiska, realizował programy priorytetowe bezpośrednio lub pośrednio przyczyniające się do wspierania OZE, ponadto Fundusz pełnił/pełni rolę Instytucji Wdrażającej[32] dla energetycznych osi priorytetowych[33] Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej POiŚ),
- Minister Środowiska pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej dla działania 4.5. *Wsparcie dla przedsiębiorstw w zakresie ochrony powietrza IV osi priorytetowej POIiŚ*; do końca 2015 r. zawarto 52 umowy o dofinansowanie[34]; wsparte projekty[35] dotyczyły, zmniejszenia emisji głównych zanieczyszczeń powietrza (dwutlenek siarki, tlenki azotu, pyły, dwutlenek węgla) o 1 293 343 ton rocznie,
- wydatki na rzecz ochrony powietrza (łącznie ze środków NFOŚiGW oraz środków zagranicznych) wynosiły: w 2014 r. – 1 215 mln zł, w 2015 r. – ok. 1 390 mln zł, w 2016 r. – 766,8 mln zł,
- w 2015 r. zakończono ocenę wniosków złożonych w trakcie naboru ogłoszonego w lipcu 2014 r., w ramach Programu PL04 *Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii*[36] współfinansowanych ze środków Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014[37]; wsparcia udzielono 38 projektom; jeden projekt został zakończony w 2015 r., w 2016 r. kontynuowano wdrażanie projektów,
- MŚ w 2015 r., w celu popularyzacji oraz zwiększenia zaangażowania społeczeństwa w poprawę środowiska przeprowadziła ogólnopolską kampanię pt. Tworzymy Atmosferę, nt. wpływu nieodpowiedniej jakości powietrza na zdrowie ludzi oraz stan środowiska.

Wśród podjętych przez MŚ działań dotyczących wsparcia inwestycji OZE, które wskazał w wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich, nie wymieniono żadnych inicjatyw dotyczących wsparcia dla powstawania upraw energetycznych na glebach najniższej kategorii[38].

Współudział Ministra Środowiska w wykonywaniu zadań określonych w Strategii BEiŚ, należących do działań, których koordynatorem jest Minister Gospodarki/Energii, realizowany był poprzez NFOŚiGW. Fundusz uchwalił w 2015 r. 15 programów priorytetowych, mających na celu: wsparcie OZE, rozwój energetyki rozproszonej, wykorzystującej lokalne odnawialne źródła energii[39] oraz kreowanie zielonych miejsc pracy. Wraz z pismem z dnia 8 maja 2017 r., Minister Energii przekazał Sekretarzowi Rady Ministrów w KPRM sprawozdanie z realizacji BEiŚ za 2015 r., które zostało przygotowane we współpracy z Ministrem Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 62-67, 84-85, 89, 503-590, 635-728, 730-731, 921-923, 1243-1244, 1247-1248, 1252, 1254-1256, 1261-1263, 1265-1333)

---

30 Stanowiącym wypełnienie delegacji określonej w art. 91c ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, którego głównym celem była poprawa jakości życia mieszkańców Polski poprzez osiągnięcie w możliwie krótkim czasie dopuszczalnych poziomów (wynikających z przepisów prawa unijnego) pyłu zawieszonego i innych substancji w powietrzu, a w perspektywie do 2030 r. poziomów wskazywanych przez Światową Organizację Zdrowia. Dalej *KPOP*.

31 Promocja programów priorytetowych NFOŚiGW (w perspektywie do 2018 r.), wsparcie niskoemisyjnych rozwiązań hybrydowych (w perspektywie do 2020 r.), kontynuacja wsparcia realizacji rozwoju energetyki odnawialnej i kogeneracji wraz z określeniem oczekiwanego efektu środowiskowego (w perspektywie do 2030 r.).

32 W latach 2007-2013 oraz 2014-2020.

33 Dla których funkcję Instytucji Pośredniczącej pełni Minister Energii, wcześniej Minister Gospodarki.

34 Realizowane umowy, zawarte w latach 2015 i 2016, były aneksowane.

35 Wydatki ogółem w latach 2014-2016 dla działania 4.5. wyniosły 1 732 202 tys. zł (w tym w 2014 r. 534 148 tys. zł), zaś wydatki kwalifikowane odpowiednio: 1 104 969 tys. zł i 417 384 tys. zł.

36 W ramach którego NFOŚiGW wspólnie z Ministrem Środowiska pełni funkcję Operatora Programu.

37 W październiku 2015 r. uruchomiono procedurę umożliwiającą beneficjentom ubieganie się o dodatkowe środki, pozwalające na sfinansowanie rozszerzenia zakresu wdrażanych projektów.

38 Organem odpowiedzialnym za realizację tego działania był Minister Gospodarki, po zmianie struktury działów administracji rządowej w 2015 r. Minister Energii.

39 Przedsięwzięcia w tym zakresie inicjował Minister Gospodarki/Energii.

W 2017 r. MŚ rozpoczęło realizację projektu *Rozwój i wykorzystanie potencjału geotermalnego w Polsce* (dalej - *projekt nr 1)*[40]. Jako podmioty odpowiedzialne za realizację tego projektu wyznaczono MŚ (wskazane w SOR w pierwszej kolejności) i ME. Dotychczas nie został przygotowany dokument, który określi formalny podział zadań związanych z realizacją *projektu nr 1* oraz harmonogram i kosztorys jego wykonania. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych[41], założenia przewidziane do realizacji w ramach *projektu nr 1*, z uwagi na datę przyjęcia SOR, będą mogły zostać wprowadzone do Planu Działalności Ministra Środowiska dopiero na rok 2018. W ww. wyjaśnieniach nie odniesiono się do pytania kontrolerów czy MŚ występowało do ME o dokonanie ustaleń w przedmiotowych sprawach, nie przedstawiono również przyczyn braku wniosku MŚ do ME w tej sprawie.

W związku z realizacją *projektu nr 1*[42], do dnia 16 października 2017 r. MŚ podejmowało następujące działania[43]:

- Główny Geolog Kraju w pierwszej połowie 2017 r. predefiniował potrzebę wykonania dwóch realizowanych projektów z dziedziny geotermii[44];
- Minister Środowiska pozytywnie opiniował wnioski o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW wykonania zadań, akceptowanych przez Głównego Geologa Kraju, przewidzianych do realizacji przez państwową służbę geologiczną[45], np.: *Ocena potencjału energetycznego i uwarunkowań środowiskowych dla wsparcia zrównoważonego rozwoju geotermii niskotemperaturowej*[46], *Młode strefy tektoniczne a warunki geotermalne w Sudetach w świetle badań geochronologicznych, strukturalnych i termometrycznych*[47];
- w pierwszej połowie 2017 r., na podstawie przepisów ustawy *Prawo ochrony środowiska*[48], Minister Środowiska pozytywnie zaopiniował 5 wniosków o dofinansowanie realizacji przedsięwzięć geotermalnych[49], służących rozpoznawaniu możliwości wykorzystania zasobów geotermalnych, tj. złóż wód termalnych oraz energii cieplnej suchych skał, m.in.: *Wykonanie otworu badawczo-eksploatacyjnego Bańska PGP-4 w celu ustalenia zasobów wód termalnych w utworach eocenu numulitowego i mezozoicznych podłoża niecki podhalańskiej, w obszarze górniczym „Podhale 1"*[50], *Poszukiwanie wód termalnych otworem LZT-1 w Lądku Zdroju*[51];
- w ramach współpracy z organem doradczym Ministra Środowiska – Komisją Dokumentacji Hydrogeologicznych Departamentu Geologii i Koncesji

---

40 Wymienionego w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* [dalej *SOR*], przyjętej Uchwałą Rady Ministrów nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. (Dz.U nr 260), przewidzianego do realizacji w latach 2017-2025.

41 Pismo z dnia 14 listopada 2017 r. znak BKA-IV.0911.1.2017.

42 W KPD został wymieniony program priorytetowy NFOŚiGW pt. *Energetyczne wykorzystanie zasobów geotermalnych.* W BEiŚ wskazano również konieczność rozpoznania możliwości wykorzystania energii geotermalnej (zadanie Ministra Środowiska i Ministra Energii).

43 Wpisujące się w realizację celów BEiŚ pn. rozpoznanie występowania na obszarze kraju złóż termalnych pod kątem ich ekonomicznej eksploatacji oraz promowanie efektywnych przedsięwzięć związanych z wydobywaniem wód termalnych.

44 Które uzyskały dofinansowanie z funduszy Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2009-2014: *Energia geotermalna podstawą niskoemisyjnego ciepłownictwa, poprawy warunków życia i zrównoważonego rozwoju, określającego wstępne studia możliwości dla wybranych obszarów na terenie Polski oraz GeoThermal4PL – Wsparcie zrównoważonego rozwoju i wykorzystania płytkiej energii geotermalnej na terenie obszarów objętych programem Mieszkanie Plus w Polsce.* Planowane zakończenie realizacji obu projektów: IV kwartał 2017 r.

45 W celu wypracowania baz danych, wydania nowych opracowań i instrukcji o tematyce geotermalnej, służących wsparciu rozwoju geotermii.

46 Zadanie w planie prac Państwowej Służby Geologicznej przewidziane do realizacji od 2017 r.

47 Dwa zadania: etap I i etap II.

48 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.).

49 Składanych w ramach prowadzonego przez NFOŚiGW programu priorytetowego Geologia i górnictwo, część 1) Poznanie budowy geologicznej kraju oraz gospodarka zasobami złóż kopalin i wód podziemnych.

50 Wnioskodawca: gmina Szaflary.

51 Wnioskodawca: gmina Lądek Zdrój.

Geologicznych, m.in.: dokonywał – w trybie roboczym – analizy otoczenia prawnego realizacji inwestycji geotermalnych na obszarze kraju i oceny przedsięwzięć geotermalnych zgłaszanych do realizacji przez Państwową Służbę Geologiczną.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 635-736, 1105-1238)

W związku z realizacją projektu *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego*[52], w 2017 r. zostały podjęte następujące działania[53]:

- do ustawy z 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* wprowadzono przepisy[54], które mają na celu przyspieszenie możliwości wykorzystania potencjału energetycznego rzek w Polsce, poprzez ułatwienie udostępnienia istniejących obiektów piętrzących na cele energetyczne. Przewidują one m.in. (art. 260), że grunty pokryte wodami stanowiące własność państwa, niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć związanych z energetyką wodną, oddaje się w użytkowanie za opłatą roczną. Warunkiem oddania w użytkowanie jest posiadanie przez użytkownika pozwolenia wodnoprawnego lub dokonanie zgłoszenia wodnoprawnego. Ponadto Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie lub minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej mogą rozporządzać nieruchomościami Skarbu Państwa innymi niż grunty pokryte wodami publicznymi[55] (art. 264);
- w celu zwiększenia potencjału hydroenergetycznego realizowane są dwie inwestycje[56]: budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba[57] i budowa stopnia wodnego Malczyce[58];
- na przełomie lat 2015/2016 została zaktualizowana baza danych pn. *Zestawienie obiektów piętrzących*[59].

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 631-634, 729-730, 1239-1240)

Minister właściwy ds. gospodarki wodnej, na podstawie art. 525 ust. 3-6[60] *ustawy Prawo wodne*, powołał Pełnomocnika ds. organizacji Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie[61], które ma być utworzone z dniem 1 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 85, 89, 631-634, 729-730, 1246-1247, 1251)

W okresie objętym kontrolą, do MŚ wpływały zapytania, petycje, protesty dotyczące problemów z rozwojem odnawialnych źródeł energii w Polsce, w tym planowanych lub czynnych inwestycji. Po przeanalizowaniu każdorazowo tych dokumentów

---

52 Zaplanowanego w SOR na lata 2017-2025, którego celem jest zwiększenie wykorzystania i rozwój hydroenergetyki poprzez eliminację barier administracyjnych w obszarze inwestycji w zakresie hydroenergetyki, rozwój przemysłu wytwarzającego urządzenia na potrzeby energetyki wodnej oraz zagospodarowanie lub odbudowa istniejących piętrzeń będących własnością Skarbu Państwa na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej. Koordynatorem projektu jest Minister Energii.

53 Część z nich związana była również z celem określonym w BEiŚ pn. dokonanie inwentaryzacji stopni piętrzących i jazów oraz zidentyfikowanie obiektów, które mogą pełnić funkcje energetyczne.

54 Dz.U poz. 1566. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

55 Poprzez ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych, oddanie w najem, dzierżawę lub użyczenie. Rozporządzenia takiego można dokonać w trybie przetargowym lub bezprzetargowym (w szczególnych przypadkach – jeśli w związku z eksploatacją urządzenia wodnego wydano pozwolenie wodnoprawne).

56 Finansowane ze środków NFOŚiGW i rezerwy celowej MSWiA (dot. stopnia wodnego Malczyce)..

57 Wg stanu na dzień 13 listopada 2017 r. zbiornik znajdował się w stanie rozruchu (prowadzone jest pierwsze napełnienie), zaś hydrozespoły elektrowni wodnej Świnna Poręba były gotowe do włączenia do sieci elektroenergetycznej. Planowany termin zakończenia inwestycji – 31 grudnia 2017 r.

58 Wg stanu jw. do zakończenia inwestycji pozostawały prace związane z wyposażeniem elektrowni wodnej. Planowany termin zakończenia projektu – 2019 r.

59 Wykonana w ramach działań związanych z realizacją *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.* (http://geoportal.kzgw.gov.pl/gptkzgw/) – Priorytetu IV *Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii*, działania wykonawczego 4.10 *Ocena możliwości energetycznego wykorzystania istniejących urządzeń piętrzących, stanowiących własność Skarbu Państwa, poprzez inwentaryzację, ramowe określenie wpływu na środowisko oraz wypracowanie zasad ich udostępniania*, zawartego w programie działań wykonawczych na lata 2009-2012. Opublikowana w marcu 2014 r., zawierająca informacje wg stanu na rok 2012 r.

60 Przepisów, które weszły w życie 24 sierpnia 2017 r.

61 Państwowa osoba prawna w rozumieniu art. 9 pkt 14 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).

Ministerstwo odpowiadało na kwestie w nich zawarte[62] lub przekazywało otrzymane pisma według właściwości do poszczególnych resortów, ewentualnie do jednostek podległych i nadzorowanych.

(dowód: akta kontroli str. 85, 90, 92-93)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Minister Środowiska nie określił celów działań związanych ze wsparciem rozwoju i wykorzystaniem OZE oraz mierników do oceny stopnia ich realizacji[63], chociaż zadania w tym obszarze zostały powierzone Ministrowi Środowiska w dokumentach planistycznych o charakterze strategicznym: *KPD* oraz *Strategii BEiŚ*. Według obowiązującego od dnia 3 czerwca 2016 r. regulaminu organizacyjnego MŚ[64], realizacja zadań Ministra dotyczących wyznaczania celów strategicznych w ochronie środowiska, tworzenia i wdrażania instrumentów realizacji należy do Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej[65]. Wcześniej ww. zadania realizował Departament Strategii i Komunikacji[66].

   W wyjaśnieniach zastępcy dyrektora DPK[67], w sprawie działań podjętych w MŚ, mających na celu wspieranie i wykorzystanie OZE, nie wskazano sposobu monitorowania i oceniania ich efektywności, nie przedstawiono faktów świadczących o prowadzeniu takiego monitoringu oraz o dokonaniu w latach 2015 i 2016 ocen efektywności działań MŚ w obszarze OZE.

   NIK uznaje wyjaśnienia zastępcy dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej[68], iż w *Planach działalności Ministra Środowiska*[69] (w tym na lata 2015[70], 2016[71]) określenie takich celów i działań nie było konieczne[72]. Jednak, w opinii NIK , niezbędne jest określenie takich celów, działań i mierników w innych dokumentach planistycznych Ministerstwa i dlatego NIK negatywnie ocenia (z punktu widzenia celowości i rzetelności) nieokreślenie celów, działań i mierników w obszarze OZE.

   (dowód: akta kontroli str. 84-88, 483-502, 1091-1104, 1241, 1242, 1250, 1259)

2. Konstrukcja mierników określonych w planach działalności Ministra Środowiska na lata 2015-2017 nie eliminowała wpływu działań innych współuczestników realizowanych projektów na ich wykonanie[73]. Przyjęte mierniki w głównej mierze zależały od beneficjentów wsparcia, realizujących projekty. Ponadto, kontrola wykazała, że zaplanowane na 2015 r. i 2016 r. wartości tych mierników nie zostały osiągnięte.

---

62 W przypadku, gdy sprawa nie należała do kompetencji Ministerstwa, w odpowiedzi wskazywano organ właściwy do jej załatwienia.

63 Ani w planach działalności Ministra Środowiska, ani w innych dokumentach planistycznych Ministerstwa.

64 Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w spawie regulaminu organizacyjnego MŚ (Dz. Urz. poz. 41).

65 Który powstał w dniu 1 czerwca 2016 r. – data wejścia w życie statutu MŚ wprowadzonego zarządzeniem nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 maja 2016 r. (M.P. z 2016 r. poz. 476 ze zm.).

66 Od dnia 10 czerwca 2014 r. - data wejścia w życie zarządzenia nr 33 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie nadania statutu MŚ (M.P. z 2014 r. poz. 434) oraz zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 czerwca 2014 r. w spawie regulaminu organizacyjnego MŚ (Dz. Urz. poz. 39 ze zm.).

67 Pismo do kontrolerów z dnia 17 października 2017 r.

68 Pismo z dnia 4 grudnia 2017 r. znak DZM-wks.0911.1.2017.AC.

69 Zgodnie z art. 70 ust. 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) minister kierujący działem sporządza, do końca listopada każdego roku, plan działalności na rok następny dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej.

70 Podpisanym w dniu 28 listopada 2014 r. przez Ministra Środowiska.

71 Podpisanym w dniu 29 grudnia 2015 r. przez Podsekretarza Stanu w MŚ.

72 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania stanowi, że należy w nim określić nie więcej niż pięć najważniejszych celów przyjętych do realizacji dla działów administracji rządowej. Badane plany działalności Ministra Środowiska, zawierające najważniejsze cele leżące bezpośrednio w kompetencjach Ministra, spełniały ten wymóg.

73 Dotyczy mierników do oceny skuteczności wykonania celów zależnych tylko w znikomym i nieokreślonym stopniu od działań w obszarze OZE.

Jednym z mierników określonych w Planie działalności Ministra Środowiska na rok 2015, określających stopień realizacji celu przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu oraz zapobieganie ryzyku klęsk żywiołowych był miernik p.n. *zmniejszenie poziomów emisji gazów cieplarnianych (w ekwiwalencie CO_2)* [74]. Planowana wartość tego miernika do osiągnięcia na koniec 2015 r. wynosiła 358 000 Mg/rok. Faktycznie cel ten został zrealizowany zaledwie w 62,4 % (osiągnięta na koniec roku 2015 wartość miernika wynosiła 223 499 Mg/rok). Wynikało to głównie z: przeliczenia wartości wskaźnika dla programu priorytetowego *„Wsparcie przedsiębiorców w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki"*[75]. Wartość planu oparta była na zastosowaniu wskaźnika emisji CO_2 przypadającej na 1 MWh produkcji energii elektrycznej, natomiast rzeczywiście osiągane efekty, różniły się od założeń planistycznych. Przyczyną była również, konieczność dostosowania treści programu priorytetowego *Prosument* do regulacji wynikających z ustawy OZE, skutkującej zmniejszeniem wartości planowanego efektu dla programu oraz nieosiągnięciem efektów zakładanych w umowach dotyczących inwestycji związanych z elektrociepłowniami i ciepłowniami na biomasę oraz biogazowniami; wystąpiły bowiem opóźnienia w realizacji umów przez beneficjenta, a jedna umowa została zakończona z mniejszym od zakładanego efektem ekologicznym.

Podobna sytuacja miała miejsce w 2016 r. Planowana wartość miernika określonego jako zmniejszenie poziomów emisji gazów cieplarnianych (w ekwiwalencie CO_2) w wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych przez NFOŚiGW (302 635 Mg/rok) została wykonana jeszcze w mniejszym stopniu (choć i tak został zaplanowany na niższym poziomie), tj. w 53 % (160 356 Mg/rok). Główną przyczyną niewykonania miernika, były wnioskowane przez beneficjentów, w ramach poszczególnych części programu GIS przesunięcia terminu zakończenia przedsięwzięć[76].

W 2016 r. określono ponadto dwa inne mierniki, tylko pośrednio dotyczące OZE, p.n.: *zmniejszenie emisji pyłu zawieszonego PM10 w wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych przez NFOŚiGW* oraz *zmniejszenie emisji pyłu zawieszonego PM2,5 w wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych przez NFOŚiGW*. Oba mierniki określono dla celu poprawa stanu środowiska[77] i zaplanowano ich wartość na 15 Mg/rok. W rzeczywistości nie udało się w ogóle zmniejszyć emisji pyłów zawieszonych PM10 i PM2,5. Osiągnięta wartość obu mierników wynosiła zero. Przyczyną niewykonania mierników konieczność korekty przez beneficjenta dokumentów potrzebnych do jego potwierdzenia – efekt ma być osiągnięty w 2017 r.[78]

(dowód: akta kontroli str. 483-502, 1250-1251, 1259-1260)

3. Art. 119a ustawy o OZE zobowiązywał Ministra Środowiska do wydania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw energii oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki, rozporządzenia, określającego szczegółowe cechy jakościowo-wymiarowe i fizyko-chemiczne drewna energetycznego, biorąc pod uwagę konieczność optymalnego wykorzystania surowca drzewnego na potrzeby przemysłowe oraz energetyczne. Artykuł ten został dodany przez art. 1 pkt 60 ustawy, zmieniającej z dniem 1 lipca 2016 r. ustawę o OZE[79].

---

74 Cel przyjęto w związku ze Strategią BEiŚ.

75 Sprawozdanie z wykonania Planu działalności Ministra Środowiska na rok 2015, cześć D: *Informacja dotycząca realizacji celów objętych planem działalności na rok 2015.*

76 Tamże.

77 Dla którego określono łącznie 9 mierników w BEiŚ.

78 Patrz przypis 75.

79 Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 925).

Do dnia zakończenia kontroli nie zostało wydane rozporządzenie Ministra Środowiska w tej sprawie. Proces legislacyjny związany z wydaniem tego rozporządzenia, wg stanu na dzień 19 grudnia 2017 r., znajdował się na końcowym etapie. W dniu 13 grudnia 2017 r. projekt uwzględniający uwagi zgłoszone przez Rządowe Centrum Legislacji na etapie wniosku o rozpatrzenie projektu przez Komisję Prawniczą został przesłany do Rządowego Centrum Legislacji. Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Prawnego w MŚ[80], przyczynami niewydania przedmiotowego aktu wykonawczego były trudności z określeniem cech jakościowo-wymiarowych i fizyko-chemicznych właściwych dla drewna energetycznego. Podmioty rynku drzewnego, związane z przemysłem celulozowo-papierniczym i płytowym wskazywały, iż praktycznie wszystkie cechy jakościowo-wymiarowe i fizyko-chemiczne, jakie były proponowane w projekcie rozporządzenia dla drewna, nie były równoznaczne z brakiem przydatności drewna do przemysłowego przerobu. Ponadto, wypracowanie ostatecznego kształtu projektu rozporządzenia wymagało dokonania szczegółowych analiz uwag zgłaszanych na etapie konsultacji publicznych[81] oraz na etapie uzgodnień międzyresortowych. W ocenie NIK, tempo rozwiązywania problemów wskazanych w wyjaśnieniach należy uznać za długotrwałe – minęło ponad półtora roku od nałożenia na Ministra Środowiska obowiązku wydania rozporządzenia. Ministerstwo dysponuje narzędziami (potencjałem merytorycznym i środkami finansowymi) umożliwiającymi sprawne wydawanie aktów wykonawczych do ustaw. Długotrwały brak rozporządzenia w sprawie szczegółowych cech jakościowo-wymiarowych i fizyko-chemicznych drewna energetycznego, może mieć wpływ na wielkość inwestycji rozwojowych w sektorze OZE.

(dowód: akta kontroli str. 1919-1920, 1951-1952)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Sprawowanie nadzoru nad działalnością NFOŚiGW dotyczącą uzyskiwania przychodów z opłat zastępczych oraz wydatkowania tych środków

Opis stanu faktycznego

Podstawy działalności NFOŚiGW reguluje *ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* (dalej POŚ).

Wytyczne w sprawie zasad i trybu prowadzenia spraw z zakresu nadzoru zawiera *Polityka nadzorcza Ministra Środowiska*[82] *oraz* dokument *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*[83].

(dowód: akta kontroli str. 1458-1491)

W obszarze finansowym nadzór MŚ dotyczy rocznych planów finansowych NFOŚiGW. Projekt planu jest uchwalany przez RN NFOŚiGW i przekazywany ministrowi właściwemu do spraw środowiska i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej.

Minister Środowiska prowadzi kontrolę następczą zgodności podejmowanych uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW z prawem (art. 400r ust. 2-9 ustawy POŚ)[84].

---

80 Pismo z dnia 19 grudnia 2017 r.
81 Na tym etapie zgłoszono ponad 90 uwag.
82 Załącznik do Zarządzenia Ministra Środowiska z 10 listopada 2015 r. (poz. 79).
83 Opracowane przez Departament Funduszy Ekologicznych i zaakceptowane przez Ministra Środowiska w lipcu 2014 r.
84 Jw.

W ramach kontroli zarządczej MŚ sporządza plan działalności na rok następny dla kierowanego przez siebie działu administracji oraz sprawozdanie z wykonania planu działalności za poprzedni rok, składa również oświadczenie o kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kompetencji kierowanego przez siebie działu. W związku z tym, w celu umożliwienia Ministrowi uwzględnienia w planie MŚ zadań realizowanych przez NFOŚiGW, Fundusz sporządza plan działalności. NFOŚiGW sporządza roczne sprawozdanie z wykonania planu działalności. Prezes Zarządu NFOŚiGW jest zobowiązany do złożenia MŚ oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Zadania związane ze sprawowaniem nadzoru zostały powierzone departamentom[85]:

- Departament Funduszy Ekologicznych prowadzi sprawy z zakresu nadzoru Ministra nad NFOŚiGW, z wyłączeniem nadzoru nad realizowaniem przez NFOŚiGW zadań Krajowego operatora systemu zielonych inwestycji oraz badania zgodności z prawem uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW,
- Departament Ochrony Powietrza i Klimatu prowadzi sprawy z zakresu nadzoru Ministra nad NFOŚiGW w zakresie realizacji zadań Krajowego operatora systemu zielonych inwestycji,
- do zakresu działania Departamentu Prawnego należy kontrola zgodności z prawem uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 1375-1392)

Minister Środowiska określił skład i strukturę Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zarządzeniu nr 30 z dnia 17 lipca 2012 r.[86]

(dowód: akta kontroli str. 1921-1922)

Dyrektor Departamentu Funduszy Ekologicznych (dalej DFE), odpowiedzialnego za nadzór nad NFOŚiGW w tym zakresie, poinformowała, że Departament nie dysponuje informacjami, czy w odniesieniu do Zarządu lub RN NFOŚiGW Minister Środowiska formułował zadania dotyczące wspierania rozwoju OZE[87].

(dowód: akta kontroli str. 1244)

Kontrolą uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW, co do ich zgodności z prawem, w zakresie bezpośrednio dotyczącym OZE, objęto w 2015 r. siedem uchwał, w 2016 r. – jedną uchwałę oraz trzy uchwały w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1723)

NFOŚiGW przygotowuje dwa rodzaje planów działalności.

Na podstawie przepisów dotyczących kontroli zarządczej[88], NFOŚiGW przygotował Plany działalności na lata 2015, 2016 i 2017, stanowiące część składową Planów działalności MŚ na poszczególne lata. Plany zawierają główne cele i wskaźniki działalności Funduszu. DFE analizował kwestie dotyczące podanych w planach wskaźników, przekazywał proponowane wskaźniki do Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej (DZM) – komórki odpowiedzialnej w MŚ za przygotowanie Planu działalności Ministra Środowiska. DFE przygotowywał także jednostkowy plan działalności, z uwzględnieniem danych przekazanych przez NFOŚiGW. Niezależnie od tych planów, Rada Nadzorcza (RN) corocznie, na podstawie art. 400h ust. 2 pkt 4 *ustawy POŚ*, uchwala plan

---

85 Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska.

86 Zarządzenie nr 30 Ministra Środowiska z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia składu i struktury Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz.Urz. MŚ poz.31 ze zm.).

87 Wyjaśnienia DFE z 29 listopada 2017 r., sygn.DFE-I.0333.5.2017.JK.

88 Art.70 ustawy o finansach publicznych.

działalności NFOŚiGW. Plan ten określa założenia i cele funkcjonowania NFOŚiGW, odnosi się także do planu finansowego. Jest przyjmowany w drodze uchwały RN NFOŚiGW. Minister Środowiska dokonał oceny zgodności z prawem uchwał dotyczących planów działalności NFOŚiGW na lata 2015, 2016 i 2017. W MŚ przyjęto praktykę, że plan działalności NFOŚiGW w pierwszym rozumieniu jest załącznikiem do planu działalności uchwalanym przez RN.

(dowód: akta kontroli str. 1725, 1912)

NFOŚiGW sporządził sprawozdania z działalności za lata 2015[89] i 2016[90].

Zarząd NFOŚiGW, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z ustawy o finansach publicznych, przekazał Ministrowi Środowiska oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2015 i 2016.

(dowód: akta kontroli str. 1903-1910)

Źródła przychodów NFOŚiGW określone zostały w art. 401 oraz art. 401d POŚ. Przychodami NFOŚiGW są m.in.:

- wpływy z opłaty zastępczej, o której mowa w art. 9a ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne*[91];
- wpływy z opłaty zastępczej, o której mowa w art. 11 *ustawy z dnia 11 maja 2016 r. o efektywności energetycznej*[92];
- wpływy z opłaty zastępczej, o której mowa w art. 52 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii*[93].

W związku z zapisami *KPD*, na realizację działań dotyczących wspierania rozwoju i wykorzystania OZE kierowane były środki NFOŚiGW[94]. Działania określone w KPD zostały przypisane zarówno ministrowi właściwemu ds. środowiska, jak i NFOŚiGW. Odnosi się to do udzielania wsparcia ze środków publicznych oraz opracowywania i wdrażania programów priorytetowych Funduszu finansowanych ze środków pochodzących z opłaty zastępczej i kar. Minister Środowiska zadania określone w KPD realizował poprzez działania NFOŚiGW[95], w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 85, 89, 631-634, 729-730, 1246-1247, 1251)

NFOŚiGW realizuje działania związane ze wspieraniem OZE, zarówno przy udziale zarządzanych na poziomie krajowym środków europejskich, jak i środków krajowych - w ramach programów priorytetowych. W przypadku środków europejskich jest to Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, dla którego NFOŚiGW pełni rolę Instytucji Wdrażającej, w przypadku większości działań w ramach I Osi Priorytetowej, a także Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2009-2014 (program operacyjny PL04), w ramach którego NFOŚiGW pełni, wspólnie z Ministrem Środowiska, funkcję Operatora.

Minister Środowiska dysponuje informacjami dotyczącymi realizacji programów w obszarze OZE, finansowanych przez NFOŚiGW lub przy jego udziale, z corocznych sprawozdań Funduszu z jego działalności, corocznych sprawozdań

---

89 Uchwała nr 33/16 Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 22 kwietnia 2016 r. w sprawie Sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2015 roku.

90 Uchwała nr 36/17 Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie Sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2016 r.

91 Dz.U. z 2017 r., poz. 220 ze zm. Art. 401 ust.7 pkt 4) POŚ.

92 Dz.U. poz. 831. Art. 401 ust.7 pkt 4a) POŚ.

93 Dz.U. poz. 478. Art. 401 ust.7 pkt 4b) POŚ.

94 Podmiot udzielający dofinansowania.

95 Projekty w obszarach: rozwój wykorzystania OZE, zapobieganie skutkom zanieczyszczenia środowiska, ochrona powietrza, wprowadzanie bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii.

finansowych sporządzanych przez Fundusz, półrocznych i rocznych sprawozdań z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym[96], a także uchwał podejmowanych przez RN NFOŚiGW, przekazywanych MŚ w celu dokonania następczej oceny ich zgodności z prawem.

Informacje dotyczące osiągnięcia ważnych dla Funduszu wskaźników przekazywane są w ramach planu działalności NFOŚiGW na dany rok. Plan zawiera dane dotyczące m.in. środków, które mają być przeznaczane na poszczególne obszary oraz oczekiwanych skutków prowadzonych przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 1336)

W dokumencie *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* został uzgodniony tryb działania między MŚ i NFOŚiGW do konsultacji projektów programów priorytetowych. Przed uchwaleniem przez Zarząd NFOŚiGW priorytetowego programu, projekt takiego programu jest przekazywany do zaopiniowania MŚ, za pośrednictwem DFE. Departament ten przygotowuje stanowisko wspólnie z komórkami merytorycznymi MŚ, w kompetencjach których znajdują się dziedziny objęte projektem programu priorytetowego. Jeżeli projekt programu priorytetowego dotyczy dziedziny, dla której właściwi są również ministrowie inni niż Minister Środowiska, do konsultacji treści programu, w zależności od potrzeb, mogą zostać włączone również inne ministerstwa. DFE nie dysponuje informacjami, aby w okresie od 2015 do 2017 r. NFOŚiGW formalnie konsultował projekty programów priorytetowych dotyczących OZE z MŚ przed ich przyjęciem przez Zarząd[97].

(dowód: akta kontroli str. 1244, 1482)

NFOŚiGW nadzorował wdrażanie i realizację przedsięwzięć w ramach programu *Biogazownie rolnicze*[98] oraz oceniał uzyskane przez nie efekty ekologiczne, przeprowadzał także kontrole wybranych przedsięwzięć, podczas których sprawdzał stopień ich realizacji. Nadzór MŚ nad działalnością NFOŚiGW w tym zakresie odbywał się na podstawie informacji NFOŚiGW o realizacji umów sprzedaży AAU (NFOŚiGW uzgadniał z MŚ ewentualne działania korygujące, informował o zmianie źródeł finansowania). NFOŚiGW przygotował także Roczne raporty z wykonania Planu Zazieleniania i Roczne raporty finansowe, Końcowy Raport z wykonania Planu Zazieleniania oraz Końcowy raport finansowy.

(dowód: akta kontroli str. 921-923)

W okresie objętym kontrolą, NFOŚiGW nie występował do Ministra Środowiska o zmniejszenie zobowiązań związanych z przeznaczeniem środków na wspieranie rozwoju OZE.

Do MŚ sporadycznie przekazywano wnioski, skargi lub uwagi związane z gospodarowaniem przez fundusze ochrony środowiska środkami przeznaczonymi na wspieranie OZE. W 2015 r. wpłynęły:

- wnioski PGB Energetyka dotyczące efektu zachęty dla pomocy publicznej w odniesieniu do planowanych inwestycji budowy biogazowni rolniczych. MŚ przekazał pisma do Ministerstwa Gospodarki – zgodnie z właściwością[99],
- petycja mieszkańców Gminy Duszniki od Rzecznika Praw Obywatelskich do Dyrektora Generalnego MŚ – w sprawie biogazowni. MŚ przekazał stanowisko w sprawie przygotowane przez Ministerstwo Infrastruktury

---

96 Sporządzane przez NFOŚiGW na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. poz. 1766 ze zm.)

97 Wyjaśnienia Dyrektor DFE z 29 listopada 2017 r.

98 Opisanego w pkt 1.2. niniejszego Wystąpienia.

99 Po przekazaniu pism, MŚ nie było informowane o sposobie załatwienia sprawy.

i Budownictwa, Ministerstwo Energii i MŚ, w którym omówiono stan prawny dotyczący lokalizowania biogazowni na obszarach mieszkaniowych,

- e-mail od osoby fizycznej w sprawie posadowienia farm wiatrowych. W odpowiedzi podano wykaz przepisów oraz ich wykładnię,
- e-mail od osoby fizycznej w sprawie „poprawy ochrony środowiska i zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii". Przekazano sprawę według właściwości do ME,
- korespondencja w sprawie poselskiego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, przekazana do ME.

W 2016 r. wpłynęły:

- dwie skargi związane z realizacją programu Prosument przez WFOŚiGW w Szczecinie. Zostały one przekazane do rozpatrzenia Przewodniczącemu Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Szczecinie,
- pytanie od osoby fizycznej dotyczące ogniw fotowoltaicznych dla domów jednorodzinnych. Przekazano do ME według właściwości,
- pismo wójta Gminy Bedlno dotyczące inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych. Departament Ochrony Powietrza i Klimatu poinformował, że przedmiotowe pytania pozostają w kompetencji Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwa Energii oraz Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Dokumentacja została przekazana do ww. jednostek.

W 2017 r. nie było skarg i wniosków, które dotyczyłyby OZE.

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego przeprowadziło dwie kontrole dotyczące badanego przez NIK zakresu:

- w 2015 r., zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska przeprowadził kontrolę problemową w NFOŚiGW dotyczącą:
  - sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem kapitałowym NFOŚiGW,
  - dofinansowywania przedsięwzięć objętych programem likwidacji *bomb ekologicznych* w ramach programu priorytetowego Ochrona powierzchni ziemi,
  - prawidłowości wdrożenia postanowień Komunikatu Ministra Środowiska Nr 1 z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej: gospodarka wodna i środowisko,
  - prawidłowości oceny wybranych wniosków o dofinansowanie w ramach konkursu programu priorytetowego pn. *System zielonych inwestycji, część 5) Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych.*

    Działalność NFOŚiGW w kontrolowanych obszarach została oceniona pozytywnie. Sformułowano dwa zalecenia pokontrolne dotyczące działań analitycznych, odnoszące się do kwestii zwiększenia udziału pożyczek w finansowaniu inwestycji proekologicznych oraz możliwości wycofania zaangażowania kapitałowego ze spółek portfela kapitałowego (spółek geotermalnych), w sytuacji gdy efekt ekologiczny został osiągnięty.

- w 2016 r., zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska przeprowadził kontrolę problemową w NFOŚiGW dotyczącą organizacji i przeprowadzania konkursów w ramach realizacji programów priorytetowych *Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii.*

Część 1) BOCIAN – Wzrost udziału rozproszonych, odnawialnych źródeł energii oraz *Edukacja Ekologiczna w latach 2014-2015.*

Działalność NFOŚiGW w kontrolowanych obszarach została oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami. Stwierdzone uchybienia dotyczyły znacznego wydłużenia procesu oceniania wniosków o dofinansowanie złożonych w I naborze w ramach pierwszego badanego programu priorytetowego. W przypadku programu Edukacja Ekologiczna zasady ubiegania się o dofinansowanie w ramach I konkursu w 2014 r. nie zapewniły równego traktowania wnioskodawców w zakresie oceny jednego z kryteriów. W przypadku obu programów wprowadzenie od 2015 r. do regulaminów konkursów i naborów, zapisów uniemożliwiających uzupełnienie braków formalnych w składanych wnioskach, spowodowało negatywną ocenę wniosków o dofinansowanie na etapie oceny według kryteriów dostępu. Za niecelowe uznano także zapisy regulaminów konkursów i naborów nakładające obowiązek złożenia załączników do wniosku, zarówno w wersji elektronicznej, jak i papierowej.

(dowód: akta kontroli str. 1691-1722)

Ustalone nieprawidłowości

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

Za lata 2015 i 2016 nie sporządzono rocznych ocen działalności NFOŚiGW. Według *Działań nadzorczych Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* ocena działalności Narodowego Funduszu przeprowadzana jest w cyklach rocznych, w szczególności na podstawie: przekazywanego do dnia 30 kwietnia każdego roku rocznego sprawozdania z działalności, sprawozdania z wykonania planu działalności NFOŚiGW. Na podstawie ww. dokumentów, z uwzględnieniem wyników kontroli zgodności działalności NFOŚiGW z prawem, kontroli NIK, w tym wykonania planu finansowego NFOŚiGW, oraz kontroli innych organów dotyczących funkcjonowania Narodowego Funduszu, Departament Funduszy Ekologicznych przygotowuje zbiorczą ocenę działalności Narodowego Funduszu i przedstawia ją właściwemu członkowi ścisłego kierownictwa Ministerstwa Środowiska, wykonującemu zadania Ministra Środowiska z zakresu nadzoru nad działalnością NFOŚiGW.

Według wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Departamentu Funduszy Ekologicznych[100], w latach 2015-2016 nie były sporządzane odrębne dokumenty oceny funkcjonowania NFOŚiGW. Wynikało to m.in. z tego, że do listopada 2015 r. w Radzie Nadzorczej NFOŚiGW zasiadali przedstawiciele Ministra Środowiska wskazani spośród pracowników Ministerstwa Środowiska, co umożliwiało bieżący wgląd na działalność NFOŚiGW. W uzupełnieniu do powyższego, Dyrektor BKiA wyjaśniła[101], że analiza sprawozdań z działalności NFOŚiGW składanych MŚ na podstawie ustawy POŚ ma charakter merytoryczny oraz że ustawa ta nie określa szczegółowo zakresu bądź układu informacji, które powinny znaleźć się w sprawozdaniu[19].

Brak okresowych ocen NFOŚiGW potwierdza ustalenie Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w ramach przygotowań do przeprowadzenia okresowej oceny skuteczności wybranych zapisów *Polityki nadzorczej Ministra Środowiska*[102].

(dowód: akta kontroli str. 1487, 1953)

---

100 Pismo DFE-I.0333.5.2017.JK z 15 listopada 2017 r.

101 Pismo Dyrektor BKiA z 19 grudnia 2017 r.

102 Pisma Dyrektor BKA z 12 kwietnia oraz z 15 listopada 2017 r., pisma Dyrektor DFE z dnia 21 kwietnia oraz 20 listopada 2017 r.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministra Środowiska w zakresie nadzoru nad działalnością NFOŚiGW w zakresie uzyskiwania przychodów z opłat zastępczych oraz wydatkowania tych środków.

3. Opracowywanie analiz dotyczących określenia: szacunkowego wpływu wytwarzania biokomponentów i biopłynów na zasoby wodne oraz na jakość wody i gleby oraz szacunkowej wartości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w związku z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych

Opis stanu faktycznego

Art. 128 ust. 4 *ustawy o OZE* zobowiązuje ministra właściwego do spraw środowiska do opracowywania analiz dotyczących określenia:
1) szacunkowego wpływu wytwarzania biokomponentów i biopłynów na zasoby wodne oraz na jakość wody i gleby;
2) szacunkowej wartości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w związku z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych.

W dniu 2 stycznia 2017 r. MŚ zamówiło[103] w Instytucie Technologiczno-Przyrodniczym w Falentach (dalej Instytut) analizę szacunkowego wpływu wytwarzania biokomponentów i biopłynów na zasoby wodne oraz na jakość wody i gleby[104]. Analiza nr 1 została opracowana przez Instytut w lipcu 2017 r., na podstawie umowy z dnia 7 marca 2017 r. nr DPK/1/2017 i obejmowała lata 2005-2017. Ministerstwo otrzymało ją w dniu 14 lipca 2017 r. Zapłata ceny umownej w wysokości 39 000 zł nastąpiła w dniu 7 sierpnia 2017 r.[105]

W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo nie zlecało i samo nie wykonywało innych analiz dotyczących oszacowania rocznej wielkości emisji poszczególnych zanieczyszczeń, związanej z zastosowaniem biopaliw oraz ilości wykorzystanych biopaliw. Emisje ze zużycia biopaliw oraz ze spalania pozostałej biomasy szacowane są w corocznych krajowych inwentaryzacjach emisji gazów cieplarnianych i innych substancji, publikowanych przez GUS, w sektorze energia[106].
(dowód: akta kontroli str. 5, 8-57, 68, 72-86, 90-138, 593-630, 731, 923)

W dniu 4 sierpnia 2017 r. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej KOBiZE)[107] przekazał do MŚ[108] materiał do „*Sprawozdania okresowego za lata 2015-2016 dotyczącego postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce*"[109]. W przekazanym do Ministerstwa materiale przedstawiono[110] obliczoną[111] szacunkową wartość ograniczenia emisji gazów

---

103 W trybie art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.), zgodnie z wewnętrzną procedurą zamówień publicznych, w ramach umowy z NFOŚiGW nr 152/2016/Wn50/NE-OA/D z dnia 24 października 2016 r.

104 Dalej analiza nr 1. Była to pierwsza analiza dokonana w tym zakresie.

105 W dniu 23 czerwca środki z NFOŚiGW wpłynęły na konto MŚ.

106 W tym z sektora transportu.

107 Należący do struktur Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego.

108 W odpowiedzi na pismo DPK-I.0770.P.2017 z dnia 5 lipca 2017 r. dotyczące oszacowania wartości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w związku z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych.

109 Dalej analiza nr 2. Art. 127 ust. 2 ustawy o OZE nakłada na ministra właściwego do spraw energii obowiązek sporządzania i przedstawiania Radzie Ministrów, co dwa lata, sprawozdania zawierającego wyniki monitorowania realizacji krajowego celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto oraz transporcie.

110 W formie zaktualizowanego rozdziału 10 „Sprawozdania okresowego za lata 2015-2016 dotyczącego postępu promowania i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w Polsce", sporządzanego przez Ministerstwo Energii, którego adresatem jest KE.

111 Na podstawie danych pochodzących z publikacji GUS, przy zastosowaniu w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego oraz sektora ciepłowniczego i chłodniczego metodyki i wskaźników opisanych w sprawozdaniu okresowym za lata 2009-2010 (przygotowanym na podstawie art. 22 dyrektywy 2009/28/WE), dotyczącym postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce.

cieplarnianych w związku z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych wyłącznie dla 2015 r. KOBiZE nie oszacował wielkości ograniczenia emisji dla 2016 r. z powodu braku danych GUS o zużyciu energii ze źródeł odnawialnych w tym okresie[112]. W analizie nr 2 stwierdzono, że łączne ograniczenie netto emisji gazów cieplarnianych dzięki wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych, oszacowane przez KOBiZE dla 2015 r.[113], wynosiło 36 360 358 t CO_2eq[114]. Największe zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych związane było z wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych w ciepłownictwie i chłodnictwie i wynosiło 18 239 893 t CO_2eq. Wykorzystanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych spowodowało zmniejszenie tej emisji o 15 144 569 t CO_2eq. W wyniku zaś wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w transporcie emisja gazów cieplarnianych zmniejszyła się w 2015 r. o 2 975 896 t CO_2eq. Końcowe zużycie energii ze źródeł odnawialnych w roku 2015 było następujące: 5 007 ktoe[115] w ciepłownictwie i chłodnictwie (brutto), 1 827 ktoe w elektroenergetyce (elektrycznej brutto) oraz 848 ktoe w transporcie (brutto). Dane dotyczące udziału energii ze źródeł odnawialnych w finalnym zużyciu energii brutto oraz udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii w transporcie za 2016 r. mają zostać opublikowane przez GUS, zgodnie z planem wydawniczym, w grudniu 2017 r., zaś za 2017 r. w 2018 r.

Pierwsza taka analiza[116] została dokonana w dniu 3 września 2015 r.

MŚ zwróciło się o wykonanie przedmiotowej analiz do KOBiZE[117] z uwagi na fakt, że ośrodek wchodzi w skład Instytutu Ochrony Środowiska Państwowego Instytutu Badawczego, jednostki podległej i nadzorowanej przez Ministerstwo.

Obie analizy opisane powyżej zostały przekazane Ministrowi Energii przy piśmie Ministra Środowiska z dnia 9 października 2017 r., co stanowiło wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 128 ust. 4 *ustawy o OZE*.

Akta prawa wewnętrznego MŚ nie przewidują konieczności ustalania procedury przygotowania ww. analiz. Według regulaminu wewnętrznego (§ 10 pkt 18) DPK z dnia 21 lipca 2016 r. Departament realizuje zadania polegające na współdziałaniu z ME w kształtowaniu i wdrażaniu polityki państwa w zakresie efektywności energetycznej, racjonalizacji zużycia energii oraz rozwoju energetyki opartej na źródłach odnawialnych (w oparciu o art. 128 ust. 4 *ustawy o OZE*).

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 68-71, 86-87, 90-91, 94-138, 591, 592, 731, 923, 924, 1254-1256)

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*[118], wnosi o:

---

112 Zgodnie z planem wydawniczym GUS zostanie wydana w grudniu 2017 r. MŚ nie dokonuje analiz w powyższym zakresie.

113 W związku ze wzrostem wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce.

114 Ekwiwalentu dwutlenku węgla.

115 Tysiąc ton oleju ekwiwalentnego (energetyczny równoważnik jednej tony ropy naftowej o wartości opałowej równej 10 000 kcal/kg.

116 Za 2013 r. i 2014 r. W tej analizie, stanowiącej wkład do „Sprawozdania okresowego za lata 2013-2014 dotyczącego postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce", z powodu braku danych GUS nie zawarto danych dot. 2014 r.

117 Do jego zadań należy m.in. sporządzania zestawień informacji i raportów, w szczególności na potrzeby systemu bilansowania emisji gazów cieplarnianych, w tym określenie emisji unikniętej w wyniku wytwarzania energii z OZE, na podstawie zapisów ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2017 r. poz. 286 ze zm.).

118 Dz. U. z 2017 r., poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.

1. Określenie celów środowiskowych i mierników oceny ich realizacji dot. działalności Ministra Środowiska w obszarze OZE i wskazanie ich w wewnętrznym dokumencie planistycznym.
2. Określenie mierników oceny realizacji ww. celów, zależnych od działań podejmowanych w Ministerstwie.
3. Opracowanie i wdrożenie procedury monitorowania i oceny efektywności zadań realizowanych w Ministerstwie w obszarze OZE.
4. Niezwłoczne wydanie rozporządzenia w sprawie szczegółowych cech jakościowo-wymiarowych i fizyko-chemicznych drewna energetycznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 20.02 - 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

.....
podpis