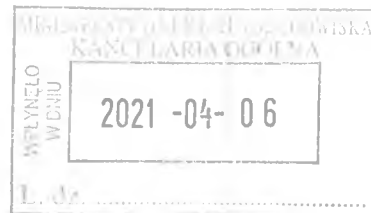




RPW/22221/2021 P
Data:2021-04-06
MKIS



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Opiola



KGP.410.007.01.2020

Pan
Michał Kurtyka
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli*

(Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 16/21 z dnia 24 marca 2021 r.)

P/20/016

Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii

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

nik@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kurtyka - Minister Klimatu i Środowiska, który od 6 października 2020 r. jest ministrem właściwym do spraw energii oraz klimatu. W okresie od 21 marca 2020 r. Michał Kurtyka był ministrem właściwym do spraw klimatu i energii jako Minister Klimatu. Poprzednio działem administracji rządowej <i>energia</i> kierowali: Jacek Sasin Minister Aktywów Państwowych w okresie od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. oraz Krzysztof Tchórzewski Minister Energii w okresie od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania w zakresie identyfikowania i likwidowania barier w rozwoju odnawialnych źródeł energii². 2. Realizacja zadań w zakresie wsparcia producentów energii elektrycznej z OZE. 3. Działania w zakresie monitorowania i oceny rozwoju OZE.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r., z wykorzystaniem dokumentacji z poza tego okresu.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Jolanta Roter, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/91/2020 z 29 października 2020 r. 2. Renata Patkowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/80/2020 z 4 września 2020 r. oraz upoważnienie nr KGP/89/2020 z 15 października 2020 r. 3. Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/81/2020 z 4 września 2020 r. oraz upoważnienie nr KGP/90/2020 z 15 października 2020 r.

(akta kontroli str. 1-10)

¹ Działania urzędów, które prowadziły sprawy należące do działu *energia i klimat* regulowały kolejne rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów: z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1720, ze zm.), z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495); z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. poz. 2256, ze zm.); z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz. U. poz. 2314); z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz. U. poz. 2087).

² Dalej: OZE.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą działania podejmowane na rzecz likwidowania barier w rozwoju OZE przez ministra właściwego do spraw energii, a następnie ministra właściwego do spraw klimatu⁵ nie były w pełni skuteczne. Pomimo zintensyfikowania od 2018 r. działań, nie zlikwidowano dotychczas wszystkich barier ograniczających rozwój OZE.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister podjął działania na rzecz ograniczania zidentyfikowanych barier rozwoju OZE o charakterze prawnym. Nastąpiło to przede wszystkim w drodze nowelizacji ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o *odnawialnych źródłach energii*⁶ w 2018 r.⁷ i w 2019 r.⁸ Wprowadzone zmiany dostosowały obowiązujące systemy wsparcia OZE do potrzeb i możliwości mikro, małych i średnich wytwórców, wprowadzając obok systemu aukcyjnego środek pomocowy w postaci stałej, gwarantowanej ceny zakupu⁹. Niewielki stopień sformalizowania procesu uzyskania tego rodzaju wsparcia i zakres obowiązków spoczywających na beneficjentach NIK ocenia jako pożądany kierunek zmian. Wprowadzone mechanizmy przełożyły się w pozytywny sposób na rozwój sektora OZE. W latach 2018-2019 z systemu skorzystali przedsiębiorcy posiadający łącznie 413 instalacji o mocy zainstalowanej 117,15 MW. Jednak powyższe instrumenty wsparcia dedykowano wyłącznie do wybranych technologii wytwarzania (źródeł biogazowych i wodnych). O ile w obszarze elektrowni biogazowych wprowadzony system FIT/FIP może się przełożyć na przyrost nowych mocy wytwórczych, o tyle w przypadku elektrowni wodnych nowych projektów jest relatywnie niewiele (27 projektowanych hydroelektrowni lub zrealizowanych po 1 lipca 2016 r., które dotychczas nie korzystały z systemu wsparcia). Większość uczestniczących w tym systemie to instalacje istniejące (systemem objęto 331 istniejących elektrowni wodnych). Jedną z barier rozwoju małych elektrowni wodnych pozostaje nadal brak skutecznych regulacji w zakresie udostępniania urządzeń piętrzących należących do Skarbu Państwa¹⁰.

Nowelizacje ustawy o OZE zmodyfikowały również aukcyjny system wsparcia, wprowadzając m.in. nowy podział koszyków aukcyjnych oraz zmienione zasady rozstrzygania aukcji, eliminując możliwość wygrania aukcji przez wszystkich jej uczestników. Zdaniem NIK spowodowało to zwiększenie skuteczności tego systemu. W latach 2018-2020 zakontraktowano ponad 201 TWh energii elektrycznej (przy 7,8 TWh zakontraktowanych w latach 2016-2017), co stanowiło 44,2% zaoferowanej na aukcjach energii. System aukcyjny jest czynnikiem napędzającym rozwój OZE mającym przełożenie na wzrost udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii brutto.

Jednak czynnikami obniżającymi skuteczność aukcyjnego systemu wsparcia, w opinii NIK, był brak bieżącej informacji o podstawowych parametrach aukcyjnych

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Minister.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 261, ze zm. Dalej: *ustawa o OZE*.

⁷ Ustawa z 7 czerwca 2018 r. o *zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1276). Dalej: *ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.*

⁸ Ustawa z 19 lipca 2019 r. o *zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1524). Dalej: *ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.*

⁹ System FIT (Feed-in-tariff), przeznaczono dla wytwórców energii elektrycznej w instalacji o mocy mniejszej niż 500 kW. Polegał on na uzyskaniu przez wytwórcę uprawnień do otrzymania przez okres 15 lat stałej ceny zakupu, wynoszącej 90% ceny wywoławczej odpowiedniej aukcji (ceny referencyjnej). System FIP (Feed-in-premium) dotyczył instalacji o mocy pomiędzy 500 kW a 1 MW i polegał na dopłacie do ceny rynkowej, czyli pokryciu 90% wartości tzw. ujemnego salda (różnicy między ogłoszoną dla danej instalacji ceną referencyjną i rynkową średnią wartością sprzedaży energii elektrycznej).

¹⁰ Dalej: SP.

to jest ilości energii elektrycznej, która mogła zostać sprzedana na aukcji w danym roku kalendarzowym oraz cenach za jakie w danym roku kalendarzowym mógł zostać sprzedany 1 MWh energii elektrycznej z danego źródła. Ponadto w systemie nie mogły uczestniczyć instalacje zmodernizowane i hybrydowe, ze względu na brak notyfikacji środka pomocowego dla tych instalacji.

Ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. wprowadzono regulacje kształtujące mechanizm prosumencki, bazujący na systemie opustu w rozliczeniu energii elektrycznej w oparciu o kryterium mocy instalacji i energii wprowadzonej do sieci elektroenergetycznej. W efekcie ponad 260 tys. instalacji korzysta z tego mechanizmu. Nowelizacje ustawy o OZE wprowadziły 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. Wprowadzone zmiany przepisów dotyczące prosumentów (w tym prosumenta zbiorowego) Izba ocenia pozytywnie. Negatywnie ocenia natomiast niewydanie przez Ministra trzech aktów wykonawczych dotyczących działalności prosumentów i spółdzielni energetycznych. Celem rozporządzeń było określenie szczegółowych zasad w zakresie – budzących wątpliwości interpretacyjne – rozliczeń dokonywanych przez prosumentów (bilansowanie międzyfazowe, międzystrefowe), rozliczeń przez spółdzielnie energetyczne oraz redukcja i uproszczenie formalności związanych z przyłączaniem mikroinstalacji. Do zakończenia kontroli, pomimo upływu 17 miesięcy od wprowadzenia do ustawy o OZE oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*¹¹ delegacji do wydania powyższych rozporządzeń, w Ministerstwie nadal trwały konsultacje nad treścią tych regulacji. W opinii NIK brak tych aktów wykonawczych jest przeszkodą w jednolitym, korzystnym stosowaniu prawa na rzecz prosumentów oraz opóźnień w rozwoju spółdzielni energetycznych. Przyczyną opóźnień w wydaniu aktów wykonawczych było przekazanie projektów do uzgodnień i konsultacji dopiero w po upływie 8 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji ustawy o OZE oraz trudności w przygotowaniu rozwiązań akceptowalnych przez wszystkich uczestników rynku OZE.

Rozpoznawanie problemów i barier rozwoju OZE w Ministerstwie nie miało charakteru całościowej analizy i w konsekwencji uniemożliwiało przeprowadzenie zmian w sposób kompleksowy. Pomimo wielokrotnych nowelizacji ustawy o OZE, nadal prowadzone były prace mające na celu zmiany w dotychczas obowiązujących przepisach prawa. Podobnie zmiany w zakresie energetyki wiatrowej na lądzie nieoprowadzone kompleksową oceną barier rozwoju tylko doraźnie rozwiązały 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 OZE wykorzystujących energię wiatru na lądzie do produkcji energii elektrycznej. Do grudnia 2020 r. nie rozwiązano kwestii ograniczeń lokalizacji elektrowni wiatrowych, wynikającej ze stosowania zasady 10 h tak, aby zapobiec luce inwestycyjnej w budowie elektrowni wiatrowych i budynków mieszkalnych w sąsiedztwie elektrowni.

Minister, monitorując rynek OZE, pozyskiwał informacje statystyczne od organów administracji publicznej i organizacji branżowych, jednak nie wykonał zadania oceny funkcjonowania rynku OZE, nie sporządzając w ogóle, bądź sporządzając niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i z opóźnieniem informacje

¹¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 833. Dalej: *Prawo energetyczne*.

z przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE.

Inne nieprawidłowości zidentyfikowane w wyniku niniejszej kontroli to:

- brak rzetelnej ewaluacji ex post ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o *inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*¹² połączonej z badaniem wpływu elektrowni wiatrowych na zdrowie i funkcjonowanie człowieka, w celu zaproponowania zmiany zasad lokowania elektrowni wiatrowej tzw. zady 10 h;
- niewykonanie przez Ministra na etapie prac legislacyjnych dotyczących nowelizacji ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw szacowania wpływu zmian proponowanych w ustawie o *inwestycjach* na finanse publiczne, dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego¹³. Obowiązek taki wynika z art. 50 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania w zakresie identyfikowania barier w rozwoju OZE

1.1. Pozyskiwanie wiedzy oraz przeprowadzanie analizy danych w zakresie występujących ograniczeń w funkcjonowaniu OZE

Opis stanu faktycznego

Pozyskiwanie informacji od podmiotów sektora OZE

W okresie objętym kontrolą Minister nie wprowadził sformalizowanego mechanizmu pozyskiwania danych od uczestników rynku OZE na temat barier ograniczających rozwój tych źródeł. Nie przeprowadzał i nie zlecał wykonania analiz, które pozwoliłyby na kompleksową identyfikację problemów w rozwoju OZE. Analizy wykonane na zlecenie Ministra dotyczyły wybiórczej grupy uczestników rynku OZE (mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, prosumenta, klastrów energii).

Dyrektor Departamentu Odnawialnych Źródeł Energii wyjaśnił¹⁶, 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). NIK zauważa, że 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.

Dodatkowo wiedzę o problemach w funkcjonowaniu OZE pozyskiwano z korespondencji kierowanej do Ministerstwa przez podmioty branżowe, a także osoby fizyczne, w tym w zakresie interpretacji przepisów, czy definicji określonych w ustawie o OZE. Innym źródłem uzyskiwania informacji na temat kierunków oczekiwanych zmian był udział Ministra lub jego przedstawicieli w konferencjach, seminariach, warsztatach związanych z funkcjonowaniem sektora OZE.

(akta kontroli str.1323-1324, 1336-1344)

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 981, ze zm. Dalej: *ustawa o inwestycjach*.

¹³ Dalej: JST.

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.. Dalej: *ustawa o finansach publicznych*.

¹⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Pismo z 30 listopada 2020 r., znak DOZE-IV.081.7.2020.LB. Dalej: Dyrektor DOZE..

Identyfikowanie barier na podstawie opracowań sporządzonych przez firmy doradcze

W opracowaniu *Rozwój odnawialnych źródeł energii w sektorze Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw, w tym możliwość zastosowania rozwiązań - stan obecny i perspektywy rozwoju*, przygotowanym w listopadzie 2018 r. na zlecenie Ministerstwa¹⁷, sformułowano rekomendacje dotyczące likwidacji barier formalno-prawnych blokujących możliwość przyłączenia instalacji OZE do sieci w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach¹⁸ oraz wprowadzenia opustów dla MŚP na zasadach zbliżonych do opustów dla podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej¹⁹. 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 operatora systemu dystrybucyjnego²⁰). Na podstawie powyższego opracowania oraz informacji zebranych z rynku Kancelaria Prawna BTL-Legal, na zlecenie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii²¹, przedstawiła w lutym 2019 r. pakiet rozwiązań w formie projektów aktów normatywnych w zakresie wsparcia producentów energii elektrycznej z OZE. Zaproponowano m.in.:

- wdrożenie opustów dla prosumentów dysponujących instalacjami do 500 kW;
- umożliwienie przechodzenia zgromadzonych nadwyżek energii elektrycznej na kolejne okresy rozliczeniowe, eliminację większości kosztów dystrybucyjnych doliczanych do rachunków za energię elektryczną po stronie prosumenta;
- wprowadzenie do ustawy o OZE wymaganego Dyrektywą REDII²² alternatywnego instrumentu sprzedaży nadwyżek energii do dowolnego podmiotu koncesjonowanego, niekoniecznie do sprzedawcy zobowiązanego, po cenie wolnorynkowej;
- uproszczenie zasad przyłączania mikroinstalacji oraz małych instalacji OZE do sieci elektroenergetycznej - na zasadach zgłoszenia albo nowych warunków przyłączenia do sieci;
- eliminację podstawowych barier formalno-prawnych blokujących możliwość przyłączenia instalacji OZE;
- eliminację negatywnej dla prosumentów interpretacji przepisów, stosowanej przez OSD w zakresie rozliczania instalacji trójfazowych poprzez wprowadzenie modelu wektorowego²³.

(akta kontroli str. 97, 1496-1512)

¹⁷ Autorzy: K. Dziaduszyński, M. Tarka, M. Trupkiewicz, K. Szydłowski.

¹⁸ Dalej: MŚP.

¹⁹ 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.

²⁰ Dalej: OSD.

²¹ Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 7 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 poz. 1220) sprawy dotyczące rozwoju i wykorzystania energetyki prosumenckiej i rozproszonej należą do ministra właściwego do spraw gospodarki. Dalej: MPiT.

²² 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). Dalej: dyrektywa REDII.

²³ Przy zastosowaniu algorytmu wektorowego systemu rozliczania, wskazania licznika (zarówno w zakresie poboru, jak i oddania energii elektrycznej do sieci) będą niższe, niż przy zastosowaniu algorytmu arytmetycznego, czyli takiego w którym licznik zalicza pobór i oddanie w sposób niezależny i nie dokonuje saldowania energii pobranej i oddanej do sieci w każdej godzinie. Programowanie liczników według algorytmu wektorowego jest korzystniejsze dla prosumenta.

Na zlecenie MPiT firma doradcza EY Polska sporządziła *Koncepcję zmian regulacji wspierających rozwój energetyki prosumenckiej* (aktualizacja), w której m.in. wskazano – według stanu na dzień 1 września 2019 r. – wady aktualnego systemu wsparcia oraz przedstawiono rekomendacje:

- usunięcie dowolności interpretacyjnej w zakresie bilansowania międzyfazowego, która prowadzi do tego że OSD mają możliwość programowania liczników za pomocą algorytmu arytmetycznego lub wektorowego, co powoduje różnice w rachunkach prosumentów;
- usunięcie dowolności interpretacyjnej w zakresie bilansowania strefowego, która może prowadzić do zmuszania prosumentów do zmiany taryfy na jednostrefową;
- usunięcie wątpliwości interpretacyjnej ustawy o OZE, czy opust dotyczy stawek OZE: kogeneracyjnej i mocowej;
- stworzenie systemu nieprzynoszącego strat sprzedawcom energii na obsłudze prosumentów²⁴ (marża ujemna);
- zniesienie ograniczeń do korzystania z systemu opustów ze względu na rodzaj umowy – umożliwienie korzystania z systemu przez podmioty rozliczające się z każdym sprzedawcą;
- dostosowanie ram czasowych wsparcia do żywotności instalacji PV.

(akta kontroli str. 1415-1495)

Wykonane na zlecenie Ministra w listopadzie 2019 r. opracowanie pn. *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 energii²⁵.

(akta kontroli str. 97, 1513-1519)

Raporty Prezesa URE oraz uwagi do projektów aktów prawnych

Problemy ograniczające rozwój OZE były również przedstawiane w opracowaniach Prezesa URE, w tym w sporządzanym co dwa lata (2017 i 2019 r.) raporcie *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*²⁶.

W Raporcie z czerwca 2019 r. wskazano m.in. następujące przeszkody w rozwoju OZE, na które zwracali uwagę przedsiębiorcy:

- liczne nowelizacje ustawy o OZE m.in. w przedmiocie definicji instalacji OZE, prosumenta, formuły jego rozliczania;
- brak stabilnego otoczenia formalno-prawnego dla aukcyjnego systemu wsparcia, konieczność dostosowania się do wymogów aukcji w wyniku zmiany dotychczas funkcjonującego systemu wsparcia na system aukcyjny.

Dodatkowo URE wskazało na:

²⁴ Założeniem było, że - dzięki energii wprowadzonej do sieci przez prosumenta w ilości przekraczającej jego pobór rozliczany przez opust - sprzedawca uzyska korzyści na obrocie energią pobraną przez prosumenta, a oddana do sieci może albo sprzedać albo wykorzystać dla swoich innych odbiorców). Jednak - jak wskazano - opust udzielony w stawkach zmiennych dystrybucyjnych, który sprzedawca musi „zrekompensować” OSD, prowadzi do obniżenia marży, osiągającej często ujemne wartości.

²⁵ Analiza została wykonana przez firmę doradczą: WKB Wierciński Kwieciński Baehr

²⁶ Obowiązek sporządzania raportów przez Prezesa URE wynika z art. 23 ust. 2a i 2c u *Prawo energetycznego*.

- brak środków finansowych na prace programistyczne i utrzymanie dalszego funkcjonowania Internetowej Platformy Aukcyjnej;
- trudności we współpracy z OSD przy zawieraniu umów;
- problem rozliczeń prosumentów w tym kwestie bilansowania handlowego, stanowiącą ograniczenie swobody wyboru sprzedawcy oraz konieczność zapewnienia jednolitych praktyk w kwestii bilansowania międzyfazowego i bilansowania międzystrefowego;
- brak warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia do sieci, trudności związane z uzyskaniem dokumentów zezwalających na lokalizację inwestycji na danym terenie, czas realizacji umów przyłączeniowych przez OSD, ograniczenie możliwości zwiększenia mocy.

Prezes URE w korespondencji skierowanej do Ministra w kwietniu 2019 r.:

- zwrócił uwagę na niewystarczające dostosowanie projektu nowelizacji ustawy o OZE do dyrektywy REDII (brak definicji działających grupowo prosumentów energii odnawialnych);
- postulował o przyjęcie ujednoliconych zasad ustalania poziomu opustów dla prosumentów będących i niebędących przedsiębiorcami i dokonanie rozróżnienia tego poziomu w oparciu o bardziej neutralne kryterium tj. moc zainstalowaną elektryczną (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o OZE);
- wskazał na brak ustawowej definicji metody wektorowej;
- zauważył brak w ocenie skutków regulacji²⁷ oceny wpływu zmian proponowanych w art. 2 pkt 3 ustawy o OZE na funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego, stwierdzając że dopiero jej wyniki dadzą odpowiedź, czy ułatwienia dla źródeł o mocy 50-500kW są zasadne.

(akta kontroli str.1384-1385, 1392-1414)

Raporty Zespołu do spraw Rozwoju Przemysłu Odnawialnych Źródeł Energii i Korzyści dla Polskiej Gospodarki²⁸

Zespół ds. Rozwoju OZE, powołany przez Ministra Klimatu Zarządzeniem z 2 kwietnia 2020 r.²⁹, opracował m.in. raport *Lokalny wymiar energii* (z 15 kwietnia 2020 r.), w którym wyszczególniono bariery uniemożliwiające rozwój poszczególnych źródeł:

- PV – brak prostego, stabilnego i opłacalnego mechanizmu wsparcia, nieuporządkowane przepisy prawno-administracyjne w procesie inwestycyjnym;
- Farmy wiatrowe na lądzie – brak możliwości budowy w zakresie 10h, wykluczenie możliwości stosowania repoweringu (zastępowania starych turbin nowymi) dla istniejących farm wiatrowych i utrudnieni w uzyskaniu warunków przyłączenia dla nowych projektów wiatrowych (decyzja lokalizacyjna, wpłacenie zaliczki w wysokości 30 tys. zł/MWh);
- Biogaz – nieadekwatna formuła wsparcia (aukcje), niedoszacowanie cen referencyjnych oraz brak zapewnienia ich trwałości (ciągłości);
- Małe elektrownie wodne – brak dalszej pomocy operacyjnej dla instalacji, które zostały objęte wsparciem w 2005 r.³⁰, brak regulacji dotyczących modernizacji

²⁷ Dalej: OSR.

²⁸ Dalej: Zespół ds. Rozwoju OZE.

²⁹ W sprawie powołania Zespołu do spraw Rozwoju Przemysłu Odnawialnych Źródeł Energii i Korzyści dla Polskiej Gospodarki. Dz. Urz. MK. z 2020 r. poz. 21. Akt utracił moc z dniem 15 maja 2020 r.

³⁰ Łączny okres korzystania z dowolnego systemu wsparcia dla każdej instalacji OZE, zgodnie z ustawą o OZE wynosi 15 lat. Od 2005 r. działał w Polsce system wsparcia dla OZE w postaci zielonych certyfikatów. Te elektrownie wodne, które zostały objęte wsparciem w 2005 r. pod koniec 2020 r. utracą prawo do korzystania z dalszej pomocy operacyjnej. W 2020 r. sytuacja ta będzie dotyczyła blisko 400 małych elektrowni wodnych o łącznej mocy ponad 127 MW.

instalacji OZE, brak skutecznych regulacji w zakresie udostępniania urządzeń piętrzących należących do SP.

W raporcie wskazano również bariery w rozwoju społeczności energetycznych w tym w funkcjonowaniu spółdzielni energetycznych³¹ i klastrów energii.

(akta kontroli str. 310-394)

Część z przedstawionych rekomendacji została uwzględniona w projekcie nowelizowanej *ustawy o OZE* (UD 107), np. zwolnienie z obowiązku koncesyjnego farmy fotowoltaiczne do 1 MW, zwiększenie do 500 kW poziomu mocy zainstalowanej instalacji OZE zwolnionych z obowiązku uwzględniania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania (w przypadku wolnostojących PV próg ten podniesiono do 1 000 kW). Minister wyjaśnił³², że kwestie planowane do uwzględnienia (w projekcie zmiany *ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw* finalizowanej w Ministerstwie) dotyczą zmian m.in. w obszarze klastrów energii.

(akta kontroli str. 1572-1590)

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

Opis stanu
faktycznego

Projekt poselski ustawy o inwestycjach

W uzasadnieniu projektu ustawy (druk 315 z 19 lutego 2016 r.) stwierdzono, że brak regulacji dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych stał się powodem konfliktów pomiędzy mieszkańcami a władzami gmin, bowiem urządzenia te odbierane są jako zagrożenie dla zdrowia i życia (emisja hałasu niesłyszalnego dla ucha (infradźwięki), wibracje i migotanie światła).

Minister³³ opracował projekt stanowiska wobec poselskiego projektu ustawy o *inwestycjach* i przekazał go do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów³⁴. Projekt, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu³⁵, został zdjęty z porządku obrad i w lipcu 2016 r. przekazany do archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów³⁶.

Ustawa o *inwestycjach* weszła w życie 16 lipca 2016 r. W art. 2 wprowadzono definicję legalną elektrowni wiatrowej, zgodnie z którą cała elektrownia stała się obiektem budowlanym (budowlą), a tym samym zastosowanie do niej znajdowały przepisy *Prawa budowlanego* dotyczące użytkowania obiektów budowlanych oraz katastrof budowlanych. W art. 4 ustawy określono minimalną odległość elektrowni wiatrowej o mocy większej niż moc mikroinstalacji³⁷ w rozumieniu art. 2 pkt 19 *ustawy o OZE* od budynku mieszkalnego. Odległość tą określono jako równą lub większą dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatomy (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej)³⁸. Odległość ta wymagana była również przy lokalizacji i budowie elektrowni przy formach ochrony przyrody oraz przy leśnych kompleksach promocyjnych. Wejście w życie powyższego przepisu spowodowało, że planowane do realizacji projekty, które nie zdążyły wejść w stadium postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę³⁹, nie mogły zostać zrealizowane, jeśli nie spełniały wprowadzonych

³¹ Dalej: SE.

³² Pismo z dnia 24 grudnia 2020 r, znak DOZE-IV.081.17.2020.LB.

³³ Pismo Dyrektora DEO z dnia 2 grudnia 2020 r.

³⁴ Dalej: SKRM.

³⁵ Pismo z dnia 2 grudnia 2020 r. DOZE-IV.081.11.2020.LB

³⁶ Dalej: KPRM.

³⁷ Od 16 lipca 2016 r. do 13 lipca 2018 r. była to moc większa niż 40 kW a od 14 lipca 2018 r. moc większa niż 50 kW.

³⁸ Dalej: zasada (kryterium) 10 h.

³⁹ Zgodnie z art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o *inwestycjach*.

wymogów. Regulacje nie dotyczyły tylko tych inwestycji, które przed dniem ich wejścia w życie, uzyskały decyzje o pozwoleniu na budowę (o ile zakończą się w okresie trzech lat⁴⁰).

(akta kontroli str. 471, 522, 637-644)

Spory związane z wejściem w życie ustawy o inwestycjach

Inwestorzy sygnalizowali wszczęcie sporów w arbitrażu międzynarodowym z uwagi ograniczeniem możliwości budowy elektrowni wiatrowych po wprowadzeniu przepisów ustawy o *inwestycjach*.

Jak wyjaśnił były Podsekretarz Stanu⁴¹, na mocy decyzji KPRM, w 2017 r. Ministrowi przekazano kompetencje podjęcia prac nad zmianą ustawy o *inwestycjach*. Decyzja ta była wynikiem informacji inwestorów o planowanym wszczęciu sporów w arbitrażu międzynarodowym (notyfikacja sporu) w związku z ograniczeniem budowy elektrowni wiatrowych.

(akta kontroli str. 23-28, 471-472, 905-913)

W latach 2016-2019 SP notyfikowano 18 sporów inwestycyjnych. Z formalnego punktu widzenia notyfikacja sporów była wezwaniem do ugodowego załatwienia sprawy. Dziewięciu inwestorów⁴² oszacowało kwoty odszkodowań (w różnych walutach) w łącznej kwocie 5 327 353,1 tys. zł (wyliczonej na dzień 16 grudnia 2020 r.), natomiast siedmiu inwestorów nie oszacowało wysokości odszkodowań. Z 18 notyfikowanych sporów pięć, oprócz regulacji wprowadzonych ustawą o *inwestycjach*, dotyczyło innych kwestii związanych z funkcjonowaniem OZE. Trzech inwestorów dodatkowo podniosło kwestię spadku cen zielonych certyfikatów, jeden inwestor kwestię ograniczenia obrotu turbinami wiatrowymi i kolejny likwidację spółek inwestujących w farmy wiatrowe.

Prezes Prokuratury Generalnej RP (reprezentujący SP w postępowaniach arbitrażowych) poinformował⁴³, że do 24 listopada 2020 r. z 18 notyfikowanych sporów w dwóch sprawach, wszczęto postępowania arbitrażowe, tj. z powództwa Invenenergy Group (szacowane odszkodowanie 400 000 tys. zł) dotyczy wsparcia w formie zielonych certyfikatów i regulacji wprowadzonych ustawą o *inwestycjach* oraz z powództwa Ojeocan Management Ltd - dotyczy głównie zasady 10 h (szacowane odszkodowanie 40 000 tys. zł). Rozstrzygnięcia w toczących się postępowaniach arbitrażowych planowane są najwcześniej w 2021 r.

Minister wpłacił trzy zaliczki na koszty postępowań arbitrażowych w łącznej kwocie 500 tys. euro. W latach 2018-2020, łącznie z zaliczkami, wydatki Ministra na postępowania arbitrażowe wyniosły 7 050 tys. zł. Wydatki PGRP wyniosły natomiast 4,2 tys. GBP (wsparcie kancelarii prawniczej) i 88 tys. zł (delegacje – 30 tys. zł, wydruki pism procesowych i dokumentów 58 tys. zł).

(akta kontroli str. 122-172, 177-185 i 1599-1602)

Brak ewaluacji ex post ustawy o inwestycjach i zasady 10 h

W latach 2017-2020 Minister⁴⁴ nie podejmował działań w celu zmiany art. 4 ustawy o *inwestycjach*, ze względu na liczne kontrowersje i sprzeczności społeczne odnośnie lokalizacji lądowych farm wiatrowych. Nie wykonał też ewaluacji ex post ustawy o

⁴⁰ Termin ten został wydłużony z 3 do 5 lat w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.

⁴¹ Pismo z dnia 8 grudnia 2020 r. Podsekretarz Stanu pełnił swoją funkcję do marca 2018 r.

⁴² Według informacji przekazanych w dniu 24 listopada 2020 r. przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (dalej PGRP lub Prokuratura Generalna RP).

⁴³ Pismo Dyrektora Departamentu Prawa Międzynarodowego i Europejskiego z dnia 24 listopada 2020 r. nr KR-41-1165/18/MMA

⁴⁴ Pismo Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 listopada 2020 r. DOZE-IV.081.4.2020.LB

inwestycjach, w tym wpływu przepisów ustawy na rozwój elektrowni wiatrowych oraz nie wykonał analiz dotyczących zmiany zasady 10 h. Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił⁴⁵, że zgodnie z przepisami §152 ust. 2 i 3 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*⁴⁶, uprawnienie tam zawarte jest kwestią fakultatywną, leżącą w zakresie swobody decyzyjnej kierownictwa politycznego Ministerstwa, z której nie zdecydowano się skorzystać w formie OSR ex post.

Zasada 10h, jako bariera rozwoju OZE, była przedmiotem analiz Zespołu ds. Rozwoju OZE. W *Lokalnym wymiarze energii*, rekomendowano uchylenie limitu odległościowego 10 h – alternatywnie, wprowadzenie mniej restrykcyjnej wartości lub warunkowanie budowy zgodami lokalnej społeczności.

Związek Powiatów Polskich wyjaśnił⁴⁷ że w 2019 r. informował ministra właściwego do spraw budownictwa, że zasada 10 h blokuje rozwój budownictwa mieszkaniowego.

W 2020 r. prace nad projektem zmian ustawy o *inwestycjach*, w tym zmiany zasady 10 h podjął Minister Rozwoju, Pracy i Technologii⁴⁸, który odpowiada za sprawy budownictwa. 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.

Według wyjaśnień⁴⁹ Sekretarza Stanu – Pełnomocnika Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii, który w pracach nad nowelizacją ustawy o *inwestycjach* reprezentuje Ministra, zasada 10 h powinna pozostać, jako obowiązująca, zaś ewentualna liberalizacja powinna uwzględniać udział społeczności lokalnych w procesie inwestycyjnym.

(akta kontroli str. 295, 307, 362-363, 420, 453-466, 471-472, 491-492, 984)

Moc zainstalowana w energetyce wiatrowej na lądzie

Minister nie przeprowadzał analiz wpływu zasady 10 h na obrót urządzeniami do produkcji energii elektrycznej z wiatru.

Dyrektor DOZE wyjaśnił⁵⁰, że od 2018 r. aukcje dla lądowej energetyki wiatrowej (powyżej 1 MW), generują istotny popyt na tego rodzaju urządzenia. Wynikało to z naturalnego procesu przejścia z systemu wsparcia opartego na zielonych certyfikatach na system aukcyjny. Poziom mocy zainstalowanej w energetyce wiatrowej na lądzie w 2016 r. przekroczył prognozy KPD (moc zainstalowana 5 747 MW, przy planowanej 4 060 MW). W latach 2017-2018 moc zainstalowana w energetyce wiatrowej pozostawała na zbliżonym poziomie: w 2017 r. 5 759,4 MW, w 2018 r. 5 766,1 MW. W 2019 r. moc zainstalowana osiągnęła 5 837,8 MW, co stanowiło 104% mocy prognozowanej w KPD na 2020 r.

W ocenie Dyrektora Departamentu w najbliższych kilku latach nastąpi bardzo duży przyrost mocy zainstalowanej elektrowni wiatrowych, co będzie efektem działań aukcyjnych w latach 2018–2020.

⁴⁵ Pismo z dnia 1 grudnia 2020 r. nr DOZE-IV.081.10.2020.LB.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Pismo z dnia 26 listopada 2020 r. nr Or.A.0715/229/20

⁴⁸ Dalej: MRPiT.

⁴⁹ Pismo z dnia 30 listopada 2020 r. nr BM-KR.011.3.PS.

⁵⁰ Pisma Dyrektora i Zastępcy Dyrektora Departamentu z dnia 1 i 2 grudnia 2020 r.

Według danych Agencji Rynku Energii SA⁵¹ 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 - dopływy naturalne koszt wytworzenia - 146,8 zł/MWh, najwyższe koszt wytworzenia były w elektrowniach na węgiel brunatny - 243,5 zł/MWh).

(akta kontroli str. 237-241, 449-452, 467-471, 484-490, 832-836)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister, po wprowadzeniu przepisów ustawy o *inwestycjach* regulujących lokalizację farm wiatrowych, nie monitorował skutków wprowadzenia regulacji, w tym jej wpływu na rozwój OZE. Podejmował jedynie zaradcze działania doraźne służące odblokowaniu inwestycji. Działania te oparte były na sygnałach z branży OZE w związku z grożącymi sporami arbitrażowymi.

Projekt poselski ustawy o *inwestycjach* nie zawierał OSR. Mimo sprzeciwów wobec przepisów ustawy, przekazywanych w interpelacjach poselskich, korespondencji gmin, organizacji branżowych i obywateli, Minister sam nie dokonał oceny skutków wprowadzonych przepisów. W szczególności nie ocenił i nie analizował wpływu elektrowni wiatrowych na lądzie na zdrowie i funkcjonowanie człowieka. Minister Zdrowia⁵², który wprowadzić nie miał takiego obowiązku, również w latach 2016-2020 nie wykonał takich badań i nie zlecił ich wykonania.

Minister nie analizował i nie ocenił również wpływu przepisów ustawy na wykonanie celu udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto, skalę zahamowania 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 może wystąpić po wyczerpaniu wolumenów mocy przyłączeniowej objętej pozwoleniami na budowę wydanymi przed wprowadzeniem zasady 10 h. Minister nie analizował również wpływu przepisów wprowadzonych w 2016 r. 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 skorzystał z uprawnienia wykonania ewaluacji ex post przepisów ustawy o *inwestycjach* wynikającego z § 152 ust. 2 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*. Ewaluacja przepisów ustawy o *inwestycjach*, której skutki nie musiały być oceniane na etapie projektu oraz proponowanie akceptowanych społecznie rozwiązań zmiany zasady 10 h wpisuje się wprost w zadania Ministra, wynikające z art. 128 ust. 2 ustawy o OZE.

W latach 2017-2020 do Ministra kierowane były przez inwestorów i przedstawicieli branży uwagi wskazujące na zahamowanie inwestycji w energetyce wiatrowej. Dopiero w 2020 r. kwestię zasady 10 h jako bariery rozwoju OZE przeanalizowano w ramach prac Zespołu ds. Rozwoju OZE. W *Lokalnym wymiarze energii* rekomendowano uchylenie limitu odległościowego 10 h, alternatywnie wprowadzenie mniej restrykcyjnej wartości lub warunkowanie budowy zgodami lokalnej społeczności.

(akta kontroli str. 418-419, 471-472, 558-567)

OCENA CZĄSTKOWA

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

⁵¹ Dalej: ARE.

⁵² Pismo Sekretarza Stanu w MZ z dnia 30 listopada 2020 r. nr ZPŚ.0910.1.2020.

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). 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.

OBSZAR

2. Działania w zakresie likwidowania barier w rozwoju OZE

2.1. Zmiany przepisów w celu usuwania barier administracyjno-prawnych w rozwoju OZE

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 128 ust. 2 pkt 3 ustawy o OZE Minister był zobowiązany do podejmowania działań mających na celu usprawnienie procedur administracyjnych związanych z prowadzeniem procesu inwestycyjnego w zakresie instalacji OZE oraz usuwaniem barier mogących ograniczyć wzrost pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych i ich wykorzystania. Najistotniejsze zmiany w ustawodawstwie regulującym wytwarzanie energii w badanym okresie nastąpiły w drodze nowelizacji ustawy o OZE, które zostały przeprowadzone w 2018 i 2019 r.

Nowelizacja z 7 czerwca 2018 r.

Projekt nowelizacji ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw, wraz z uzasadnieniem i OSR w dniu 27 czerwca 2017 r. został skierowany do uzgodnień międzyresortowych i społecznych. Po procesie opiniowania oraz dwóch konferencjach uzgodnieniowych, w styczniu 2018 r. Ministerstwo przedstawiło stanowisko do zgłoszonych 418 uwag.

Prezes URE, jak i organizacje branżowe pozytywnie ocenili kierunek zaproponowanych zmian wskazując, że znajdują w nich odzwierciedlenie wcześniej zgłaszane postulaty. W wyniku wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. wprowadzono regulacje mające wpływ na rozwój inwestycji OZE, w tym:

- zwiększono maksymalną moc mikroinstalacji z 40 kW do 50 kW;
- dokonano zmiany wartości granicznych małej instalacji z 40 kW i 200 kW do odpowiednio 50 kW i 500 kW;
- zwiększono moc minimalną dla instalacji OZE podlegających koncesjonowaniu z 200 kW do 500 kW;
- nałożono na sprzedawcę zobowiązanego obowiązek pokrycia kosztów bilansowania handlowego w przypadku instalacji 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 możliwości przedłużania 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;
- doprecyzowano definicję i zakres działalności SE oraz otwarto katalog elementów umowy o świadczenie usług dystrybucyjnych, zawieranej pomiędzy SE a OSD;
- dla wytwórców energii elektrycznej w instalacjach hydroenergetycznych i biogazowych wprowadzono nową formę wsparcia w postaci systemu stałej, gwarantowanej ceny zakupu⁵³;
- wprowadzono nowy podział koszyków aukcyjnych, kształtując je względem rodzajów 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. 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 miało nastąpić 30 czerwca 2021 r.
- umożliwiono udział w systemach wsparcia instalacjom: hybrydowym oraz zmodernizowanym. Zgłoszenie KE środka pomocowego pn. „Rozwój hybrydowych instalacji OZE i modernizacja istniejącej infrastruktury wytwórczej” (nr sprawy Komisji SA.50669) nastąpiło w dniu 16 marca 2018 r. Po dokonaniu wstępnej analizy Komisja uznała, że wniosek jest niekompletny i zwróciła się o jego uzupełnienie. W dniu 5 września 2018 r. władze polskie zawiesiły procedowanie 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.

Do projektu ustawy UC27 zostały zgłoszone projekty rozporządzeń wykonawczych Ministra – delegacja do ich wydania została zawarta w art. 61, 72, 74 ust. 3 i 77 ust. 1b zmienianej ustawy o OZE⁵⁴. Projekty aktów wykonawczych zostały opublikowane na stronie RCL w marcu 2018 r., na etapie prac legislacyjnych SKRM nad projektem ustawy UC27.

(akta kontroli str. 93-96, 1050-1126, 1145-1170, 1318-1351 i 1368-1375)

W kwestii wprowadzenia systemów FIT/FIP tylko dla instalacji hydroenergetycznych i biogazowych Dyrektor DOZE wyjaśnił⁵⁵, że Ministerstwo nie zlecało, jak również

⁵³ W oparciu o rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 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.

⁵⁴ W sprawach: wymagań dotyczących sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji ilości energii elektrycznej lub ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii; maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2019 r., szczegółowego katalogu kosztów kwalifikowanych wybudowania nowej referencyjnej instalacji odnawialnego źródła energii; 4/ ceny referencyjnej energii elektrycznej z OZE w 2019 r. oraz okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcje w 2019 r.

⁵⁵ Pismo znak: DEO-IV.081.2.2020.LB z dnia 23 listopada 2020 r.

samo nie wykonywało analiz wskazujących, jakiego rodzaju źródła OZE należy objąć tymi systemami. W kwestii nieobjęcia tymi systemami wytwórców wykorzystujących do wytworzenia energii elektrycznej energię wiatru na lądzie i energię promieniowania słonecznego, Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że dla tych technologii sprawdzonym i skutecznym systemem był system aukcyjny i z tego powodu nie zachodziła potrzeba uwzględniania ich w ramach systemów FIT/FIP.

(akta kontroli str. 93-96, 1129 i 1139-1141, 1732-1779)

Nowelizacja z 19 lipca 2019 r.

Ministerstwo w lutym 2019 r. przygotowało projekt nowelizacji ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw (UD477). Został on skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych w dniu 28 lutego 2019 r. W uzasadnieniu do projektu podano, że jego celem jest przyjęcie przepisów umożliwiających przeprowadzenie aukcji w 2019 r. Z uwagi na „pilną potrzebę wprowadzenia projektowanych zmian”, Ministerstwo wyznaczyło kilkudniowy termin na zgłaszanie uwag (do 7 marca 2019 r.). W ramach konsultacji publicznych zgłoszono około 300 uwag. Ministerstwo wskazało, że część zaproponowanych zmian będzie przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Podmioty biorące udział w konsultacjach społecznych podnosiły, że zmiany ustawy o OZE nie są poprzedzone odpowiednio długą, rzeczową konsultacją z uwzględnieniem opinii wszystkich zainteresowanych środowisk. Wskazały, że wprowadzanie zmian w przepisach w tak krótkich odstępach czasowych, bez gruntownej analizy uwzględniającej szereg aspektów związanych z rozwojem sektora OZE, nie przyczynią się do wypracowania w miarę trwałych, obiektywnych i efektywnych zasad. Podmioty uczestniczące w rynku OZE zauważyły również, że liczne zmiany są wprowadzane bez należytej konsultacji w formie poprawek w końcowym etapie prac parlamentarnych.

Prezes URE w uwagach do projektu zauważył m.in., że część przepisów niewymagających pilnego uchwalenia wymaga gruntownej analizy i korekty gdyż nadal nie usuwa dotychczasowych niejednoznaczności interpretacyjnych niektórych regulacji. Zaproponował przerehabilitowanie projektu tak, aby zapewnić jak najszybsze wejście w życie przepisów niezbędnych do przeprowadzenia aukcji w 2019 r. (tj. określających: ilości i wartości energii podlegającej sprzedaży i dopuszczalny tryb przeprowadzania i rozstrzygania aukcji oraz możliwości prolongaty terminu ważności umów przyłączeniowych). Propozycja Prezesa URE nie została uwzględniona. Zastępca Dyrektora DOZE wyjaśnił⁵⁶, że procedowane zmiany miały charakter dostosowujący, nie były rewolucyjne, ale były istotne dla prawidłowości całego procesu inwestycyjnego. Dzielenie procesów legislacyjnych poprzez wyodrębnienie niektórych elementów do odrębnej regulacji nie zostało uznane za właściwe.

(akta kontroli str. 1323-1351 i 1383-1392)

Ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2019 r. m.in.:

- 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 niezrealizowania warunków konkurencyjności we wszystkich kosztach aukcyjnych);
- doprecyzowano przepisy dotyczące systemu aukcyjnego (rozliczanie ujemnego oraz dodatniego salda z operatorem rozliczeń);

⁵⁶ Pismo z 30 listopada 2020 r., znak DOZE-IV.081.7.2020.LB.

- wprowadzono zmiany umożliwiające precyzyjniejsze określenie daty pierwszej sprzedaży energii elektrycznej do sieci w ramach systemu aukcyjnego;
- wprowadzono przepisy przejściowe określające maksymalną ilość i wartość energii elektrycznej, stanowiące podstawę do przeprowadzenia aukcji w 2019 r.;
- wprowadzono przepisy wspierające rozwój prosumenckiego wytwarzania energii elektrycznej poprzez m.in. doprecyzowanie zasad przyłączania do sieci elektroenergetycznej mikroinstalacji, zliberalizowanie zasad budowy małych instalacji oraz mikroinstalacji, wprowadzenie możliwości sprzedaży energii elektrycznej przez wytwórców dysponujących mikroinstalacjami na zasadach innych niż sprzedawca zobowiązany, wprowadzenie możliwości przechodzenia nadwyżek na kolejne okresy rozliczeniowe⁵⁷;
- wprowadzono przepisy zaliczające SE (działające na terenie gminy wiejskiej i miejsko-wiejskiej, lub trzech takich gmin bezpośrednio ze sobą sąsiadujących) do prosumenckiego systemu opustów. Przewidziano możliwość korzystania z opustu w stosunku niższym (1 do 0,6), niż dla pozostałych prosumentów;
- zwiększono moc zainstalowaną instalacji objętych systemem FIP do 2,5 MW⁵⁸, podwyższono stałą cenę zakupu w systemie FIT do 95% ceny referencyjnej, a także dopuszczono 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).

(akta kontroli str. 93-94, 1142-1144 i 1191-1196, 1654-1731)

NIK zwraca uwagę na krótkie terminy (kilku lub kilkunastodniowe) wyznaczane przez Ministra na opiniowanie projektowanych zmian prawa w procesie konsultacji publicznych. Spotkało się to z krytyką ze strony podmiotów, które z tego powodu nie miały możliwości w rzetelny sposób odnieść się do regulowanej materii. O złożoności problemów jakie napotykają podmioty działające w branży OZE świadczy liczba i treść uwag zgłaszanych do projektów zmian ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw w 2018 r. i 2019 r. (odpowiednio około 418 i 300).

Akty wykonawcze wynikające z ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.

Cześć rozwiązań przyjętych w drodze nowelizacji ustawy o OZE oraz ustawy *Prawo energetyczne* wymagała wydania przepisów wykonawczych, których celem miała być szczegółowa regulacja rozwiązań technicznych dla mikroinstalacji, prosumentów i SE.

Do zakończenia kontroli nie zostały wydane następujące akty wykonawcze:

- w sprawie dokonywania rejestracji, bilansowania i udostępniania danych pomiarowych oraz rozliczeń prosumentów energii odnawialnej (podstawa: art. 4 ust. 14 ustawy o OZE);
- w sprawie wymagań technicznych, warunków przyłączenia oraz współpracy mikroinstalacji z systemem elektroenergetycznym (podstawa: art. 9 ust. 4a ustawy *Prawo energetyczne*);

⁵⁷ Zmiany mające na celu eliminację barier utrudniających rozwój prosumenckiego modelu produkcji energii z OZE były wynikiem prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Ułatwienia Inwestycji w Prosumenckie Instalacje OZE, powołanego Zarządzeniem nr 16 Prezesa Rady Ministrów z 6 lutego 2019 r. i pracującego pod przewodnictwem Ministra Przedsiębiorczości i Technologii.

⁵⁸ Dla instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej wyłącznie biogaz rolniczy, biogaz pozyskany ze składowiska odpadów, biogaz pozyskany z oczyszczalni ścieków, inny biogaz oraz hydroenergię.

- w sprawie dokonywania rejestracji, bilansowania i udostępniania danych pomiarowych oraz rozliczeń spółdzielni energetycznych (podstawa: art. 38c ust. 14 ustawy o OZE).

Do przygotowania i wydania powyższych aktów był zobowiązany Minister⁵⁹ w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki – w przypadku dwóch pierwszych wymienionych rozporządzeń lub z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi – w przypadku trzeciego rozporządzenia. Projekty rozporządzeń nie zostały załączone do projektu procedowanej ustawy nr UD477⁶⁰ gdyż, jak wyjaśnił Minister⁶¹, projekt w pierwotnej zgłaszanej do uzgodnień wersji, nie obejmował kwestii dotyczących tych rozporządzeń, a zagadnienia dotyczące prosumentów energii odnawialnej oraz SE zostały wprowadzone dopiero na etapie prac Rady Ministrów, w drodze autopoprawki z dnia 25 czerwca 2019 r. Publikacja projektów rozporządzeń nastąpiła w dniu 15 maja 2020 r. i tego samego dnia przekazano je do uzgodnień resortowych i konsultacji społecznych. W wyniku przeprowadzonych konsultacji wpłynęło prawie 200 uwag (o charakterze merytorycznym) do każdego z projektów rozporządzeń.

Zastępca Dyrektora DOZE wyjaśnił⁶², że w toku uzgodnień międzyresortowych, w wyniku zalecenia wydanego przez RCL⁶³ należało także skorelować brzmienie przepisów oraz ujednolicić terminologię rozporządzeń dotyczących SE i prosumentów. Zmiany i nowe rozwiązania wymagały następnie uzyskania akceptacji przez resorty, z którymi akty te miały być przyjmowane. W związku z powyższym uzgodnienia wydłużyły się i nowe projekty rozporządzeń zostały opublikowane przez Ministerstwo w dniach 17 i 18 grudnia 2020 r. Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił również⁶⁴, że system opustów dla SE nie wymaga notyfikacji KE, gdyż pozostaje neutralny z punktu widzenia pomocy publicznej, jak również neutralny jest mechanizm w zakresie sprzedaży energii elektrycznej.

Do zakończenia kontroli w wykazie SE prowadzonym przez Dyrektora Generalnego KOWR nie zostały zamieszczone dane żadnej spółdzielni.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Klimatu i Środowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶⁵, jak również Zastępcy Dyrektora DOZE⁶⁶, wynika, że brak rozporządzenia określającego szczegółowy sposób dokonywania rozliczeń wobec SE i poszczególnych jej członków może być elementem, który utrudnia podejmowanie decyzji przez lokalne społeczności odnośnie założenia spółdzielni. Założenie SE wymaga inicjatywy i porozumienia na poziomie potencjalnych jej członków, tj. rolników, innych mieszkańców obszarów wiejskich, przedsiębiorców, JST. Kolejnym etapem jest dopiero sam proces inwestycyjny, w przypadku, jeśli na obszarze spółdzielni nie istnieją instalacje OZE. Odnośnie rozporządzenia dotyczącego mikroinstalacji, zasadniczym problemem merytorycznym, wpływającym na czas jego procedowania, była m.in. kwestia zaproponowania akceptowalnych i jednolitych dla wszystkich OSD szczegółowych wymagań technicznych w zakresie przyłączania mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej oraz warunków jej współpracy z systemem elektroenergetycznym. W ramach prac nad powyższymi

⁵⁹ Minister do spraw energii, a następnie od 29 lutego 2020 - minister właściwy do spraw klimatu (w związku z nowelizacją ustawy o OZE, wynikającą z art. 79 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działalności administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2020 r. poz. 284).

⁶⁰ Stosownie do § 72 ust. 2 pkt 3 *Regulaminu prac Rady Ministrów* do projektu ustawy składanej do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą dołącza się - jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych - projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji.

⁶¹ Pismo z dnia 24 grudnia 2020 r., znak DOZE-IV.081.17.2020.LB.

⁶² Pismo z 30 listopada 2020 r., znak DOZE-IV.081.7.2020.LB.

⁶³ Pismo z dnia 15 czerwca 2020 r., znak: RCL.DPPRI.555.130/2020.

⁶⁴ Pismo z dnia 22 grudnia 2020 r., znak DOZE-IV.081.16.2020.LB.

⁶⁵ Pismo 3 grudnia 2020 r., znak KS.eb.0910.1.2020. Dalej: MRIRW.

⁶⁶ Pismo z dnia 22 grudnia 2020 r., znak DOZE-IV.081.16.2020.LB.

projektami przeprowadzono robocze konsultacje z OSD i sprzedawcami celem wypracowania rozwiązań, które w jak najmniejszym stopniu przyczynią się do obciążenia finansowego tychże podmiotów, a tym samym nie wpłyną na wzrost cen energii dla odbiorców końcowych.

(akta kontroli str. 1191-1196, 1529-1551, 1651-1652)

W piśmie z dnia 29 maja 2020 r.⁶⁷ Prezes URE wskazał na wzajemny brak spójności pomiędzy przyjętymi rozwiązaniami w tych regulacjach. Uwagi URE zostały uwzględnione.

(akta kontroli str. 1558-1562)

Regulacje wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. oraz ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2019 r., a także projekty trzech procedowanych aktów wykonawczych niwelują większość barier w rozwoju OZE wyszczególnionych w opisanych w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia analizach, które opracowano przed 1 września 2019 r.

Projekt ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych

Projekt ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych został przekazany do konsultacji społecznych w styczniu 2020 r. (projekt z 23 grudnia 2019 r.). Wcześniejsze uzgodnienia wewnątrzresortowe przeprowadzono w listopadzie 2019 r. Projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 listopada 2020 r., a w dniu 3 grudnia 2020 r. został on skierowany do dalszego procedowania w Sejmie. W dniu 17 grudnia 2020 r. Sejm uchwalił ustawę o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych.

(akta kontroli str. 1556-1557)

Likwidacja barier sygnalizowanych w raportach Prezesa URE

Część problemów sektora OZE, które były sygnalizowane w *Raportach* Prezesa URE została uwzględniona w drodze powyżej wskazanych dwóch zmian ustawy o OZE. Dodatkowo w porządku prawnym zostały uwzględnione uwagi Prezesa URE dotyczące:

- zmiany art. 7 ust. 5 *Prawa energetycznego*, tak, aby wskazywał, że publicznoprawny obowiązek finansowania przez przedsiębiorstwa energetyczne (zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej) budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie, dotyczy tych inwestycji, które zostały umieszczone w założeniach i planach zaopatrzenia w energię elektryczną przygotowanych przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 19 i 20 ww. ustawy);
- obniżenia wysokości kary za niezłożenie przez wytwórcę energii elektrycznej w małej instalacji sprawozdania kwartalnego (art. 168 pkt 11 ustawy o OZE) z wysokości 10,0 tys. zł do 1 tys. zł, (art. 170 ust. 4 ustawy o OZE).

(akta kontroli str. 1324-1326)

Procedowane zmiany ustawy o OZE

Do zakończenia kontroli Ministerstwo kontynuowało rozpoczęte w połowie 2020 r. prace legislacyjne dotyczące nowelizacji ustawy o OZE. Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy (UD107) przewidują m.in.:

- zniesienie obowiązku uzyskiwania koncesji dla instalacji OZE o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW (z 0,5 MW) lub mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu do 3 MW (z 0,9 MW);

⁶⁷ Znak DPR.023.53.2020.BTe.

- przedłużenie obowiązywania systemu FIT/FIP oraz systemu aukcyjnego z 30 czerwca 2021 r. do 30 czerwca 2026 r., tj. o pięć lat. Naczelnik Wydziału w Departamencie poinformował, że nie skierowano jeszcze wniosku o notyfikację wsparcia, mającego obowiązywać po 30 czerwca 2021 r.;
- zmianę sposobu określania łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej instalacji OZE, determinującej udział we właściwym koszyku aukcyjnym.

Ponadto kwestie wdrażania modelu prosumenta zbiorowego oraz prosumenta wirtualnego były realizowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki – prace analityczne jeszcze nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 1529-1551)

NIK zwraca uwagę, że częstotliwość wprowadzanych zmian w przepisach prawnych regulujących rynek OZE, wprawdzie przyczynia się do poprawy funkcjonowania przedsiębiorców na tym rynku, ale nie pozwala producentom energii elektrycznej w tych instalacjach działać w warunkach przewidywalności i stabilności otoczenia prawnego oraz zwiększa ryzyko inwestycyjne.

(akta kontroli str. 1783-1784)

Zmiany ustawy o inwestycjach na mocy ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.

W Ministerstwie w czerwcu 2017 r. rozpoczęto 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). Projektowane zmiany były odpowiedzią na sygnalizowane przez gminy, inwestorów i organizacje branżowe bariery rozwoju tych źródeł związane m.in. z wysokością podatku od nieruchomości. Przed wejściem w życie ustawy o *inwestycjach* podatek od nieruchomości naliczano od części budowlanych elektrowni z wyłączeniem części uznawanych za techniczne. Wprowadzone ustawą definicje elektrowni wiatrowej i budowli umożliwiły naliczanie podatku od całego urządzenia, łącznie z elementami technicznymi, tj. turbiną. Niektóre gminy na 2017 r. i na 2018 r. planowały i pobierały dochody z tytułu podatku od nieruchomości bazując na definicji elektrowni wiatrowej, jako budowli wprowadzonej ustawą o *inwestycjach*, która nie była ustawą podatkową.

Według opinii Ministra z 16 września 2019 r.⁶⁸ zmiana ustawy o *inwestycjach* spowodowała znaczący (trzy, czterokrotny) wzrost podatku od nieruchomości, który negatywnie wpływał na opłacalność prowadzonej działalności gospodarczej producentów energii z wiatru na lądzie.

Prokuratoria Generalna RP wyjaśniła⁶⁹, że nie dysponuje informacjami ile w latach 2017-2018 spraw sądowych i o jakiej wartości sporów inwestorzy wytoczyli gminom z tytułu zwiększonego od 1 stycznia 2017 r. wymiaru podatku od nieruchomości.

W opracowanym w Ministerstwie projekcie zmian zaproponowano m.in. zmianę definicji elektrowni wiatrowych i budowli (art. 2 pkt 1), ograniczenie stosowania zasady 10 h przy lokalizacji budynków mieszkalnych, poprzez lokowanie budynków w odległości zależnej od oddziaływania akustycznego elektrowni wiatrowej (art. 2 pkt 2), usprawnienie zmiany pozwoleń na budowę wydanych bez zastosowania zasady 10 h przed dniem wejścia w życie ustawy o *inwestycjach* (art. 2 pkt 2). Do projektu ustawy o *zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*, przekazanego w dniu 26 marca 2018 r. Marszałkowi Sejmu RP nie załączono opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W OSR projektu nie oszacowano skutków finansowych zmniejszenia dochodów gmin

⁶⁸ Pismo Ministra Energii z 16 września 2019 r. do Trybunału Konstytucyjnego.

⁶⁹ Pismo z dnia 24 listopada 2020 r. znak: KR-4-1165/18/MMA

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*. W projekcie zmiany ustawy o *OZE oraz niektórych innych ustaw* nie przewidziano również rekompensat dla gmin, które na 2018 r. zaplanowały dochody bazując na definicji elektrowni wiatrowej obowiązujące od lipca 2016 r.

W sprawie niewykonania dyspozycji art. 50 ust. 1, 2 i 3 ustawy o *finansach publicznych* w zakresie obowiązków oszacowania w OSR wpływu projektu na finanse publiczne, na dochody lub wydatki JST Minister wyjaśnił⁷⁰, że może jedynie domniemywać, iż zaistniała sytuacja zwiększenia dochodów z tytułu opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości w 2018 r. była niezamierzona i nie wiązała się z przekazaniem gminom dodatkowych zadań. Stąd podejście wyeliminowania niezamierzonego skutku podatkowego nie powodowało konieczności rekompensowania skutków zmiany poziomu dochodów lub wydatków JST.

Były Dyrektor Departamentu Energii Odnawialnej i Rozproszonej wyjaśnił⁷¹, że podjęto próbę oszacowania skutków projektowanych zmian. Przeprowadzono ankietę a także próbowano pozyskać informacje z Ministerstwa Finansów. W efekcie, okazało się, że sytuacja nie jest jednorodna i jednoznaczna. Niektóre jednostki samorządu stosowały dawne zasady naliczania podatków, inne weszły w spór, który nie był jeszcze wówczas rozstrzygnięty. Z kolei, niektórzy właściciele elektrowni wiatrowych zmienili podstawę opodatkowania, dokonując odpisów amortyzacyjnych. To z kolei spotkało się z roszczeniami samorządów. Jednocześnie rosło zagrożenie niekorzystnych rozstrzygnięć arbitraży międzynarodowych, stąd też presja czasu oraz porównanie potencjalnych kosztów dla SP z tytułu niekorzystnych rozstrzygnięć arbitraży (zagrożenie wielomiliardowe) vs ewentualne roszczenia kilkunastu gmin na poziomie o kilka rzędów wielkości niższym. Próby oszacowania łącznych kosztów skończyły się niepowodzeniem, jednak w efekcie wprowadzenia nowelizacji ustawy o *OZE* uniknięto znacznie większego ryzyka – większość pozwów została przez inwestorów zaniechana.

Były Dyrektor Departamentu w kwestii uzyskania opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wyjaśnił⁷² m.in., że projekt ustawy został skierowany do Komisji Wspólnej, jednak Komisja nie podjęła dyskusji nad projektem, utrzymując, że skoro nie jest on zaopiniowany przez SKRM – nie stanowi podstawy do podjęcia rozmów. Z kolei po zaopiniowaniu przez SKRM projekt był już na ścieżce legislacyjnej.

(akta kontroli str. 28, 93-96, 177, 417-418 917-921, 928-1035, 1043-1045)

Na mocy przyjętej przez Sejm w dniu 7 czerwca 2018 r. ustawy o *zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* zmieniono definicje elektrowni wiatrowej i budowli z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 r. (art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1, art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej). Doprecyzowano również przepisy dotyczące remontu elektrowni wiatrowych niespełniających wymagań 10 h (art. 3 pkt 4), wydłużono do 16 lipca 2021 r. ważność pozwoleń na budowę inwestycji, które mogły być budowane bez zachowania zasady 10 h (zmiana w art. 3 pkt 5 lit. a okresu przejściowego z trzech na pięć lat). Przewidziano także uprawnienie wprowadzenia zmian do pozwolenie na budowę elektrowni (art. 3 pkt 5 lit. b) oraz wydłużono czas na uchwalenie planów miejscowych, przewidujących lokalizację budynków mieszkalnych na podstawie przepisów dotychczasowych, czyli bez zachowania

⁷⁰ Pismo z dnia 27 listopada 2020 r. znak: DOZE-IV.081.4.2020.LB

⁷¹ Pismo przesłane w dniu 18 grudnia 2020 r.

⁷² Pismo z dnia 4 grudnia 2020 r.

zasady 10 h (zmiana art. 3 pkt 6 lit. b wydłużyła okres uchwalenia planu z 36 na 72 miesiące).

W ustawie o zmianie ustawy o OZE z 2019 r. wydłużono termin ważności pozwoleń na budowę o dodatkowe trzy lata dla lądowych elektrowni wiatrowych, które nie mogły zostać wybudowane, ponieważ nie spełniały wymogu 10 h (art. 5), tj. lokalizacje elektrowni mogły zostać wykorzystane do budowy farm wiatrowych pod warunkiem, że uzyskają pozwolenie na użytkowanie do dnia 16 lipca 2024 r. (wcześniej datą graniczna był 16 lipca 2021 r.). W przypadku nieuzyskania pozwolenie na użytkowanie do tej daty pozwolenie wygasło.

(akta kontroli str. 93-96, 645-688, 800-831)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego⁷³ w sprawie wprowadzenia z mocą wsteczną definicji elektrowni wiatrowej i budowli

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 22 lipca 2020 r. (K-4/2019) orzekł, w sprawie z wniosku Rad Gmin Świecie i Kobylnica, że 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*). Zgodnie z wyrokiem TK przepis ten, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dz. U. tj. z dniem 5 lutego 2022 r. Zgodnie z wyrokiem TK w okresie odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji ustawodawca ma obowiązek doprowadzić do stanu zgodnego z Konstytucją, co będzie wymagało ustanowienia odpowiednich rozwiązań ustawowych i zrekompensowania gminom strat poniesionych w następstwie wprowadzenia z mocą wsteczną regulacji wpływającej na obniżenie ich dochodów. Minister do grudnia 2020 r. nie oszacował wysokości rekompensat dla gmin i nie podjął prac nad projektem zmiany ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw w celu wykonania wyroku TK. Dyrektor Departamentu Prawnego w Ministerstwie w dniu 22 sierpnia 2020 r. przekazał wyrok TK do DOZE z uwagą pilnego podjęcia prac nad zmianą ustawy, która powinna zawierać przepisy określające mechanizm obliczenia i przyznania gminom rekompensaty za straty poniesione wskutek retroaktywności przepisów prawa. W dniu 17 listopada 2020 r. Minister, zgodnie z właściwością, przekazał Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej⁷⁴ wyrok TK w celu opracowania projektu zmiany ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw. Minister FFIPR, uznał że nie jest właściwy w sprawie opracowania projektu zmian powyższej ustawy i w dniu 4 grudnia 2020 r. przekazał Prezesowi RM wniosek o rozstrzygnięcie sporu pomiędzy członkami RM w tej kwestii.

Podsekretarz Stanu w MFFiPR wyjaśnił⁷⁵, że w projekcie ustawy budżetowej na 2021 r., w ramach części 47 - *Energia* oraz w ramach części 83 - *Rezerwy celowe*, nie zostały zabezpieczone środki przeznaczone na wypłatę rekompensat dla gmin, ze względu na brak zgłoszenia zapotrzebowania przez Ministra. Z wyjaśnienia Podsekretarza Stanu wynika również, że MFFiPR nie dysponuje danymi, na podstawie których można oszacować wielkość utraconych przez gminy dochodów z tytułu opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości.

(akta kontroli str. 417-418, 422-424, 428-438, 568-577)

⁷³ Dalej: TK.

⁷⁴ Dalej: Minister MFFiPR.

⁷⁵ Pismo z dnia 4 grudnia 2020 r. nr PG2.6050.69.2020

2.2. Działania w zakresie likwidacji barier technicznych rozwoju OZE

Opis stanu faktycznego

Podmioty uczestniczące w rynku OZE wskazywały na utrudnienia ekonomiczno-techniczne⁷⁶, takie jak:

- 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 – art. 7 ust. 1 *Prawa energetycznego*);
- niedostateczne zdolności przesyłowe sieci dla przyłączenia wszystkich podmiotów ubiegających się o przyłączenia, a także słabo rozwiniętą lub brak infrastruktury sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej, w szczególności na obszarach wiejskich;
- braku warunków ekonomicznych przyłączenia do sieci;
- ograniczenie możliwości zwiększenia mocy zainstalowanej instalacji – po wygranej aukcji, z uwagi na niejednolite stanowisko w zakresie wymogów związanych z miejscem przyłączenia instalacji (wyprowadzenie mocy).

(akta kontroli str. 1393-1414)

Zastępca Dyrektora DOZE wyjaśnił⁷⁷, że ogólny stan techniczny sieci dystrybucyjnych wymaga ciągłej poprawy i nie w każdym miejscu pozwala na szybkie przyłączenie mocy. Każdorazowo jednym z priorytetów przy podłączaniu kolejnego użytkownika do sieci, a w szczególności wytwórcy o niesterowalnej charakterystyce wytwarzania energii, jest ocena pod względem zapewnienia bezpieczeństwa sieci, co reguluje art. 7 *Prawa energetycznego*. Ograniczone możliwości finansowania inwestycji, powodują konieczność priorytetyzacji działań i rozłożenia ich w czasie.

W 2018 r. Polskie Sieci Energetyczne SA⁷⁸ wykonały planowane nakłady inwestycyjne na poziomie 1 810 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 6 407 mln zł (wzrost o 5,1% w stosunku do nakładów planowanych na 2018 r. w wysokości 6 095 mln zł – dane w cenach bieżących dla 2018 r.).

Na inwestycje sieciowe w elektroenergetyce w latach 2020-2025 zaplanowano wydatkowanych prawie 52 mld złotych.

(akta kontroli str. 1529-1553)

Pełnomocnik ds. OZE wskazał⁷⁹, że w celu zapewnienia elastyczności sieci Minister prowadzi prace legislacyjne dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy *Prawo energetyczne* oraz ustawy o *odnawialnych źródłach energii*, zawierające propozycje implementacji przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE. Nowelizacja ma zapewnić zdolność systemu elektroenergetycznego do reagowania na zmiany zachodzące w systemie, zarówno na płaszczyźnie technicznej, jak i zachowań użytkowników tego systemu, przy utrzymaniu stabilnej pracy sieci i dotrzymaniu parametrów jakości oraz niezawodności dostaw.

⁷⁶ Raporty Prezesa URE z 2017 i 2019 r.

⁷⁷ Pismo z 22 grudnia 2020 r., znak DOZE-IV.081.16.2020.LB.

⁷⁸ Dalej: PSE.

⁷⁹ Pismo z 30 listopada 2020 r., znak BM-KR.011.3.PS.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy *Prawo energetyczne*, który miał zostać przekazany do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych na przełomie 2020 i 2021 r. zaproponowano 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);
- uzupełnienie zadania OSD w zakresie elastyczności systemu (art. 9c ust. 3);
- 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).

(akta kontroli str. 294-308)

2.3. Efekty działań Ministra w zakresie likwidowania barier

Opis stanu
faktycznego

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). Obejmowały one wytworzenie w latach 2017-2035 ponad 209,2 TWh⁸⁰ energii elektrycznej o łącznej wartości około 50,7 mld zł (z zaoferowanej do sprzedaży 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 technologii⁸¹ 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 sprzedaż⁸². 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 energii⁸³). W wyniku przeprowadzonych w latach 2016-2018 aukcji wsparciem objęto ponad 2 000 instalacji o mocy zainstalowanej przekraczającej 5 GW.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DOZE⁸⁴ elementami, które mogły mieć wpływ na brak zainteresowania niektórymi aukcjami, mógł być fakt wprowadzenia mechanizmu FIT/FIP dla instalacji hydroenergetycznych oraz trudny proces przygotowania inwestycji w przedmiotowe źródła wynikający z ograniczeń środowiskowych.

Spośród 19 nierozstrzygniętych w latach 2018-2020 aukcji⁸⁵ 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

⁸⁰ Terawat. 1 Terawat = 1 000 000 MW.

⁸¹ Z ogłoszonych w latach 2018-2020 sześciu aukcji dla tych technologii, wszystkie zostały rozstrzygnięte.

⁸² W aukcjach dla instalacji o mocy nie większej niż 1 MW: AZ/6/2018 z uwagi na brak w ówczesnym czasie projektów fotowoltaicznych tej skali, zwyciężyły wyłącznie elektrownie wiatrowe (31) a uzyskana cena 1 MWh wyniosła 158 zł, AZ/9/2019 – zwyciężyły wyłącznie elektrownie fotowoltaiczne.

⁸³ Do aukcji przekwalifikowano 5 projektów.

⁸⁴ Pismo znak: DOZE-IV.081.8.2020.LB z dnia 1 grudnia 2020 r.

⁸⁵ Powodem nierozstrzygnięcia aukcji było niezłożenie wymaganej art. 78 ust. 5 ustawy o OZE liczby ofert, tj. mniej niż trzy oferty.

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.⁸⁶

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił⁸⁷, że 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 zaświadczeniami⁸⁸, 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.

(akta kontroli str. 1129-1130, 1139-1140, 1178-1187 i 1787-1788)

Zastępca Dyrektora Departamentu Klimatu i Środowiska MRiRW wyjaśnił⁸⁹, że brak zainteresowania aukcjami w latach 2018-2019 dla instalacji wykorzystujących biogaz rolniczy mógł być spowodowany głównie: okresem oczekiwania przez inwestorów na określenie cen referencyjnych, nie uwzględnieniem w wysokości cen referencyjnych 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.

(akta kontroli str. 1190 i 1195-1196)

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.

(akta kontroli str. 1800)

W latach 2018-2019 Prezes URE wydał łącznie 413 zaświadczeń o możliwości sprzedaży energii elektrycznej po stałej cenie zakupu (w systemie FIT/FIP) dla instalacji o łącznej mocy zainstalowanej 117,15 MW, w tym 343 zaświadczenia dla instalacji o mocy 72,95 MW wykorzystujących hydroenergię, 40 zaświadczeń dla instalacji o mocy 21,92 MW wykorzystujących biogaz pozyskany ze składowiska odpadów i 30 zaświadczeń dla instalacji o mocy 20,28 MW wykorzystujących biogaz rolniczy (w tym w wysokosprawnej kogeneracji).

(akta kontroli str. 1801-1804)

Art. 72 ustawy o OZE zobowiązywał Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, w terminie do 31 października każdego roku, maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej, jaka mogła zostać sprzedana na aukcji w następnym roku kalendarzowym. Nie dotyczyło to aukcji organizowanych w 2018 r. i 2019 r., ponieważ te dane podano bezpośrednio w ustawie o *zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* i w ustawie o *zmianie ustawy o OZE z 2019 r.* Natomiast ilość i wartość energii elektrycznej, jaka miała zostać sprzedana na aukcji w 2020 r., określono

⁸⁶ Wszystkie dotyczyły instalacji wykorzystujących biogaz rolniczy do wytwarzania energii elektrycznej.

⁸⁷ Pismo znak: BDG.SOPiK.090.6.5.2020.MSzS z dnia 14 grudnia 2020 r.

⁸⁸ Zgodnie z art. 76 ust. 1 ustawy o OZE Prezes URE wydaje zaświadczenie o dopuszczeniu do aukcji, po przeprowadzeniu procedury oceny formalnej, o której mowa w art. 75 ustawy o OZE.

⁸⁹ Pismo znak: KS.eb.0910.1.2020 z 3 grudnia 2020 r.

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.⁹⁰

Natomiast art. 77 ust 3 ustawy o OZE zobowiązywał ministra właściwego do spraw klimatu⁹¹ do określenia w drodze rozporządzenia m.in. maksymalnej ceny w złotych za 1 MWh, za jaką mogła zostać w danym roku kalendarzowym sprzedana przez wytwórców w drodze aukcji energia elektryczna z OZE, zwana dalej ceną referencyjną. Nie dotyczyło to ceny referencyjnej w 2018 r. ponieważ podano ją bezpośrednio w ustawie o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. Natomiast cenę referencyjną obowiązującą w 2019 r. i 2020 r. określono odpowiednio: w rozporządzeniu 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.⁹² oraz w rozporządzeniu 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.⁹³ W art. 77 ust. 4 ustawy o OZE wymieniono elementy jakie Minister powinien wziąć pod uwagę przy ustalaniu ceny referencyjnej. Oprócz elementów dotyczących bezpośrednio danej instalacji, wymieniono również czynniki niezależne od samej instalacji tj.: wpływ instalacji OZE na środowisko naturalne, w tym na redukcję emisji zanieczyszczeń atmosferycznych w szczególności metanu, zrównoważone zagospodarowanie zasobów wodnych, cele gospodarcze i społeczne w tym udział wykorzystywanych technologii do wytwarzania energii lub paliw z OZE w tworzeniu nowych miejsc pracy, oszczędności energii pierwotnej uzyskanej w wyniku jednoczesnego wytwarzania energii elektrycznej, ciepła, chłodu lub paliw pochodzących z OZE (art. 77 ust. 4 pkt 7-10)

(akta kontroli str. 1197-1269)

Ceny referencyjne były wyliczane na podstawie algorytmu LCOE⁹⁴. Dane do kalkulacji pozyskiwano od stowarzyszeń branżowych i podmiotów uczestniczących w rynku OZE. Następnie podmioty mogły się odnieść do zaproponowanych cen na etapie konsultacji publicznych. W latach 2018-2020⁹⁵ ceny referencyjne pozostawały na stałym poziomie dla 13 instalacji – ceny określone w rozporządzeniach były identyczne jak odpowiedni wskaźnik LCOE. Wzrosły (od 3,2% do 12,9%) dla 16 instalacji, przy czym największy wzrost ceny referencyjnej nastąpił dla instalacji o łącznej mocy zainstalowanej nie mniejszej niż 500 kW wykorzystującej biogaz inny o 12,9%, o łącznej mocy zainstalowanej mniejszej niż 500 kW wykorzystujących hydroenergię o 12,7% oraz w dedykowanej instalacji spalania biomasy lub układach hybrydowych o 12,1%. Najmniejszy wzrost ceny referencyjnej nastąpił dla instalacji wykorzystujących biogaz rolniczy, w tym dla instalacji o mocy zainstalowanej większej niż 1 MW o 3,6%, dla instalacji o mocy zainstalowanej nie mniejszej niż 500 kW i nie większej niż 1 MW o 3,5% i dla instalacji o mocy zainstalowanej mniejszej niż 500 kW o 3,2%. Dla trzech instalacji ceny referencyjne zostały zmniejszone, w tym dla instalacji o mocy zainstalowanej większej niż 1 MW wykorzystującej energię wiatru o 28,6% i dla instalacji wykorzystujących energię

⁹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 101. Dalej: rozporządzenie w sprawie ilości i wartości energii elektrycznej w 2020 r.

⁹¹ Do 28 lutego 2020 r. ministra właściwego do spraw energii.

⁹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1001. Dalej: rozporządzenie w sprawie ceny referencyjnej z 2019 r.

⁹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 798. Dalej: rozporządzenie w sprawie ceny referencyjnej z 2020 r.

⁹⁴ Levelized cost of electricity – uśrednione dla okresu ekonomicznej eksploatacji obiektu koszty wytwarzania energii, obliczane jako roczne koszty na jednostkę zainstalowanej mocy [tys. zł/MW-rok] oraz koszty na jednostkę wytworzonej energii [zł/MWh]. LCOE wyrażony w [zł/MWh] jest minimalną ceną, przy której suma zdyskontowanych przychodów jest równa sumie zdyskontowanych kosztów, przy uwzględnieniu kosztów poniesionych na budowę i eksploatację w okresie życia jednostki.

⁹⁵ Bądź w latach 2018-2019 dla kogeneracji.

promieniowania słonecznego: o mocy zainstalowanej nie większej niż 1 MW o 14,3% a dla instalacji o mocy zainstalowanej większej niż 1 MW o 15,0%

Dyrektor DOZE wyjaśnił⁹⁶, że zmiany poszczególnych cen referencyjnych są następstwem specyfiki procesu legislacyjnego, przede wszystkim uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych oraz opiniowania. W ramach tego etapu zgłaszane są uwagi i propozycje spośród których uwzględnia się postulaty, które w opinii Ministerstwa posiadają wystarczające uzasadnienie. Uwzględnianie w cenach referencyjnych elementów określonych w art. 77 ust. 4 pkt 7-10 ustawy o OZE ma charakter ogólny, niewymagający przedstawienia dodatkowych danych liczbowych, a o tym że elementy te są brane pod uwagę świadczy przede wszystkim podniesienie poziomów cen referencyjnych dla instalacji biogazowych oraz elektrowni wodnych, a także wyodrębnienie cen referencyjnych dla instalacji biogazowych wykorzystujących do wytwarzania energii wysokosprawną kogenerację.

NIK zauważa, że wprawdzie ustawa o OZE nie precyzuje, o jaką kwotę należy zwiększyć wyliczoną cenę referencyjną przy uwzględnianiu czynników określonych w art. 77 ust. 4 pkt 7-10 ustawy o OZE jednak powinno to być na tyle doprecyzowane aby nie stanowiło elementu dowolności. Pomimo wyjaśnień Dyrektora Departamentu, że uwzględnione to jest w cenach referencyjnych elektrowni wodnych to cena referencyjna dla tych instalacji (o mocy zainstalowanej mniejszej niż 500 kW i nie mniejszej niż 1 MW) w latach 2018-2020 kształtowała się na poziomie wskaźnika LCOE⁹⁷. Podobnie ceny referencyjne dla instalacji wykorzystujących wysokosprawną kogenerację wahały się od 7,7% do 14,3% w 2019 r. i od 10,7% do 23,4% w 2020 r. (w stosunku cen referencyjnych dla tych samych źródeł bez kogeneracji). Cena referencyjna dla instalacji o mocy zainstalowanej nie mniejszej niż 500 MW wytwarzającej energię elektryczną z biogazu pozyskanego z oczyszczalni ścieków w wysokosprawnej kogeneracji była w 2019 r. o 15,6% wyższa niż w źródłach bez kogeneracji a w 2020 r. już o 23,4% wyższa. Zdaniem NIK należałoby również przeanalizować ceny referencyjne pod kątem stworzenia warunków migracyjnych dla instalacji korzystających obecnie z certyfikatów ze względu na niestabilność tego systemu.

(akta kontroli str. 1810-1813 i 1129 i 1137-1139)

Maksymalna cena za 1 MWh osiągnięta na aukcjach przeprowadzanych w latach 2018-2020 dla instalacji wykorzystujących biogaz rolniczy, biogaz rolniczy w wysokosprawnej kogeneracji i biomasę była tożsama (bądź w niewielkim stopniu niższa od 0,01% do 16,8%) od ceny referencyjnej. Natomiast maksymalna cena za 1 MWh osiągnięta na aukcjach dla instalacji wykorzystujących energię słoneczną i energię wiatru na lądzie była zdecydowanie niższa od ceny referencyjnej (od 0,01% do 39,33%). Tylko na jednej aukcji (w 2020 r.) maksymalna cena za 1 MWh energii z instalacji o łącznej mocy zainstalowanej większej niż 1 MW wykorzystującej energię wiatru (249 zł) była prawie równa cenie referencyjnej (250 zł).

(akta kontroli str. 1805-1809)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niską efektywność aukcyjnego systemu wsparcia. Nie kwestionując jego roli w rozwoju OZE Izba wskazuje, że ewidentnym powodem uzyskanego poziomu sprzedaży był brak dostosowania ilości i wartości energii elektrycznej przeznaczonej na sprzedaż względem rzeczywistego zapotrzebowania rynku.

⁹⁶ Pismo z dnia 23 listopada znak: DOZE-IV.081.2.2020.L.B

⁹⁷ Tylko w 2020 r. dla instalacji hydroenergetycznych o mocy zainstalowanej mniejszej niż 500 kW cena referencyjna wzrosła o prawie 13% w stosunku do wskaźnika LCOE.

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

1. Pomimo wymogów przepisów prawa, 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 budowli i elektrowni wiatrowej z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r. W OSR z dnia 8 marca 2018 r. stwierdzono, że projekt ustawy⁹⁸ nie wpływa na dochody i wydatki sektora finansów publicznych oraz JST. Zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy o finansach publicznych projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków JST wymaga określenia wysokości skutków tych zmian, wskazania źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Projekt nowelizacji ustawy o OZE nie uzyskał opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, choć obowiązek taki wynikał z art. 50 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. W OSR⁹⁹ projektu zmiany ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw nie wskazano, że wejście w życie zmian przepisów będzie oddziaływać na JST oraz że wpłynie na dochody i wydatki sektora finansów publicznych i JST. Konsekwencją wadliwego przygotowania zmian ustawy o inwestycjach był wyrok TK, który nakłada na RM wprowadzenie rozwiązań ustawowych umożliwiających usunięcie z obrotu prawnego przepisów niezgodnych z Konstytucją i zrekompensowanie gminom przez SP lub inwestorów nadal nie oszacowane straty z tytułu obniżenia ich dochodów podatkowych. Według szacunków Ministerstwa kwestia rekompensat dla gmin dotyczy około 140 gmin (5,8% ogólnej liczby gmin w Polsce). Minister nie oszacował skutków finansowych wykonania wyroku TK, a sprawę wykonania wyroku przekazał do załatwienia Ministrowi FFIPR, który w jego ocenie dysponuje 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 Finansów¹⁰⁰, a Minister zobowiązał się do oszacowania tych skutków na forum KSRM¹⁰¹. Jak wynika z punktu 152 decyzji KE 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 że zmiana ta zostanie przyjęta w tej samej ustawie co system aukcyjny. Władze polskie zobowiązały się również że rząd polski doloży wszelkich starań, aby zmiany w ustawie o OZE 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.

(akta kontroli str. 93-96, 417-418, 645-688, 1065, 1105)

2. Minister ze zwłoką podjął działania związane z obowiązkiem przygotowania projektu nowelizacji ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw, w związku z orzeczeniem TK. Z 18 miesięcy wyznaczonych przez TK 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

⁹⁸ Ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.

⁹⁹ Punkt czwarty Podmioty, na które oddziałuje projekt i punkt szósty Wpływ na sektor finansów publicznych.

¹⁰⁰ Pisma Ministra Finansów, w których zgłoszono uwagi do projektu ustawy o OZE przekazane w dniach: 14 lipca 2017 r. (znak PG2.6050.48.2017) i 28 lutego 2020 r. (znak PG2.6050.4.2020).

¹⁰¹ Posiedzenie KSRM w dniu 28 lutego 2018 r. (wyciąg z protokołu posiedzenia nr 13/2018).

dochodów. Dopiero po czterech miesiącach od wydania wyroku w listopadzie 2020 r. przekazał wyrok do Ministra FFIPR 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 FFIPR uznał, że nie jest właściwy w kwestii opracowania zmiany ustawy o *OZE oraz niektórych innych ustaw* i zwrócił się do Prezesa RM o wskazanie ministra właściwego w kwestii wykonania wyroku TK. W konsekwencji brak działań Ministra i spór kompetencyjny pomiędzy członkami RM spowodował, że przez pięć miesięcy nie były prowadzone merytoryczne prace nad wykonaniem wyroku TK.

(akta kontroli str. 417-418, 570-577)

3. Nieskuteczne działania na rzecz notyfikacji przez KE środka pomocowego „Rozwój hybrydowych instalacji OZE i modernizacja istniejącej infrastruktury wytwórczej” uniemożliwiają uzyskanie przewidzianej w ustawie o OZE pomocy zarówno instalacjom hybrydowym jak i wytwórcom dla których po 30 września 2020 r. kończy się 15-letni okres wsparcia wynikający systemu świadectw pochodzenia¹⁰², a którzy chcieliby uczestniczyć w systemie FIT/FIP bądź w aukcjach dla zmodernizowanych instalacji. Kwestia ta dotyczy przede wszystkim małych instalacji wodnych¹⁰³. Do końca 2020 r. prawo do skorzystania z systemu wsparcia utraci około 395 MEW.

Minister opracował wniosek i wystąpił o notyfikację programu pomocowego, jednak w skutek licznych uwag KE zawiesił procedowanie wniosku do dnia 1 marca 2020 r.

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 wynika z wyjaśnień Ministra¹⁰⁴ 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.

¹⁰² Od dnia 1 października 2005 r. funkcjonuje w Polsce system wsparcia wytwarzania energii elektrycznej z OZE polegający na wydawaniu wytwórcom świadectw pochodzenia energii i świadectw pochodzenia biogazu rolniczego, określanych potocznie jako zielone i brązowe certyfikaty.

¹⁰³ Dalej: MEW.

¹⁰⁴ Pismo znak: DOZE-IV.081.17.2020.LB z dnia 24 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1145-1170, 1318-1351 i 1368-1375, 1583, 1828-1830 i 1905)

4. Wykonywanie przez Ministra z opóźnieniem obowiązku ustalania warunków uczestniczenia wytwórców energii elektrycznej z OZE w systemie aukcyjnym i w systemie FIT/FIP.

W konsekwencji inwestorzy, którzy zamierzali w latach 2018-2020 skorzystać z tych mechanizmów, nie otrzymywali bieżącej informacji o kluczowych parametrach określających te systemy: ilości i wartości energii elektrycznej jaka miała zostać przeznaczona do sprzedaży na aukcji w danym roku kalendarzowym oraz o obowiązujących w danym roku kalendarzowym cenach referencyjnych.

Pomimo ustawowej delegacji (art. 72 ust. 2 *ustawy o OZE*) wydania do 31 października każdego roku przez Radę Ministrów, rozporządzenia określającego maksymalną ilość i wartości energii elektrycznej jaka mogła zostać sprzedana na aukcji w następnym roku kalendarzowym, rozporządzenie zostało wydane jedynie w odniesieniu do ilości i wartości energii elektrycznej jaka mogła zostać sprzedana na aukcji w 2020 r. poprzez wydanie, z dwumiesięcznym opóźnieniem, rozporządzenia *w sprawie ilości i wartości energii elektrycznej w 2020 r.* Natomiast ilość i wartość energii jaka mogła zostać sprzedana na aukcji 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 i w ustawie *o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.* (art. 12), tj. ponad osiem miesięcy po ustawowym terminie. O ile zrozumiałym jest umieszczenie przepisów określających ilość i wartość energii podlegającej sprzedaży w 2018 r. w ustawie *o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* ze względu na wprowadzenie tą ustawą m.in. nowej konfiguracji koszyków aukcyjnych o tyle niezrozumiałym jest procedowanie tych przepisów w projekcie ustawy *o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.* Na konieczność przeredagowania projektu ustawy, tak aby pozostawić w nim regulacje, których wejście w życie jest pilne z uwagi na konieczność wprowadzenia przepisów zapewniających skuteczne przeprowadzenie aukcji w 2019 r. zwracał uwagę m.in. Prezes URE¹⁰⁵, jednak Minister jej nie uwzględnił.

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.

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 określone odpowiednio: 15 maja 2019 r. i 24 kwietnia 2020 r., tj. w rozporządzeniu *w sprawie ceny referencyjnej w 2019 r.* i w rozporządzeniu *w sprawie ceny referencyjnej w 2020 r.*, obowiązywały więc tylko przez odpowiednio: ponad siedem i osiem miesięcy w roku. Wprawdzie w ustawie

¹⁰⁵ Pismo znak: DPR.023.14.2019.BTe z dnia 7 marca 2019 r.

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 ma wejść 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. 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 inwestycji w zakresie instalacji OZE (w przypadku gdy inwestor planuje skorzystanie z pomocy). 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 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 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 dana 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 zmiany¹⁰⁶ w ustawie o zmianie ustawy o OZE z 2019 r. poprzez wprowadzenie regulacji zapewniających ciągłości obowiązywania cen referencyjnych (obowiązywanie cen referencyjnych w 2020 r. do czasu wydania nowego rozporządzenia *w sprawie cen referencyjnych 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.

(akta kontroli str. 1197-1269)

5. Wystąpiły opóźnienia w wydaniu dwóch rozporządzeń wykonawczych do ustawy o OZE (na podstawie przepisów art. 4 ust.14 i art. 38c ust.14) oraz jednego rozporządzenia do *Prawa energetycznego* (na podstawie art.9 ust.4a). Sięgnęły one 17 miesięcy od uchwalenia 19 lipca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2019 r., której przepisy zobowiązywały Ministra do ich wydania.

Przekazanie projektów aktów prawnych do uzgodnień i konsultacji społecznych nastąpiło dopiero w dniu 15 maja 2020 r., tj. po upływie 8 miesięcy od wejścia

¹⁰⁶ pismo znak sprawy: KS.eb.025.14.2020

w życie, nowelizacji ustawy o OZE, przy czym przepis upoważniający do wydania rozporządzenia dotyczącego bilansowania i rozliczeń SE 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 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 SE utrudnia decyzje podmiotów o zawiązywaniu takich zrzeczeń, ponieważ dopiero wejście w życie rozporządzenia wykonawczego zapewni pełne podstawy prawne do funkcjonowania SE.

(Akta kontroli str. 96, 1193-1194, 1572-1592, 1651-1652)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zintensyfikowanie działań Ministra na rzecz pokonywania ograniczeń w rozwoju OZE, co w szczególności nastąpiło w drodze nowelizacji ustawy o OZE przeprowadzonych 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 SE, 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 sektora OZE. Jednym z powodów niewykorzystania w pełni tych systemów (na aukcji w latach 2016-2020 zakontraktowano 44,6% przeznaczonej do sprzedaży energii) był brak bieżącej informacji o podstawowych parametrach aukcyjnych oraz brak możliwości uczestniczenia w tych systemach instalacji zmodernizowanych i hybrydowych, a także nie dostosowanie parametrów aukcji do aktualnej sytuacji rynkowej. Negatywnie NIK ocenia niedokonanie przez Ministra oszacowania wpływu na finanse publiczne, dochody i wydatki samorządu terytorialnego zmian definicji legalnych budowli i elektrowni wiatrowej z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.

OBSZAR

3. Realizacja zadań w zakresie wsparcia producentów energii elektrycznej z OZE

3.1 Realizacja celów założonych przy wprowadzaniu nowych systemów wsparcia wytwórców energii elektrycznej określonych w ustawie o OZE

Opis stanu faktycznego

Wykonanie założeń OSR do projektu ustawy o zmianie ustawy o OZE i niektórych innych ustaw (nr UC27) z dnia 26 marca 2018 r. wprowadzającego system FIT/FIP.

W OSR projektu ustawy o zmianie ustawy o OZE i niektórych innych ustaw szacowano, że wprowadzony system wsparcia FIT/FIP przyczyni się do:

- zwiększenia wykorzystania budowli piętrzących, będących własności SP (na koniec 2017 r. tylko 4,5% spośród zinventaryzowanych budowli było wykorzystywanych do produkcji energii). Oszacowano że 80 tys. piętrzeń mogło stanowić lokalizację mikro i małych elektrowni wodnych;

- powstania w latach 2018-2020 około 130 nowych MEW do produkcji energii elektrycznej o łącznej mocy 35 MW. Wolumen energii sprzedanej przez te instalacje w latach 2018-2030 miał wynieść około 1 350 000 MWh;
- powstania do końca 2020 r. około 100 nowych instalacji biogazowych o mocy 40 MW.

Do końca okresu objętego kontrolą (30 listopada 2020 r.) Minister nie ocenił wykonania założeń OSR, w tym skuteczności efektów funkcjonowania systemu FIT/FIP. Według wyjaśnień Dyrektora DOZE¹⁰⁷, Minister najwcześniej w styczniu 2021 r. przeprowadzi ewaluację efektów wprowadzonych zmian, porównując liczbę i moc zainstalowaną instalacji, których wytwórcy złożyli w latach 2018-2020 deklarację o zamiarze sprzedaży niewykorzystanej energii. W Ministerstwie nie oceniano również wykorzystania potencjału budowli piętrzących będących własnością SP do produkcji energii elektrycznej. Dyrektor DOZE wyjaśnił¹⁰⁸, że nie prowadzono takich analiz/ewaluacji z uwagi na zbyt krótki okres, który upłynął od wprowadzenia zmiany ustawy o OZE.

Danych o zwiększeniu wykorzystania do produkcji energii elektrycznej potencjału budowli piętrzących SP nie posiadał również Minister Infrastruktury, który wyjaśnił¹⁰⁹, że PGW Wody Polskie (jednostka nadzorowana przez Ministra Infrastruktury) jest obecnie na etapie tworzenia szczegółowych baz danych dotyczących produkcji energii elektrycznej na obiektach należących m.in. do SP.

(akta kontroli str. 93-96, 237-241, 472-477, 535-537, 757-771, 802-811, 832-836, 928-931)

Prawdopodobnie do 2020 r. nie zostanie osiągnięty założony w OSR cel powstania do 2020 r. około 130 nowych MEW o łącznej mocy 35 KW. Według Prezesa URE (stan na dniu 14 grudnia 2020 r.) w systemie FIT/PIT funkcjonowało 27 (tj. 20,8% planowanych w OSR) hydroelektrowni projektowanych lub zrealizowanych po 1 lipca 2016 r. W systemie tym funkcjonowało również 331 elektrowni wodnych, które przeszły z systemu świadectw pochodzenia. Według danych DOZE, prezentowanych w oparciu o informacje Prezesa URE, 33 nowe podmioty planują uruchomienie instalacji hydroenergetycznych o łącznej moc 8,8 MW. W wyniku aukcji przeprowadzonych w latach 2018-2019 udzielono wsparcia pięciu instalacjom hydroenergetycznym powyżej 1 MW (o łącznej mocy 12,2 MW).

W prowadzonym przez Prezesa URE rejestrze wytwórców energii w małej instalacji w 2019 r. było wpisanych 341 MEW (do 500 kW) o mocy zainstalowanej 51,5 MW. Z raportów¹¹⁰ Prezesa URE wynika, że w latach 2018-2019 małe instalacje wykorzystujące hydroenergię sprzedawały sprzedawcy zobowiązanemu 248 645,7 MWh energii elektrycznej. Według informacji GUS w latach 2018-2020 (I połowa) moc zainstalowana elektrowni wodnych do 1 MW zwiększyła się o 5,7 MW co pozwoliło w 69% zrealizować prognozy mocy planowane w KPD na 2020 r. (moc zainstalowana 97,8 MW wobec 142 MW).

Do listopada 2020 r. nie zrealizowano również zakładanego w OSR celu powstania około 100 nowych instalacji biogazowych o mocy 40 MW, biorąc pod uwagę moc zainstalowaną cel osiągnięto w 40%. Z rejestru KOWR¹¹¹ wynika, że do dnia 30 listopada 2020 r. do rejestru wytwórców biogazu rolniczego wpisano 99 biogazowni, z których 37 osiąga moc powyżej 1 MW. W latach 2018-2020 (do

¹⁰⁷ Pismo z dnia 2 grudnia 2020 r. nr DOZE-IV.081.10.2020.LB.

¹⁰⁸ Pismo z dnia 1 i 2 grudnia 2020 r. nr DOZE-IV.081.10.2020.LB.

¹⁰⁹ Pismo z dnia 11 grudnia 2020 r. DK-3.0813.17.2020DK-3.0813.17.2020

¹¹⁰ Raportu Prezesa URE w wykonaniu dyspozycji art. 17 ustawy o OZE (<https://bip.ure.gov.pl/bip/o-urzedzie/zadania-prezesa-ure/raport-oze-art-17-ustaw/3556,Raport-zbiorcze-informacje-dotyczace-wytwarzania-energii-elektrycznej-z-odnawial.html>)

¹¹¹ Rejestr wytwórców biogazu rolniczego (<https://www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/oze/biogaz/Rejestr>)

30 listopada) 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).

Minister, zgodnie z OSR, na 2021 r. zaplanował ewaluację wyników aukcji przeprowadzonych w 2019 r. Wyniki ewaluacji będą znane w 2022 r. Z wyjaśnień DOZE wynika, że aukcje przeprowadzone w 2019 r. nie w pełni zapewniły realizację założeń OSR do projektu zmiany ustawy o OZE (nr UD477). Według Departamentu Założeń OSR w wymiarze sumarycznym zrealizowano na poziomie około 90%, tj.:

- zakontraktowano przyrost nowych mocy wytwórczych o 3 034,8 MW w różnych rodzajach OZE (88,9% mocy planowanej w OSR), co pozwoli uzyskać maksymalną roczną produkcję energii elektrycznej w wymiarze 6,43 TWh (69,9% produkcji energii zaplanowanej w OSR);
- zabezpieczono w 2019 r. łączną moc zainstalowaną instalacji OZE w wymiarze 11 157,9 MW (81,7% planowanej mocy zainstalowanej instalacji) i produkcję roczną energii, bez uwzględnienia produkcji poza system aukcyjnym, na poziomie 32,53 TWh (92,1% produkcji energii zaplanowanej w OSR);
- zapewniono udział OZE na poziomie 17,7% zakładanego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w sektorze elektroenergetyki wobec planowanego w OSR poziomu 19,2%.

(akta kontroli str. 93-96, 252-253, 536-540)

Dyrektora DOZE wyjaśnił¹¹², że mitygując potencjalne zagrożenia mniejszej produkcji energii elektrycznej niż planowano w wyniku aukcji w 2019 r. zdecydowano o wzmocnieniu rozwoju instalacji prosumenckich poprzez wdrożenie Programu *Mój prąd*. W wyniku jego realizacji w okresie od 30 września 2019 r. do 30 września 2020 r. powstało 251 tys. mikroinstalacji o mocy zainstalowanej 1 673 MW, co oznacza dodatkową produkcję energii na poziomie 1,5 TWh/rok.

(akta kontroli str. 536-540)

3.2 Osiągnięcie celu określonego w dokumencie *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010-2020*

Opis stanu
faktycznego

W dokumencie *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010-2020*¹¹³ założono utworzenie 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. Zastępca Dyrektora Departamentu Klimatu i Środowiska MRiRW wyjaśnił¹¹⁴, że główną przyczyną zahamowania rozwoju biogazowni rolniczych była występująca od 2012 r. nadpodaż świadectw pochodzenia, spowodowana gwałtownym rozwojem elektrowni wiatrowych i wynikający z tego spadek cen zielonych certyfikatów. Impulsem do realizacji Programu było wprowadzenie w 2016 r. ustawy o OZE¹¹⁵

¹¹² Pismo z dnia 2 grudnia 2020 r. nr DOZE-IV.081.10.2020.LB.

¹¹³ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.

¹¹⁴ Pismo z dnia 3 grudnia 2020 r. nr KS.eb.0910.1.2020

¹¹⁵ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o *zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 925). Ustawą wprowadzono odrębne świadectwa pochodzenia energii z biogazu rolniczego.

odrębnych świadectw pochodzenia energii z biogazu rolniczego, co pozwoliło na poprawę stabilności tego sektora.

Według danych URE moc zainstalowana biogazowi w latach 2010-2020 (I połowa) zwiększyła się o 196% (z 82,8 MW do 245,1 MW).

Z rejestru wytwórców biogazu rolniczego, prowadzonego przez Dyrektora Generalnego KOWR wynika, że według stanu na dzień 30 listopada 2020 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*¹¹⁶. Według stanu na dzień 1 stycznia 2020 r. w Polsce było 2 477 gmin, w tym 1 533 wiejskich i 642 miejsko-wiejskich.

Minister wyjaśnił¹¹⁷, że założenia dokumentu *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010-2020* nie zostały zrealizowane ponieważ niedostępność technologii i wsparcia powodowały, iż nakłady inwestycyjne na budowę biogazowni obniżały zainteresowanie tym źródłem energii.

Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich wyjaśnił¹¹⁸ m.in., że jednym z powodów nieosiągnięcia celów założonych w dokumencie *Kierunki rozwoju biogazowni* był brak wiedzy gmin, o tym, że takie oczekiwania wobec nich zostały sformułowane w tym dokumencie oraz brak informacji w jaki sposób przygotować się do realizacji tych przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 758-765)

NIK zauważa, że nie zapewniono odpowiednich mechanizmów wsparcia rozwoju biogazowni rolniczych wprowadzonych równolegle 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.

(akta kontroli str. 1572-1573)

3.3 Cele i efekty innych realizowanych programów związanych ze wsparciem wytwórców energii elektrycznej w instalacjach odnawialnego źródła energii

W *Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020* (dalej POIS) w Osi Priorytetowej I *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* działanie 1.1.¹¹⁹ m.in. przewidziano wsparcie ze środków UE projektów dotyczących zwiększenia wytwarzania energii z OZE (poddziałanie 1.1.1) i rozwoju sieci energetycznych (poddziałanie 1.1.2).

Działanie 1.1. POIS, poddziałanie 1.1.1.

¹¹⁶ Dz. U. poz. 925.

¹¹⁷ Pismo z dnia 24 grudnia 2020 r. nr DOZE-IV.081.17.2020.LB.

¹¹⁸ Pismo z dnia 26 listopada 2020 r.

¹¹⁹ Działanie 1.1. Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, poddziałanie 1.1.1 Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej i poddziałanie 1.1.2 Wspieranie projektów dotyczących budowy oraz przebudowy sieci umożliwiających przyłączenie jednostek wytwarzania energii z OZE.

Wsparcie projektów w ramach poddziałania 1.1.1 wynikało z KPD. Bezpośredni efekt realizacji projektów w tym poddziałaniu miał umożliwić realizację zobowiązań wynikających z dyrektywy 2009/28/WE¹²⁰. Do 2020 r. (I połowa) wskaźniki rezultatu i produktu nie przekraczały 2,2% a wskaźniki szacunkowe¹²¹ wynosiły od 37,2% do 104,4% wartości docelowych w 2023 r. Specyfika realizacji projektów powodowała, że wykonanie wskaźników miało nastąpić na końcowym etapie ich realizacji. Z reguły terminy zakończenia projektów i wypłat wsparcia przypadły na koniec perspektywy finansowej 2023 r. 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. zł¹²²), do wypłaty zatwierdzono kwotę 104 825,5 tys. zł. Jak wynika z ewaluacji¹²³ na wdrażanie poddziałania, 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 poddziałania 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 energetyce wiatrowej oraz procedowanie zmiany ustawy o OZE obowiązującej od połowy 2018 r. W wyniku monitoringu realizacji wskaźników Minister ogłosił trzy dodatkowe konkursy, łącząc 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.

Działanie 1.1. POIŚ, Poddziałanie 1.1.2.

Zakładanym efektem wsparcia projektów w ramach poddziałania 1.1.2 było m.in. zniesienie bariery dla rozwoju OZE, jaką jest brak dostatecznie rozwiniętej infrastruktury sieciowej umożliwiającej odbiór energii z obszarów, gdzie budowane miały być jednostki wytwarzania energii elektrycznej z OZE. Wsparcie rozwoju inteligentnych sieci miało przyczynić się do wzrostu wykorzystania OZE oraz rozwoju energetyki prosumenckiej. 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 1 064,1%. Minister planował zakontraktowanie w 2020 r.

¹²⁰ 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 5.06.2009 str. 16 ze zm. Dalej: dyrektywa 2009/28/WE)

¹²¹ Na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie zarejestrowanych w SL2014 do końca okresu sprawozdawczego.

¹²² Wartość płatności dokonanych na rzecz beneficjentów – przedstawione z umów o dofinansowanie (UOD), zaczerpnięte z zakontraktowanych umów o dofinansowanie.

¹²³ Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich z dnia 23 października 2020 r. (nr DFE-WNSR.081.1.2009), w którym wskazano bariery wykorzystania środków wynikające z badań ewaluacyjnych wdrażania POIŚ.

dotatkowego projektu PSE, co pozwoliłoby na wykorzystanie alokacji środków i osiągnięcie wskaźników realizacji poddziałania.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich¹²⁴ Minister nie zidentyfikował zagrożeń realizacji zaplanowanych wskaźników poddziałań 1.1.1 i 1.1.2.

(akta kontroli str. 30-60, 102-110)

Programy wsparcia producentów energii elektrycznej z OZE wdrażane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹²⁵

NFOŚiGW wdrażał sześć programów, których celem było wsparcie inwestycji w OZE (w tym małych oraz mikroinstalacji do produkcji energii elektrycznej), związanych z ograniczeniem negatywnego wpływu na środowisko. Wdrożenie programów¹²⁶, z wyjątkiem programu *Prosument*¹²⁷ 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. zł¹²⁸ (dotacje w kwocie 447 896,5 tys. zł, pożyczki w kwocie 658 712 tys. zł).

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 CO₂, 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*. W Programie:

- *Mój prąd* – zrealizowano wskaźniki: zmniejszenia emisji CO₂ o 321 731,9 Mg/rok (41,1% zakładanej minimalnej wartości docelowej) i dodatkowej zdolności wytwarzania ze źródeł odnawialnych o mocy 410,9 MW (41,1% 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%¹²⁹ budżetu).
- *Prosument* – zrealizowano wskaźniki: zmniejszenia emisji CO₂ o 29,4 tys. Mg/rok (88% zakładanej minimalnej wartości) i dodatkowej ilości wytworzonej energii ze źródeł odnawialnych na poziomie 39,4 tys. MWh/rok (92,3% 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 w kwocie 86 308 tys. zł i pożyczki w kwocie 144 771 tys. zł. W programie zakończono proces zawierania umów. O niższym niż zakładano

¹²⁴ Pismo z dnia 23 października 2020 r. nr nr DFE-WNSR.081.1.2020

¹²⁵ Szczegółowe informacje o programach i naborach w ramach programu na stronie www.nfosigw.gov.pl.

¹²⁶ Programy: *Prosument*, *Mój Prąd*, *Agroenergia*, *Energia Plus*, *Ciepłownictwo Powiatowe* i *Polska Geotermia Plus*.

¹²⁷ System – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych Część 3) *Prosument* -linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii.

¹²⁸ W Programie *Agroenergia* nie dokonano wypłat, udzielono dofinansowania w formie dotacji w kwocie 2 284,7 tys. zł, w 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 w kwotach wypłaconych, według dostępnych danych, do 16 listopada 2020 r.

¹²⁹ Porównanie procentowe wykonania wypłaconych dotacji do budżetu Programu w kwocie 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.

wykonaniu budżetu programu zdecydowało nie podpisanie przez BOŚ SA umów kredytowych z dotacją na pełną kwotę udostępnionych środków.

(akta kontroli str. 100-118)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Uruchomienie mechanizmów wsparcia OZE w tym programów finansowanych ze środków budżetu państwa i UE było spóźnione, bowiem dynamicznie rozwijało się w latach 2018-2019, a więc tuż przed okresem wykonania założeń KPD zaplanowanych do 2020 r. W większości przypadków oszacowanie efektów działań podjętych przez Ministra nie jest jeszcze możliwe, ponieważ nie upłynęły terminy ewaluacji ustawowych mechanizmów wsparcia i efektów wdrażanych programów. Zaplanowane w OSR cele w zakresie przyrostu ilości i mocy małych instalacji biogazowych i instalacji wykorzystujących hydroenergię oraz zwiększonego wykorzystania do produkcji energii elektrycznej budowli piętrzących należących do SP nie zostały dotychczas zrealizowane, czego głównym powodem był brak ukierunkowanych na te instalacje systemów wsparcia. Istnieje więc ryzyko nieosiągnięcia w wyznaczonym terminie zakładanych efektów w postaci zwiększenia wykorzystania do produkcji energii elektrycznej budowli piętrzących SP, powstania do 2020 r. 130 nowych MEW o mocy 35 MW i powstania około 100 nowych instalacji biogazowych o mocy 40 MW. Nie wykonano założeń dokumentu *Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010-2020* o czym zdecydował również brak wsparcia założeń programu równoległe z przyjęciem go do realizacji.

OBSZAR

4. Działania w zakresie monitorowania i oceny rozwoju OZE

Opis stanu
faktycznego

Minister nie wprowadził sformalizowanego systemu monitorowania instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE oraz realizacji celów KPD. Monitorowanie rozwoju OZE, mocy zainstalowanej i produkcji energii elektrycznej prowadzono w oparciu o powszechnie dostępne informacje (rejestry), statystyki i opracowania KOWR, URE, GUS, ARE.

Minister dopiero w dniu 30 października 2020 r. opublikował dane za I i II kwartał 2020 r. dotyczące wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Dyrektor DOZE wyjaśnił¹³⁰ że publikacja danych była opóźniona z uwagi na trudności techniczne nowopowstałego Ministerstwa. W Biuletynie Informacji Publicznej Minister publikuje kwartalne dane dotyczące wykorzystania energii ze źródeł OZE wykonując obowiązek wynikający z art. 131 ustawy o OZE. Minister publikuje dane niezwłocznie po uzyskaniu danych od Prezesa URE (termin do 25 dni po zakończeniu kwartału) i Prezesa NFOŚiGW (termin do 45 dni po zakończeniu kwartału).

(akta kontroli str. 253-258, 467-469, 478-481)

Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE

Przepis art. 217 ustawy o OZE zobowiązywał Radę Ministrów do dokonania, nie rzadziej niż raz na trzy lata, po wejściu w życie ustawy, przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE i przedłożenia Sejmowi informacji o skutkach jej obowiązywania. Pierwszego przeglądu 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

¹³⁰ Pismo z dnia 30 października 2020 r.

dzień 31 grudnia 2020 r. Przepis art. 217 ustawy o OZE został uchwalony w celu realizacji postanowień dyrektywy 2009/28/WE¹³¹.

Minister wyjaśnił¹³², że pierwszy przegląd nie został przeprowadzony, ponieważ odroczone go do czasu przeprowadzenia nowelizacji przepisu art. 217 ust. 2 zmienionej ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.¹³³

Według stanu na grudzień 2020 r. w Ministerstwie nie prowadzono prac zmierzających do opracowania przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE. KPRM w styczniu 2020 r., a następnie w grudniu 2020 r. informował Ministra o obowiązku i terminie przekazania Sejmowi sprawozdania, o którym mowa w art. 217 ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 420-421, 628-636)

Sprawozdanie o wynikach monitorowania realizacji krajowego celu, wraz ze wskazaniem postępu w promowaniu wykorzystania energii i paliw ze źródeł odnawialnych (art. 127 ustawy o OZE)

Zgodnie z art. 127 ustawy o OZE minister właściwy do spraw klimatu, co dwa lata, sporządza i przedstawia RM sprawozdanie zawierające wyniki monitorowania realizacji krajowego celu, wraz ze wskazaniem postępu w promowaniu wykorzystania energii i paliw ze źródeł odnawialnych.

Prace nad sprawozdaniem za lata 2017-2018 rozpoczęto 3 lipca 2019 r., tj. w dniu w którym Podsekretarz Stanu w Ministerstwie wystąpił do Ministra RiRW, Prezesów URE, GUS i KOWR o przekazanie informacji niezbędnych do jego sporządzenia. W dniu 29 kwietnia 2020 r. przekazano sprawozdanie Sekretarzowi RM. Rada Ministrów w dniu 7 maja 2020 r. przyjęła *Sprawozdanie okresowe za lata 2017-2018 dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce* (dalej *Sprawozdanie*). Do KE *Sprawozdanie* przekazano 15 maja 2020 r., cztery i pół miesiąca po terminie wyznaczonym w art. 22 dyrektyw 2009/28/WE i art. 127 ust. 5 ustawy o OZE. KE nie zwracała się o uzupełnienie sprawozdania. 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* przekazanym 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 (str. 18-19) bez informacji o technicznej możliwości przyłączenia. W ocenie Zastępcy Dyrektora DOZE¹³⁴ powyższe informacje wyczerpują wymagania ustawy, natomiast kwestie stricte techniczne w zakresie możliwości przyłączenia pozostają po stronie operatorów sieci. W *Sprawozdaniu* zaprezentowano usprawnienie rozwoju OZE (str. 12-19), ale nie dokonano oceny postępów dokonanych w usprawnianiu procedur administracyjnych, usuwaniu barier regulacyjnych i innych w rozwoju tych źródeł w tym nie oceniono efektów wdrożenia systemów aukcji i FIT/FIP. Zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu kompleksowa ocena będzie możliwa w sprawozdaniu za okres 2019-2020.

W *Sprawozdaniu* pomimo wymagań art. 22 ust. 1 lit. I dyrektywy 2009/28/WE (str. 45, tabela 7) z uwagi na brak danych, nie oszacowano na rok 2019 i 2020

¹³¹ 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.).

¹³² Pismo z dnia 27 listopada 2020 r. nr DOZE-IV.081.10.2020.LB.

¹³³ W art. 217 w ust. i 2 skreślono obowiązek zamieszczenia propozycja zmiany systemu wsparcia OZE w pierwszym przeglądzie przedkładanym Sejmowi do dnia 31 grudnia 2017 r.

¹³⁴ Pismo z dnia 22 grudnia 2020 r. nr DOZE-IV.081.20.2020.LB.

nadwyżki lub deficytu produkcji energii OZE w Polsce, w odniesieniu do orientacyjnego kursu, które można przekazać do lub z innych państw członkowskich lub krajów trzecich. Oszacowano 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).

(akta kontroli str. 420-421, 476, 523-524, 694-749)

Wynikający z dyrektywy 2009/28/WE cel 15% udziału energii OZE w końcowym zużyciu energii brutto potwierdzono w KPD. Z danych prezentowanych w *Sprawozdaniu* i danych przekazanych w trakcie kontroli przez GUS w oparciu o informacje ARE wynika, że udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto wzrósł w latach 2017-2019 z 10,96% do 12,18%¹³⁵. Udział OZE w elektroenergetyce wzrósł o 9,5% (z 13,09% do 14,33%). Osiągnięte przez Polskę wartości były niższe niż prognoza KPD (Tabela 3), która na 2019 r. zakładała 14,58% udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto i 16,78% w elektroenergetyce. Niższe¹³⁶ niż prognozowane wykonanie celu ogólnego nie wynika ze zmniejszenia produkcji energii elektrycznej z OZE¹³⁷ co potwierdzają dane GUS, ale z szybszego tempa wzrostu zużycia energii związanego z rozwojem gospodarczym w latach 2017-2019¹³⁸. Obliczone zgodnie z dyrektywą 2009/28/WE dane udziału OZE w energii finalnej i mocy zainstalowanej będą dostępne w 2021 r. Konsumpcja energii w Polsce w latach 2010-2018 wzrosła z poziomu 65,24 Mtoe do 69,98 Mtoe (dane Eurostat). W KPD w zakresie energii ze źródeł odnawialnych założono natomiast, że przewidywane skorygowane całkowite zużycie energii w 2020 r. wyniesie 69,2 Mtoe. W latach 2017-2019 moc zainstalowana instalacji OZE, znormalizowana zgodnie z dyrektywą 2009/28/WE, zwiększyła się z 9 374,5 MW do 10 738,4 MW (14,5%), co pozwoliło zrealizować prognozę KPD (tabela 10b) do 2019 r. w 120,7%. Prognozę produkcji energii elektrycznej do 2019 r. wykonano w 89,5% (znormalizowane zgodnie z dyrektywą wykonanie 24 859,2 GWh wobec planu KPD 27 828 GWh).

W 2018 r. nastąpił spadek produkcji energii elektrycznej z OZE w stosunku 2017 r. o 10,4%¹³⁹ o czym zdecydowały warunki pogodowe – hydrologiczne i wietrzne. W 2019 r. produkcja energii elektrycznej z OZE wyniosła 25 234,6 GWh (dane DOZE) i była o wyższa niż w 2018 r. o 16,7%.

(akta kontroli str. 237-241, 258, 474-477, 707-710)

Minister¹⁴⁰ nie informował Prezesa RM ani KE, że w 2020 r. nie zostaną wykonane cele: 15% całkowitego udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto oraz 19,1% udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w elektroenergetyce, gdyż ostateczne dane, będą dostępne dopiero pod koniec 2021 r. lub na początku 2022 r. Polska w *Sprawozdaniach* cyklicznie informowała KE o postępie realizacji celu udziału energii z OZE. O realizacji celu w latach 2019-2020 Komisja zostanie

¹³⁵ Dane za lata 2017-2018 ze *Sprawozdania okresowe za lata 2017-2018 dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce* (tabela 1 i tabela 1b). Dane za 2019 r. – dane GUS na podstawie danych ARE znormalizowane zgodnie z dyrektywą 2009/28/WE.

¹³⁶ Pismo z dnia 1 grudnia 2020 r.

¹³⁷ Produkcja energii elektrycznej brutto w tym okresie, obliczona zgodnie z dyrektywą, zwiększyła się o 10,6% (z 22 468,2 GWh do 24 859,2 GWh). Dane za 2019 r. – dane GUS na podstawie danych ARE znormalizowane zgodnie z dyrektywą 2009/28/WE.

¹³⁸ Według szacunków GUS produkt krajowy brutto w 2019 r. wzrósł realnie o 4%, wobec 5,1% w 2018 r. Wartość dodana brutto w gospodarce narodowej w 2019 r. wzrosła o 4% w porównaniu z 2018 r., wobec wzrostu o 5,1% w 2018 r. (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/produkt-krajowy-brutto-w-2019-roku-szacunek-wstepny,2,9.html>).

¹³⁹ Według danych GUS produkcja energii z OZE w 2017 r. wyniosła 24 122,1 GWh, w 2018 r. produkcja energii z OZE wyniosła 21 617,2 GWh.

¹⁴⁰ Pismo z dnia 1 grudnia 2020 r.

poinformowana w 2022 r. Zdaniem Dyrektora DOZE na realizację celu ogólnego wpływa również spadek ogólnego zużycia energii elektrycznej spowodowany pandemią COVID-19. Informacje Dyrektora Departamentu potwierdzają dane PSE¹⁴¹. W okresie styczeń-maj 2020 r. zużycie wyniosło 68 108 GWh, co oznaczało spadek o 4,8% rok do roku. Według danych PSE zużycie energii elektrycznej w Polsce w maju 2020 r. wyniosło 12 460 GWh, co oznacza spadek o 8,9% w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego.

W projekcie *Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*¹⁴², 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 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 ds. 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.

W *Sprawozdaniu w sprawie postępów w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych*¹⁴³ z dnia 14 października 2020 r. KE oceniła, że *Zdecydowana większość państw członkowskich osiągnie swoje cele, jednak istnieje poważne ryzyko, że trzem państwom członkowskim (Belgii, Francji i Polsce) się to nie uda*. KE zachęciła państwa członkowskie do zbadania wszystkich możliwych wariantów wykorzystania mechanizmów współpracy, w szczególności transferów statystycznych, jako rozwiązania pozwalającego na zaradzenie tej sytuacji w ciągu kilku tygodni, które pozostały do końca 2020 r.

(akta kontroli str. 476-477, 472-477, 535-537, 750-756, 1847-1849)

NIK zauważa, że 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 zaradzenie w sytuacji niewykonania celu. Zalecenia takie do państw członkowskich w przypadku, w których KE zidentyfikowała ryzyko nie wykonania celu, skierowano 14 października 2020 r. Podsekretarz Stanu¹⁴⁴ Zastępca Szefa KPRM nie przedstawił wypracowanych w Ministerstwie i w KPRM aktualnych scenariuszy rozmów z KE w sprawie ewentualnego nie wykonania celu udziału OZE w zużyciu energii finalnej brutto. W przekazanych wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM stwierdził, że szacunki, którymi dysponuje Ministerstwo wskazują, że koszty ewentualnego transferu statystycznego mogłyby się wahać między 400 a 1 200 mln zł (przy około 850 ktoe zakupionego ekwiwalentu energii). W przypadku istotnego przekroczenia celu na poziomie unijnym, w ocenie Podsekretarz Stanu Zastępcy Szefa KPRM, może pojawić się okazja do transferu statystycznego po korzystnej, niskiej cenie.

(akta kontroli str. 475-476 i 799 i 1572-1598)

¹⁴¹ <https://www.cire.pl/item,199889,1,0,0,0,0,spadek-zuzycia-energii-elektrycznej-w-polsce-w-maju-o-885-proc.html>.

¹⁴² Dalej: *Krajowy Plan*.

¹⁴³ *Sprawozdanie Komisji Dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 14.10.2020 r. COM(2020) 952 final*

¹⁴⁴ Pismo z dnia 22 grudnia 2020 r. nr DNK.WN.5870.2.2020.MS

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nie wykonano dyspozycji art. 217 ustawy o OZE i nie opracowano w celu przekazania do akceptacji RM przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z OZE. Opracowany przez Ministra przegląd po przyjęciu przez RM powinien zostać przekazany Sejmowi do dnia 31 grudnia 2017 r. Prowadzenie od 2017 r. do połowy 2018 r. prac nad zmianą ustawy o OZE wprowadzających system aukcyjny nie zwalniało Ministra z przekazania Sejmowi przeglądu mechanizmów wsparcia. Przegląd taki powinien być tym bardziej wykonany, aby planowana nowelizacja była poprzedzona rzetelną analizą i oceną oraz wynikała z wniosków i konkluzji takiej analizy. Z ustaleń kontroli wynika, że również w 2020 r. nie były prowadzone prace zmierzające do przekazania przeglądu funkcjonowania wsparcia OZE, który zgodnie z art. 217 ustawy o OZE powinien być przekazany Sejmowi do dnia 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str.420-421)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister nierzetelnie wykonywał zadania w zakresie monitorowania i oceny funkcjonowania rynku OZE, nie sporządzając, w ogóle bądź sporządzając niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i z opóźnieniem informacje z przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE, a także sprawozdania z realizacji krajowego celu. Minister nie podjął również działań w celu opracowania analiz stopnia realizacji do 2020 r. celu 15% udziału OZE w zużyciu energii finalnej brutto i badania możliwych wariantów wykorzystania mechanizmów niwelujących konsekwencje nie wykonania celu w prognozowanym terminie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

NIK zwraca uwagę na konieczność dokonania całościowej analizy funkcjonowania systemów wsparcia wprowadzonych ustawą o OZE w tym w szczególności systemu aukcyjnego. Należałoby ją poprzedzić oceną zasadności uwzględniania w mechanizmie aukcyjnym instalacji korzystających jednocześnie z systemów FIT/FIP oraz oceną możliwości uczestniczenia w systemie FIT/FIP pozostałych instalacji (fotowoltaicznych i wykorzystujących wiatr), a także oceną adekwatności ustalonych parametrów sprzedaży energii w drodze aukcji, tj. ilość i wartość energii elektrycznej względem rynkowego zapotrzebowania. Zdaniem Izby konieczna jest w tym zakresie bieżąca współpraca wszystkich podmiotów uczestniczących w rynku OZE.

Wnioski

1. Ustalanie warunków uczestniczenia wytwórców energii elektrycznej z OZE w systemie aukcyjnym i w systemie FIT/FIP (parametrów określających ilości i wartości energii elektrycznej jaka miała zostać przeznaczona do sprzedaży na aukcji w danym roku kalendarzowym oraz o obowiązujących w danym roku kalendarzowym cenach referencyjnych) w terminach, umożliwiających wytwórcom przygotowanie się do aukcji.
2. Zintensyfikowanie działań na rzecz notyfikacji źródła pomocowego dla instalacji „zmodernizowanych” i hybrydowych.

3. Niezwłoczne wydanie 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*.
4. Opracowanie przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z odnawialnych źródeł energii zgodnie z dyspozycją art. 217 ustawy o OZE.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 18 stycznia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marek Opiola

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora Maciej Maciejewski
z up. Michał Wilkowicz – p.o.
wicedyrektora



.....
podpis