WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

P/11/044
KGP-4101-02-02/2011

Warszawa, dnia 3 lutego 2012 r.

Pan
Marcin Korolec
Minister Środowiska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

TEKST UJEDNOLICONY[1]

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*[2] zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli[3] przeprowadziła w Ministerstwie Środowiska[4], kontrolę działań dotyczących rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej w latach 2008-2011 (do zakończenia kontroli).

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 12 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze *Wystąpienie*.

1) Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Ministra Środowiska w zakresie wspierania rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz nadzoru nad działaniami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej[5] w tym zakresie.

Minister Środowiska podejmował i realizował działania bieżące w zakresie wspierania OZE. Działalność ta nie była jednak kompleksowo ukierunkowana na osiągnięcie głównych celów i monitorowanie efektów. NIK sformułowała taką ocenę biorąc pod uwagę nierealizowanie niektórych zadań, brak jasno przypisanych zadań

---

[1] Zawiera zmiany wprowadzone do wystąpienia pokontrolnego uchwałą Nr 20/2012 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 marca 2012 r.
[2] Dz. U. z 2012 r., poz. 82.
[3] Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
[4] Dalej: Ministerstwo lub MŚ.
[5] Dalej: NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz.

komórkom organizacyjnym Ministerstwa, a także brak dokumentów sprawozdawczych dotyczących zadań zrealizowanych.

2) Minister Środowiska wskazał[6], że w celu wspierania rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii realizował w latach 2008-2011 działania polegające na:

- wspieraniu działalności organizacji pozarządowych poprzez udzielanie patronatu wydarzeniom o szczególnym znaczeniu dla ochrony środowiska naturalnego, promocji zrównoważonego rozwoju oraz odnawialnych źródeł energii,
- promowaniu rozwoju odnawialnych źródeł energii poprzez aktywny udział pracowników Ministerstwa Środowiska w konferencjach, szkoleniach i innych podobnych przedsięwzięciach związanych z tematyką OZE,
- wsparciu w 2008 r. organizacji interaktywnej wystawy *Technologie dla ochrony klimatu.*

Ponadto Pan Minister przedstawił działania w zakresie wspierania rozwoju i wykorzystania OZE realizowane przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa tj. Departament Geologii i Koncesji Geologicznej (DGiKG), Departament Gospodarki Odpadami (DGO) oraz przez jednostki nadzorowane przez Ministra: Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska (GDOŚ) i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW).

Wskaźnikiem skuteczności działań dotyczących wspierania rozwoju i wykorzystania OZE, według Ministra Środowiska, *„może być liczba przedsięwzięć w zakresie OZE dofinansowanych ze środków Narodowego Funduszu"*.

Działania DGiKG, mające na celu wsparcie i rozwój nowych technologii związanych z wykorzystaniem ciepła Ziemi (geotermia) polegały m.in. na:

- stworzeniu systemu dofinansowania ze środków NFOŚiGW poszukiwania złóż wód termalnych, przeprowadzaniu badań w obszarach perspektywicznego występowania wód termalnych, z oceną ich zasobów dyspozycyjnych i sformułowaniem wytycznych dla ich racjonalnego zagospodarowania,
- nowych regulacjach ustawowych, ustalających zasady wykonywania działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania wód termalnych, na warunkach bardziej uproszczonych i przyjaznych dla przedsiębiorców,
- zwolnieniu z opłat eksploatacyjnych dla wód termalnych oraz z opłat za informację geologiczną, wykorzystywaną do celów projektowych, a także obniżenia opłaty za korzystanie z informacji geologicznej w celu wydobywania wód termalnych,

[6] Wyjaśnienie przedstawione w imieniu Ministra przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery w piśmie z dnia 20 lipca 2011 r., znak DZKiOApeki-091-1/32840/11/MW.

- zamawianiu różnego rodzaju opracowań o tematyce geotermalnej (np. *„Atlas zasobów geotermalnych na Niżu Polskim"* oraz *„Atlas zasobów wód i energii geotermalnej Karpat Zachodnich"*), bezpłatnie przekazywanych zainteresowanym odbiorcom,
- przygotowaniu pakietu informacyjnego dla przedsiębiorców planujących inwestycje geotermalne.

Działania DGO polegały na promowaniu zagospodarowania odpadów, prowadzącego do wykorzystania zawartej w nich energii poprzez spalanie odpadów komunalnych oraz wsparciu rozwoju instalacji spalania odpadów w Polsce. W tym celu wydane zostało *rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów komunalnych*[7].

DGOŚ, w ramach programu priorytetowego *Wspieranie systemu ocen oddziaływania na środowisko i obszarów Natura 2000*, przygotował publikacje, których celem była poprawa standardów jakości dokumentacji i ocen oddziaływania na środowisko, co bezpośrednio wpłynie na skrócenie procesu inwestycyjnego:

- wytyczne w zakresie prognozowania oddziaływań na środowisko farm wiatrowych,
- wytyczne dotyczące oceny oddziaływania elektrowni wiatrowych na nietoperze,
- wytyczne dotyczące oceny oddziaływania elektrowni wiatrowych na ptaki,
- konspekt opracowań dotyczących uwarunkowań środowiskowych dla lokalizacji elektrowni wiatrowych w województwach,
- uwarunkowania środowiskowe istotne przy realizacji małych elektrowni wodnych.

3) Minister Środowiska nie sprawuje, w ocenie NIK, należytego nadzoru nad działalnością Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Do sprawowania takiego nadzoru Minister Środowiska został zobowiązany w art. 400r ust. 1 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.– Prawo ochrony środowiska*[8]. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska czynności nadzoru nad NFOŚiGW zostały przypisane Departamentowi Instrumentów Finansowych (DIF). § 11 ust. 3 Regulaminu stanowi, że do zakresu działania DIF należy m.in. prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra nad NFOŚiGW, z wyłączeniem badania zgodności z prawem uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW, a także prowadzenie innych spraw związanych z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Kontrola NIK wykazała9, że zarówno DIF, jak i żadna inna komórka organizacyjna Ministerstwa Środowiska nie wykonuje należycie nadzoru nad działalnością NFOŚiGW.

a) DIF udostępnił kontrolującym trzy sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu w latach 2008, 2009 i 2010 oraz projekt planu finansowego NFOŚiGW na 2011 r. Wymienione wyżej sprawozdania przyjęte

---

[7] Dz. U. Nr 117, poz. 788.
[8] Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.
[9] Pisma: Dyrektora DIF z dnia 11 lipca 2011 r., Dyrektora DZKiOA z dnia 12 lipca 2011 r., zastępującej Dyrektora Generalnego Dyrektor Departamentu Ekonomicznego z dnia 1 sierpnia 2011 r.

zostały przez kierownictwo resortu. Dyrektor DIF wyjaśnił[10] jednak, że sprawozdania z działalności, przedkładane przez Narodowy Fundusz, przed ich skierowaniem na posiedzenia kierownictwa resortu, nie były uzgadniane z Departamentem Instrumentów Finansowych na zasadach określonych w procedurach[11] przygotowywania i przekazywania materiałów na posiedzenia kierownictwa resortu. Powyższego wyjaśnienia nie potwierdziła Dyrektor Biura Ministra, która stwierdziła[12], że sprawozdania z działalności NFOŚiGW za rok 2008, 2009 oraz 2010 były przekazywane m.in. dyrektorom wszystkich komórek organizacyjnych MŚ, z odpowiednim wyprzedzeniem. Biuro Ministra nie posiadało jednak korespondencji dotyczącej przekazywania sprawozdań NFOŚiGW dyrektorom komórek organizacyjnych Ministerstwa.

b) Ustalenia kontroli wykazały, że Departament Instrumentów Finansowych nie wykonywał analiz dotyczących wykorzystania przez NFOŚiGW środków, o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 4 *Prawa ochrony środowiska*, w tym dotyczących wielkości środków planowanych i wydatkowanych na wspieranie OZE, z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii elektrycznej. Dyrektor DIF wyjaśnił, że w zakresie prowadzonej działalności NFOŚiGW nie identyfikuje w dokumentach planistycznych i sprawozdawczych wielkości kwot przeznaczanych jedynie na OZE, stąd też na podstawie tych dokumentów nie jest możliwa analiza wykorzystania środków przeznaczanych wyłącznie na ten cel. W ocenie NIK wyjaśnienie Dyrektora DIF świadczy o braku wypracowanych form współpracy z Narodowym Funduszem. W związku z brakiem analiz corocznych sprawozdań NFOŚiGW DIF nie formułował także wniosków w zakresie wspierania OZE.

c) W latach 2008-2010 Narodowy Fundusz dysponował środkami (o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 4 *Prawa ochrony środowiska*) w wysokości 2 063 730 tys. zł, z czego, poprzez wieloletnie zobowiązania umowne oraz udzielone promesy pożyczek, wykorzystał 553 392 tys. zł, tj. 26,8 %[13]. W poszczególnych latach wykorzystanie stanowiło odpowiednio: 9,2%; 8,1% i 21,3% środków dostępnych. W 2010 r. opłaty zastępcze i kary wynikające z ustawy – *Prawo energetyczne* stanowiły najwyższą kwotę przychodów NFOŚiGW (około 31%). W ocenie NIK brak analizy zagospodarowania zgromadzonych funduszy również świadczy o braku właściwego nadzoru nad NFOŚiGW.

4) W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podjęte przez Ministerstwo przedsięwzięcia w zakresie wspierania rozwoju biogazowni rolniczych były ograniczone i nie posiadały charakteru działań ukierunkowanych na spójną realizację zadań ministra właściwego do spraw środowiska, określonych w dwóch dokumentach rządowych przyjętych przez Radę Ministrów:

---

[10] Pismo z dnia 19 sierpnia 2011 r.

[11] Reguluje to zarządzenie nr 14 Ministra Środowiska *w sprawie procedury przygotowania i przekazywania materiałów na posiedzenie kierownictwa resortu.*

[12] Pismo z dnia 25 sierpnia 2011 r. znak BMzp-091-3/38816/11/EK.

[13] Kontrola przeprowadzona przez NIK w NFOŚiGW wykazała na 30 czerwca 2011 r. wykorzystanie 616 944 tys. zł., tj. 21,6 % przeznaczonych środków. Faktyczne poniesione wydatki na dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie wspierania OZE wynosiły 110 945 tys. zł (3,9 % przychodów).

- „Program działań wykonawczych na lata 2009-2012" (stanowiący załącznik 3 do „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku"), w części dotyczącej zadania nr 2 pt. „Usuwanie barier rozwoju biogazowni rolniczych zidentyfikowanych w Programie – od 2009 r.",
- „Kierunki rozwoju biogazowi rolniczych w Polsce w latach 2010-2020"[14], w którym ministra właściwego do spraw środowiska ustanowiono odpowiedzialnym za realizację dwóch z sześciu wymienionych działań[15]:
  - Działania badawcze oraz informacyjno-edukacyjne (współodpowiedzialny[16]);
  - Rozwiązania z zakresu gospodarowania i wykorzystania obszarów Europejskiej sieci ochrony przyrody Natura 2000 oraz w zakresie odpadów (odpowiedzialny wyłącznie MŚ).

Minister Środowiska nie sporządził informacji na temat realizacji *„Kierunków rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010-2020"* na koniec 2010 r. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia[17] wskazujące na niecelowość sporządzenia takiej informacji na koniec 2010 r. i oczekiwanie na *„wytyczne Ministra Gospodarki w zakresie przygotowania sprawozdań z realizacji działań oraz wskazania potencjalnego terminu składania sprawozdań"*. NIK zauważa jednak, że to stanowisko nie zostało przedstawione adresatowi informacji – Ministrowi Gospodarki.

a) Minister Środowiska jest współodpowiedzialnym za realizację zadania *„Usuwanie barier rozwoju biogazowni rolniczych zidentyfikowanych w Programie – od 2009 r."*

Zastępca dyrektora DZKiOA w wyjaśnieniu poinformował[18], że Ministerstwo Środowiska nie prowadzi działań badawczych dotyczących biogazowni rolniczych w Polsce oraz wskazał 13 obszarów tematycznych, negatywnie wpływających na rozwój biogazowni. Informacja o barierach pochodziła tylko z NFOŚiGW i opierała się na doświadczeniu tego jednego podmiotu. Mimo, że zadanie powinno być realizowane od lipca 2010 r. roku, to w końcu sierpnia 2011 r. dopiero trwała analiza wskazanych barier.

b) Zastępująca Dyrektora Generalnego Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wskazała[19], że w ramach struktur Ministerstwa Środowiska zadania wynikające z *„Programu działań wykonawczych na lata 2009-2012"* i *„Kierunków rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010-2020"* realizowały departamenty Gospodarki Odpadami, Edukacji Ekologicznej, Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery oraz Instrumentów Finansowych.

---

[14] Dokument przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.

[15] Ministrowie właściwi do przedstawienia propozycji zmian w przepisach prawnych oraz stosownych działań zobowiązani zostali do rozpoczęcia właściwych procedur legislacyjnych oraz odpowiednich działań w terminie nie później niż w ciągu roku od daty przyjęcia *„Kierunków..."* przez Radę Ministrów. Ponadto, ci sami Ministrowie zobowiązani zostali do sporządzania, na zakończenie każdego roku kalendarzowego, informacji na temat stanu wprowadzania stosownych działań. Informacje te podlegają przekazaniu do Ministra Gospodarki.

[16] Takie zadanie realizują także ministrowie właściwi do spraw gospodarki, do spraw rolnictwa, do spraw nauki i szkolnictwa wyższego oraz kuratorzy oświaty.

[17] Pisma z dnia 8 sierpnia 2011 r., znak DZKiOApek-091-7/35771/11/MW i 3 sierpnia 2011 r., znak DZKiOApek-091-6/35300/11/MW.

[18] Wyjaśnienie z dnia 20 lipca 2011 r., znak DZKiOApek-091-14/39191/11/MW.

[19] Pisma z dnia 3, 11 i 12 sierpnia 2011 r.

Dyrektor DIF wyjaśnił[20], że departament nie brał udziału w pracach nad realizacją zadań wynikających z tych dokumentów, ponieważ sprawy w tym zakresie nie należą do kompetencji DIF. W ocenie NIK celowym byłoby, aby departament ten w ramach nadzoru nad NFOŚiGW monitorował wielkość i skuteczność finansowego wsparcia budowy biogazowni oraz opłacalność[21] ekonomiczną procesu eksploatacji biogazowni.

Departament Gospodarki Odpadami w zakresie biogazowni rolniczych opracował projekt ustawy o odpadach, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie procesu odzysku R10[22] i projekt uchwały Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014"[23].

Działania edukacyjno-informacyjne prowadzone przez Departament Edukacji Ekologicznej (DEE) obecnie nie uwzględniają tematu biogazowni. Jest to związane z ograniczoną wielkością środków budżetowych[24]. W latach 2008-2011 (stan na dzień 20 lipca 2011 r.) DEE udzielił łącznie 57 patronatów nad przedsięwzięciami związanymi z odnawialnymi źródłami energii. Ze względu na brak dokładnej kwerendy programu poszczególnych działań, nie było możliwe ustalenie liczby patronatów związanych wyłącznie z tematyką biogazowni.

DZKiOA, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, promował działania związane z racjonalizacją zużycia energii oraz rozwojem energetyki opartej na źródłach odnawialnych, przygotowywał materiały informacyjne stanowiące tezy do rozmów z zakresu odnawialnych źródeł energii dla przedstawicieli Rządu i kierownictwa resortu środowiska, a także prezentacje i wystąpienia dla przedstawicieli kierownictwa resortu środowiska z zakresu odnawialnych źródeł energii. Prowadził też sprawy z zakresu nadzoru Ministra nad wykonywaniem zadań przez Krajowego Operatora Zielonych Inwestycji.

5) Kontrola NIK wykazała, że nie podjęto w Ministerstwie czynności związanych z opracowaniem, na podstawie art. 400a ust. 2 *Prawa ochrony środowiska*, nowego rozporządzenia dotyczącego szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na cele z zakresu wspierania i rozwoju odnawialnych źródeł energii[25]. NIK zauważa, że dotychczasowe rozporządzenie w tym zakresie obowiązuje do 31 grudnia 2013[26] roku, to jednak ustalenia kontroli ujawniły, że w Ministerstwie istnieją rozbieżności co do określenia komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację tego zadania, a także stanu jego realizacji.

---

[20] Wyjaśnienie z dnia 10 sierpnia 2011 r., znak DIFiepp-078-69/11/5/MS.
[21] Taką potrzebę monitorowania wskazano na str. 22 „*Kierunków...*".
[22] Dz. U. Nr 86, poz. 476. Proces odzysku R10 „Rozprowadzanie na powierzchni ziemi w celu nawożenia lub ulepszania gleby", dotyczy odpadów dopuszczonych do takiego odzysku – przypis kontrolera.
[23] MP Nr 101, poz. 1183.
[24] Wyjaśnienie Dyrektora DEE z dnia 16 sierpnia 2011 r., znak DEEwII-091-3/37041/11/RS.
[25] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 stycznia 2008 r. *w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na przedsięwzięcia będące inwestycjami związanymi z odnawialnymi źródłami energii* (Dz. U. Nr 14 poz. 89 ze zm.).
[26] Art. 21 ust 3 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 215, poz. 1664) stanowi, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 405 ust.4 Poś zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 400a ust.2 Poś - nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2013 r.

Kontrola NIK nie ustaliła komórki odpowiedzialnej za opracowanie projektu przedmiotowego rozporządzenia. Dyrektor DIF, powołując się na zapisy *Regulaminu organizacyjnego*, twierdził iż obowiązek opracowania projektu rozporządzenia spoczywa na DZKiOA. Dyrektor DZKiOA zaś dowodził, też powołując się na *Regulamin organizacyjny*, że jest odwrotnie. Przedmiotu sporu nie wyjaśniła też Dyrektor Generalna Ministerstwa[27] ani też Minister Środowiska[28].

Zastępująca Dyrektora Generalnego Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśniła, że z uwagi na jeszcze długi czas obowiązywania dotychczasowego rozporządzenia nie zachodzą przesłanki do podjęcia prac, natomiast Sekretarz Stanu twierdził, że takie prace trwają w DIF, czego z kolei nie potwierdził dyrektor DIF.

6) Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia wnioski o podjęcie działań zmierzających do:

1) Stworzenia sprawnego organizacyjnie systemu nadzoru nad Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który pozwoli na rzetelną analizę i ocenę działalności Funduszu.

2) Podjęcia działań mających na celu określenie zadań, celów i obowiązków sprawozdawczych w zakresie OZE, jakie powinny zostać osiągnięte w danym okresie (w tym w ramach zadań nałożonych na Ministra Środowiska przez programy rządowe), zdefiniowania i przekazania obowiązków do realizacji poszczególnym komórkom organizacyjnym.

3) Sprecyzowania, w regulaminie organizacyjnym, właściwości komórek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska, aby nie budziły wątpliwości i umożliwiały jednoznaczną identyfikację odpowiedzialności.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o nadesłanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Warszawa, 25 kwietnia 2012 r.

DYREKTOR
Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
z up.
Lech Oniszczenko
Wicedyrektor

[27] W jej zastępstwie wypowiedziała się dyrektor Departamentu Ekonomicznego (pismo z dnia 8 sierpnia 2011 r.).
[28] Pismo Sekretarza Stanu z dnia 18 sierpnia 2011 r.