KGP.430.019.2018
Nr ewid. 160/2019/P/18/021/KGP

Informacja o wynikach kontroli

EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA GOSPODARKI

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

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

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

Informacja o wynikach kontroli
Efektywność energetyczna gospodarki

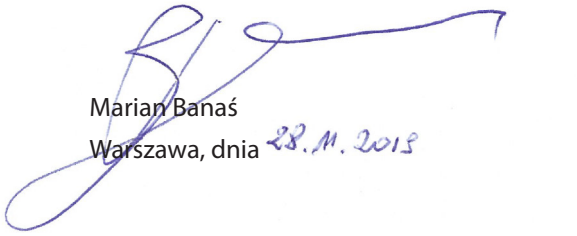
p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Lech Oniszczenko

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia 28.11.2018

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 5

1. WPROWADZENIE 7

2. OCENA OGÓLNA 8

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 10

4. WNIOSKI 17

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 18

5.1. Przygotowanie krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej i implementacja dyrektywy 2012/27/UE 18
5.1.1. Krajowe plany działań dotyczących efektywności energetycznej 18
5.1.2. Implementacja dyrektywy 2012/27/UE 19
5.2. Realizacja obowiązków rejestrowych, sprawozdawczych i informacyjnych 22
5.2.1. Centralny rejestr charakterystyki energetycznej budynków 22
5.2.2. Weryfikacja świadectw charakterystyki energetycznej oraz protokołów z kontroli systemu ogrzewania lub systemu klimatyzacji 22
5.2.3. Działalność sprawozdawcza 23
5.2.4. Realizacja obowiązków informacyjnych 24
5.3. Wydawanie i umarzanie świadectw efektywności energetycznej 25
5.3.1. Wydawanie świadectw efektywności energetycznej 25
5.3.2. Przetargi w zakresie wyboru przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej (na podstawie ustawy o ee z 2011 r.) 25
5.3.3. Świadectwa efektywności energetycznej wydawane w trybie bezprzetargowym (na podstawie ustawy o ee z 2016 r.) 26
5.3.4. Umarzanie świadectw efektywności energetycznej 33
5.3.5. Realizacja obowiązku oszczędności energii 34
5.3.6. Problemy organizacyjne przy wydawaniu i umarzaniu świadectw efektywności energetycznej 38
5.4. Realizacja zadań z zakresu audytu energetycznego 40
5.5. Finansowe wsparcie działań poprawiających efektywność energetyczną 43
5.5.1. Wsparcie finansowe przedsięwzięć z zakresu efektywności energetycznej przez ministra właściwego w sprawach budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa 43
5.5.2. Wspieranie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 44

Na okładce: ©vchalup – stock.adobe.com

5.5.3. Wykorzystanie wsparcia finansowego realizowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej przez przedsiębiorców 47
5.5.4. Pobieranie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej środków z opłat zastępczych na wspieranie przedsięwzięć z służących poprawie ee u odbiorców końcowych.....49
5.6. Działania proefektywnościowe w przedsiębiorstwach energetycznych.....50
5.7. Pozafinansowe instrumenty wsparcia poprawy efektywności energetycznej.....54
5.7.1. Działalność edukacyjna, informacyjna i promocyjna Ministra Energii.....54
5.7.2. Monitorowanie środków poprawy efektywności energetycznej przez Ministra Energii.....56

6. ZAŁĄCZNIKI 59

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....59
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....66
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....80
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....83
6.5. Stanowisko Ministra do Informacji o wynikach kontroli 84
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 87

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

białe certyfikaty	potoczne określenie świadectw efektywności energetycznej;
ee	efektywność energetyczna;
ESCO	ang. Energy Service Companies – firmy oferujące usługi w zakresie finansowania działań zmniejszających zużycie energii;
Efektywność energetyczna	stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację albo w wyniku usługi niezbędnej do uzyskania tego efektu[1];
Dyrektywa 2012/27/UE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1, ze zm.);
Dyrektywa 2006/32/WE	dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz. Urz. UE L 114 z 27.04.2006, s. 64, ze zm.) – uchylona z dniem 5 czerwca 2014 r. z wyłączeniem części przepisów tracących moc z dniem 1 stycznia 2017 r.;
GPW	Giełda Papierów Wartościowych;
KE	Komisja Europejska;
Kogeneracja	równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego;
Kpa	kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.);
KPD EE *lub* **Krajowy plan działań**	Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej;
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
ME	Minister Energii;
MG	Minister Gospodarki;
MIiB	Minister Infrastruktury i Budownictwa;
MIiR	Minister Inwestycji i Rozwoju;
MŚ	Minister Środowiska;
Oszczędność energii	ilość zaoszczędzonej energii ustalona w drodze pomiaru lub oszacowania zużycia przed wdrożeniem środka mającego na celu poprawę efektywności energetycznej i po jego wdrożeniu, z jednoczesnym zapewnieniem normalizacji warunków zewnętrznych wpływających na zużycie energii[2];
OZE	odnawialne źródła energii;
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko;

[1] Art. 2 ust. 3 ustawy o ee z 2016 r.

[2] Dyrektywa 2012/27/UE – art. 2 pkt 5.

Poprawa efektywności energetycznej	zwiększenie efektywności końcowego wykorzystania energii dzięki zmianom technologicznym, gospodarczym lub zmianom zachowań;
RCL	Rządowe Centrum Legislacji;
RM	Rada Ministrów;
RPO	Regionalny Program Operacyjny;
SK RM	Stały Komitet Rady Ministrów;
Środek poprawy efektywności energetycznej	wszystkie działania, takie jak usługi energetyczne, programy i mechanizmy efektywności energetycznej lub podobne działania, zainicjowane przez któregokolwiek z graczy na rynku, włączając rządy i władze, które prowadzą do poprawy możliwego do zweryfikowania i zmierzenia z zakresu efektywności energetycznej zużycia końcowego, a więc do oszczędności w końcowym zużyciu energii, podczas okresu pomiarowego;
TGE	Towarowa Giełda Energii;
toe tona oleju ekwiwalentnego	energetyczny równoważnik jednej metrycznej tony ropy naftowej o wartości opałowej równej 10000 kcal/kg. Używa się też jednostki pochodnej Mtoe = 1 000 000 toe;
URE	Urząd Regulacji Energetyki;
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny;
Ustawa o ee z 2016 r.	ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 545, ze zm.);
Ustawa o ee z 2011 r.	ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy przedsięwzięcia podejmowane na rzecz poprawy efektywności energetycznej zapewniają zmniejszanie zużycia energii?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy instrumenty określone w przepisach prawa i założeniach strategii rządowych tworzą spójny system poprawy efektywności energetycznej w odniesieniu do krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią?
2. Czy wsparcie finansowe działań poprawiających efektywność energetyczną skutecznie służy osiągnięciu zakładanych efektów obniżenia zużycia energii?
3. Czy pozafinansowe instrumenty wsparcia są skuteczne?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Energii

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Urząd Regulacji Energetyki

17 przedsiębiorstw energetycznych[3]

Okres objęty kontrolą

2014–2018

Efektywne korzystanie z energii oznacza racjonalne i zrównoważone wykorzystywanie zarówno samej energii, jak i surowców energetycznych służących do jej wytworzenia. Poprawa efektywności energetycznej bywa określana mianem „szóstego paliwa", albowiem ogranicza wzrost zapotrzebowania na paliwa i energię. Przyczynia się w ten sposób do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego wskutek zmniejszenia uzależnienia od importu, a także ogranicza niekorzystny wpływ energetyki na środowisko i zdrowie ludzi poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych.

Przeciwdziałanie negatywnym skutkom zmian klimatu, których przyczyną jest m.in. sektor energetyczny oraz ograniczenie stwarzanych przez ten sektor zanieczyszczeń środowiska jest jednym z istotnych celów UE i podstawą europejskiej polityki na rzecz ograniczenia wpływu na klimat. UE przyjęła za swój podstawowy cel ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40% do 2030 r. i od 80% do 95% do 2050 r. w stosunku do bazowego roku 1990. W zakresie efektywności energetycznej przyjęto dla Unii Europejskiej osiągnięcie 20% oszczędności energii pierwotnej w 2020 r., z uwzględnieniem sumy celów krajowych, a także utorowanie drogi dla dalszego zwiększenia efektywności energetycznej w dłuższej perspektywie.

Państwa członkowskie UE zobowiązane zostały do przedkładania Komisji Europejskiej krajowych planów działań na rzecz racjonalizacji zużycia energii[4]. W okresie objętym kontrolą były to trzeci (2014) i czwarty (2017) krajowe plany działań, określające przedsięwzięcia zmierzające do poprawy efektywności energetycznej w poszczególnych sektorach gospodarki.

Głównymi środkami służącymi poprawie efektywności energetycznej były:

- system świadectw efektywności energetycznej;
- audyty energetyczne i systemy zarządzania energią w dużych przedsiębiorstwach;
- programy informowania odbiorców i doradztwo;
- stworzenie rynku dla usług energetycznych;
- dofinansowanie przedsięwzięć energooszczędnych.

Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko wskazała zadania dotyczące poprawy efektywności energetycznej. Były to m.in.: wspieranie rozwoju kogeneracji oraz stworzenie możliwości działań proefektywnościowych przez osoby prywatne. Ustawa o efektywności energetycznej określiła zaś mechanizmy służące poprawie efektywności energetycznej (przede wszystkim tzw. białe certyfikaty czy obowiązek audytu energetycznego przedsiębiorstwa).

Polska osiągnęła wprawdzie istotny postęp w realizacji tego celu, jednak wciąż odstaje od najbardziej energooszczędnych gospodarek europejskich.

Celem niniejszej kontroli była ocena, czy przedsięwzięcia podejmowane na rzecz poprawy efektywności energetycznej zapewniały zmniejszanie zużycia energii.

[3] Patrz załącznik 6.

[4] Zgodnie z art. 24 ust. 2 i załącznikiem XIV do dyrektywy 2012/27/UE.

2. OCENA OGÓLNA

Funkcjonujące w Polsce mechanizmy wsparcia działań proefektywnościowych tworzą spójny system przyczyniający się do uzyskania przez podmioty gospodarcze oszczędności energii. Przedsięwzięcia realizowane na rzecz poprawy efektywności energetycznej, zapewniały zmniejszenie zużycia energii.

W okresie od IV kwartału 2016 r. do końca 2018 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wydał 1439 decyzji o umorzeniu świadectw efektywności energetycznej, które potwierdziły zaoszczędzenie 563 616,282 toe energii. W tym samym okresie Prezes URE wydał świadectwa efektywności energetycznej potwierdzające możliwość zaoszczędzenia 104 973,294 toe energii finalnej dzięki planowanym przedsięwzięciom i 28 859,899 toe dzięki przedsięwzięciom już zrealizowanym.

Skontrolowane przedsiębiorstwa energetyczne zrealizowały obowiązek uzyskania oszczędności energii poprzez umorzenie świadectw efektywności energetycznej lub uiszczenie opłaty zastępczej. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki rzetelnie oceniał wykonanie tego obowiązku.

Wszyscy skontrolowani przedsiębiorcy, którzy mieli obowiązek wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa audyt taki przeprowadzili. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie dysponował jednak wykazem wszystkich podmiotów zobowiązanych, przez co nieznany pozostawał wolumen energii potencjalnie możliwy do zaoszczędzenia. Prezes URE nie nakładał także kar za nieprzeprowadzenie audytu w terminie.

W wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej uzyskano uśredniony efekt w postaci zmniejszenia zapotrzebowania na energię cieplną i elektryczną w wysokości ok. 375 000 toe/rok.

Minister Energii (wcześniej Minister Gospodarki) z opóźnieniem przygotował trzeci, a następnie czwarty krajowe plany działań dotyczących efektywności energetycznej. Również z opóźnieniem (ponaddwuletnim) został przygotowany projekt ustawy implementujący dyrektywę 2012/27/UE. W konsekwencji przedsiębiorcy planujący inwestycje energooszczędne pozostawali w stanie niepewności co do rozwiązań prawnych mających wspomagać ich działania.

W funkcjonowaniu systemu świadectw efektywności energetycznej ujawniono istotne dysfunkcje. Polegały one m.in. na bardzo dużych opóźnieniach w wydawaniu świadectw przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, ignorowaniu zasad kpa w prowadzonych postępowaniach czy niedokonywaniu wyrywkowej weryfikacji audytów efektywności energetycznej. W Urzędzie Regulacji Energetyki nie było odpowiednich narzędzi informatycznych wspomagających zbieranie i analizę danych, co skutkowało niekompletnością rejestrów i opóźniało przetwarzanie informacji. Przyczyną ujawnionych nieprawidłowości było przede wszystkim niedofinansowanie Urzędu.

Po przeprowadzeniu w Ministerstwie Energii badania ewaluacyjnego nt. możliwości wdrażania instrumentu ESCO, ze względu na nierozstrzygnięte wątpliwości dotyczące tego segmentu usług energetycznych, wdrażanie tego instrumentu zostało wstrzymane.

Minister Energii prowadził działania promocyjne i edukacyjne z zakresu oszczędności energii, pozytywnie oceniane w badaniach ewaluacyjnych. Ich zakres był ograniczony ze względu na brak środków.

Monitorowanie przez Ministra Energii stosowania środków poprawy efektywności energetycznej nie miało sformalizowanego, stałego charakteru i było wykonywane tylko w trakcie przygotowania dokumentów strategicznych.

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK monitorowanie stosowania środków poprawy efektywności energetycznej powinno stanowić systematyczne działanie właściwego ministerstwa.

Minister Energii nie dokonywał również identyfikacji barier w stosowaniu ustawy o ee. Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że takie działania byłyby celowe i pomogłyby uniknąć problemów, mających źródło w nieprawidłowościach ujawnionych w funkcjonowaniu Urzędu Regulacji Energetyki.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Przygotowanie Krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej

Ministerstwo Energii (a poprzednio Ministerstwo Gospodarki) realizując wymagania dyrektywy 2006/32/WE oraz zastępującej ją dyrektywy 2012/27/UE, przygotowały kolejno trzeci i czwarty Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej. KPDEE zostały przygotowane z opóźnieniem, wskutek czego – wbrew przepisom prawa wspólnotowego i krajowego – plany zostały przyjęte przez Radę Ministrów i przekazane Komisji Europejskiej po upływie obowiązujących terminów odpowiednio pół roku i dziewięć miesięcy. [str. 18]

Implementacja dyrektywy 2012/27/UE

Również z opóźnieniem, prawie 26-miesięcznym, została implementowana do prawa krajowego dyrektywa 2012/27/UE. Przyczyną było zbyt późne rozpoczęcie prac nad projektem przepisów prawa krajowego, nieprzedłożenie testu regulacyjnego do projektu ustawy, a wreszcie zaniechanie prac nad nowelizacją ustawy i rozpoczęcie przygotowania projektu nowej ustawy o efektywności energetycznej. Ustawa weszła w życie 1 października 2016 r.

Długotrwałe prace nad ustawą, trwające blisko dwa lata, powodowały niepewność podmiotów gospodarczych co do ostatecznego kształtu systemu pomocy dla podmiotów realizujących inwestycje energooszczędne.

Skutkiem opóźnień było skierowanie przez KE zarzutów formalnych w sprawie braku notyfikacji aktów prawa krajowego, stanowiących pełną transpozycję dyrektywy. Sposób implementacji był przedmiotem zapytań KE. KE odnotowała, że wyjaśnienia nie usuwają wszystkich wątpliwości co do nieprawidłowego stosowania prawa UE, wskazując na możliwość rozpoczęcia dalszego postępowania w sprawie. W rezultacie Rada Ministrów nie wypełniła obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej[5], zgodnie z którym Rada Ministrów wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej. [str. 19]

W ocenie NIK nie był w pełni przejrzysty przyjęty przez ME sposób prowadzenia konsultacji nad tworzeniem wykazu stanowiącego załącznik do obwieszczenia Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej[6] (w tym w odniesieniu do podmiotów innych niż publiczne – z udziałem wyłącznie wybranych podmiotów). W stosunku do wykazu tych przedsięwzięć nie zawarto jednoznacznego udokumentowanego uzasadnienia dla wprowadzanych do projektu zmian.

Efektywność energetyczna budynków

Minister Infrastruktury i Rozwoju rzetelnie prowadził, na podstawie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków[7], centralny rejestr charakterystyki energetycznej budynków. W ocenie NIK dokonywanie wpisów, zmian oraz wykreśleń z rejestru

[5] Dz. U. Nr 213, poz. 1395.

[6] M.P. poz. 1184.

[7] Dz. U. z 2018 r. poz. 1984, ze zm. Dalej: ustawa o charakterystyce energetycznej budynków.

odbywało się w wymaganych terminach i na podstawie dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisów. Również rzetelnie MIiR realizował obowiązek weryfikacji świadectw charakterystyki energetycznej oraz protokołów z kontroli systemu ogrzewania lub systemu klimatyzacji, pod kątem prawidłowości i rzetelności ich sporządzenia oraz uwzględnienia przepisów techniczno-budowlanych oraz zasad wiedzy technicznej, określony w art. 36 ust. 1 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków. [str. 22]

Realizacja obowiązków sprawozdawczych

MIiR stosownie do art. 8 ust. 9 ustawy o ee z 2016 r. przekazywał ministrowi właściwemu do spraw energii, do 31 marca każdego roku (począwszy od roku 2017), informacje[8] o uzyskanych przez organy władzy publicznej oszczędnościach energii pierwotnej w budynkach użytkowanych przez te organy i należących do Skarbu Państwa. W sprawozdaniu złożonym 23 marca 2018 r. wykazano, że w 2017 r. działania proefektywnościowe objęły 56 budynków lub zespołów budynków i skutkowały oszczędnością energii na poziomie 6706,62 MWh/rok.

Minister Energii (wcześniej Minister Gospodarki) przedkładał Komisji Europejskiej informacje o uzyskanych przez organy władzy publicznej oszczędnościach energii pierwotnej w budynkach użytkowanych przez te organy i należących do Skarbu Państwa oraz sprawozdania z postępu w dążeniu do osiągnięcia krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej. Informacje były przedkładane z opóźnieniem. Największe, półroczne, opóźnienie w 2014 r. było spowodowane faktem, że sprawozdanie to stanowiło wówczas część przygotowywanego równocześnie KPDEE 2014. [str. 23]

System wspomagania oszczędności energii

Od wejścia w życie ustawy o ee z 2016 r. (1 października 2016 r.) do końca 2018 r. do URE wpłynęły 2422 wnioski o wydanie świadectwa efektywności energetycznej, z czego 1490 zostało złożonych na podstawie art. 20 ustawy o ee z 2016 r. (dla przedsięwzięć planowanych), natomiast 932 na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o ee z 2016 r. (dla przedsięwzięć zrealizowanych po 1 stycznia 2014 r., a przed wejściem w życie ustawy).

W tym okresie Prezes URE wydał 595 świadectw efektywności energetycznej. Z tego dla przedsięwzięć ukończonych 369 świadectw, opiewających łącznie na 104 973,294 toe energii i 226 dla przedsięwzięć planowanych opiewających na 28 859,899 toe energii finalnej.

Najwięcej świadectw efektywności energetycznej wydano w związku z przebudową lub remontem budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi (204), modernizacją lub wymianą urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych lub w procesach energetycznych, lub telekomunikacyjnych, lub informatycznych (113), oraz ograniczeniem strat w sieciach ciepłowniczych (107). Planowany okres uzyskiwania oszczędności wynosił średnio ok. 14 lat.

[8] Wynikające ze sprawozdań składanych mu do dnia 31 stycznia przez organy władzy publicznej z podjętych działań w roku poprzednim, dotyczących budynków należących do Skarbu Państwa i użytkowanych przez te organy (art. 8 ust. 8 ustawy o ee z 2016 r.).

Na mocy ustawy o ee z 2016 r. Prezes URE wydał 1439 decyzji o umorzeniu świadectw ee na łączną ilość 563 616,282 toe. Decyzje były wydawane terminowo i podpisane przez osobę posiadającą upoważnienie Prezesa URE. [str. 25]

Dysfunkcja systemu wydawania świadectw ee

Brak kadr spowodowany nieprzyznaniem URE etatów na nowe zadania związane z efektywnością energetyczną i niskimi wynagrodzeniami był przyczyną nieprawidłowości w wydawaniu przez Prezesa URE świadectw efektywności energetycznej. Jedynie 39 świadectw (na 595) zostało wydanych w terminie. Przeciętny okres rozpatrywania wniosku wyniósł 240 dni i był ponad pięć razy dłuższy niż termin 45-dniowy przewidziany w przepisach art. 22 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. W URE nie stosowano procedur wymaganych w kpa. Między innymi nie rozpatrywano formalnie ponagleń, odstąpiono od przeprowadzenia postępowania dotyczącego ustalenia osób winnych opóźnień, w trzech wydanych świadectwach wskazano niewłaściwą podstawę prawną, żadna odmowa wydania świadectwa nie została wydana w terminie, nie przeprowadzano wymaganej prawem wyrywkowej weryfikacji audytów. Na brak odpowiedniej obsady kadrowej URE zwrócił również uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. W wyroku WSA stwierdził, że Prezes URE dopuścił się bezczynności i jednocześnie stwierdził, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Sąd stwierdził, że Prezes URE boryka się z brakami kadrowymi, które mają bezpośrednie przełożenie na szybkość i sprawność toczących się przed nim postępowań. Zdaniem Sądu, niewielka liczba pracowników rozpoznająca dużą liczbę spraw nie może mieć znaczenia dla uznania braku bezczynności organu w załatwieniu sprawy, ma natomiast wpływ na ocenę charakteru stwierdzonej bezczynności.

Prezes URE wielokrotnie zwracał się do właściwych organów o zwiększenie środków finansowych na dodatkowe etaty, jednak wnioski nie zostały uwzględnione.

Nieprawidłowości w działaniach URE skutkowały m.in.: niepewnością zainteresowanych podmiotów, co do uzyskania wsparcia w planowaniu i realizacji inwestycji, obawą inwestora o sytuację finansową, utrudnioną realizacją kolejnych zadań energooszczędnych w przypadku małych podmiotów (spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe). [str. 30]

Umarzanie świadectw efektywności energetycznej

Prezes URE dokonywał rzetelnej weryfikacji zawiadomień o zakończeniu realizacji przedsięwzięć, sprawdzając m.in. zgodność wartości zaoszczędzonej energii finalnej z wydanym świadectwem ee. W przypadku braków w dokumentacji lub powzięcia wątpliwości dotyczących rzeczywistych uzyskanych oszczędności, URE wnosił o uzupełnienie dokumentów lub dokonanie korekt. Wszystkie wnioski o umorzenie świadectw ee złożone w celu realizacji obowiązku poprawy efektywności energetycznej za dany rok kalendarzowy, Prezes URE rozpatrywał do dnia, w którym upływał termin realizacji obowiązku poprawy efektywności energetycznej za dany rok. [str. 33]

Kontrola realizacji obowiązku poprawy efektywności energetycznej

Prezes URE prowadził rejestr przedsiębiorstw, które otrzymały koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej, o której mowa w art. 12 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o ee z 2011 r. oraz art. 10 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o ee z 2016 r. (podmioty zobowiązane do realizacji obowiązku poprawy

efektywności energetycznej). Informacje przekazane przez wszystkie podmioty były rzetelnie weryfikowane w URE pod kątem wielkości zobowiązania w zakresie uzyskania oszczędności energii. Prezes URE rzetelnie dokonywał oceny wykonania obowiązku uzyskania efektywności energetycznej na podstawie decyzji wydanych w sprawie umorzenia świadectw oraz danych o uiszczonych opłatach zastępczych przekazywanych przez NFOŚiGW. Ze względu na brak odpowiednich narzędzi IT do obsługi procesu kontroli realizacji obowiązku oszczędności analiza danych była opóźniona. Zakończono analizę danych za 2013 r. Obwiązek poprawy efektywności energetycznej został spełniony w 99,5%, tj. na łączną ilość energii: 459 043,402 toe energii pierwotnej. W trakcie kontroli NIK trwała analiza danych za 2014 i 2015 r. Skutkiem opóźnień w analizie danych były opóźnienia w nakładaniu kar na podmioty, które nie zrealizowały obowiązku oszczędności energii. [str. 34]

W okresie IV kwartał 2016 r.–2018 r., w którym występował obowiązek określony w art. 10 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r., ogółem podmioty zobowiązane osiągnęły oszczędność energii finalnej wynikającej z realizacji obowiązku oszczędności energii w wysokości 565 560,915[9] toe. Prawie całość zobowiązania (blisko 99%) została zrealizowana poprzez umorzenie świadectw efektywności energetycznej. Reszta – poprzez uiszczenie opłaty zastępczej. Nie odnotowano realizacji obowiązku poprzez wykonanie przedsięwzięć energooszczędnych u odbiorców końcowych. Potwierdzają to wyniki kontroli w podmiotach zobowiązanych. Tylko jeden podmiot realizował przedsięwzięcie tego rodzaju, lecz jeszcze nie zostało ono rozliczone.

Objęte kontrolą spółki energetyczne wywiązywały się z obowiązku uzyskania oszczędności energii w ilości i w sposób określony w kolejno obowiązujących ustawach o efektywności energetycznej z 2011 r. i 2016 r. Tylko jeden podmiot nie wywiązał się z obowiązku uzyskania oszczędności energii za 2013 r. Za niewykonanie obowiązku Spółka uiściła karę w wysokości 12 694 zł. [str. 36]

Audyty energetyczne przedsiębiorstw

W latach 2016–2018 Prezes URE otrzymał zawiadomienia o przeprowadzonych 3740 audytach energetycznych przedsiębiorstw, w których zadeklarowano możliwe do uzyskania średnioroczne oszczędności energii finalnej na poziomie 1 056 417,835 toe. NIK zwraca uwagę, że tylko niecałe 4% audytów zostało wykonanych w przedsiębiorstwach, w których funkcjonuje system zarządzania energią lub system zarządzania środowiskowego, które pozwalają na cykliczne monitorowanie zużycia i możliwości oszczędności energii. Prezes URE do 31 grudnia 2018 r. przekazywał Ministrowi Energii informacje o audytach terminowo i w zakresie zgodnym z art. 38 ust. 2 ustawy o ee z 2016 r. Przed przekazaniem informacji do Ministra Energii w URE weryfikowane były największe zgłoszone przez przedsiębiorców wolumeny zaoszczędzonej energii, które mogły być w ocenie URE błędne.

[9] Wynik ten nie był jeszcze ostateczny i może ulec zmianie.

Prezes URE nie dysponował pełnym wykazem wszystkich przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa. Wykaz prowadzony w URE zawierał jedynie dane tych podmiotów, które wykonały audyt energetyczny przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 36–38 ustawy o ee z 2016 r., i powiadomiły o tym Prezesa URE. Oznacza to, że w rejestrze przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania audytu są wyszczególnieni jedynie ci przedsiębiorcy, którzy choć raz złożyli audyt energetyczny. Uniemożliwiało to skuteczne monitorowanie i egzekwowanie obowiązku wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa przez wszystkie podmioty, na które został nałożony ten obowiązek. W konsekwencji nie były wszczynane postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 7 ustawy o ee z 2016 r. za nieprzeprowadzenie audytu energetycznego przedsiębiorstwa. [str. 40]

W podmiotach zobowiązanych, w których przeprowadzona została kontrola NIK stwierdzono, że wszyscy przedsiębiorcy wykonali audyty energetyczne przedsiębiorstwa zgodnie z obowiązującymi przepisami i w wymaganym terminie poinformowali o tym Prezesa URE.

Pomoc udzielana przez NFOŚiGW

NFOŚiGW w latach 2015–2018 udzielił dofinansowania ze środków krajowych na przedsięwzięcia wspierające efektywność energetyczną w formie pożyczek – w kwocie 701 158,4 tys. zł oraz w formie dotacji – w kwocie 922 857,4 tys. zł. W ramach POIiŚ 2014–2020 na działania związane ze zwiększeniem efektywności energetycznej NFOŚiGW wypłacił środki w wysokości 558 459,1 tys. zł. Programy priorytetowe dotyczące poprawy efektywności energetycznej lokowane były przede wszystkim w obszarach wytwarzania, dystrybucji oraz wykorzystania energii u odbiorców końcowych. Obejmowały one rozwijanie kogeneracji, w tym kogeneracji wysokosprawnej, modernizacji i rozbudowy sieci ciepłowniczych, termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, budownictwa energooszczędnego, a także modernizacji sektora energetyki w zakresie inteligentnego opomiarowania i inteligentnych sieci energetycznych. W wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW w kolejnych latach okresu 2015–2018 uzyskano uśredniony efekt w postaci zmniejszenia zapotrzebowania na energię cieplną i elektryczną w wysokości ok. 375 000 toe/rok. Dofinansowanie przez NFOŚiGW przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, służyło realizacji założonych celów związanych z oszczędnością energii. Programy priorytetowe były zgodne z celami określonymi w Krajowym planie działań dotyczącym efektywności energetycznej. Umowy o dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej zawierały postanowienia zapewniające realizację przez beneficjentów określonych efektów ekologicznych i rzeczowych lub wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego. NFOŚiGW prowadził kontrole realizacji tych przedsięwzięć i monitorował osiągnięcie założonych efektów. System kwalifikowania wniosków o dofinansowanie zapewniał jawność procedur naboru. Kwalifikowanie wniosków odbywało się zgodnie z procedurami oraz terminowo.

Spośród 17 skontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych dziewięć korzystało ze wsparcia finansowego realizowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Byli to przede wszystkim

operatorzy systemu dystrybucyjnego oraz przedsiębiorstwa energetyki cieplnej. Spółki obrotu i operatorzy systemu przesyłowego realizowali swoje przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej bez ubiegania się o środki pomocowe, ze względu na wystarczającą ilość środków własnych na ten cel, a także z uwagi na brak programów pomocowych adresowanych do operatora systemu przesyłowego gazowego. Skontrolowane podmioty zrealizowały przedsięwzięcia, uzyskując zakładane efekty. [str. 44]

Działania promocyjne i edukacyjne

Minister Energii prowadził działania promocyjne i informacyjno-edukacyjne dotyczące efektywności energetycznej, pozytywnie oceniane w zleconych przez ME badaniach ewaluacyjnych. Brak dostatecznych środków na ten cel powodował, że były one prowadzone w ograniczonym zakresie. NIK pozytywnie ocenia zainicjowanie wieloletniego projektu mającego tworzyć Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego i mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej i OZE.

Instrument realizacji obowiązków informacyjnych w postaci wytycznych dotyczących sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie był w pełni wykorzystany Ograniczono się bowiem tylko do ich formalnej publikacji na stronie internetowej Ministerstwa Energii. [str. 54]

Ocena skuteczności mechanizmów wspomagania efektywności energetycznej

Obowiązkiem Ministra Energii było monitorowanie stosowania środków poprawy efektywności energetycznej (art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o ee z 2016 r., a poprzednio art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o ee z 2011 r.). NIK oceniła, że wypełnienie tego obowiązku nie miało sformalizowanego i stałego charakteru. ME prowadził działania w tym zakresie m.in. podczas opracowywania dokumentów strategicznych, w trakcie dokonywanego przez Międzynarodową Agencję Energetyczną co pięć lat przeglądu Polski[10] oraz opracowania kolejnego Krajowego planu działań w zakresie efektywności energetycznej, jednak nie wszystkie te działania miały odzwierciedlenie sprawozdawcze.

W 2017 r., na zlecenie ME zrealizowane zostało badanie ewaluacyjne możliwości wdrażania instrumentu ESCO. Badanie miało na celu dokonanie analizy uzasadnienia ekonomicznego wsparcia zwrotnego w formule ESCO dla inwestycji z zakresu energetyki, zidentyfikowanie barier uniemożliwiających rozwój sektora przedsiębiorstw ESCO w Polsce oraz wskazanie projektów inwestycyjnych z sektora energetyki, które mogą być zrealizowane w formule ESCO.

Ze względu na nierozstrzygnięte wątpliwości dotyczące tego mechanizmu, po konsultacjach z instytucjami wdrażającymi oraz potencjalnymi beneficjentami, wdrażanie tego instrumentu zostało wstrzymane. Ze względu na duży stopień skomplikowania nie zidentyfikowano możliwości dofinansowania, które umożliwiłoby zakończenie projektów w 2023 r.

[10] Polska jako członek Międzynarodowej Agencji Energetycznej od dnia 25 września 2008 r. co pięć lat podlega przeglądowi polityki energetycznej, w tym polityki państwa w zakresie polityki efektywności energetycznej.

ME na podstawie bazy danych dotyczących wydanych świadectw efektywności energetycznej monitorował i raportował Komisji Europejskiej postępy w realizacji krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej. W Ministerstwie Energii nie posiadano danych na temat tego, które z przedsięwzięć wymienionych w obwieszczeniu Ministra Energii w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej[11] były najczęściej podejmowane i przynosiły największe oszczędności. Pozyskiwanie informacji o zakresie i liczebności realizowanych przedsięwzięć nie odbywało się w sposób systemowy. Natomiast zakres zadań komórki organizacyjnej ministerstwa odpowiedzialnej za kwestie efektywności energetycznej nie pozwala na prowadzenie ciągłej analizy rodzajowej faktycznie realizowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. W ocenie NIK monitorowanie i sporządzanie analiz stosowania środków poprawy efektywności energetycznej powinno stanowić również systematyczne działanie ME.

Minister Energii nie zidentyfikował barier w stosowaniu ustawy o ee z 2016 r., nie otrzymał też wniosków dotyczących przeszkód we wdrażaniu mechanizmów przewidzianych ustawą. Jedynie podmioty uczestniczące w ostatnim przetargu, ogłoszonym na podstawie przepisów ustawy o ee z 2011 r., informowały o opóźnieniach w wydawaniu świadectw efektywności energetycznej przez Prezesa URE. Minister Energii nie podejmował działań związanych z sygnalizowanymi opóźnieniami.

W Ministerstwie Energii po wejściu w życie ustawy o ee z 2016 r. nie dokonywano analizy jej wdrożenia przez URE. URE sygnalizowało Ministrowi Energii problemy we wdrażaniu ustawy podczas roboczych kontaktów, jakie miały miejsce w 2019 r. ME nie sprawując nadzoru nad działalnością Prezesa URE, nie podejmował działań w tej kwestii.

We wnioskach z ekspertyzy przygotowanej na potrzeby KPDEE 2017 KAPE wskazała na potrzebę utworzenia bazy danych wraz z systemem jej obsługi, umożliwiających monitorowanie realizacji Krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej. System miałby obejmować nie tylko działania instytucji rządowych, ale także stron zobowiązanych do uzyskania odpowiedniego poziomu oszczędności energii i podmiotów realizujących przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej potwierdzone uzyskanym i umorzonym świadectwem. Prace w tym zakresie nie zostały zapoczątkowane. W ocenie NIK utworzenie bazy danych zawierającej informacje o rodzaju i liczbie wydanych i umorzonych świadectw efektywności energetycznej, planowanych i zrealizowanych przedsięwzięciach przez podmioty zobowiązane oraz wielkości uzyskiwanych w tych działaniach oszczędności, może wspomóc pracę organów i podmiotów zaangażowanych w proces oszczędzania energii. [str. 56]

[11] M.P. z 2016 r. poz. 1184.

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów

Dokonanie rzetelniej analizy potrzeb kadrowych i finansowych URE, a następnie zagwarantowanie Urzędowi wystarczających środków niezbędnych do terminowej, rzetelnej i zgodnej z prawem realizacji zadań nałożonych na Prezesa URE w szczególności ustawą o efektywności energetycznej.

Minister właściwy ds. energii

Podjęcie działań umożliwiających przedłożenie przez Radę Ministrów projektu ustawy Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu implementacji przepisów prawa wspólnotowego, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Prezes URE

1. Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o zapewnienie niezbędnych środków, umożliwiających prawidłową realizację zadań nałożonych na Prezesa URE ustawą o efektywności energetycznej.
2. Podjęcie działań zapewniających rozpatrywanie wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej zgodnie z wymaganiami ustawy o efektywności energetycznej i kpa.
3. Zapewnienie bieżącego monitorowania i kontroli realizacji obowiązku oszczędności energii wynikającego z ustawy o efektywności energetycznej.
4. Zapewnienie kompletności rejestru przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej i implementacja dyrektywy 2012/27/UE

5.1.1. Krajowe plany działań dotyczących efektywności energetycznej

Dyrektywa 2006/32/WE oraz zastępująca ją dyrektywa 2012/27/UE nałożyły na państwa członkowskie obowiązek opracowania co trzy lata planów działań dotyczących efektywności energetycznej i określiły szczegółowe zasady oraz planowane środki służące poprawie sytuacji w poszczególnych sektorach gospodarki. Trzeci i czwarty KPDEE zostały przygotowane (odpowiednio w Ministerstwie Gospodarki i Ministerstwie Energii) z opóźnieniem, wskutek czego – wbrew przepisom prawa wspólnotowego i krajowego – plany zostały przyjęte przez Radę Ministrów i przekazane Komisji Europejskiej po upływie obowiązujących terminów.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2012/27/WE, trzeci KPDEE winien był zostać zatwierdzony i przekazany Komisji Europejskiej do dnia 30 kwietnia 2014 r. Przygotowanie projektu KPDEE 2014 w Ministerstwie Gospodarki trwało do połowy maja 2014 r. Ze względu na zgłoszone uwagi MG ponownie przekazał nowy tekst KPDEE 2014 do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 11 września 2014 r. KPDEE 2014 został przyjęty przez Radę Ministrów i przekazany Komisji Europejskiej 20 października 2014 r., niemal pół roku po wyznaczonym terminie.

Rozpoczęcie prac nad projektem czwartego KPDEE nastąpiło zbyt późno, w stosunku do przewidzianego na 30 kwietnia 2017 r. terminu przekazania planu Komisji Europejskiej[12] i zbiegło się w czasie z likwidacją Ministerstwa Gospodarki i tworzeniem Ministerstwa Energii (listopad 2015 r.). Pierwsze postępowanie, ogłoszone w celu wyłonienia wykonawcy analizy na potrzeby przygotowania KPDEE 2017, ogłoszono w połowie maja 2016 r. Z powodu nieprecyzyjnego określenia kryterium doświadczenia wykonawcy, żadna ze złożonych ofert nie mogła zostać zaakceptowana, a postępowanie umorzono. Po rozstrzygnięciu kolejnego postępowania umowę podpisano 18 sierpnia 2016 r. Analiza została opracowana w terminie wynikającym z umowy i odebrana w grudniu 2016 r. Kolejne pół roku trwał proces opracowania projektu KPDEE 2017. Projekt KPDEE został przekazany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych w czerwcu 2017 r. Jeszcze 3 stycznia 2018 r. Minister Energii zgłosił do Sekretarza RM autopoprawkę do tekstu projektu uchwały. Ostatecznie KPDEE 2017 został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r., tj. z blisko dziewięciomiesięcznym opóźnieniem.

W trakcie prac nad KPDEE 2014 i KPDEE 2017, wobec opóźnień w ich tworzeniu, Komisja Europejska występowała z zapytaniami, na które Polska udzielała Komisji Europejskiej niezbędnych wyjaśnień.

[12] Wynikającego z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2012/27/UE, a po przyjęciu ustawy ee z 2016 r. również z jej art. 5 ust. 2.

5.1.2. Implementacja dyrektywy 2012/27/UE

Przebieg prac legislacyjnych nad projektem przepisów prawa krajowego, mających na celu implementację dyrektywy 2012/27/UE, nie pozwolił na ich przyjęcie przed upływem przewidzianego terminu, tj. do 5 czerwca 2014 r.

Prace rozpoczęły się 30 listopada 2012 r., kiedy to MG zwrócił się do Szefa KPRM o wpisanie do wykazu prac legislacyjnych RM projektu ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw, z terminem przedłożenia projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w III kwartale 2013 r. Pomimo wezwania MG przez Wiceprzewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu w dniu 10 grudnia 2012 r. do przygotowania i przekazania testu regulacyjnego do projektu ustawy[13], test nie został przygotowany. W Ministerstwie Gospodarki zaprzestano prac nad implementacją dyrektywy 2012/27/UE w drodze nowelizacji dotychczasowej ustawy o ee z 2011 r. Z uwagi na ograniczony okres jej obowiązywania[14], postanowiono o przygotowaniu projektu nowej ustawy o efektywności energetycznej.

Ponownie projekt ustawy o efektywności energetycznej został wpisany do wykazu prac legislacyjnych RM 28 maja 2014 r. Przedstawiony przez MG projekt ustawy wzbudził szerokie zainteresowanie. W konsultacjach publicznych uwagi zgłosiły 23 podmioty, a kolejne pięć podmiotów zgłosiło zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi dotyczyły m.in.: usprawnienia procedury wydawania przez Prezesa URE świadectw efektywności energetycznej, zmiany mechanizmu ogłaszania i przeprowadzania przetargów na te świadectwa oraz rozszerzenia wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, przywrócenia opłaty zastępczej, wprowadzenia definicji dla pojęć niewykorzystywanych w projekcie ustawy i zmiany terminów realizacji zadań określonych sztywno w dyrektywie. Łącznie zgłoszono 187 uwag do projektu ustawy oraz dwie uwagi do oceny skutków regulacji. W konsultacjach międzyresortowych zgłoszonych zostało 127 uwag do tekstu projektu ustawy, 10 uwag do uzasadnienia i sześć uwag do oceny skutków regulacji. Rozbieżności dotyczyły m.in. systemu świadectw efektywności energetycznej i zasad realizacji obowiązku wnoszenia opłaty zastępczej.

Na posiedzeniu 19 marca 2015 r. SKRM wobec dużej liczby uwag skierował projekt do dalszych uzgodnień, w szczególności między ministrami do spraw gospodarki i środowiska. Po kolejnym omówieniu projektu ustawy przez SKRM powołano zespół roboczy w składzie przedstawicieli: MG, MŚ, Prezesa URE, Prezesa RCL i KPRM w celu rozpatrzenia i rozstrzygnięcia nieuzgodnionych uwag. 10 lutego 2016 r. Minister Energii skierował projekt ustawy do rozpatrzenia przez RM. Wskazał, że do rozpatrzenia przez RM, jako rozbieżność, pozostawała jedynie kwestia dotycząca przyznania środków finansowych na realizację nowych zadań wynikających z ustawy nakładanych na Prezesa URE.

[13] Dokument wymagany przy podejmowaniu decyzji o zasadności podjęcia prac legislacyjnych i o kierunku tych prac.

[14] Pierwotnie do 31 grudnia 2016 r., następnie do 31 grudnia 2017 r.

Projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów 23 lutego 2016 r. wraz z uwagami dotyczącymi wysokości jednostkowej opłaty zastępczej i oceny skutków finansowych projektowanej ustawy. 4 marca 2016 r. w Ministerstwie Energii odbyło się spotkanie z przedstawicielami MF i KPRM, na którym przeanalizowano i uzgodniono kwestie skutków finansowych wejścia w życie ustawy. Nie przyznano środków finansowych na realizację nowych zadań dla Prezesa URE. Projekt ustawy został skierowany do Sejmu 14 kwietnia 2016 r., czyli po dwóch latach prac.

Skutkiem opóźnień było niedotrzymanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej[15], zgodnie z którym Rada Ministrów wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej.

Ustawa o efektywności energetycznej została przyjęta przez Sejm 20 maja 2016 r. i weszła w życie 1 października 2016 r., tj. z prawie 26-miesięcznym opóźnieniem.

Przeciągające się od 2014 r. prace nad implementacją dyrektywy 2012/27/UE w nowej ustawie, przy jednoczesnym ograniczeniu czasowym uprzedniej regulacji – ustawy o ee z 2011 r., mającej pierwotnie obowiązywać do 31 grudnia 2016 r., powodowały niepewność na rynku oraz mogły zniechęcać przedsiębiorców i innych beneficjentów do planowania inwestycji proefektywnościowych, zwłaszcza tych, których proces przygotowywania i realizacji miał zakładać wieloletni horyzont czasowy. Wymusiło to przyjęcie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej[16], wydłużającej okres obowiązywania ustawy o ee z 2011 r. do 31 grudnia 2017 r. i zapewniającej stabilność dalszego funkcjonowania systemu białych certyfikatów do czasu przyjęcia nowej regulacji.

22 lipca 2014 r. Komisja Europejska skierowała do Polski zarzuty formalne w sprawie braku notyfikacji aktów prawa krajowego, stanowiących pełną transpozycję dyrektywy 2012/27/UE[17]. Mimo zaakceptowania odpowiedzi MG, 22 października 2015 r. Komisja Europejska na podstawie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu UE[18] sformułowała uzasadnioną opinię dotyczącą braku zawiadomienia o środkach transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 2012/27/UE[19]. 5 stycznia 2016 r. Minister Energii przedstawił odpowiedź na uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej, wskazując na stan realizacji celów dyrektywy 2012/27/UE oraz stan prac nad projektem ustawy o efektywności energetycznej, wnosząc o niepodejmowanie przez Komisję dalszych działań w sprawie.

---

15 Dz. U. Nr 213, poz. 1395.

16 Dz. U. poz. 2359, ze zm.

17 Nr naruszenia: 2014/0360.

18 Tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47–199; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

19 Patrz przypis 17.

29 września 2016 r. Komisja przedstawiła dodatkową uzasadnioną opinię w sprawie braku zawiadomienia o środkach transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 2012/27/UE. Wątpliwości Komisji Europejskiej dotyczyły braku przepisów dotyczących możliwości oferowania usług bilansowania przez operatorów wysokosprawnej kogeneracji, a także przepisów regulujących usługi w zakresie reagowania na zapotrzebowanie zgodnie z art. 15 ust. 8 dyrektywy. Komisja wskazała również, że przewidziana w art. 7 ustawy o ee z 2016 r. możliwość stosowania przez organy publiczne umów o poprawę efektywności energetycznej nie stanowi transpozycji szczegółowych wymogów art. 18 dyrektywy dotyczących wspierania rynku usług energetycznych. Komisja zasygnalizowała także brak zgłoszenia środków transpozycji w zakresie kryteriów efektywności energetycznej dotyczących regulacji sieci energetycznej oraz taryf sieci elektroenergetycznych, jak również wymogów w zakresie efektywności energetycznej obowiązujących operatorów systemów przesyłowych i operatorów systemów dystrybucyjnych. Minister Energii przedstawił odpowiedź na dodatkową opinię Komisji 29 listopada 2016 r., podnosząc wdrożenie wszystkich wskazanych regulacji i wnosząc o umorzenie postępowania wszczętego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE. Dalsze działania w tej sprawie nie były prowadzone.

24 listopada 2017 r. KE skierowała wniosek o udzielenie informacji na temat wdrożenia poszczególnych przepisów dyrektywy 2012/27/UE. Komisja Europejska sformułowała 82 szczegółowe pytania dotyczące działań i rozwiązań w zakresie m.in. wzorcowej roli budynków instytucji publicznych, dokonywania zakupów przez instytucje publiczne, audytów energetycznych i ich weryfikacji, systemów opomiarowania i dokładnego prezentowania rzeczywistego zużycia energii przez odbiorcę końcowego, czy działalności organu regulacji rynku (Prezesa URE). Po przeanalizowaniu złożonego materiału, w dniu 23 października 2018 r. Komisja podtrzymała wątpliwości co do prawidłowego wdrożenia części przepisów dyrektywy i poinformowała o zamiarze podjęcia działań w celu wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

24 stycznia 2019 r. Komisja zgłosiła wątpliwości dotyczące m.in. metody obliczania oszczędności energii[20], dokonywania wyrywkowej weryfikacji audytów efektywności energetycznej i zgodności faktycznie uzyskanej oszczędności energii przez dane przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej z oszczędnością energii deklarowaną przez stronę zobowiązaną[21], zapewnienia wdrożenia i monitorowania obowiązku przeprowadzania audytów energetycznych ciążącego na dużych przedsiębiorstwach[22]. Wątpliwości dotyczyły 14 zagadnień.

ME wyjaśnił merytorycznie niejasne kwestie w odpowiedzi z 23 marca 2019 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie Energii (30 kwietnia 2019 r.), Komisja nie ustosunkowała się do odpowiedzi.

[20] Art. 7 ust. 1–3 dyrektywy 2012/27/UE.

[21] Art. 7 ust. 6 dyrektywy 2012/27/UE.

[22] Art. 8 ust. 4 dyrektywy 2012/27/UE.

5.2. Realizacja obowiązków rejestrowych, sprawozdawczych i informacyjnych

5.2.1. Centralny rejestr charakterystyki energetycznej budynków

Minister Infrastruktury i Rozwoju prawidłowo prowadził, na podstawie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków[23], centralny rejestr charakterystyki energetycznej budynków. Rejestr składa się z centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków dostępnego publicznie oraz części dostępnej dla osób uprawnionych do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków lub protokołów z kontroli systemu ogrzewania lub systemu klimatyzacji.

Część dostępna publicznie obejmuje wykazy:
- Osób uprawnionych do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej;
- Osób uprawnionych do kontroli systemu ogrzewania lub systemu klimatyzacji;
- Budynków, o których mowa w art. 3 ust. 2. ustawy o charakterystyce energetycznej budynków, tj. budynków, których powierzchnia użytkowa zajmowana przez organy wymiaru sprawiedliwości, prokuraturę oraz organy administracji publicznej przekracza 250 m^2 i w których dokonywana jest obsługa interesantów. Wykaz obejmuje m.in.: jednostkową wielkość emisji CO_2, udział odnawialnych źródeł energii w rocznym zapotrzebowaniu na energię końcową, wskaźnik rocznego zapotrzebowania na energię użytkową, wskaźnik rocznego zapotrzebowania na energię końcową, wskaźnik rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną.

Część dostępna dla osób uprawnionych obejmuje:
- Moduł dla uprawnionego do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków;
- Moduł dla uprawnionego do sporządzania protokołów systemu ogrzewania lub systemu klimatyzacji.

W ocenie NIK dokonywanie wpisów, zmian oraz wykreśleń w centralnym rejestrze charakterystyki energetycznej budynków odbywało się prawidłowo, w wymaganych terminach i na podstawie dokumentów stanowiących podstawę dokonania wpisów.

5.2.2. Weryfikacja świadectw charakterystyki energetycznej oraz protokołów z kontroli systemu ogrzewania lub systemu klimatyzacji

Prawidłowo był realizowany obowiązek weryfikacji świadectw charakterystyki energetycznej oraz protokołów z kontroli systemu ogrzewania lub systemu klimatyzacji, pod kątem prawidłowości i rzetelności ich sporządzenia oraz uwzględnienia przepisów techniczno-budowlanych i zasad wiedzy technicznej, określony w art. 36 ust. 1 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków.

[23] Patrz przypis 7.

Weryfikacja świadectw odbywała się w zakresie m.in.: oceny charakterystyki energetycznej budynku, obliczeniowej rocznej ilości zużywanego nośnika energii lub energii, temperatur wewnętrznych w budynku w zależności od stref ogrzewanych, przegród budynku, podstawowych parametrów techniczno-użytkowych budynku, zaleceń dotyczących opłacalnej ekonomicznie i wykonalnej technicznie poprawy charakterystyki energetycznej budynku.

5.2.3. Działalność sprawozdawcza

MIiR (wcześniej MIiB), stosownie do art. 8 ust. 9 ustawy o ee z 2016 r., przekazywał ministrowi właściwemu do spraw energii, do 31 marca każdego roku (począwszy od roku 2017), informacje[24] o uzyskanych przez organy władzy publicznej oszczędnościach energii pierwotnej w budynkach użytkowanych przez te organy i należących do Skarbu Państwa. Sprawozdania w 2017 r. i 2018 r. zostały przekazane Ministrowi Energii terminowo. W sprawozdaniu złożonym 31 marca 2017 r. wykazano, iż w 2016 r. działania proefektywnościowe podjęte zostały w 68 budynkach lub zespołach budynków o łącznej powierzchni 552 445,93 m^2, zaś oszczędność energii wyniosła 7701,43 MWh/rok. W sprawozdaniu złożonym 23 marca 2018 r. wykazano, że w 2017 r. działania obejmowały 56 budynków lub zespołów budynków (nie wskazano ich łącznej powierzchni) i skutkowały oszczędnością energii na poziomie 6706,62 MWh/rok.

Minister Energii stosownie do art. 8 ust. 10 ustawy o ee z 2016 r. oraz art. 24 ust. 1 i części 1 załącznika XIV dyrektywy 2012/27/UE przedkładał Komisji Europejskiej informacje o uzyskanych oszczędnościach energii pierwotnej w budynkach użytkowanych przez organy władzy publicznej i należących do Skarbu Państwa oraz sprawozdania z postępu w dążeniu do osiągnięcia krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej wymienionego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o ee z 2016 r. Informacje te były przedkładane z opóźnieniem w stosunku do obowiązującego terminu – 30 kwietnia każdego roku. Największe, półroczne, opóźnienie w 2014 r. było spowodowane tym, że sprawozdanie to stanowiło wówczas część KPDEE 2014.

W ostatnim objętym badaniem sprawozdaniu rocznym (przedłożonym 2 maja 2018 r.) przedstawione zostały dane o zużyciu energii oraz informacje wymagane na mocy załącznika XIV dyrektywy 2012/27/UE. Zostały zawarte również dane dotyczące systemu świadectw efektywności energetycznej: liczba wydanych świadectw efektywności energetycznej (narastająco) wyniosła 1842 (na koniec 2016 r.) i 3614 (na koniec 2017 r.). Skumulowane oszczędności energii finalnej w ramach systemu białych certyfikatów wyniosły (na koniec roku, w tonach oleju ekwiwalentnego): w 2014 r. – 213 184, w 2015 r. – 1 660 662 oraz w 2016 r. – 3 268 126.

Sprawozdania z postępu w dążeniu do osiągnięcia krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej sporządzane były we współpracy

[24] Wynikające ze sprawozdań składanych mu do dnia 31 stycznia przez organy władzy publicznej z podjętych działań w roku poprzednim, dotyczących budynków należących do Skarbu Państwa i użytkowanych przez te organy (art. 8 ust. 8 ustawy o ee z 2016 r.).

z Głównym Urzędem Statystycznym, Urzędem Regulacji Energetyki oraz ministrem właściwym do spraw budownictwa (Minister Infrastruktury i Budownictwa, a od 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju). Sprawozdania te przekazywane były Komisji Europejskiej jako sprawozdania roczne opracowane zgodnie z częścią 1 załącznika XIV dyrektywy 2012/27/UE.

Dane ze sprawozdania z postępu w dążeniu do osiągnięcia krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej za kolejne lata nie były wykorzystywane w Ministerstwie Energii do prowadzonych bieżących działań prognostycznych czy legislacyjnych, ponieważ, zdaniem ME, stanowiły zbiór informacji statystycznych przekazywanych na potrzeby monitoringu Komisji Europejskiej.

5.2.4. Realizacja obowiązków informacyjnych

Minister Energii miał obowiązek zamieszczać w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie ministerstwa informacje o instrumentach służących finansowaniu środków poprawy efektywności energetycznej oraz sposobie ich pozyskiwania (art. 9 ust. 3 pkt 2 lit. a ustawy o ee z 2016 r.) oraz wytyczne dotyczące sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (art. 9 ust. 3pkt 2 lit. b ustawy o ee z 2016 r.). Tożsamy obowiązek Ministra Energii, a wcześniej Gospodarki, przewidziany był w art. 11 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ustawy ee z 2011 r.

Wytyczne dotyczące sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki w lutym 2013 r. Informacje o instrumentach służących finansowaniu środków poprawy efektywności energetycznej oraz sposobie ich pozyskiwania[25] zostały umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Energii w lutym 2016 r. Wytyczne zostały zaktualizowane w zakresie dotyczącym zmian wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków w styczniu 2015 r. Ostatnia aktualizacja materiałów odbyła się w styczniu i lutym 2019 r. Ministerstwo Energii nie monitorowało stosowania wytycznych i ich skuteczności, ponieważ miały one jedynie charakter informacyjny.

23 listopada 2016 r. Minister Energii wydał obwieszczenie w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej[26] (na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o ee z 2016 r.). Wykaz przedsięwzięć stanowi uszczegółowienie rodzajów przedsięwzięć wymienionych w art. 19 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. Robocze konsultacje w sprawie tego wykazu prowadzone były m.in. z dwoma ekspertami sektora energetycznego jednej z wyższych uczelni, przedstawicielami branży, jak również przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Urzędu Regulacji Energetyki, NFOŚiGW.

[25] https://www.gov.pl/web/energia/wytyczne-dla-sektora-publicznego https://www.gov.pl/web/energia/instrumenty-finansowe-sluzace-finansowaniu-srodkow-poprawy-efektywnosci-energetycznej

[26] Patrz przypis 6.

Obwieszczenie, w którym ustalony był wykaz przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej nie wymagało przeprowadzenia konsultacji i dokumentowania procesu legislacyjnego, jak w przypadku innych aktów normatywnych. Jednak w ocenie NIK, przyjęty przez ME sposób prowadzenia konsultacji nad tworzeniem wykazu stanowiącego załącznik do obwieszczenia Ministra Energii (w tym w odniesieniu do podmiotów innych niż publiczne – z udziałem wyłącznie wybranych podmiotów) oraz zgłaszania i uwzględniania uwag bez jasnego udokumentowania uzasadnienia dla wprowadzanych do projektu zmian nie był w pełni przejrzysty. ME ze względu na roboczy sposób procedowania nie dysponowało raportem z konsultacji, notatkami z przebiegu lub wyników konsultacji ani zestawieniem uwag uwzględnionych i odrzuconych.

5.3. Wydawanie i umarzanie świadectw efektywności energetycznej

5.3.1. Wydawanie świadectw efektywności energetycznej

Zgodnie z art. 21 ustawy o ee z 2011 r. świadectwo efektywności energetycznej było potwierdzeniem deklarowanej oszczędności energii wynikającej z przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej przez podmiot, który wygrał przetarg organizowany przez Prezesa URE. Przetarg miał na celu wybór przedsięwzięć, za które można było uzyskać świadectwa efektywności energetycznej.

Zgodnie z art. 20 ustawy o ee z 2016 r., która weszła w życie z dniem 1 października 2016 r., potwierdzeniem planowanej do zaoszczędzenia ilości energii finalnej wynikającej z przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju, służących poprawie efektywności energetycznej jest świadectwo efektywności energetycznej wydawane przez Prezesa URE. Prezes URE nie organizuje przetargów na wybór przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

5.3.2. Przetargi w zakresie wyboru przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej (na podstawie ustawy o ee z 2011 r.)

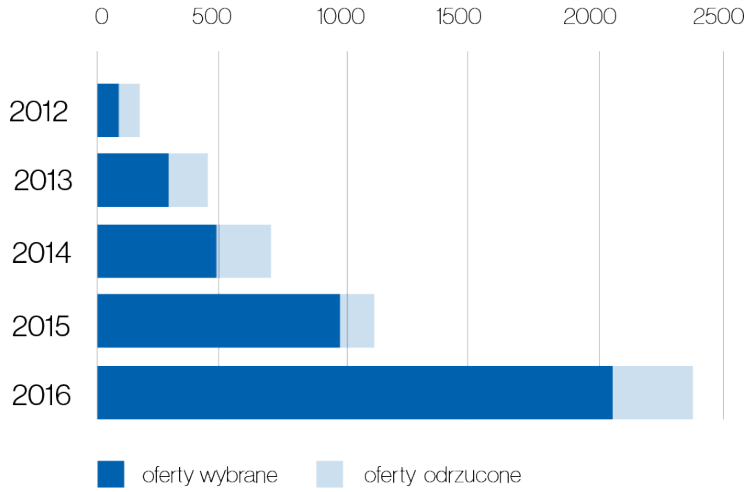
W latach 2012–2016 odbyło się pięć przetargów ogłoszonych przez Prezesa URE. Rozstrzygnięcie przetargów trwało od pięciu do dziewięciu miesięcy. Wydłużenie okresu rozstrzygania przetargów było skutkiem problemów z pozyskaniem środków na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania wynikające z ustawy o ee z 2011 r. oraz z wzrastającej liczby ofert składanych przez podmioty w kolejnych przetargach. W latach 2012–2016 na podstawie ustawy o ee z 2011 r. do URE wpłynęło 4979 ofert przetargowych[27]:

- w przetargu ogłoszonym 31 grudnia 2012 r. – 212 ofert;
- w przetargu ogłoszonym 27 grudnia 2013 r. – 487 ofert;
- w przetargu ogłoszonym 19 grudnia 2014 r. – 735 ofert;

[27] https://bip.ure.gov.pl/bip/efektywnosc-energetyczn/przetargi

- w przetargu ogłoszonym 29 grudnia 2015 r. – 1120 ofert;
- w przetargu ogłoszonym 21 września 2016 r. – 2425 ofert.

Wykres nr 1
Liczba ofert w przetargach w latach 2012–2016



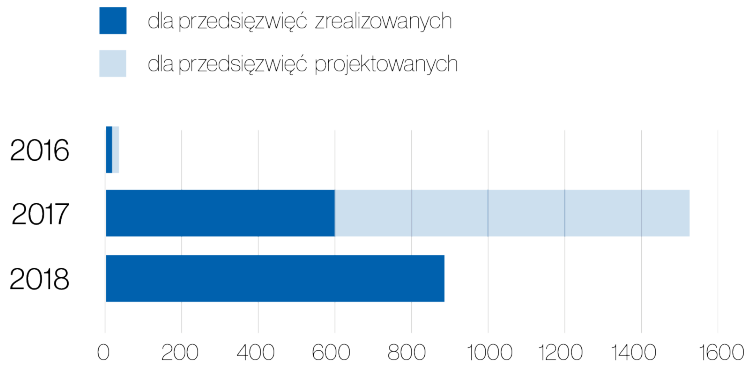
Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Ogółem w wyniku przeprowadzonych przetargów świadectwa efektywności energetycznej uzyskało 3954 przedsięwzięć.

5.3.3. Świadectwa efektywności energetycznej wydawane w trybie bezprzetargowym (na podstawie ustawy o ee z 2016 r.)

W okresie od wejścia w życie ustawy o ee z 2016 r. do końca 2018 r. do URE wpłynęły 2422 wnioski, z czego 1490 zostało złożonych na podstawie art. 20 ustawy o ee z 2016 r. (dla przedsięwzięć planowanych), natomiast 932 na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o ee z 2016 r. (dla przedsięwzięć zrealizowanych po 1 stycznia 2014 r, a przed wejściem w życie ustawy).

Wykres nr 2
Liczba wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej



Źródło: ustalenia kontroli NIK.

W tym okresie Prezes URE wydał 595 świadectw z czego 369 (62%) zostało wydanych na podstawie art. 57 ustawy o ee z 2016 r. (tj. dla przedsięwzięć zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o ee z 2016 r., ale nie

wcześniej niż przed dniem 1 stycznia 2014 r.), natomiast 226 świadectw (tj. 38%) wydano na mocy art. 20 ustawy o ee z 2016 r. (tj. dla przedsięwzięć, których realizacja nie rozpoczęła się przed złożeniem wniosku o wydanie świadectwa ee).

Wśród 595 analizowanych świadectw, świadectwa ee wydane na mocy art. 57 ustawy o ee z 2016 r. opiewały łącznie na 104 973,294 toe (energii pierwotnej), z czego w 2017 r. wydane zostały świadectwa ee w łącznej ilości 25 980,863 toe, natomiast w 2018 r. w ilości 78 992,431 toe.

Z kolei świadectwa ee wydane na podstawie art. 20 ustawy o ee z 2016 r. w analizowanej grupie opiewały łącznie na 28 859,899 toe (energii finalnej). W 2017 r. wydane zostały świadectwa o wartości 8442,381 toe, a w 2018 r. o wartości 20 417,518 toe.

Wydane świadectwa ee dotyczyły następujących przedsięwzięć ujętych w art. 19 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. :

Tabela nr 1
Rodzaje i liczba przedsięwzięć, których dotyczyły wydane przez Prezesa URE świadectwa EE w latach 2016–2018 r.

Nazwa przedsięwzięcia	art. 19 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r.	Liczba
Izolacja instalacji przemysłowych	pkt 1	6
Przebudowa lub remont budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi	pkt 2	204
Modernizacja lub wymiana oświetlenia	pkt 3 lit. a	88
Modernizacja lub wymiana urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych lub w procesach energetycznych lub telekomunikacyjnych lub informatycznych	pkt 3 lit. b	113
Modernizacja lub wymiana lokalnych sieci ciepłowniczych i lokalnych źródeł ciepła w rozumieniu art. 2 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów	pkt 3 lit. c	24
Modernizacja lub wymiana urządzeń przeznaczonych do użytku domowego	pkt 3 lit. d	0
Odzyskiwanie energii, w tym odzyskiwanie energii w procesach przemysłowych	pkt 4	37
Ograniczenie strat związanych z poborem energii biernej	pkt 5 lit. a	2
Ograniczenie strat sieciowych związanych z przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej lub gazu ziemnego	pkt 5 lit. b	2
Ograniczenie strat na transformacji	pkt 5 lit. c	5
Ograniczenie strat w sieciach ciepłowniczych	pkt 5 lit. d	107
Ograniczenie strat związanych z systemami zasilania urządzeń telekomunikacyjnych lub informatycznych	pkt 5 lit. e	1

Nazwa przedsięwzięcia	art. 19 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r.	Liczba
Stosowanie, do ogrzewania lub chłodzenia obiektów, energii wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii, ciepła użytkowego w wysokosprawnej kogeneracji w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne lub ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych	pkt 6	6

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Spośród 595 świadectw, 394 (66%) zostały wydane na wniosek podmiotów, u których realizowane były przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej (art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o ee z 2016 r.), a 201 świadectw (34%) zostało wydanych na wniosek podmiotów upoważnionych (art. 20 ust. 3 pkt 2 ustawy o ee z 2016 r.).

Średni okres realizacji przedsięwzięć, których dotyczyły wnioski złożone na podstawie art. 20 ustawy o ee z 2016 r. wyniósł 195 dni, przy czym najdłuższe przedsięwzięcie było realizowane przez 915 dni. Okres uzyskiwania oszczędności energii dla przedsięwzięć, których dotyczą poddane analizie świadectwa ee, wydane na podstawie art. 20 ustawy o ee z 2016 r., czyli dla przedsięwzięć planowanych, wyniósł prawie 15 lat. W przypadku świadectw ee wydanych na podstawie art. 57 ustawy o ee z 2016 r. (dla przedsięwzięć ukończonych) średni okres uzyskiwania oszczędności wyniósł natomiast 13 lat.

Wszystkie przedstawione do analizy świadectwa ee były podpisane przez osoby posiadające pisemne upoważnienia wydane przez Prezesa URE uprawniające do podpisywania świadectw ee.

Proces przyjmowania i weryfikacji wniosków o wydanie świadectw ee, a także wydawania świadectw ee przez Prezesa URE został uregulowany w dokumencie „Wewnętrzna procedura sprawdzenia i weryfikacji wniosków w Departamencie Efektywności Energetycznej i Kogeneracji URE oraz wydawania świadectw efektywności energetycznej" z 2018 r. Procedura ta nie zawierała terminów realizacji poszczególnych etapów weryfikacji i rozpatrywania wniosków o wydanie świadectw ee, które zapewniałyby dotrzymanie 45-dniowego terminu wynikającego z przepisów ustawy o ee z 2016 r. Terminy nie zostały w procedurze przewidziane, gdyż ustawa o ee wprowadza konkretny termin rozpatrzenia wniosku i wskazuje, iż do rozpatrzenia wniosku zastosowanie mają przepisy kpa dotyczące wydawania zaświadczeń. Przewidziane w tej procedurze dokumentowanie procesu weryfikacji wniosku o wydanie świadectwa ee i wydawania świadectwa, miało odzwierciedlenie w metryce sprawy, a także poprzez adnotacje na wnioskach oraz załącznikach do wniosków.

97% wniosków złożonych w URE wymagało poprawy

Około 97% wniosków złożonych w URE wymagało poprawy, gdyż nie spełniały wymogów wynikających z ustawy o ee z 2016 r. Wnioskodawcy byli wzywani, w formie pisemnej (także pocztą mailową, bądź telefonicznie) do uzupełniania braków we wnioskach. Większość wniosków była uzupełniana przez wnioskodawców w wyznaczonym przez URE terminie.

Wnioski były rozpatrywane w kolejności wpływu, zaś załatwienie sprawy następowało niezwłocznie po uzupełnieniu przez wnioskodawcę braków we wniosku. Sprawy dotyczące wniosków, w których wnioskodawcy składali do Prezesa URE ponaglenia, a termin ustawowy na wydanie świadectwa minął, były załatwiane w pierwszej kolejności.

Nieprzestrzeganie przepisów kpa i ustawy o ee z 2016 r. przez URE

W kontroli przeprowadzono analizę wszystkich 595 świadectw ee wydanych do końca 2018 r. i wniosków o ich wydanie. W tym szczegółowemu badaniu poddano wylosowaną próbę 10 wniosków i wydanych na ich podstawie świadectw. Na 10 zbadanych wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej w czterech brak było jednoznacznego i precyzyjnego wskazania przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, przy czym w trzech z tych spraw Prezes URE nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku. Brak wezwania wnioskodawców do uzupełnienia danych we wnioskach o wydanie świadectwa ee, które nie zawierały określenia przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, zgodnie z wykazem zawartym w art. 19 ustawy o ee z 2016 r., stanowił naruszenie art. 20 ust. 6 ustawy o ee z 2016 r.

Na 595 analizowanych spraw, w 108 sprawach Prezes URE kierował do wnioskodawców wezwania do uzupełnienia bądź korekty wniosków lub załączonych audytów efektywności energetycznej przedsięwzięć, czy też wezwania do złożenia wyjaśnień. Jedynie w dwóch sprawach Prezes URE wystosował do wnioskodawców zawiadomienia o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 kpa.). Brak powyższych zawiadomień stanowił naruszenie art. 10 § 1 kpa, jednak bez wpływu na wynik sprawy, albowiem w każdym przypadku sprawa została załatwiona zgodnie z interesem wnioskodawcy. W powyższych 108 wezwaniach do uzupełnienia dokumentów, złożenia korekt lub wyjaśnień Prezes URE wyznaczał nowe terminy załatwienia spraw. W czterech spośród 108 spraw, terminy te nie zostały przez Prezesa URE dotrzymane. W innych przypadkach, w celu rozpatrzenia jak największej liczby wniosków przy posiadanej obsadzie kadrowej, pracownicy Departamentu Efektywności Energetycznej i Kogeneracji kontaktowali się z wnioskodawcami i audytorami głównie telefonicznie, mailowo lub w trakcie spotkań w siedzibie Urzędu, gdyż wysyłanie zawiadomień i wyznaczanie nowego terminu załatwienia poszczególnych spraw miałoby skutek w postaci zaprzestania weryfikacji wniosków o wydanie świadectw ee, a także ze względu na koszty wysyłania papierowych zawiadomień do wszystkich wnioskodawców, które nie przekładałyby się na poprawienie sytuacji wnioskodawców.

W szczegółowo skontrolowanej przez NIK próbie 10 spraw, z których dziewięć zostało załatwionych po terminie wynikającym z ustawy o ee z 2016 r.[28], w czterech sprawach wnioskodawcom zostały przekazane wezwania do uzupełnienia lub poprawienia wniosków o wydanie świadectw ee wraz z zawiadomieniami o niezałatwieniu sprawy w terminie. Pozostałych pięciu wnioskodawców nie zostało zawiadomionych o niezała-

[28] 45 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie świadectwa efektywności energetycznej – art. 22 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r.

twieniu ich spraw w terminie, a także o przyczynach niezałatwienia spraw oraz o nowym terminie załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa.

We wszystkich powyższych sprawach znajdowały się metryki przygotowywane przez pracowników URE weryfikujących wnioski. Na żadnej z tych metryk nie ma daty sporządzenia, a na dwóch metrykach brak jest podpisów osób, które je sporządziły. Procedura nie zawierała szczegółowych zasad sporządzania tych metryk, w tym opatrywania ich datą i podpisem osoby sporządzającej metrykę. Data i podpis pracownika weryfikującego wniosek znajdowały się natomiast na egzemplarzu świadectwa ee, pozostającym w aktach sprawy w Urzędzie.

Wśród wszystkich analizowanych 595 świadectw ee jedynie 39 zostało wydanych w ciągu 45 dni od daty wpływu wniosku do URE (tj. w terminie zgodnym z art. 22 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r.), co stanowi ok. 6,5% wszystkich 595 świadectw ee poddanych analizie. W terminie ponad jednego roku rozpatrzono 124 wnioski, co stanowi 20,8% wszystkich badanych świadectw ee. Średni okres rozpatrywania wniosków przez Urząd (tj. czas, jaki mija od wpływu do URE wniosku do wydania świadectwa ee) wyniósł 240 dni i był ponad pięć razy dłuższy niż termin 45-dniowy przewidziany w przepisach art. 22 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. Najdłuższy okres rozpatrywania wniosku wyniósł 1158 dni.

W 18 sprawach wnioskodawcy składali ponaglenia[29], zapytania o stan weryfikacji wniosków lub też kierowali do URE maile lub pisma z prośbą o przyspieszenie weryfikacji dokumentów. W 10 przypadkach odniosły one skutek w postaci przystąpienia w pierwszej kolejności do weryfikacji wniosków i podjęcia kontaktów z wnioskodawcami w celu uzupełnienia wniosków. W przypadku ośmiu wniosków rozpatrywanych przez Prezesa URE zawarte w aktach spraw dokumenty nie potwierdzały, iż sprawy, w których zostały złożone ponaglenia zostały załatwione przez Prezesa Urzędu niezwłocznie.

Przyczyny opóźnień i innych nieprawidłowości w wydawaniu świadectw

Opóźnienia w wydawaniu świadectw ee i nieprzestrzeganie przepisów kpa odnośnie do załatwiania spraw wynikały z:

1. Nałożenia się zadań związanych z przetargiem ogłoszonym 21 września 2016 r., w którym zgłoszonych zostało 2425 ofert na wybór przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, tj.:
   - zaangażowania pięciu pracowników właściwej komórki URE w prace komisji przetargowej;
   - prowadzenia złożonej, wieloetapowej i czasochłonnej procedury rozstrzygnięcia przetargu, w którym wybrano 2065 ofert;
   - wydania po rozstrzygnięciu przetargów, 1772 świadectw ee w 2017 r. oraz 223 świadectw ee w 2018 r.;

[29] Instytucja ponaglenia uregulowana jest w art. 37 kpa. Zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a. stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 kpa (bezczynność); 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

- rozpoznania zaskarżeń odrzucenia 68 ofert przetargowych;
- przygotowania pisemnych uzasadnień odrzucenia 200 ofert złożonych przez 58 podmiotów, które wystąpiły o pisemne uzasadnienie odrzucenia ofert;

2. Potrzeby weryfikacji zawiadomień Prezesa URE o przeprowadzeniu audytu energetycznego przedsiębiorstwa w związku z wejściem w życie obowiązku sporządzania tego audytu, wprowadzenia ich do bazy danych, a ponadto dużej liczby zapytań w sprawie audytu energetycznego przedsiębiorstwa;
3. Niewystarczającej liczby etatów na realizację zadań związanych z weryfikacją wniosków i wydawaniem świadectw ee.

W aktach jednej sprawy wnioskodawca złożył dwa ponaglenia: z 21 marca 2018 r. i z 8 sierpnia 2018 r., w których wskazał na przekroczenie przez Prezesa URE 45-dniowego terminu na rozpatrzenie wniosku[30]. W aktach tej sprawy brak jest dokumentów świadczących o rozpatrzeniu ponagleń, czy też ich uwzględnieniu przez Prezesa URE. Prezes URE odstąpił od przeprowadzenia postępowania dotyczącego ustalenia osób winnych (art. 37 § 8 kpa) ze względu na to, iż sytuacja związana z wielomiesięcznymi opóźnieniami w wydawaniu świadectw efektywności energetycznej ma charakter systemowy.

Wśród 595 analizowanych świadectw ee stwierdzono, że w trzech przypadkach wskazano niewłaściwą podstawę prawną. Na świadectwach wskazano art. 57 ustawy o ee z 2016 r. , podczas gdy właściwą podstawą powinien być art. 20 ustawy o ee z 2016 r. W związku z przywołaniem na świadectwach błędnej podstawy prawnej znalazło się na nich także błędne pouczenie o konieczności umorzenia świadectw do 30 czerwca 2019 r., podczas gdy są to świadectwa bezterminowe. We wszystkich trzech świadectwach ee, które zawierały wskazanie niewłaściwej podstawy prawnej, a co za tym idzie niewłaściwe pouczenie, dane dotyczące kwalifikacji prawnej świadectw ee przekazane Towarowej Giełdzie Energii były prawidłowe. W trakcie kontroli, 13 marca 2019 r., Prezes URE wydał zaświadczenia dotyczące wystawionych świadectw ee, w których wskazał prawidłową treść pouczenia.

Skutki opóźnień w wydawaniu świadectw ee

W ponagleniach, mailach i pismach zawierających zapytania o stan weryfikacji wniosków oraz możliwy termin wydania świadectwa ee wnioskodawcy zwracali uwagę na wiele aspektów przedłużającej się procedury weryfikacji dokumentów. Między innymi:

- Środki, jakie mają być uzyskane ze sprzedaży praw majątkowych wynikających ze świadectw ee mają służyć dalszym inwestycjom (także w działania mające na celu uzyskanie oszczędności energii), a zatem przedłużający się proces wydawania świadectw utrudnia dokonywanie reinwestycji.
- Obawy o sytuację finansową swojej spółki oraz realizację kolejnych zadań związanych z uzyskaniem wsparcia w postaci świadectw ee.

[30] Wniosek został złożony w Urzędzie 27 września 2017 r.

- Przedłużający się termin weryfikacji wniosku oraz brak jakichkolwiek informacji ze strony URE nt. efektów weryfikacji wniosku naraził wnioskodawcę na utratę możliwości ponownego złożenia wniosku do 29 września 2017 r., po którym to terminie przedsięwzięcia zrealizowane po 1 stycznia 2014 r. przestają być kwalifikowane.
- Realizacja programu poszanowania energii cieplnej przez tak mały podmiot, jakim jest spółdzielnia mieszkaniowa wiąże się z ogromnym obciążeniem finansowym. Uzyskane środki finansowe za oszczędności wynikające ze świadectw ee są dla tego podmiotu istotnym źródłem finansowania działalności. Wynika z tego, że opóźnienie w wydaniu świadectwa może być niekorzystne dla płynności finansowej podmiotu.
- Brak informacji o sposobie załatwienia wniosków o wydanie świadectw ee wpływa na brak możliwości rozliczenia przez podmiot obowiązku nałożonego ustawą o ee z 2016 r., a nieterminowe rozpatrzenie wniosku spółki o wydanie świadectwa ee wpływa na jej sytuację finansową ze względu na okresowość obrotu świadectwami i możliwość uzyskania wysokiej ceny sprzedaży w I połowie roku.

W okresie od wejścia w życie ustawy o ee z 2016 r. do końca 2018 r. Prezes URE wydał 38 postanowień o odmowie wydania świadectw ee.

Odmowy wydania świadectw ee

31 z tych postanowień dotyczyło przypadków rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć przez wnioskodawców przed złożeniem wniosku o wydanie świadectwa ee, tj. naruszenia art. 20 ust. 3 ustawy o ee z 2016 r. Siedem postanowień zostało wydanych, gdyż przedsięwzięcia, których dotyczyły wnioski nie generowały oszczędności energii w rozumieniu art. 2 pkt 10 ustawy o ee z 2016 r. lub przedsięwzięć nimi objętych nie było w obwieszczeniu Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Jedno postanowienie o odmowie wydania świadectwa zostało wydane ze względu na odrzucenie oferty złożonej w przetargu.

Prezes URE nie wydał żadnego postanowienia o odmowie wydania świadectwa ee ze względu na nieprawidłowości stwierdzone w zakresie pomocy publicznej[31].

W żadnej z kontrolowanych spraw postanowienie o odmowie wydania świadectwa ee nie zostało wydane w terminie 45 dni od daty wpływu wniosku do URE. Średnio wnioski były rozpatrywane w ciągu 449 dni (od daty wpływu do daty postanowienia o odmowie wydania świadectwa ee). Najdłuższy okres rozpatrywania wniosku wynosił 624 dni, a najkrótszy – 210 dni. Czterech wnioskodawców składało do Urzędu ponaglenia bądź kierowało pisma z zapytaniami o stan weryfikacji ich wniosków. Na trzy postanowienia o odmowie wydania świadectwa zostały złożone zażalenia[32].

[31] Art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o ee z 2016 r.

[32] Do końca kontroli sprawy pozostawały niezakończone.

5.3.4. Umarzanie świadectw efektywności energetycznej

Nie wystąpiły przypadki udzielenia nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji o zakończeniu realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Z tego powodu w URE nie został zaprowadzony rejestr podmiotów, które nie mogą występować z wnioskiem o wydanie świadectwa ee przez 5 lat od dnia, w którym przedsięwzięcie to lub przedsięwzięcia te powinny być zakończone (art. 27 ustawy o ee z 2016 r.).

Prezes URE dokonywał weryfikacji zawiadomień o zakończeniu realizacji przedsięwzięć, sprawdzając m.in. zgodność wartości zaoszczędzonej energii finalnej z wydanym świadectwem ee. W przypadku braków w dokumentacji lub powzięcia wątpliwości dotyczących rzeczywistych uzyskanych oszczędności, URE wnosił o uzupełnienie dokumentów lub dokonanie korekt. Procedurę kończyła transmisja informacji o wydanym świadectwie ee na TGE.

Prezes URE nie prowadził wyrywkowej weryfikacji zgodności energii finalnej osiągniętej w wyniku realizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej z ilością energii określoną we wniosku o wydanie świadectwa ee, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o ee z 2016 r. Prezes URE nie zlecał też dokonania takiej weryfikacji podmiotom zewnętrznym, co umożliwia art. 26 ust. 2 ustawy o ee z 2016 r. Wynikało to z tego, że nie wystąpiły przypadki stwierdzenia przez Prezesa URE niższej wartości energii finalnej osiągniętej w wyniku realizacji przedsięwzięcia niż wynikająca z wydanego świadectwa ee, a co za tym idzie zobowiązania podmiotu do umorzenia świadectwa ee o wartości stanowiącej różnicę między ilością energii wynikającą ze świadectwa ee przyznanego temu podmiotowi a ilością energii zaoszczędzonej.

Wydawane świadectwa ee odnosiły się do średniorocznej ilości energii uzyskanej w wyniku realizacji przedsięwzięć. Pierwsze świadectwa wydane na jej podstawie zostały przekazane na TGE 30 maja 2017 r., zatem prowadzenie weryfikacji średniorocznej oszczędności energii finalnej byłoby przedwczesne. Ponadto wobec braków w zasobach kadrowych URE działania mające na celu rozpoczęcie procesu weryfikacji zgodności osiągniętej oszczędności energii finalnej będą mogły zostać rozpoczęte w drugiej połowie 2019 r., o ile zostaną pozyskane środki finansowe na realizację tych zadań.

W ocenie NIK ani audyty energetyczne składane wraz z wnioskiem o wydanie świadectwa ee (tj. audyty, o których mowa w art. 20 ust. 5 pkt 1 ustawy o ee z 2016 r.), ani audyty przedstawiane po zrealizowanej inwestycji nie były objęte w URE wyrywkową weryfikacją w rozumieniu ustawy o ee z 2016 r., prowadzoną zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Energii z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii. Na problem rozbieżności pomiędzy oszczędnością energii zakładaną w audytach energetycznych a faktycznie uzyskaną NIK zwróciła uwagę w kontroli Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni

mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych[33]. Kontrola ta wykazała, że skutkiem przeprowadzonej termomodernizacji 354 wielorodzinnych budynków mieszkalnych, będących w zasobach kontrolowanych spółdzielni mieszkaniowych było obniżenie zużycia energii, jednak w wymiarze o 42% niższym od zaplanowanego w audytach energetycznych. Na taki stan wpływ miały m.in. niewłaściwie sporządzone audyty energetyczne, zawyżające zakładane efekty oszczędnościowe i brak standaryzacji danych.

Wszystkie wnioski o umorzenie świadectw ee złożone w celu realizacji obowiązku poprawy efektywności energetycznej za dany rok kalendarzowy Prezes URE rozpatrywał do dnia, w którym upływał termin realizacji obowiązku poprawy efektywności energetycznej za dany rok.

Na mocy ustawy o ee z 2016 r. Prezes URE wydał 1439 decyzji o umorzeniu świadectw ee na łączną ilość 563 616,282 toe. Decyzje były wydawane terminowo i podpisane przez osobę posiadającą upoważnienie Prezesa URE.

5.3.5. Realizacja obowiązku oszczędności energii

Wysokość osiągniętej oszczędności energii finalnej wynikającej z realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. (według stanu na dzień 20 grudnia 2018 r.) została przedstawiona w poniższej tabeli:

Tabela 2
Wysokość osiągniętej oszczędności energii finalnej wynikającej z realizacji obowiązku efektywnościowego

Okres, którego dotyczy realizacja obowiązku	Osiągnięta oszczędność energii finalnej wynikająca z realizacji obowiązku	w tym poprzez:	
		umorzenie świadectw efektywności energetycznej	uiszczenie opłaty zastępczej
	[toe]	[toe]	[toe]
IV kwartał 2016 r.	113 904,914	107 132,908	6 772,006
2017 r.	364 990,550	364 258,942	731,608
2018 r.	86 665,451	86 665,451	0,000
Razem	**565 560,915**	**558 057,301**	**7 503,614**

Źródło: informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 107/2018 o osiągniętej oszczędności energii finalnej publikowana stosownie do treści art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. podmiot zobowiązany może rozliczyć wykonanie obowiązku zrealizowania przedsięwzięcia lub przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego, w zakresie nierealizowanym opłatą zastępczą, do dnia 30 czerwca trzeciego roku następującego po roku, którego dotyczy obowiązek, chyba że złożył do Prezesa URE wniosek o łączne rozliczenie

[33] https://www.nik.gov.pl/plik/id,20870,vp,23502.pdf

wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 10 ust. 1, za dwa lub trzy lata. Ponadto, w myśl art. 16 ust. 2 ustawy o ee z 2016 r. w przypadku łącznego rozliczenia wykonania obowiązku, o którym mowa, w zakresie nierealizowanym opłatą zastępczą, dokonuje się go do dnia 30 czerwca roku następującego po ostatnim roku z dwuletniego lub trzyletniego okresu realizacji tego obowiązku. W konsekwencji, osiągnięta oszczędność energii finalnej zrealizowana za ww. okresy poprzez umorzenie świadectw efektywności energetycznej może ulec zmianie in plus.

Z uwagi na treść ww. art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o ee z 2016 r. oraz możliwość ewentualnych zwrotów oraz przeksięgowań opłat zastępczych wpłaconych na konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zmianie może również ulec ilość wykazanej oszczędności energii finalnej wynikająca z opłat zastępczych uiszczonych na poczet realizacji obowiązku za ww. okresy. Ponadto podmioty zobowiązane do realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. za rok 2018 mają możliwość uiszczenia opłaty zastępczej za ten rok do 30 czerwca 2019 r. w wysokości wynoszącej 10 % tego obowiązku (art. 11 ust. 1 pkt 3 oraz art. 12 ust. 4 ustawy o ee z 2016 r.).

Rejestr przedsiębiorstw zobowiązanych

Prezes URE prowadził rejestr przedsiębiorstw, które otrzymały koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej, o której mowa w art. 12 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o ee z 2011 r. oraz art. 10 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o ee z 2016 r. Prezes URE kierował do podmiotów w nim zarejestrowanych wezwania do przekazania danych niezbędnych do przeprowadzenia kontroli realizacji obowiązków, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o ee z 2011 r. oraz art. 10 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. przez poszczególne podmioty zobowiązane. Dane na temat pozostałych podmiotów, które zawarły transakcje na dostawy gazu ziemnego i energii elektrycznej z terminem przypadającym w danym okresie (wymienionych w art. 12 ust. 2 pkt. 2 i 3 ustawy o ee z 2011 r. oraz art. 10 ust. 2 pkt 2, 3 i 5 ustawy o ee z 2016 r.) Prezes URE pozyskiwał z TGE oraz z Giełdy Papierów Wartościowych SA, oraz domów maklerskich i towarowych domów maklerskich.

Informacje przekazane przez wszystkie podmioty były weryfikowane w URE pod kątem wielkości zobowiązania w zakresie uzyskania oszczędności energii. Prezes URE dokonywał oceny wykonania obowiązku uzyskania efektywności energetycznej na podstawie danych dotyczących decyzji wydanych w sprawie umorzenia świadectw ee oraz danych o uiszczonych opłatach zastępczych przekazywanych przez NFOŚiGW.

Prezes URE nie posiadał odpowiednich narzędzi informatycznych do obsługi procesu kontroli realizacji obowiązku oszczędności. Dane były ręcznie wprowadzane do pliku arkusza kalkulacyjnego. Taki sposób monitorowania realizacji obowiązku był bardzo czasochłonny ze względu na liczbę podmiotów podlegających monitoringowi, obszerny zakres analizowanych danych oraz konieczność wprowadzania do pliku wszystkich danych.

Prezes URE zakończył analizę informacji dotyczących wykonania obowiązku poprawy efektywności energetycznej za 2013 r. Podstawa wyliczenia obowiązku uzyskania oszczędności energetycznej za ten rok wynosiła 46 102 mln zł (co odpowiada 461 016,523 toe obowiązku na 2013 r.).

Obowiązek ten w 2013 r. został zrealizowany w 98,1% poprzez uiszczenie opłaty zastępczej (w wysokości 452 mln zł, co odpowiada 452 533,67 toe) oraz w 1,4% poprzez umorzenie świadectw ee (o łącznej ilości energii 6509,732 toe). Łącznie obwiązek został więc spełniony w 99,5%, tj. na łączną ilość energii: 459 043,402 toe.

W trakcie kontroli NIK trwały prace nad analizą danych za kolejne lata.

W 2018 r. rozpoczęły się działania w celu rozszerzenia funkcjonalności Bazy URE o narzędzia służące monitorowaniu i kontroli realizacji obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw ee i świadectw kogeneracji – trwały prace nad modułem Bazy służącym do wydawania świadectw ee. Kolejne etapy mają obejmować przygotowanie modułu do umarzania świadectw ee i modułu do monitorowania obowiązku efektywnościowego. Uruchomienie modułu planowane było na koniec września 2019 r.

Wśród skontrolowanych podmiotów zobowiązanych (cztery przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące obrót energią elektryczną) jeden podmiot nie wykonał obowiązku uzyskania oszczędności energii.

Spółka nie wywiązała się za 2013 r. z obowiązku określonego w art. 12 ust. 1 ustawy o ee z 2011 r. Różnica między wymaganą ilością energii pierwotnej, a ilością wynikającą z umorzonych świadectw ee i uiszczonej do 31 marca 2014 r. opłaty zastępczej wynosiła 11,540 toe. Prezes URE wymierzył karę w wysokości 12 693,60 zł. Kara została uiszczona. W odniesieniu do sprzedaży energii elektrycznej w 2015 r. Spółka przekazała URE błędne dane, tj. zaniżone kwoty przychodu ze sprzedaży energii elektrycznej oraz ilości energii pierwotnej wynikającej z umorzonych świadectw ee. Prawidłowe dane zostały przekazane w trakcie kontroli NIK.

Żadna z kontrolowanych spółek obrotu nie zrealizowała przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o ee z 2016 r.

Jako przyczyny podawano:
- Brak zainteresowania przez podmioty gospodarcze współpracą inwestycyjną z podmiotem zewnętrznym przy realizacji takich inwestycji;
- Ograniczona dostępność u odbiorców środków finansowych funduszy zewnętrznych lub środków własnych;
- Ryzyko inwestycyjne. Przyjęty w ustawie o ee z 2016 r. model przenosi w całości ryzyko związane z pozyskiwaniem świadectw ee na Spółkę. Wobec nieterminowego wydawania świadectw przez URE utrudnione jest realne szacowanie przepływów finansowych na pokrycie poniesionych nakładów. Istnieje też ryzyko kalkulacyjne niezaakceptowania przez URE wartości świadectw ee różnej od zadeklarowanej w uprzednio złożonym wniosku.

Dwie skontrolowane spółki podjęły próby współpracy z klientami w zakresie oszczędności energii. Zainteresowanie klientów było jednak znikome.

- Jedna spółka, mając na względzie promowanie i wspieranie działań mogących przyczynić się do uzyskania oszczędności u odbiorców końcowych, świadczyła usługi dla odbiorców końcowych w zakresie przeprowadzania audytu ee i proponowania rozwiązań zwiększających ee. W wyniku wykonanych analiz jeden klient zdecydował o zastosowaniu takich instalacji w swoich obiektach usługowych.
- Opiekun odbiorcy końcowego w innej spółce umożliwiał kontakt odbiorcy z partnerem zewnętrznym w celu skorzystania z propozycji. Spółka nie zna rezultatów końcowych w zakresie oszczędności energii. Jednak oferta nie spotkała się z zainteresowaniem klientów.

Podobnie skontrolowane spółki gazownicze i ciepłownicze zobowiązane do uzyskania oszczędności energii nie realizowały przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego. Tylko jedna spółka ciepłownicza zrealizowała przedsięwzięcie u odbiorcy końcowego, lecz efekty będą możliwe do zwymiarowania w 2019 r.

Mimo informowania odbiorców o możliwości, nie byli oni zainteresowani taką formą współpracy.

Spośród 106 kar wymierzonych przez Prezesa URE do końca grudnia 2018 r. na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o ee z 2011 r. (tj. za brak realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o ee z 2011 r. czyli uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa ee lub uiszczenia opłaty zastępczej):
- w 20 sprawach złożono odwołania, z czego w czterech sprawach zgodnie z wyrokami odwołania oddalono;
- w 78 sprawach podmioty ukarane wpłaciły wymierzone kary (w tym w jednym przypadku wpłata nastąpiła po oddaleniu odwołania przez sąd);
- w pozostałych sprawach toczyły się czynności poprzedzające przekazanie kar do windykacji lub czynności windykacyjne.

W związku z nieprzedstawieniem Prezesowi URE w wyznaczonym terminie dokumentów lub informacji niezbędnych do oceny wykonania powyższego obowiązku za 2013 r. wymierzono 23 kary w łącznej wysokości 49 792,28 zł na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o ee z 2011 r. Spośród 23 ukaranych podmiotów:
- cztery wniosły odwołanie od decyzji Prezesa URE,
- sześć dokonało wpłaty wymierzonej kary,
- w pozostałych sprawach toczyły się czynności poprzedzające przekazanie kar do windykacji lub czynności windykacyjne.

Zgodnie z art. 12 ust. 6 ustawy o ee z 2011 r. oraz art. 12 ust. 4 ustawy o ee z 2016 r. wpływy z tytułu opłaty zastępczej stanowią przychód NFOŚiGW. Prezes Urzędu występował do NFOŚiGW o przekazanie informacji na temat uiszczonych w danym okresie opłat oraz dokonywał ich analizy. Prezes URE opiniował także wnioski podmiotów, które dokonały wpłat, o przeksięgowanie tych opłat lub ewentualne zwroty.

5.3.6. Problemy organizacyjne przy wydawaniu i umarzaniu świadectw efektywności energetycznej

W komórce URE, odpowiedzialnej za organizację przetargów i wydawanie świadectw ee zatrudnionych było na dzień 24 stycznia 2019 r. dwóch pracowników oraz naczelnik. Od 20 września 2018 r. prócz pracowników tej komórki do analizy formalnej wniosków włączono także pracownika na stanowisku ds. samodzielnej obsługi prawnej, który jest odpowiedzialny za weryfikację wniosków o wydanie świadectw ee oraz wydawanie świadectw ee.

Brak odpowiedniej obsady kadrowej w URE

W wyjaśnieniach składanych przez pracowników URE wskazywanym powodem znacznych opóźnień w realizacji zadań lub ich niewykonywania było niedostosowanie obsady kadrowej do wymiaru tych zadań. Na brak odpowiedniej obsady kadrowej URE zwrócił również uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie[34]. W czerwcu 2017 r. skarżąca zwróciła się do Prezesa URE o wydanie na jej rzecz świadectwa efektywności energetycznej. W czerwcu 2018 r. skarżąca żądając wydania świadectwa ee, wniosła do Prezesa URE ponaglenie, a następnie złożyła do WSA w Warszawie skargę na bezczynność. W wyroku WSA stwierdził, że Prezes URE dopuścił się bezczynności i jednocześnie stwierdził, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Sąd stwierdził, że Prezes URE boryka się z brakami kadrowymi, które mają bezpośrednie przełożenie na szybkość i sprawność toczących się przed nim postępowań, w tym postępowania Skarżącej. Zdaniem Sądu, niewielka liczba pracowników rozpoznająca dużą liczbę spraw nie może mieć znaczenia dla uznania braku bezczynności organu w załatwieniu sprawy, ma natomiast wpływ na ocenę charakteru stwierdzonej bezczynności.

Działania Prezesa URE podejmowane w celu zwiększenia liczby etatów

Prezes URE wielokrotnie wskazywał, że do funkcjonowania komórki URE odpowiedzialnej za wydawanie świadectw ee potrzeba co najmniej ośmiu nowych etatów (m.in. w pismach do Wiceprzewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów), jednak nie uzyskał środków na zwiększenie zatrudnienia w Urzędzie. W 2016 r., w okresie prac nad projektem ustawy o ee z 2016 r. kwestia zapewnienia środków na nowe zadania Prezesa URE była przedmiotem korespondencji pomiędzy Ministrem Energii i Ministrem Finansów. Wobec rozbieżności, Minister Energii w piśmie z 23 lutego 2016 r., informował, iż SKRM zdecydował, że kwestia potrzeb kadrowych Prezesa URE wymaga odrębnego przeanalizowania i pozostała do rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów jako rozbieżność. Ostatecznie jednak wykreślono z projektu ustawy o ee z 2016 r. przepis dotyczący wzrostu wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wykonanie zadań Prezesa URE.

Zgodnie z informacją zawartą w wyciągu z protokołu ustaleń nr 1/2016 posiedzenia SKRM z dnia 7 stycznia 2016 r., kwestia potrzeb kadrowych URE miała być przedmiotem odrębnej analizy SKRM. Nie była ona jednak przedmiotem obrad innego posiedzenia SKRM niż posiedzenie z dnia 7 stycznia 2016 r.

[34] Sygn. akt VI SAB/Wa 36/18.

Również po przyjęciu ustawy o ee z 2016 r. Prezes URE występował wielokrotnie o przyznanie środków na zapewnienie dodatkowych etatów do realizacji zadań z zakresu efektywności energetycznej m.in. do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów. Prezes URE nie uzyskał jednak środków na zwiększenie zatrudnienia w Urzędzie pracowników zaangażowanych w zadania związane z efektywnością energetyczną.

Wystąpienia przedstawicieli URE obejmowały również kwestie zapewnienia narzędzi informatycznych.

Ustalenia audytu wewnętrznego

Przeprowadzony w 2017 r. audyt wewnętrzny pt. „Monitorowanie i kontrolowanie realizacji obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej albo uiszczenia opłaty zastępczej" zakończony został wydaniem opinii pozytywnej z zastrzeżeniami o średniej i niskiej istotności. Audytor stwierdził, iż pomimo zidentyfikowanych słabości kontroli zarządczej zastosowane mechanizmy kontrolne zapewniają zrealizowanie celu operacyjnego na poziomie URE w zakresie wspierania efektywności energetycznej.

Do uchybień stwierdzonych w audycie zaliczono natomiast przewlekłość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia przez Prezesa URE kary pieniężnej, niedopełnienie obowiązku zawiadomienia o przyczynach niezakończenia postępowania w terminie i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, a także przewlekłość w prowadzeniu badania realizacji obowiązku efektywnościowego za poszczególne lata, wynikającą z nieuzasadnionych merytorycznie przerw w podejmowaniu kolejnych czynności.

W efekcie audytu w URE wprowadzono rozwiązania mające zapobiec powstawaniu ujawnionych nieprawidłowości. Wobec braku możliwości sfinansowania dodatkowych etatów inne działania nie przyniosły pożądanych efektów, co potwierdziły ustalenia kontroli NIK.

Kwestie obsady kadrowej były przedmiotem działań wewnątrz URE. W celu zapewnienia realizacji zadań związanych z wydawaniem świadectw ee przesunięto do pracy nad weryfikacją wniosków o wydanie świadectw ee pracowników innych wydziałów (kosztem realizacji zadań przypisanych tym wydziałom i mimo braków kadrowych także w tych wydziałach). Takie przesunięcie etatów możliwe było jednak wyłącznie w przypadku świadectw ee wydawanych na podstawie ustawy o ee z 2011 r., których zasadność wydania została przesądzona na etapie rozstrzygania przetargu. Takie działanie nie było możliwe wobec rozpatrywania wniosków o wydanie świadectw ee na podstawie ustawy o ee z 2016 r. ze względu na konieczność posiadania przez pracowników dokonujących weryfikacji wniosków specjalistycznej wiedzy w zakresie analizy audytów efektywności energetycznej.

W wyniku prac Zespołu ds. relokacji Prezesowi URE przedstawiony został raport Dyrektora Generalnego URE z 15 listopada 2018 r. Rekomendowano powtórzenie analizy obciążeń zadaniami na początku 2019 r. w oparciu o dane dotyczące całego 2018 r. wobec nierównomiernego obciążenia komórek URE w czasie. Po wykonaniu ponownej analizy, w dniu 1 marca

2019 r. rekomendowano dalsze wzmocnienie kadrowe jednej z komórek organizacyjnych URE, która wskazuje najwyższy stopień obciążenia zadaniami. Ewentualne przesunięcia muszą być każdorazowo poprzedzone dodatkową analizą, czy zmiana taka nie zakłóci w znaczącym stopniu realizacji zadań w innej komórce organizacyjnej.

Dodatkową przeszkodą w zapewnieniu pełnej obsady kadrowej stanowisk w URE była niekonkurencyjność oferowanych warunków zatrudnienia wobec sytuacji na rynku pracy. Systematycznie spada liczba naborów ogłaszanych przez URE, które kończą się wyłonieniem kandydata i obsadzeniem stanowiska. W 2018 r. współczynnik naborów zakończonych bez rozstrzygnięcia wyniósł 50%. Niejednokrotnie na wolne stanowisko nie zgłaszał się żaden kandydat. Dyrektor Generalny Urzędu wskazał na dokonywanie usprawnień proceduralnych w naborach oraz próby zainteresowania szerszego grona kandydatów podjęciem zatrudnienia w Urzędzie (poprzez publikowanie ogłoszeń o pracę na portalach dedykowanych ogłoszeniom o pracę oraz poprzez bardziej liberalne wymogi stawiane kandydatom, dostosowane do aktualnej oferty rynkowej). W URE podniesione zostały też wysokości mnożników kwoty bazowej w służbie cywilnej proponowane nowozatrudnionym osobom na najczęściej obsadzanych stanowiskach (starszy inspektor i specjalista).

5.4. Realizacja zadań z zakresu audytu energetycznego

Ustawa o ee z 2016 r. w art. 36 nałożyła na dużych przedsiębiorców obowiązek przeprowadzenia lub zlecenia przeprowadzenia co cztery lata audytu energetycznego przedsiębiorstwa. O audycie przedsiębiorcy zawiadamiają Prezesa URE w terminie 30 dni od dnia jego przeprowadzenia wraz z podaniem informacji o możliwych do uzyskania oszczędnościach energii wynikających z audytu. Na podstawie tych informacji Prezes URE przekazuje (w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku, w którym przedsiębiorca przesłał informację Prezesowi URE) ministrowi właściwemu do spraw energii informacje o liczbie przeprowadzonych audytów, liczbie przedsiębiorców, którzy przeprowadzili audyt energetyczny przedsiębiorstwa, liczbie przedsiębiorców, którzy są zwolnieni z obowiązku prowadzenia audytu energetycznego na mocy przepisu art. 36 ust 2 ustawy o ee z 2016 r.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. pierwszy audyt energetyczny przedsiębiorstwa powinien był zostać wykonany do 1 października 2017 r.

W czasie poprzedzającym bezpośrednio tę datę URE otrzymywał dziennie wiele zapytań telefonicznych i mailowych. Zapytania dotyczyły przede wszystkim definiowania dużego przedsiębiorcy, pojęcia wielkości zatrudnienia, okresu przyjmowanego do kwalifikowania do kategorii dużego przedsiębiorcy, powiązań kapitałowych i oddziałów oraz zakresu audytu przedsiębiorstw sieciowych.

W celu ułatwienia przedsiębiorcom realizacji obowiązku w zakresie przeprowadzenia audytu energetycznego, na stronie internetowej URE zamieszczono „Informację Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 46/2016

dotyczącą obowiązku sporządzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa, wynikającego z wejścia w życie w dniu 1 października 2016 r. ustawy o ee z 2016 r."

Tabela nr 3
Zawiadomienia o przeprowadzonych audytach energetycznych przedsiębiorstw

Rok	Liczba zawiadomień o przeprowadzonych audytach energetycznych przedsiębiorstwa	W tym w ramach systemu zarządzania energią lub w ramach audytu systemu zarządzania środowiskowego	Możliwe do uzyskania średnioroczne oszczędności energii finalnej (toe/rok)
2016	97	17	68 796,112
2017	3 506	127	973 373,597
2018	137	3	14 248,126
Razem	**3 740**	**147**	**1 056 417,835**

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

W badanym okresie do URE przesłanych zostało 3740 zawiadomień o przeprowadzonych audytach energetycznych przedsiębiorstwa, w tym 147 zawiadomień dotyczyło audytu energetycznego przedsiębiorstwa w ramach systemu zarządzania energią, lub audytu energetycznego przedsiębiorstwa przeprowadzonego w ramach audytu systemu zarządzania środowiskowego. Z przekazanych zawiadomień wynika, że możliwe do uzyskania średnioroczne oszczędności energii finalnej wynosiły 1 056 417,835 toe/rok.

NIK zwraca uwagę, że tylko niecałe 4% audytów zostało wykonanych w przedsiębiorstwach, w których funkcjonuje system zarządzania energią, lub system zarządzania środowiskowego, które pozwalają na cykliczne monitorowanie zużycia i możliwości oszczędności energii.

Prezes URE do 31 grudnia 2018 r. przekazywał Ministrowi Energii informacje terminowo i w zakresie zgodnym z art. 38 ust. 2 ustawy o ee z 2016 r. Przed przekazaniem informacji do Ministra Energii w URE weryfikowane były największe zgłoszone przez przedsiębiorców wolumeny zaoszczędzonej energii, które mogły być w ocenie URE błędne. Po weryfikacji i wyjaśnieniach wolumeny zostały przez zgłaszających skorygowane.

Brak wykazu wszystkich przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa

Prezes URE nie dysponował wykazem wszystkich przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa. Prezes URE dysponował własnym wykazem podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia audytu, przygotowanym na podstawie zawiadomień przesłanych przez podmioty, które wykonały audyt energetyczny przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 36–38 ustawy o ee z 2016 r. (zawiadomień przesłanych przez samych przedsiębiorców lub audytorów wykonujących audyt). Powyższy stan oznacza, że w rejestrze przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania audytu są wyszczególnieni jedynie ci przedsiębiorcy, którzy choć raz złożyli audyt energetyczny przedsiębiorstwa. W ocenie NIK uniemożliwia to skuteczne monitorowanie i egzekwowanie obowiązku wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa przez wszystkie podmioty, na które został nałożony ten obowiązek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prezes URE nie wykonywał w pełni zadania dotyczącego monitorowania realizacji przez podmioty zobowiązane obowiązku w zakresie przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa oraz wymierzania kar pieniężnych za niezrealizowanie tego obowiązku. Do czasu kontroli nie były wszczynane postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 39 ust.1 pkt 7 ustawy o ee z 2016 r. za nieprzeprowadzenie audytu energetycznego przedsiębiorstwa, gdyż URE nie dysponował rejestrem wszystkich podmiotów zobowiązanych do wykonania audytu. Z uwagi na brak zagwarantowania na etapie tworzenia ustawy o ee z 2016 r. środków finansowych na realizację również tego całkowicie nowego zadania określonego w rozdziale 5 ustawy o ee z 2016 r. jest ono realizowane jedynie w możliwym zakresie (przy aktualnych zasobach kadrowych Urzędu). W praktyce realizacja tego zadania polegała na zbieraniu informacji o przeprowadzonych audytach oraz na ich niezbędnej – na potrzeby przekazania Ministrowi Energii zbiorczej informacji – weryfikacji w zakresie poprawności przekazanych danych odnośnie możliwych do uzyskania oszczędności energii.

Kontrole NIK przeprowadzone w podmiotach zobowiązanych wykazały, że wszyscy przedsiębiorcy wykonali audyty energetyczne przedsiębiorstwa i w wymaganym terminie poinformowali o tym Prezesa URE.

Audytorzy zostali wybrani zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień, które obowiązywały w spółkach. Jako kryterium wyboru audytora stosowano:

- cenę;
- doświadczenie w przeprowadzaniu audytów energetycznych, np. poprzez przedłożenie przez wykonawcę referencji w zakresie wcześniejszego przeprowadzenia audytów energetycznych;
- dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym i kadrowym;
- termin wykonania audytu.

W jednej spółce NIK stwierdziła, że audyt realizowały inne osoby niż wymienione w ofercie wykonawcy. Było to niezgodne z warunkami umowy, gdzie zastrzeżono, że zmiana zespołu wykonawcy dopuszczalna jest jedynie za zgodą zamawiającego. NIK oceniła, że brak dokumentowania odstępstw od postanowień umownych nie sprzyjał transparentności działań podejmowanych przez spółkę i utrudniał ich weryfikację.

Audyty spełniały wymogi określone w art. 37 ust. 2 ustawy o ee z 2016 r.[35]

[35] Audyt energetyczny przedsiębiorstwa:
1) należy przeprowadzać na podstawie aktualnych, reprezentatywnych, mierzonych i możliwych do zidentyfikowania danych dotyczących zużycia energii oraz, w przypadku energii elektrycznej, zapotrzebowania na moc;
2) zawiera szczegółowy przegląd zużycia energii w budynkach lub zespołach budynków, w instalacjach przemysłowych oraz w transporcie, odpowiadających łącznie za co najmniej 90% całkowitego zużycia energii przez to przedsiębiorstwo;
3) powinien opierać się, o ile to możliwe, na analizie kosztowej cyklu życia budynku lub zespołu budynków oraz instalacji przemysłowych, a nie na okresie zwrotu nakładów, tak aby uwzględnić oszczędności energii w dłuższym okresie, wartości rezydualne inwestycji długoterminowych oraz stopy dyskonta.

5.5. Finansowe wsparcie działań poprawiających efektywność energetyczną

5.5.1. Wsparcie finansowe przedsięwzięć z zakresu efektywności energetycznej przez ministra właściwego w sprawach budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa[36]

Wsparcie MIiR dla działań poprawiających efektywność energetyczną

W latach 2014–2018 Minister wspierał efektywność energetyczną gospodarki m.in.:

1. Pełniąc funkcję Instytucji Zarządzającej środkami unijnymi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności w ramach osi priorytetowej I „Zmniejszenie emisyjności gospodarki" POIiŚ na lata 2014–2020, w działaniach dotyczących efektywności energetycznej budynków i dystrybucji ciepła i chłodu.
2. Prowadząc sprawy związane ze wspieraniem remontów i termomodernizacji zasobów mieszkaniowych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów ulokowanych w Banku Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów[37].
3. Pełniąc funkcję Instytucji Koordynującej wdrażanie 16 Regionalnych Programów Operacyjnych[38], m.in.: w zakresie przyjętego w perspektywie 2014–2020 celu tematycznego „Wspieranie przejścia na gospodarkę nieemisyjną we wszystkich sektorach".

Ministerstwo wspierało odbiorców pomocy finansowej w opracowywaniu wniosków aplikacyjnych, w tym także odnoszących się do działań z zakresu efektywności energetycznej, poprzez sieć 74 Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich[39], zlokalizowanych we wszystkich województwach, w miastach wojewódzkich oraz niektórych powiatach. Punkty informacyjne oferowały indywidualne konsultacje na etapie przygotowania wniosków o dofinansowanie. Ponadto punkty oferowały szkolenia dotyczące m.in.: praktycznych aspektów przygotowania wniosków o dofinansowanie, przygotowania biznes planów i studiów wykonalności. Łącznie zaraportowano ok. 1230 spotkań i szkoleń. W latach 2014–2018 uzyskanie informacji o wszystkich dostępnych źródłach pomocy finansowej zarządzanej przez różne instytucje było możliwe pod następującymi linkami:
https://www.pois.2007-2013.gov.pl/Strony/default.aspx, http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl (Portal Funduszy Europejskich będący kompleksowym źródłem informacji o Funduszach Europejskich, w tym o możliwościach uzyskania wsparcia na przedsięwzięcia mające na celu zwiększenie efektywności energetycznej).

[36] Od 2018 r. do 2019 r. był nim Minister Inwestycji i Rozwoju, poprzednio Minister Infrastruktury i Rozwoju.

[37] Dz. U. z 2018 r. poz. 966, ze zm.

[38] Główne zadania w tym zakresie to m.in. monitorowanie postępu finansowego i rzeczowego programu (osiąganie założonych w programie wskaźników), uczestniczenie w posiedzeniach Komitetów Monitorujących RPO oraz bieżąca współpraca z zarządami województw m.in. w zakresie identyfikowania i usuwania barier w ramach wdrażania 16 RPO.

[39] Stan na koniec 2018 r.

5.5.2. Wspieranie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Dofinansowanie z NFOŚiGW

Głównym podmiotem, który udzielał w kontrolowanym okresie dofinansowania przedsięwzięć i projektów mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej był Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dofinansowanie to odbywało się ze środków krajowych w ramach 18 programów priorytetowych, które wskazywały kierunki i warunki dofinansowania oraz ze środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

W Strategiach działania NFOŚiGW na lata 2013–2016 oraz 2017–2020 uwzględniono zapisy KPDEE, oraz dokonywano wyboru działań priorytetowych, które obejmowały dofinansowanie przedsięwzięć m.in. podmiotów sektora finansów publicznych i podmiotów prowadzących działalność użyteczności publicznej, podmiotów sektora energetycznego, a także przedsiębiorców. Listy programów priorytetowych opracowane były na podstawie analiz potrzeb środowiskowych i dostępnych źródeł finansowania.

NFOŚiGW w latach 2015–2018 udzielił dofinansowania ze środków krajowych na przedsięwzięcia wspierające efektywność energetyczną w formie pożyczek – w kwocie 701 158,4 tys. zł oraz w formie dotacji – w kwocie 922 857,4 tys. zł. Ponadto w ramach POliŚ na lata 2014–2020 na działania związane ze zwiększeniem efektywności energetycznej NFOŚiGW wypłacił środki w wysokości 558 459,1 tys. zł. W ramach POliŚ wspierane były przedsięwzięcia w sześciu obszarach:

- działanie 1.2 Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach,
- poddziałanie 1.3.1 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach,
- poddziałanie 1.3.2 Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym,
- działanie 1.5 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu,
- poddziałanie 1.6.1 Promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe,
- poddziałanie 1.6.2 Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji.

Najważniejsze programy planowane do dofinansowania ze środków NFOŚiGW umieszczano na listach programów priorytetowych, zatwierdzanych do dnia 31 stycznia każdego roku. Programy priorytetowe dotyczące poprawy efektywności energetycznej lokowane były przede wszystkim w obszarze wytwarzania, dystrybucji oraz wykorzystania energii u odbiorców końcowych, rozwijania kogeneracji, w tym kogeneracji wysokosprawnej, modernizacji i rozbudowy sieci ciepłowniczych, termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, budownictwa energooszczędnego, a także modernizacji sektora energetyki w zakresie inteligentnego opomiarowania i inteligentnych sieci energetycznych w celu wzmocnienia roli odbiorców finalnych w zarządzaniu zużyciem energii.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2015–2018 NFOŚiGW zawarł 104 umowy pożyczek, obejmujące kwotę 847 339,4 tys. zł, oraz 431 umów dotacji, obejmujących kwotę 1 474 083,3 tys. zł, na dofinansowanie ze środków krajowych działań służących poprawie efektywności energetycznej.

W ramach 10 programów priorytetowych ukierunkowanych na osiągnięcie efektów z zakresu efektywności energetycznej zawarto 75 umów pożyczki na łączną kwotę 379 285,4 tys. zł oraz 366 umów dotacji na łączną kwotę 1 369 346,0 tys. zł. Były to programy: Poprawa efektywności energetycznej – Dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych; Poprawa efektywności energetycznej – Inteligentne sieci energetyczne; Poprawa jakości powietrza – część 2 Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie; część 4 LEMUR – Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej; część 6 Budynki użyteczności publicznej o podwyższonym standardzie energooszczędności; System Zielonych Inwestycji – Green lnvestment Scheme (GIS) część 1 – Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej; GIS część 5 – Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych, GIS GEPARD – Bezemisyjny transport publiczny; Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki część 1; Współfinansowanie projektów POliŚ 2014–2020 Zmniejszenie emisyjności gospodarki; Czyste powietrze.

Aspekty dotyczące efektywności energetycznej występowały również w programie związanym z promowaniem odnawialnych źródeł energii. W ramach programu 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 w badanym okresie zawarto 20 umów pożyczek na kwotę 123 180,1 tys. zł oraz 20 umów dotacji na kwotę 72 561,1 tys. zł.

W ramach kolejnych sześciu programów priorytetowych, w których wspierano efektywność energetyczną, w badanym okresie zawarto osiem umów pożyczek na kwotę 276 564,9 tys. zł oraz 29 umów dotacji na kwotę 28 342,9 tys. zł. Były to programy: Edukacja ekologiczna; SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych część 2 REGION; Wsparcie dla innowacji sprzyjających zasobooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarce część 1; Sokół – wdrożenie innowacyjnych technologii środowiskowych; Współfinansowanie programu LIFE; Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki – część 4; EWE – Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach; Wsparcie przedsiębiorców w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki.

W wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW w kolejnych latach okresu 2015–2018 uzyskano następujący efekt w postaci zmniejszenia zapotrzebowania na energię cieplną i elektryczną:

- w 2015 roku o 486 197 MWh/rok,
- w 2016 roku o 296 280 MWh/rok,
- w 2017 roku o 348 145 MWh/rok,
- w 2018 roku o 368 811 MWh/rok.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2015–2018 NFOŚiGW pełnił funkcję Instytucji Wdrażającej i prowadził działania wspierające efektywność energetyczną w ramach POIiŚ na lata 2014–2020, w następujących działaniach i poddziałaniach:

- działanie 1.2 Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach – celem działania była przebudowa lub wymiana urządzeń i instalacji technologicznych, energetycznych oraz oświetlenia budynków, hal produkcyjnych i terenu przedsiębiorstw, a także elementów (lub całych) ciągów transportowych mediów;
- działanie 1.3 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach, poddziałanie 1.3.1 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej, poddziałanie 1.3.2 Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym oraz poddziałanie 1.3.3 Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE, którego celem była promocja gospodarki niskoemisyjnej w Polsce;
- działanie 1.5 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu. W ramach niniejszego działania wspierana była poprawa efektywności przesyłu i dystrybucji ciepła do istniejących odbiorców w szczególności poprzez modernizację i przebudowę sieci ciepłowniczych oraz likwidację zbiorowych i indywidualnych źródeł tzw. niskiej emisji;
- działanie 1.6. Promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe. W ramach tego działania realizowano dwa poddziałania: 1.6.1 Źródła wysokosprawnej kogeneracji i 1.6.2. Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji.

Nabory w ramach wyżej wymienionych działań i poddziałań POIiŚ na lata 2014–2020 odbywały się zarówno w trybie konkursowym (19 naborów), jak i pozakonkursowym (cztery nabory). Łącznie w latach 2015–2018 we wszystkich naborach do NFOŚiGW wpłynęło 849 wniosków o dofinansowanie ze środków POIiŚ na lata 2014–2020 na łączną kwotę 6 542 670,9 tys. zł, z tego 443 wnioski zostały zatwierdzone do dofinansowania, 180 wniosków zostało odrzuconych lub wycofanych na różnych etapach oceny, a 226 było w trakcie oceny. Na podstawie wniosków zatwierdzonych do dofinansowania, w okresie objętym kontrolą w NFOŚiGW podpisano 375 umów na łączną kwotę 3 240 227,6 tys. zł (49,5% wartości złożonych wniosków), w tym najwięcej (180 umów) na łączną kwotę 1 203 796,7 tys. zł w ramach poddziałania 1.3.1.

Dofinansowanie przez NFOŚiGW przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, zarówno ze środków pochodzących ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych, służyło realizacji założonych celów związanych z oszczędnością energii. Programy priorytetowe były zgodne z celami określonymi w KPDEE. Umowy o dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej zawierały postanowienia zapewniające realizację przez beneficjentów określonych efektów ekologicznych i rzeczowych lub wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego. Ponadto NFOŚiGW prowadził kontrole realizacji tych przedsięwzięć

i monitorował osiągnięcie założonych efektów. System kwalifikowania wniosków o dofinansowanie zapewniał jawność procedur naboru. Kwalifikowanie wniosków odbywało się zgodnie z procedurami oraz terminowo.

5.5.3. Wykorzystanie wsparcia finansowego realizowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej przez przedsiębiorców

Spośród 17 skontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych dziewięć korzystało z wsparcia finansowego realizowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Byli to przede wszystkim operatorzy systemu dystrybucyjnego oraz przedsiębiorstwa energetyki cieplnej. Pozostałe osiem skontrolowanych spółek z takiej pomocy nie skorzystało. Dotyczyło to przede wszystkim spółek obrotu lub sprzedaży energii, w których niski koszt prowadzonych działań inwestycyjnych umożliwił ich sfinansowanie środkami własnymi. Również operatorzy systemu przesyłowego realizowali swoje przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej bez ubiegania się o środki pomocowe, ze względu na wystarczającą ilość środków własnych na ten cel, a w przypadku Gaz-System SA także z uwagi na brak programów pomocowych adresowanych do operatora systemu przesyłowego gazowego. W jednym przypadku przedsiębiorstwo ciepłownicze nie mogło skorzystać ze wsparcia i nie ubiegało się o nie, gdyż nie spełniało warunku posiadania „efektywnego" systemu ciepłowniczego, tj. wytwarzania ponad 50% energii „przyjaznej dla środowiska" (wykorzystywanie do produkcji ciepła w co najmniej 50% energii ze źródeł odnawialnych lub w co najmniej 50% ciepła odpadowego, lub w co najmniej 75% ciepła pochodzącego z kogeneracji, lub w co najmniej 50% wykorzystywanie połączenia takiej energii i ciepła). Wykorzystywane źródło ciepła oparte na spalaniu węgla nie spełniało powyższego wymogu.

Wśród dziewięciu skontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych, które ubiegały się o wsparcie finansowe realizowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej (co najmniej pośrednio) i z niego skorzystały, było czterech operatorów systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego (OSD-e), operator systemu dystrybucyjnego gazowego oraz cztery przedsiębiorstwa energetyki cieplnej.

Jeden z OSD-e zrealizował w okresie objętym kontrolą pięć projektów dotyczących poprawy efektywności energetycznej. Inwestycje obejmowały wymianę transformatorów w celu ograniczenia strat technicznych energii elektrycznej w sieci dystrybucyjnej. Łączny koszt tych projektów wyniósł 165 mln zł, a otrzymana pomoc finansowa na ich realizację w postaci dotacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 75 mln zł (45% kosztów). W ramach dwóch szczegółowo zbadanych inwestycji dokonano wymiany łącznie 2768 transformatorów. W obu przypadkach uzyskana ostatecznie ilość zaoszczędzonej energii była wyższa od zakładanej i wyniosła łącznie ok. 11 000 MWh. Łączna wartość tych dwóch projektów wyniosła 76 mln zł, a kwota dotacji 31,7 mln zł. W obu inwestycjach osiągnięte zostały założone wskaźniki rezultatu (liczba wymienionych transformatorów oraz ilość zaoszczędzonej energii). Inwestycje przeprowadzono terminowo, ich prawidłowa realizacja została potwierdzona protokołami

odbioru robót oraz pomiarami napięć i prądów transformatorów po montażu. Wobec takiej formy pomiaru uzyskanych oszczędności energii nie zakładano i nie przeprowadzono powykonawczego audytu efektywności energetycznej inwestycji.

Inny z OSD-e zrealizował z wykorzystaniem wsparcia z NFOŚiGW projekt wdrożenia inteligentnej sieci energetycznej. Obejmował on stworzenie inteligentnej sieci oświetleniowej, budowę elektrowni fotowoltaicznej oraz przeprowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej. Efektem realizacji inwestycji miało być zmniejszenie zapotrzebowania na energię elektryczną oraz ograniczenie lub uniknięcie emisji dwutlenku węgla. Dotacja na realizację inwestycji wyniosła 15,1 mln zł. Inwestycja została wykonana terminowo i zgodnie z ustaleniami zawartej umowy. Efekt oszczędności energii oraz ekologiczny zostały osiągnięte na poziomie wyższym niż zaplanowano:

- zmniejszenie zapotrzebowania na energię elektryczną – 8032 MWh/rok, tj. wzrost o 20,2% w stosunku do umowy;
- produkcja energii elektrycznej w wysokości 3343 MWh/rok, wyższa o 0,7%;
- ograniczenie lub uniknięcie emisji dwutlenku węgla – 9077 Mg CO_2/rok, tj. wyższe o 2,0% od przewidzianego umową.

Dla przedsięwzięcia nie został sporządzony audyt efektywności energetycznej potwierdzający osiągnięcie zakładanych efektów, gdyż ich osiągnięcie zostało potwierdzone innym dokumentem wymaganym umową z NFOŚiGW.

Jedno z kontrolowanych przedsiębiorstw energetyki cieplnej w latach 2012–2018 realizowało trzy umowy związane z inwestycjami mającymi na celu poprawę efektywności energetycznej, w tym ograniczenie strat w sieci ciepłowniczej. Inwestycje na łączną kwotę 24 mln zł uzyskały możliwość wsparcia dotacjami na łączną kwotę 15 mln zł. Źródłem środków dotacji dwukrotnie był Regionalny Program Operacyjny (raz na lata 2007–2013, a raz na lata 2014–2020), a w jednym przypadku POIiŚ na lata 2014–2020. Dwie inwestycje, których zakończenie realizacji zostało zaplanowane na lata 2014 i 2018, zostały wykonane w pełnym zakresie i w terminach określonych harmonogramem. Sprawdzenie osiągnięcia zakładanych efektów obniżenia zużycia energii możliwe było w odniesieniu do inwestycji zakończonej w roku 2014. Projekt o koszcie całkowitym 3,7 mln zł uzyskał dotację 2,5 mln zł. Celem inwestycji była poprawa i zwiększenie efektywności energetycznej wykorzystania infrastruktury przesyłu ciepła, a sposobem na jego zrealizowanie była budowa i przebudowa osiedlowej preizolowanej sieci cieplnej. Po zakończeniu realizacji projektu osiągnięto zakładane oszczędności energii, co zostało potwierdzone w audytach energetycznych za lata 2016–2018. W stosunku do stanu wyjściowego (9331 GJ/rok) uzyskany efekt energetyczny był następujący: w roku 2016 zmniejszono straty ciepła o 7337 GJ/rok, tj. o 78,6%; w roku 2017 zmniejszono straty ciepła o 7256 GJ/rok, tj. o 77,8%; w roku 2018 zmniejszono straty ciepła o 7304 GJ/rok, tj. o 78,3%. Niewielkie różnice w efektach energetycznych wynikają głównie z różnic temperatur powietrza zewnętrznego w kolejnych latach.

Inne z przedsiębiorstw energetyki cieplnej zrealizowało z wykorzystaniem wsparcia udzielonego w 2016 r. przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej modernizację odcinka sieci ciepłowniczej zasilającej jedno z osiedli mieszkaniowych. Łączny koszt inwestycji wynosił 903 tys. zł, a kwota niskooprocentowanej pożyczki 630 tys. zł (co przełożyło się na kwotę pomocy 11,8 tys. zł). W przeprowadzonej modernizacji sieci ciepłowniczej osiągnięto ograniczenie strat przesyłowych o wartość 841 GJ/rok, co przełożyło się na ograniczenie emisji CO_2 w wysokości 92 Mg/rok. Potwierdzeniem osiągnięcia tych efektów był wykonany audyt energetyczny oraz wykonana w 2018 r. analiza techniczna osiągniętego efektu ekologicznego przeprowadzona przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska. W roku 2018 przedsiębiorstwo to uzyskało z POIiŚ wsparcie dla przebudowy miejskiej cieci ciepłowniczej. Łączna wartość inwestycji wynosi 27,5 mln zł, a dofinansowanie w formie dotacji 12,5 mln zł. Zadanie jest realizowane zgodnie z harmonogramem i ma się zakończyć w 2021 r. Roczne oszczędności energii finalnej uzyskane w wyniku jego wykonania oszacowano na poziomie 39,1 TJ/ rok, czyli ok. 4% rocznej sprzedaży energii cieplnej.

5.5.4. Pobieranie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej środków z opłat zastępczych na wspieranie przedsięwzięć służących poprawie ee u odbiorców końcowych

W poszczególnych latach badanego okresu planowane przychody oraz ogólna wartość środków przeznaczanych na zadania w poszczególnych dziedzinach działalności były określone w rocznych planach finansowych i rocznych planach działalności NFOŚiGW. Źródłem przychodów uzyskanych z tytułu prowadzonej działalności Narodowego Funduszu były m.in. opłaty zastępcze i kary wynikające z ustawy o ee z 2011 r. i ustawy o ee z 2016 r.

Uzyskane przychody NFOŚiGW ogółem wyniosły:

Tabela nr 4
Przychody NFOŚiGW z opłat zastępczych i kar w latach 2015–2018

Rok	Przychody ogółem	Przychody z opłat zastępczych i kar	Wykonanie w stosunku do planu	Udział w przychodach ogółem
	zł	zł	%	%
2015	2 289 455	606 780	243	26,5
2016	1 877 097	538 500	120	28,7
2017	1 862 677	416 374	278	22,3
2018	1 606 771	784	1	0,04

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Przyczyną znacznego przekroczenia planu przychodów uzyskanych z tytułu opłat zastępczych w latrach 2015–2016 była niższa niż planowano wartość świadectw efektywności energetycznej, o które ubiegały się podmioty. I tak w 2015 r. w drugim przetargu na świadectwa efektywności energetycznej, organizowanym przez URE wydano świadectwa ee opiewające na ok. 57 tys. toe z przewidzianych 1368 tys. toe (tj. 4%), a w 2016 r.

w trzecim przetargu na „białe certyfikaty", organizowanym przez URE – ok. 150 tys. toe z dostępnych 2 179 tys. toe, co stanowiło niecałe 7% wartości świadectw przewidzianych do wydania w przetargu. W następstwie tego istotna część podmiotów została zobowiązana ustawą o efektywności energetycznej do uiszczenia opłat zastępczych, stanowiących przychód NFOŚiGW. W 2017 r. główną przyczyną wyższego wykonania przychodów była konieczność zachowania zasady ostrożności przy planowaniu przychodów dla tej pozycji. Przyczyną znacznego obniżenia planu wpływu z opłat zastępczych w 2018 r. i jego wykonania na poziomie 1% były regulacje przewidziane w ustawie o ee z 2016 r. ograniczające możliwość regulowania obowiązku oszczędności energii poprzez uiszczanie opłaty zastępczej.

5.6. Działania proefektywnościowe w przedsiębiorstwach energetycznych

PSE SA w latach 2014–2018 wystąpiła do Prezesa URE z sześcioma wnioskami o wydanie świadectwa efektywności energetycznej dla zrealizowanych 12 przedsięwzięć i na ich podstawie otrzymała w latach 2015–2016 cztery świadectwa ee. Roczne oszczędności energii finalnej przedsięwzięć energetycznych deklarowane we wnioskach wynosiły 552,490 toe/rok, a oszczędność energii pierwotnej 1517,190 toe/rok. Jeden wniosek złożony w 2016 r. nie otrzymał świadectwa efektywności energetycznej ze względu na ujawnione we wniosku błędy merytoryczne.

Spółka GAZ-SYSTEM SA została wyznaczona na operatora systemu przesyłowego gazowego. Spółka przeprowadziła audyt energetyczny przedsiębiorstwa, zakończony w 2017 r. Audyt przedsiębiorstwa przeprowadził podmiot niezależny od audytowanego, posiadający doświadczenie zawodowe w przeprowadzaniu tego rodzaju audytu. GAZ-SYSTEM SA przeprowadziła, niezależnie od działań wskazanych w audycie energetycznym przedsiębiorstwa, szereg przedsięwzięć remontowych i modernizacyjnych, których zakres prac pozwoli, niezależnie od optymalizacji w obszarze technologii, na osiągnięcie efektów w obszarze efektywności energetycznej.

Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o., przeprowadziła audyt energetyczny przedsiębiorstwa w 2017 r. Audyt przedsiębiorstwa przeprowadził podmiot niezależny od audytowanego, posiadający doświadczenie zawodowe w przeprowadzaniu tego rodzaju audytu. Po wykonanym audycie energetycznym, Spółka rozpoczęła realizację działań w zakresie poprawy efektywności energetycznej w ramach dwóch projektów – 2017_048 Poprawa efektywności energetycznej w obszarze kubatury i transportu poprzez wymianę oświetlenia, wykonanie termomodernizacji oraz Ecodriving i projektu 2017_047 Poprawa efektywności energetycznej w obszarze źródeł ciepła na stacjach gazowych. W 2018 r. Zarząd Spółki podjął również decyzję o wdrożeniu wymagań normy ISO 50001 dotyczącej systemu zarządzania energią. Spółka wykorzystywała środki unijne na wspieranie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

Działania PGE Dystrybucja SA mające na celu ograniczenie strat energii elektrycznej w sieci dystrybucyjnej przyczyniły się do zmniejszenia wskaźnika strat sieciowych z 6,32% w 2014 r. do 5,37% w 2017 r. PGE

Dystrybucja SA wykonała w ustawowym terminie audyt energetyczny przedsiębiorstwa i przedstawiła jego wyniki Prezesowi URE. Audyt energetyczny przedsiębiorstwa przeprowadził podmiot posiadający doświadczenie zawodowe w przeprowadzaniu tego rodzaju działalności. Wnioski i rekomendacje zawarte w dokumencie zostały lub są planowane do wykorzystania w procesie modernizacji i rozwoju sieci dystrybucji energii elektrycznej. NIK pozytywnie oceniła przyjęcie 26 marca 2019 r. w ramach Grupy Kapitałowej PGE Polityki Efektywności Energetycznej. Dokument ten rozpoczął proces uwzględniania przy opracowywaniu planów inwestycyjnych dotyczących sieci dystrybucji energii elektrycznej wskaźnika efektywności energetycznej. Działania te mają zapewnić również monitoring oszczędności energii w Spółce.

Tauron Dystrybucja SA realizowała przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej, w tym dofinansowywane ze środków publicznych. W latach 2014–2018 Spółka złożyła do Prezesa URE wnioski o uzyskanie świadectw efektywności energetycznej za zrealizowanie ze środków własnych 14 przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, w wyniku których uzyskano łączną roczną oszczędność energii finalnej w wysokości 3413,881 toe. Spółka realizowała przedsięwzięcia terminowo oraz informowała o ich zakończeniu Prezesa URE. Uzyskane oszczędności energii były potwierdzane audytami. Spółka uzyskała w latach 2012–2016 dotacje na realizację działań poprawiających efektywność energetyczną sieci dystrybucyjnej, pochodzące ze środków Funduszu Spójności, w ramach POIiŚ na lata 2007–2013, priorytet IX „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna", w łącznej kwocie 60 886 685 zł. Uzyskane środki służyły osiągnięciu zakładanych efektów w zakresie oszczędności energii. Zadania inwestycyjne dofinansowane ze środków dotacji zrealizowano terminowo i zgodnie z planami rozwoju Spółki. Zakresy rzeczowe w poddanych badaniom 40% realizowanych inwestycji były zgodne z umowami, a wnioski o płatność końcową zostały zatwierdzone przez Instytucję Wdrażającą, którą był NFOŚiGW. Spółka przeprowadziła audyt energetyczny przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. Audyt wykonany został przez niezależnego audytora, posiadającego doświadczenie zawodowe w przeprowadzaniu tego rodzaju zadań. Zapewniono zgodność przeprowadzonych badań z wymogami art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o ee z 2016 r. Spółka poinformowała Prezesa URE o przeprowadzeniu audytu, spełniając tym samym obowiązek określony art. 38 ust. 1 ww. ustawy.

TAURON Sprzedaż sp. z o.o. wywiązywała się z obowiązku uzyskania oszczędności energii w ilości i w sposób określony w obowiązujących ustawach o ee z 2011 r. oraz z 2016 r. Spółka przeprowadziła, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r., audyt energetyczny przedsiębiorstwa. Audyt wykonany został przez podmiot niezależny od Spółki, posiadający doświadczenie zawodowe w przeprowadzaniu tego rodzaju zadań. Zapewniono zgodność przeprowadzonych badań z wymogami art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o ee z 2016 r. Spółka poinformowała Prezesa URE o zrealizowaniu audytu, spełniając tym samym obowiązek określony art. 38 ust. 1 ww. ustawy.

Zabrzańskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej sp. z o.o. wywiązywało się z obowiązku uzyskania oszczędności energii w ilościach i w sposób określony w obowiązujących wówczas ustawach o ee z 2011 r. oraz z 2016 r. Zrealizowane w tym okresie projekty związane z modernizacją sieci służącej do przesyłu ciepła przysłużyły się uzyskaniu oszczędności energetycznych w zakładanych wielkościach. Spółka podejmowała działania celem pozyskania środków zewnętrznych na wsparcie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej jej działalności. Dzięki temu dwa z trzech ww. przedsięwzięć mających skutkować zmniejszeniem zużycia energii finalnej w wysokości 169,403 toe, są realizowane z wykorzystaniem środków unijnych pozyskanych w 2018 r. Dwa przedsięwzięcia, współfinansowane ze środków zewnętrznych, objęte szczegółową kontrolą, zostały ujęte w Planie rozwoju przedsiębiorstwa i realizowane były zgodnie z zatwierdzonymi przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach harmonogramami, a zakres wykonanych prac odpowiadał celom określonym w umowach. Działania podejmowane w celu pozyskania środków zewnętrznych nie były w pełni skuteczne, gdyż w 2016 r., trzy wnioski Spółki na dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej świadczonych przez nią usług zostały odrzucone, gdyż załączona do nich dokumentacja nie spełniała wymogów dysponenta środków.

Enea Operator sp. z o.o. prowadziła liczne inwestycje pośrednio służące poprawie efektywności energetycznej, w ramach Krajowego Planu Inwestycyjnego, projektów dofinansowywanych ze środków UE w ramach RPO oraz POIiŚ na lata 2014–2020. Między innymi w wyniku realizacji ww. inicjatyw inwestycyjnych, w latach 2014–2018 Spółka poprawiła wskaźnik różnicy bilansowej i jej wolumen. Objęty badaniem NIK projekt w ujęciu rzeczowym został zrealizowany, a wysokość kosztów kwalifikowanych oraz dotacji UE odpowiadała wartościom założonym w umowie. Spółka prawidłowo przeprowadziła audyt energetyczny przedsiębiorstwa, o czym terminowo poinformowała Prezesa URE.

Enea SA prawidłowo wypełniała obowiązek uzyskania oszczędności energii, poprzez umarzanie świadectw efektywności energetycznej lub wnoszenie opłat zastępczych. Przeprowadzono również obowiązkowy audyt energetyczny ENEA, o którym terminowo powiadomiono Prezesa URE. Audyt został przeprowadzony prawidłowo, Spółka nie zadbała, aby w toku jego realizacji udokumentować odstępstwo od uprzednio przyjętych postanowień umownych, co nie sprzyjało transparentności podejmowanych w tym zakresie działań.

Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej – Konin sp. z o.o. prawidłowo wypełniało obowiązek uzyskania oszczędności energii, poprzez uzyskanie od Prezesa URE albo zakup na TGE świadectw ee lub wniesienie opłaty zastępczej. W związku z prowadzoną działalnością dotyczącą dostarczania ciepła mieszkańcom Miasta Konina Spółka regularnie przeprowadzała inwestycje i remonty w celu poprawy funkcjonowania posiadanej sieci i urządzeń ciepłowniczych, uzyskując w ich wyniku oszczędności energii potwierdzane następnie świadectwami efektywności energetycznej. W latach objętych kontrolą Spółka dwukrotnie, skutecznie skorzystała

ze środków pomocowych na realizację inwestycji polegających na rozbudowie i modernizacji własnej sieci ciepłowniczej. Jedną z inwestycji zakończono terminowo i wykonano prawidłowo, osiągając zakładane cele. Druga z nich jest realizowana zgodnie z harmonogramem, a dotychczasowe roboty budowlane zostały przeprowadzone prawidłowo.

PGE Obrót SA realizowała obowiązek pozyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw ee, z wyjątkiem roku 2014 r. kiedy to obowiązek został zrealizowany w 100% przez wniesienie opłaty zastępczej. Spółka zrealizowała w trybie i na zasadach określonych w ustawie o ee z 2016 r. obowiązek przeprowadzenia audytu energetycznego.

Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej w Przemyślu Spółka z o.o. zrealizowało wymaganą wielkość oszczędności energii. Wypełnianie obowiązku realizowane było poprzez przedstawianie Prezesowi URE do umorzenia świadectw efektywności energetycznej oraz uiszczanie opłat zastępczych, zgodnie z art. 11 ustawy o ee z 2016 r. Przeprowadzony audyt efektywności energetycznej spełniał warunki określone w art. 25 ustawy o ee z 2016 r.

Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej w Mielcu Spółka z o.o. zadbało o pełną realizację przedsięwzięcia służącego oszczędzaniu energii. Zaplanowane działania były w pełni skuteczne, przy zastosowaniu mechanizmów wspierania przedsięwzięć z zakresu ee z użyciem środków pomocowych. Starannie zrealizowano umowy wsparcia i osiągnięto zakładane efekty.

Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej w Ciechanowie sp. z o.o. zrealizowało obowiązki określone w art. 12 ust. 1 ustawy o ee z 2011 r. oraz w art. 10 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. Obowiązek efektywności energetycznej za 2014 r., 2015 r. oraz za okres od 1 stycznia do 30 września 2016 r. Spółka zrealizowała terminowo, uiszczając opłaty zastępcze. Zobowiązanie uzyskania oszczędności energii finalnej za okres od 1 października do 31 grudnia 2016 r. oraz za 2017 r., zrealizowane zostało poprzez zakup i przedstawienie do umorzenia Prezesowi URE świadectw ee. Spółka nie była zobowiązana do wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa.

Energa Obrót SA zrealizowała obowiązki określone w art. 12 ust. 1 ustawy o ee z 2011 r. oraz w art. 10 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. Obowiązek efektywności energetycznej za 2014 r., 2015 r. oraz za okres od 1 stycznia do 30 września 2016 r. Spółka zrealizowała terminowo, uiszczając opłaty zastępcze. Zobowiązanie uzyskania oszczędności energii finalnej za okres od 1 października do 31 grudnia 2016 r. oraz za 2017 r., zrealizowane zostało poprzez zakup i przedstawienie do umorzenia Prezesowi URE świadectw efektywności energetycznej. Spółka, na żądanie Prezesa URE przedstawiła w wymaganym terminie informacje do oceny wykonania obowiązków w zakresie oszczędności energii w latach 2014, 2015, 2016. Informacje dotyczące lat 2015 i 2016 zawierały błędy, nie mające jednak istotnego wpływu na ocenę wykonania obowiązków. W ramach zintegrowanego systemu zarządzania środowiskowego Spółka przeprowadziła dwa audyty energetyczne przedsiębiorstwa i zawiadomiła Prezesa URE

o przeprowadzeniu audytu za 2016 r. z dochowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o ee z 2016 r. Poinformowała jednocześnie o możliwych do uzyskania oszczędnościach energii.

Energa-Operator SA złożyła do URE wnioski o wydanie świadectwa ee w kategorii zmniejszenia strat energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego w przesyle lub dystrybucji i w wyniku przetargu nr 1/2016 ogłoszonego przez Prezesa URE 21 września 2016 r. uzyskała 93 świadectwa efektywności energetycznej. Energa-Operator SA przeprowadziła audyt energetyczny przedsiębiorstwa, uzyskała i prawidłowo wykorzystała dotację na realizację przedsięwzięcia pn.: „Smart Toruń – pilotażowe wdrożenie Inteligentnej Sieci Elektroenergetycznej przez Grupę Kapitałową Energa". Powyższe przedsięwzięcia realizowane były terminowo.

5.7. Pozafinansowe instrumenty wsparcia poprawy efektywności energetycznej

5.7.1. Działalność edukacyjna, informacyjna i promocyjna Ministra Energii

Do obowiązków Ministra Energii należało organizowanie kampanii promujących stosowanie środków poprawy efektywności energetycznej, w tym wprowadzanie innowacyjnych technologii (art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o ee z 2016 r.) oraz działań informacyjno-edukacyjnych o dostępnych środkach poprawy efektywności energetycznej (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o ee z 2016 r.).

Zadaniem Ministra Energii było także prowadzenie, w ramach promowania środków poprawy efektywności energetycznej, działań informacyjno-edukacyjnych o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię (w rozumieniu ustawy z dnia 14 września 2012 r. o etykietowaniu energetycznym produktów związanych z energią[40]) (art. 9 ust. 2 ustawy o ee z 2016 r.).

Tożsame obowiązki nałożone były na Ministra Energii, a wcześniej Gospodarki, także przed wejściem w życie ustawy o ee z 2016 r. (w art. 11 ust. 1 i 1a ustawy o ee z 2011 r.). Wykonując te obowiązki, zrealizowano m.in. poniższe projekty:

- W dniach 7–27 kwietnia 2014 r. przeprowadzona została ogólnopolska kampania telewizyjna, zachęcająca do wybierania i zakupu urządzeń wysokiej klasy energetycznej (kampania „Jak czytać etykiety energetyczne"). Była ona skierowana do osób w wieku od 25 lat z dochodem ponad 2 tys. zł. Prowadzony monitoring wykazał, że przynajmniej raz kampanię widziało ponad 17 mln osób, co stanowi 88,3% grupy docelowej. Koszt

[40] Dz. U. z 2016 r. poz. 1790, ze zm. Ustawa wdrażała dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią (Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, s. 1, ze zm.). Utraciła ona moc ze skutkiem od dnia 1 sierpnia 2017 r. Obecnym aktem prawa wspólnotowego regulującym daną materię jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego i uchylające dyrektywę 2010/30/UE (Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017, s. 1).

kampanii wyniósł 1535 tys. zł. Została ona sfinansowana ze środków Banku Światowego z Projektu Efektywności Energetycznej GEF (Global Environment Facility).

- Opracowanie i wyprodukowanie trzech spotów reklamowych i filmu edukacyjnego na potrzeby kampanii „Jak czytać etykiety energetyczne" miało miejsce w 2013 r. Koszt wyniósł 578 tys. zł brutto i został pokryty również ze środków Projektu Efektywności Energetycznej GEF.

  Na stronie internetowej Ministerstwa została stworzona podstrona „Jak czytać etykiety energetyczne", której zadaniem było zaznajomienie odbiorców z nowym wzorem etykiet energetycznych (jednolitych i obowiązujących w całej UE).

- W latach 2015–2018, ze względu na brak finansowania, prowadzone były działania, które nie angażowały środków budżetowych, a związane były z aktualizacją informacji na stronach internetowych „Czas na oszczędzanie energii" oraz „Jak czytać etykiety energetyczne".

- ME jako instytucja pośrednicząca w ramach działania 1.3.3 POIiŚ na lata 2014–2020 podpisał w 2016 r. umowę na kwotę dofinansowania 129 mln zł z NFOŚiGW na realizację projektu pn. Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego i mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej i OZE. Celem projektu było zwiększenie świadomości społeczeństwa w obszarze efektywności energetycznej i OZE poprzez umożliwienie wymiany informacji i dobrych praktyk na poziomie lokalnym i regionalnym. Wsparcie w ramach projektu obejmowało przygotowanie i przeprowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych w zakresie ee, OZE i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej dla sektora publicznego, mieszkaniowego, przedsiębiorców oraz społeczeństwa; nieodpłatne usługi doradcze związane z przygotowaniem, weryfikacją i wdrożeniem planów gospodarki niskoemisyjnej; usługi doradcze związanie z przygotowaniem i wdrożeniem inwestycji w zakresie efektywności energetycznej i OZE z uwzględnieniem wykorzystania instrumentów finansowych. Usługi doradcze w ramach projektu skierowane zostały do instytucji publicznych, przedsiębiorców oraz osób prywatnych. Projekt miał na celu zachęcenie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego do tworzenia dedykowanych miejsc pracy dla doradców energetycznych w gminach.

Wykonane w 2018 r. badania ewaluacyjne dla tego projektu, mające na celu m.in. ocenę trafności i skuteczności usługi doradczej dla użytkowników z sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorców i osób fizycznych w zakresie efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii, wskazało, że ocena funkcjonowania usług doradców energetycznych jest pozytywna.

- Na wniosek ME, Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA wykonuje projekt „Wsparcie techniczne na rzecz promowania audytu energetycznego i inwestycji w obszarze efektywności energetycznej w małych i średnich przedsiębiorstwach". Projekt jest realizowany od 20 listopada

2018 r. i zaplanowany został na 24 miesiące[41]. Środki na realizację projektu pochodzą z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych.

- W okresie wrzesień-październik 2017 r. Ministerstwo Energii przeprowadziło ogólnopolską kampanię informującą o korzyściach płynących z usług doradztwa energetycznego pod hasłem „My doradzamy – Ty oszczędzasz!" Przekaz kampanii był skierowany głównie do właścicieli domów i osób planujących budowę domu, wspólnot mieszkaniowych (osób działających w zarządach wspólnot mieszkaniowych), przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami i osób w przedziale wiekowym 25–59 lat, zainteresowanych możliwością skorzystania z doradztwa energetycznego. Kampania przeprowadzona została w radio, prasie i Internecie. Zasięg dotarcia kampanii został oszacowany na poziomie od 19,5% (reklamy prasowe) do ponad 60% dla spotu radiowego. Analiza długoterminowych efektów kampanii odnotowała 25 564 udzielonych konsultacji (na dzień 30 listopada 2018 r.), które stanowią 51% założonej realizacji projektu do roku 2020. Koszt kampanii promocyjnej został sfinansowany ze środków POIiŚ na lata 2014–2020.
- Od września do października 2018 r., w ramach projektu „Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucji/przesyłowej oraz źródeł wysokosprawnej kogeneracji", została przeprowadzona kampania informująca finansowana z POIiŚ na lata 2014–2020 – sektor energetyka. W ramach kampanii publikowane były reklamy w prasie branżowej, w ogólnokrajowej stacji radiowej odbyły się trzy audycje, umieszczono reklamy w przeglądarce internetowej oraz reklamy banerowe w portalach branżowych.

5.7.2. Monitorowanie środków poprawy efektywności energetycznej przez Ministra Energii

Ocena skuteczności funkcjonowania przyjętych mechanizmów

Obowiązkiem Ministra Energii było monitorowanie stosowania środków poprawy efektywności energetycznej (art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o ee z 2016 r. a poprzednio art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o ee z 2011 r.). NIK oceniła, że działania realizujące powyższy obowiązek nie miały sformalizowanego i stałego charakteru. W Ministerstwie Energii prowadzono monitorowanie stosowania środków poprawy efektywności energetycznej m.in. podczas opracowywania dokumentów strategicznych, w trakcie dokonywanego przez Międzynarodową Agencję Energetyczną co pięć lat przeglądu Polski oraz opracowania kolejnego Krajowego planu działań w zakresie efektywności energetycznej, jednak nie wszystkie te działania miały odzwierciedlenie sprawozdawcze.

Ostatni przegląd Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) miał miejsce w 2016 r. Rekomendacje dotyczyły m.in. możliwości uzyskania oszczędności energii poprzez szersze korzystanie z usług firm ESCO. Usługi te należałoby wspierać specjalnie opracowanymi narzędziami, np. standardowymi umowami, kierowaniem funduszy strukturalnych UE bądź innych

[41] https://www.gov.pl/web/energia/promowanie-audytow-energetycznych-w-msp

odpowiednich środków finansowania na cel wdrożenia długofalowego programu wsparcia finansowego realizacji projektów poprawiających efektywność energetyczną w sektorze budownictwa mieszkaniowego, w tym komunalnego i socjalnego. Wsparcie mogłoby polegać także na zmodyfikowaniu systemu podatkowego, tak aby wprowadzić możliwość zwrotu niektórych kosztów inwestycji efektywnościowych w budynkach prywatnych. Wdrożeniem rekomendacji MAE było opracowanie strategii efektywności energetycznej dla budynków, która została załączona do KPDEE 2017 oraz przygotowanie nowego systemu wsparcia dla kogeneracji.

Ocena skuteczności mechanizmu ESCO

W 2017 r., na zlecenie ME zrealizowane zostało badanie ewaluacyjne Możliwości wdrażania instrumentu ESCO w ramach I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, które zostało sfinansowane ze środków Pomocy Technicznej POIiŚ na lata 2014–2020.

Badanie miało na celu dokonanie analizy uzasadnienia ekonomicznego wsparcia zwrotnego w formule ESCO dla inwestycji z zakresu energetyki, zidentyfikowanie barier uniemożliwiających rozwój sektora przedsiębiorstw ESCO w Polsce oraz wskazanie projektów inwestycyjnych z sektora energetyki, które mogą być zrealizowane w formule ESCO.

Badanie wykazało, że formuła realizacji inwestycji w partnerstwie z podmiotem ESCO jest instrumentem niewystarczająco rozpoznawalnym wśród beneficjentów zarówno sektora publicznego, jak i małych i średnich przedsiębiorstw. W mechanizmie występują także bariery organizacyjne i prawne związane m.in. z brakiem interpretacji w zakresie rozgraniczenia własności instalacji pomiędzy beneficjentem i podmiotem ESCO oraz interpretacji przepisów księgowych i sprawozdawczych w relacjach jednostek samorządu terytorialnego z organami nadzoru. Raport zawierał listę sześciu działań możliwych do podjęcia. Ukierunkowane były one na dokonanie ekspertyz prawnych, wypracowanie podejścia organów państwa, wdrożenie ewentualnych zmian legislacyjnych oraz opracowanie podręczników, modelowych kontraktów i zestawień dobrych praktyk i standardów.

Ze względu na nierozstrzygnięte wątpliwości dotyczące tego mechanizmu oraz stan wdrażania programu operacyjnego, po konsultacjach z instytucjami wdrażającymi oraz potencjalnymi beneficjentami, wdrażanie tego instrumentu zostało wstrzymane. W związku z dużym stopniem skomplikowania nie zidentyfikowano możliwości dofinansowania, które umożliwiłyby zakończenie projektów w 2023 r. Dodatkowym utrudnieniem był brak projektów do objęcia wsparciem w ramach POIiŚ w portfolio potencjalnych beneficjentów.

Analiza przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej

ME monitoruje i raportuje Komisji Europejskiej postępy osiągane w realizacji krajowego celu z zakresie efektywności energetycznej na podstawie bazy danych dotyczących wydanych świadectw efektywności energetycznej. ME nie posiadał danych na temat tego, które z przedsięwzięć wymienionych w szczegółowym wykazie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej zawartym w obwieszczeniu Ministra Energii i w jakim zakresie były realizowane w okresie objętym kontrolą i w jakiej liczebności. Proces wydawania świadectw ee, będących potwierdzeniem planowanej

do zaoszczędzenia ilości energii finalnej wynikającej z realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej był realizowany przez Prezesa URE.

Pozyskiwanie informacji w tym zakresie nie odbywało się w sposób systemowy. Ministerstwo Energii pozyskiwało wiedzę ze strony internetowej BIP URE[42] (zawierającej informacje o wydanych świadectwach) oraz w trybie roboczym (liczba złożonych wniosków, liczba wniosków odrzuconych etc.). Zakres zadań komórki organizacyjnej ministerstwa odpowiedzialnej za kwestie efektywności energetycznej nie pozwala na prowadzenie ciągłej analizy rodzajowej faktycznie realizowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

Bariery w stosowaniu ustawy o ee z 2016 r.

W okresie objętym kontrolą Minister Energii nie zidentyfikował barier w stosowaniu ustawy o ee z 2016 r., nie wpłynęły też wnioski zawierające identyfikację przeszkód we wdrażaniu przewidzianych ustawą mechanizmów. Jedynie podmioty uczestniczące w ostatnim przetargu, ogłoszonym na podstawie przepisów ustawy o ee z 2011 r., sygnalizowały opóźnienia w wydawaniu świadectw efektywności energetycznej przez Prezesa URE. Minister Energii nie podejmował działań związanych z sygnalizowanymi opóźnieniami.

W Ministerstwie Energii po wejściu w życie ustawy o ee z 2016 r. nie dokonywano analizy możliwości wdrożenia ustawy przez URE przy dotychczasowych zasobach kadrowych i organizacyjnych. URE sygnalizowało Ministrowi Energii problemy we wdrażaniu ustawy podczas roboczych kontaktów, jakie miały miejsce w 2019 r. ME nie sprawując nadzoru nad działalnością Prezesa URE, nie podejmował działań.

We wnioskach z ekspertyzy przygotowanej na potrzeby KPDEE 2017 KAPE wskazała na potrzebę utworzenia bazy danych wraz z systemem ich obsługi umożliwiających monitorowanie realizacji Krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej, obejmujących nie tylko działania instytucji rządowych, ale także stron zobowiązanych do uzyskania odpowiedniego poziomu oszczędności energii i podmiotów realizujących przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej potwierdzone uzyskanym i umorzonym świadectwem ee.

Prace w tym zakresie nie zostały dotychczas (według stanu na dzień 12 marca 2019 r.) zapoczątkowane, z uwagi na podjęte w Komisji Europejskiej w grudniu 2016 r. prace nad nowelizacją dyrektywy 2012/27/UE w ramach pakietu Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, która wprowadziła zmiany w formie, zakresie i rodzaju przekazywanych do KE sprawozdań. Utworzenie bazy danych z zakresu informacji dotyczących wydanych i umorzonych świadectw efektywności energetycznej, planowanych i zrealizowanych przedsięwzięć przez podmioty zobowiązane oraz wielkości uzyskiwanych w tych działaniach oszczędności, mogłoby wspomóc pracę Prezesa URE.

[42] https://bip.ure.gov.pl/bip/form/3,Efektywnosc-Energetyczna.html

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

160/2019/P/18/021/KGP

Cel główny kontroli

Czy przedsięwzięcia podejmowane na rzecz poprawy efektywności energetycznej zapewniają zmniejszanie zużycia energii?

Cele szczegółowe

1) Czy instrumenty określone w przepisach prawa i założeniach strategii rządowych tworzą spójny system poprawy efektywności energetycznej w odniesieniu do krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią?
2) Czy wsparcie finansowe działań poprawiających efektywność energetyczną skutecznie służy osiągnięciu zakładanych efektów obniżenia zużycia energii?
3) Czy pozafinansowe instrumenty wsparcia są skuteczne?

Zakres podmiotowy

Ministerstwo Energii, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Urząd Regulacji Energetyki i 17 przedsiębiorstw energetycznych

Kryteria kontroli

Celowość, gospodarność, legalność i rzetelność.

Okres objęty kontrolą

2014–2018

Pozostałe informacje

Czynności kontrolne trwały od 28 grudnia 2018 r. do 20 sierpnia 2019 r.

Wyniki kontroli przedstawiono w 21 wystąpieniach pokontrolnych. W czterech wystąpieniach sformułowano 14 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykonania wniosków wynika, że zrealizowano pięć wniosków, osiem wniosków było w trakcie realizacji, jeden pozostał niezrealizowany. Zastrzeżenia do wystąpień złożyły dwie jednostki kontrolowane: dwa zastrzeżenia Prezes NFOŚiGW, które zostały uwzględnione i trzy Minister Energii z których jedno zostało uwzględnione w całości, jedno w części, a jedno oddalone.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Energii	Krzysztof Tchórzewski
2.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	Jerzy Kwieciński
3.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Urząd Regulacji Energetyki	Rafał Gawin
4.	Departament Środowiska	NFOŚiGW	Marek Ryszka
5.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	PSE SA	Eryk Kłossowski
6.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA	Tomasz Stępień

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
7.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o.	Marian Żołyniak
8.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	PGNiG Obrót Detaliczny sp. z o.o.	Henryk Mucha
9.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	PGE Dystrybucja SA	Wojciech Lutek
10	Delegatura NIK w Katowicach	Tauron Dystrybucja SA	Robert Zasina
11.	Delegatura NIK w Katowicach	TAURON Sprzedaż sp. z o.o.	Rafał Soja
12	Delegatura NIK w Katowicach	Zabrzańskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej sp. z o.o.	Lesław Złotowicz
13.	Delegatura NIK w Poznaniu	Enea Operator sp. z o.o.	Andrzej Kojro
14.	Delegatura NIK w Poznaniu	Enea SA	Mirosław Kowalik
15.	Delegatura NIK w Poznaniu	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej – Konin sp. z o.o.	Stanisław Jarecki
16.	Delegatura NIK w Rzeszowie	PGE Obrót SA	Robert Choma
17.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej w Przemyślu Spółka z o.o.	Kazimierz Stec
18	Delegatura NIK w Rzeszowie	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej w Mielcu Spółka z o.o.	Wiesław Tyniec
19.	Delegatura NIK w Warszawie	Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej w Ciechanowie sp. z o.o.	Małgorzata Niestępska Krzysztof Henryk Łyziński
20,	Delegatura NIK w Gdańsku	Energa Obrót SA	Roman Staśkiewicz
21.	Delegatura NIK w Gdańsku	ENERGA-OPERATOR SA	Piotr Dorawa

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

	Jednostka kontrolowana	Ocena[43]	Stany mające wpływ na ocenę	
			Pozytywne	Negatywne
1.	Ministerstwo Energii	O	Opracowane zostały wymagane dokumenty dotyczące efektywności energetycznej Minister (najpierw Gospodarki, później Energii) prowadził działania promocyjne i informacyjno-edukacyjne dotyczące efektywności energetycznej, jednak w ograniczonym zakresie. z powodu braku środków na ten cel. Pozytywnie oceniono zainicjowanie wieloletniego projektu mającego tworzyć Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego i mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej i OZE. Instrument w postaci wykonywania ustawowych obowiązków informacyjnych nie był w pełni wykorzystany. Działania w zakresie analizy i oceny funkcjonowania mechanizmów polityki państwa w zakresie efektywności energetycznej, w tym monitorowanie stosowania środków poprawy efektywności energetycznej, nie miały sformalizowanego i stałego charakteru. Nie zapewniło to pełnej użyteczności mechanizmów ewaluacyjnych i możliwości ich wykorzystania do korygowania stosowanych rozwiązań prawnych i organizacyjnych.	Oba plany nie zostały opracowane w czasie umożliwiającym ich terminowe przyjęcie przez Radę Ministrów i przekazanie Komisji Europejskiej. Przyjęcie ustawy o ee z 2016 r., mającej na celu implementację dyrektywy 2012/27/UE, nastąpiło z niemal dwuletnim opóźnieniem. Spowodowało to interwencje ze strony Komisji Europejskiej i konieczność przedkładania wyjaśnień.
2.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	P	Pozytywnie oceniono działania inwentaryzacyjne i sprawozdawcze w obszarze efektywności energetycznej gospodarki. Minister rzetelnie realizował obowiązki w zakresie opracowania projektu Krajowego planu działań, mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii oraz projektu Strategii wspierania inwestycji w renowację budynków, a także skutecznie wdrażał pozafinansowe instrumenty wsparcia efektywności energetycznej gospodarki. W latach 2014-2018 Minister uwzględnił w systemie zarządzania rozwojem kraju konieczność prowadzenia działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej, wprowadzając zmiany programowe, instytucjonalne i prawne w tym zakresie.	
3.	Urząd Regulacji Energetyki	O	NIK ocenia pozytywnie rzetelność weryfikacji wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej i audytów efektywności energetycznej przedsięwzięć, oraz audytów energetycznych przedsiębiorstw. Prawidłowo były procedowane wnioski i wydawane decyzje o umorzeniu świadectw efektywności energetycznej.	Urząd Regulacji Energetyki nie był przygotowany do podejmowania zadań wynikających z ustawy o ee z 2016 r. Nałożone w tej ustawie obowiązki na Prezesa URE wykonywano w sposób niepełny i ze znacznymi opóźnieniami. Bezpośrednią przyczyną ujawnionych nieprawidłowości była niedostateczna obsada kadrowa Urzędu.

[43] P – ocena pozytywna, O – ocena opisowa.

	Jednostka kontrolowana	Ocena[43]	Stany mające wpływ na ocenę	
			Pozytywne	Negatywne
4.	NFOŚiGW	O	NFOŚiGW w latach 2015–2018 udzielał dofinansowania przedsięwzięć i projektów m.in. mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej. Umowy o dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej zawierały postanowienia zapewniające realizację przez beneficjentów założonych efektów ekologicznych i rzeczowych lub wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego. System kwalifikowania wniosków o dofinansowanie zapewniał jawność procedur naboru. Nabory prowadzono zgodnie z tymi procedurami. NFOŚiGW prawidłowo wydatkował środki pochodzące z opłat zastępczych wnoszonych przez zobowiązane podmioty. Środki te były wydatkowane zgodnie z celami określonymi w ustawie o ee z 2011 r. oraz w ustawie o ee z 2016 r.	Zamieszczenie na stronie internetowej harmonogramu konkursu projektów do dofinansowania z POIiŚ na lata 2014–2020. Nieopublikowanie składu Komisji Oceny Projektów. Niezgodne z przepisami Sprawozdanie o uzyskanej oszczędności energii finalnej w wyniku realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych.
5.	PSE SA	P	PSE SA w latach 2014-2018 wystąpiła do Prezesa URE z sześcioma wnioskami o wydanie świadectwa efektywności energetycznej. Roczne oszczędności energii finalnej przedsięwzięć deklarowane we wnioskach wynosiły 552,490 toe/rok, a oszczędność energii pierwotnej 1 517,190 toe/rok. Składane wnioski zawierały wykonane audyty efektywności energetycznej przedmiotowych przedsięwzięć. PSE SA przeprowadziła audyt energetyczny przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. we wrześniu 2017 r.	Jeden wniosek złożony w 2016 r. nie otrzymał świadectwa efektywności energetycznej ze względu na ujawnione we wniosku błędy merytoryczne.
6.	Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA	P	Spółka przeprowadziła audyt energetyczny przedsiębiorstwa, zakończony w dniu 28 kwietnia 2017 r. Audyt przeprowadził podmiot niezależny od audytowanego, posiadający doświadczenie zawodowe w przeprowadzaniu tego rodzaju audytu. W okresie objętym kontrolą GAZ-SYSTEM SA przeprowadził (bądź jest w trakcie realizacji), niezależnie od działań wskazanych w audycie energetycznym przedsiębiorstwa szereg przedsięwzięć remontowych i modernizacyjnych, których zakres prac pozwoli na osiągnięcie efektów w obszarze efektywności energetycznej.	
7.	Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o.	P	Spółka przeprowadziła audyt energetyczny przedsiębiorstwa, zakończony 31 sierpnia 2017 r. Audyt przeprowadził podmiot niezależny od audytowanego, posiadający doświadczenie zawodowe w przeprowadzaniu tego rodzaju audytu. Po wykonanym audycie energetycznym, Spółka rozpoczęła realizację działań w zakresie poprawy efektywności energetycznej w ramach dwóch projektów. W 2018 r. Zarząd Spółki podjął również decyzję o wdrożeniu wymagań normy ISO 50001 dotyczącej systemu zarządzania energią. Spółka wykorzystywała środki unijne na wspieranie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.	

	Jednostka kontrolowana	Ocena[43]	Stany mające wpływ na ocenę	
			Pozytywne	Negatywne
8.	PGNiG Obrót Detaliczny sp. z o.o.	P	Spółka zrealizowała obowiązek uzyskania oszczędności energii zgodnie z obowiązującymi ustawami o ee z 2011 r. oraz z 2016 r. Audyt energetyczny został przeprowadzony na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. w dniu 20 września 2017 r., zgodnie z terminami i określonymi wymaganiami, o czym Spółka poinformowała Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.	
9.	PGE Dystrybucja SA	P	PGE Dystrybucja SA wykonała w ustawowym terminie audyt energetyczny przedsiębiorstwa. Audyt przeprowadził podmiot posiadający doświadczenie zawodowe w przeprowadzaniu tego rodzaju działalności. Wnioski i rekomendacje zawarte w dokumencie zostały lub są planowane do wykorzystane w procesie modernizacji i rozwoju sieci dystrybucji energii elektrycznej. Grupa Kapitałowa PGE przyjęła Politykę Efektywności Energetycznej. Jej założenia uwzględniane są przy opracowywaniu planów inwestycyjnych dotyczących sieci dystrybucji energii elektrycznej. W 2018 r. Spółka uzyskała świadectwa efektywności energetycznej. Spółka poprawnie wykorzystywała środki unijne na wspieranie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.	
10.	Tauron Dystrybucja SA	P	W latach 2014–2018 Spółka złożyła do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wnioski o uzyskanie świadectw efektywności energetycznej za zrealizowanie ze środków własnych 14 przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, w wyniku których uzyskano łączną roczną oszczędność energii finalnej w wysokości 3 413,881 toe. Uzyskane oszczędności energii były potwierdzane audytami. Spółka uzyskała w latach 2012–2016 dotacje na realizację działań poprawiających efektywność energetyczną sieci dystrybucyjnej. Spółka przeprowadziła audyt energetyczny przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r. Audyt wykonany został przez niezależnego audytora, posiadającego doświadczenie zawodowe w przeprowadzaniu tego rodzaju zadań.	
11.	TAURON Sprzedaż sp. z o.o.	P	Spółka wywiązywała się z obowiązku uzyskania oszczędności energii w ilości i w sposób określony w obowiązujących ustawach o ee z 2011 r. oraz z 2016 r. Spółka przeprowadziła, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r., audyt energetyczny przedsiębiorstwa. Audyt wykonany został przez podmiot niezależny od Spółki, posiadający doświadczenie zawodowe w przeprowadzaniu tego rodzaju zadań.	

	Jednostka kontrolowana	Ocena[43]	Stany mające wpływ na ocenę	
			Pozytywne	Negatywne
12.	Zabrzańskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej sp. z o.o.	O	Spółka wywiązywała się z obowiązku uzyskania oszczędności energii w ilościach i w sposób określony w ustawach obowiązujących w okresie objętym kontrolą. Spółka podejmowała działania celem pozyskania środków zewnętrznych na wsparcie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej jej działalności. Dzięki tym działaniom dwa z trzech ww. przedsięwzięć mających skutkować zmniejszeniem zużycia energii finalnej w wysokości 169,403 toe.	Działania podejmowane w celu pozyskania środków zewnętrznych nie były w pełni skuteczne, gdyż w 2016 r. trzy wnioski Spółki na dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej świadczonych przez nią usług zostały odrzucone, gdyż załączona do nich dokumentacja nie spełniała wymogów dysponenta środków.
13.	Enea Operator sp. z o.o.	P	Spółka prowadziła liczne inwestycje pośrednio służące poprawie efektywności energetycznej, w ramach Krajowego Planu Inwestycyjnego, projektów dofinansowywanych ze środków UE w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020. Spółka prawidłowo przeprowadziła audyt energetyczny przedsiębiorstwa, o czym terminowo poinformowała Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.	
14.	Enea SA	P	Spółka prawidłowo wypełniała obowiązek uzyskania oszczędności energii, poprzez umarzanie świadectw efektywności energetycznej lub wnoszenie opłat zastępczych. Przeprowadzono również obowiązkowy audyt energetyczny Enea SA, o którym terminowo powiadomiono Prezesa URE. Audyt został przeprowadzony prawidłowo.	Spółka nie zadbała, aby w toku realizacji projektu udokumentować odstępstwo od uprzednio przyjętych postanowień umownych, co nie sprzyjało transparentności działań.
15.	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej – Konin sp. z o.o.	P	Przedsiębiorstwo prawidłowo wypełniało obowiązek uzyskania oszczędności energii. W związku z prowadzoną działalnością dotyczącą dostarczania ciepła mieszkańcom Miasta Konina regularnie przeprowadzała inwestycje i remonty w celu poprawy funkcjonowania posiadanej sieci i urządzeń ciepłowniczych, uzyskując w ich wyniku oszczędności energii potwierdzane następnie świadectwami efektywności energetycznej. W latach objętych kontrolą Przedsiębiorstwo dwukrotnie skorzystało ze środków pomocowych na realizację inwestycji polegających na rozbudowie i modernizacji własnej sieci ciepłowniczej.	
16.	PGE Obrót SA	P	Spółka realizowała obowiązek oszczędności energii poprzez przedstawienie do umorzenia świadectw ee, lub wnosząc opłatę zastępczą. Spółka zrealizowała w trybie i na zasadach określonych w ustawie o ee z 2016 r. obowiązek przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa.	

	Jednostka kontrolowana	Ocena[43]	Stany mające wpływ na ocenę	
			Pozytywne	Negatywne
17	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej w Przemyślu Spółka z o.o.	P	Spółka zrealizowała wymaganą oszczędność energii. Wypełnianie obowiązku realizowane było poprzez przedstawianie Prezesowi URE do umorzenia świadectw efektywności energetycznej oraz uiszczanie opłat zastępczych, zgodnie z art. 11 ustawy o ee z 2016 r. Przeprowadzony audyt efektywności energetycznej spełniał warunki określone w art. 25 ustawy o ee z 2016 r.	
18.	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej w Mielcu Spółka z o.o.	P	Spółka zadbała o pełną realizację przedsięwzięcia służącego oszczędzaniu energii. Zaplanowane działania były w pełni skuteczne, przy zastosowaniu mechanizmów wspierania przedsięwzięć z zakresu ee z użyciem środków pomocowych. Starannie zrealizowano umowy wsparcia i osiągnięto zakładane efekty.	
19.	Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej w Ciechanowie sp. z o.o.	P	W latach 2014-2018 Spółka zrealizowała obowiązki określone w art. 12 ust. 1 ustawy o ee z 2011 r. oraz w art. 10 ust. 1 ustawy o ee z 2016 r.	Spółka przedstawiała URE (na jego żądanie) informacje do oceny wykonania obowiązku za 2014 r., 2015 r. i 2016 r., które zawierały błędne dane.
20.	Energa Obrót SA	P	Spółka zrealizowała obowiązki określone w art. 12 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej z 2011 r. oraz w art. 10 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej z 2016 r., W ramach zintegrowanego systemu zarządzania środowiskowego Spółka przeprowadziła dwa audyty energetyczne przedsiębiorstwa i zawiadomiła Prezesa URE o przeprowadzeniu audytu za 2016 r. z dochowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o ee z 2016 r.	
21.	Energa-Operator SA	P	Energa-Operator SA przeprowadziła audyt energetyczny przedsiębiorstwa, uzyskała i prawidłowo wykorzystała dotację na realizację przedsięwzięcia pn.: „Smart Toruń – pilotażowe wdrożenie Inteligentnej Sieci Elektroenergetycznej przez Grupę Kapitałową Energa”. Powyższe przedsięwzięcie realizowane było terminowo.	

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

W Polsce finalne zużycie energii wzrastało co rok o 0,8% począwszy od 2000 r., osiągając w 2015 r. poziom 64 Mtoe (w znormalizowanym klimacie). Największym konsumentem był sektor gospodarstw domowych (udział 32% w 2015 r.). Kolejnym sektorem był transport (27%). Zużycie energii przez przemysł zmniejszało się o około 1,2% na rok i w 2015 r. stanowiło 22% całości zużycia. Sektor usług, ze względu na szybki wzrost zużycia (2,9% na rok), zwiększył swój udział do 13,5% całkowitego zużycia końcowego.

Efektywność energetyczna w Polsce ulegała poprawie w tempie 2,2%/rok w latach 2000–2015. Największy wzrost odnotowano w pierwszej połowie okresu (2,9%/rok w latach 2000–2007 w porównaniu z 1,6%/rok w latach 2007–2015). Najbardziej znaczącą poprawę odnotowano w przemyśle, w którym efektywność energetyczna rosła w tempie 4,7%/rok. W sektorze mieszkaniowym obserwujemy niewielki postęp od 2004 r. (0,6% rocznie), a wcześniej 3,2%/rok od 2000 r. do 2004 r. Efektywność energetyczna transportu poprawiała się o 1,2%/rok do 2010 r., przy czym nastąpiło przyspieszenie poprawy od tego czasu (3,3%/rok).

Zobowiązania dyrektywy 2012/27/UE nakładają na Polskę obowiązek osiągnięcia do 2016 r. oszczędności energii finalnej w ilości nie mniejszej niż 9% w stosunku do średniego zużycia energii w ciągu roku, przy czym uśrednienie obejmować będzie lata 2001–2005. Ponadto przepisy unijne wymagają opracowania tzw. *Krajowego Planu Działań dla efektywności energetycznej* i określają szczegółowe zasady oraz planowane środki służące poprawie sytuacji w poszczególnych sektorach gospodarki. Mając to na względzie, ustawa o ee z 2016 r. wprowadziła mechanizm wsparcia dla działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej prowadzący do uzyskania oszczędności energii w trzech obszarach: w wykorzystaniu końcowym, w przesyle i dystrybucji oraz w sektorze wytwarzania. Stworzenie kompleksowego programu edukacyjnego poprawy efektywności energetycznej (działanie 17) miało się przyczynić do kształtowania wśród Polaków zachowań sprzyjających oszczędzaniu energii. Program taki miał uwzględniać między innymi zagadnienia poprawy efektywności energetycznej w gospodarowaniu ciepłem i energią elektryczną. Dużą rolę w poprawie efektywności energetycznej powinny odegrać firmy ESCO, które udostępniają usługi dotyczące finansowania inwestycji zmniejszających zużycie energii. Wymagało to zniesienia uregulowań prawnych utrudniających ich działanie oraz promocji działalności firm ESCO (działanie 19). Za ważny element poprawy efektywności energetycznej uznano systematyczne wspieranie rozwoju wysokosprawnej kogeneracji i ciepłownictwa (działanie 20).

Tabela nr 5
Cele efektywności energetycznej na 2020 r. – zgodnie z dyrektywą 2012/27/UE

Cel w zakresie efektywności energetycznej	Bezwzględne zużycie energii w 2020 roku	
Ograniczenie zużycia energii pierwotnej w latach 2010-2020 [Mtoe]	Zużycie energii finalnej w wartościach bezwzględnych [Mtoe]	Zużycie energii pierwotnej w wartościach bezwzględnych [Mtoe]
13,6	71,6	96,4

Źródło: ustalenia kontroli NIK.

Podstawowym mechanizmem wsparcia efektywności energetycznej jest system świadectw efektywności energetycznej, zwanych „białymi certyfikatami". Na przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny odbiorcom końcowym nałożony jest ustawowy obowiązek zrealizowania przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego lub uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki określonej ilości oszczędności energii finalnej poświadczonej za pomocą białego certyfikatu. Dopuszczalnym sposobem realizacji obowiązku, była możliwość uiszczenia opłaty zastępczej, przy czym wpływy z tytułu tej opłaty przeznaczane są na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych, a podmiot dysponujący wpływami z tytułu opłaty składa Ministrowi Energii sprawozdanie o wysokości środków przeznaczonych na realizację tych przedsięwzięć oraz uzyskanej oszczędności energii finalnej.

Ze świadectw efektywności energetycznej wynikają zbywalne prawa majątkowe, które podlegają obrotowi na giełdzie towarowej lub rynku regulowanym. System białych certyfikatów wspiera realizację przedsięwzięć inwestycyjnych m.in. takich jak: izolacja instalacji przemysłowych; przebudowa lub remont budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi; modernizacja lub wymiana oświetlenia, urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych lub w procesach energetycznych, telekomunikacyjnych lub też informatycznych, lokalnych sieci ciepłowniczych i lokalnych źródeł ciepła.

Duże przedsiębiorstwa zostały określone w art. 8 ust. 4 dyrektywy 2012/27/UE, jako przedsiębiorstwa niebędące małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP). Przedsiębiorstwa te są zobowiązane do przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa. Obowiązek przeprowadzenia audytu energetycznego przez dużego przedsiębiorcę został wprowadzony ustawą o ee z 2016 r. Przedsiębiorca jest zobowiązany przeprowadzać, co cztery lata, audyt energetyczny przedsiębiorstwa lub zlecać jego przeprowadzenie. Z obowiązku tego zwolniony jest przedsiębiorca posiadający system zarządzania energią określony w Polskiej Normie dotyczącej systemów zarządzania energią, wymagań i zaleceń użytkowania lub system

zarządzania środowiskowego, jeżeli w ramach tych systemów przeprowadzono audyt energetyczny przedsiębiorstwa.

Audyt energetyczny przedsiębiorstwa jest procedurą mającą na celu przeprowadzenie szczegółowych i potwierdzonych obliczeń dotyczących proponowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej oraz dostarczenie informacji o potencjalnych oszczędnościach energii.

Audyt energetyczny przedsiębiorstwa:

1) należy przeprowadzać na podstawie aktualnych, reprezentatywnych, mierzonych i możliwych do zidentyfikowania danych dotyczących zużycia energii oraz, w przypadku energii elektrycznej, zapotrzebowania na moc;
2) zawiera szczegółowy przegląd zużycia energii w budynkach lub zespołach budynków, w instalacjach przemysłowych oraz w transporcie, odpowiadających łącznie za co najmniej 90% całkowitego zużycia energii przez to przedsiębiorstwo;
3) powinien opierać się, o ile to możliwe, na analizie kosztowej cyklu życia budynku lub zespołu budynków oraz instalacji przemysłowych, a nie na okresie zwrotu nakładów, tak, aby uwzględnić oszczędności energii w dłuższym okresie, wartości rezydualne inwestycji długoterminowych oraz stopy dyskonta.

Podmioty zobowiązane muszą realizować przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego, przy czym ustawa wprowadza jednocześnie możliwość realizacji tego obowiązku za pośrednictwem firm świadczących usługi energetyczne. Przepisy ustawy dają firmom świadczącym usługi energetyczne również możliwość występowania z wnioskiem do Prezesa URE w celu uzyskania świadectwa efektywności energetycznej (białego certyfikatu), w takim samym trybie jak ma to miejsce dla podmiotów zobowiązanych. Przedsiębiorstwa oszczędzania energii typu ESCO mogą być beneficjentami systemu białych certyfikatów dzięki przewidzianej w ustawie możliwości agregowania oszczędności energii i występowania z nimi o certyfikat w imieniu innych podmiotów, u których realizowane będą przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej, dające skumulowaną oszczędność energii wynoszącą co najmniej 10 toe.

Stan prawny

Kluczowymi europejskimi aktami prawnymi w zakresie efektywności energetycznej[44] są:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE

[44] Obok mechanizmów europejskich jak np. system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, które wymierzone są w energochłonne gałęzie przemysłu.

i 2006/32/WE[45] wraz z Decyzją Wykonawczą Komisji z dnia 22 maja 2013 r. ustanawiającą format krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE[46];

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków[47] wraz z rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) Nr 244/2012 z dnia 16 stycznia 2012 r. uzupełniającym dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i ustanawiającym ramy metodologii porównawczej do celów obliczania optymalnego pod względem kosztów poziomu wymagań minimalnych dotyczących charakterystyki energetycznej budynków i elementów budynków, interpretowane przez Wytyczne uzupełniające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) Nr 244/2012 z dnia 16 stycznia 2012 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i ustanawiające ramy metodologii porównawczej do celów obliczania optymalnego pod względem kosztów poziomu wymagań minimalnych dotyczących charakterystyki energetycznej budynków i elementów budynków[48];
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego[49];
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych[50];
- rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym

---

45 Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., str. 16 ze zm. Zmiany dotyczą dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz. Urz. UE L 285 z 21.10.2009 r. str.10) oraz 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią (Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, str. 1). Uchylenie dotyczy dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/8/WE z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii (Dz. Urz. L 52 z 21.2.2004, s. 50) oraz 2006/32/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych (Dz. Urz. UE L 114 z 27 kwietnia 2006 r., s. 64), które zostały objęte omawianym aktem legislacyjnym, celem wdrażania bardziej efektywnych energetycznie rozwiązań zarówno w przedsiębiorstwach energetycznych, ciepłownictwie, jak i wykorzystaniu końcowym energii w społecznościach i u osób prywatnych. W preambule nawiązuje się do pojęcia zrównoważonego wykorzystania zasobów energetycznych, w kontekście głównego celu tej regulacji, tj. poprawy efektywności energetycznej końcowego zużycia paliw oraz poprawy efektywności wytwarzania energii (kogeneracja) przez usunięcie barier na rynku energii oraz przezwyciężenie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, które ograniczają efektywność dostaw i wykorzystywania energii w gospodarce narodowej.

46 Dz. Urz. UE L 141 z 28 maja 2013 r., str. 48.

47 Dz. Urz. UE L 153 z 18 czerwca 2010 r., str. 13 ze zm. Dyrektywa wprowadza od 1 stycznia 2021 r. restrykcyjne standardy energooszczędności dla wszystkich budynków.

48 Dz. Urz. UE C 115 z 19 kwietnia 2012 r., str. 1. Wytyczne te mają na celu ułatwienie stosowania rozporządzenia. Tekstem prawnie wiążącym i bezpośrednio stosowanym w państwach członkowskich jest tekst rozporządzenia.

49 Dz. Urz. L 120 z 15.05.2009, s. 5.

50 D. Urz. UE L 307 z 18.10.2014, s.1.

w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE[51], ustanawiające, że pomoc inwestycyjna na ochronę środowiska odnosi się m.in. do pomocy inwestycyjnej na środki wspierające efektywność energetyczną (art. 38 rozporządzenia). Po spełnieniu warunków wynikających z rozdziału I oraz z art. 38 rozporządzenia pomoc inwestycyjna umożliwiająca przedsiębiorstwom osiągnięcie efektywności energetycznej jest zgodna z rynkiem wewnętrznym i zwolniona z obowiązku zgłoszenia. Dopuszczalne jest natomiast zastosowanie reguł wynikających z art. 37 rozporządzenia. Dla uznania środków pomocowych wspierających efektywność energetyczną w budynkach za zgodne z rynkiem wewnętrznym oraz zwolnione z obowiązku notyfikacji muszą zostać spełnione warunki określone w rozdziale I i w art. 39 rozporządzenia. Środki pomocowe, do których odnosi się art. 39 rozporządzenia przewidują udzielanie finansowania, które nie jest dostępne na rynku. Jednocześnie w celu ograniczenia zakłóceń konkurencji na rynkach finansowych Komisja oczekuje, że pomocowe finansowanie będzie w możliwie najmniejszym stopniu odbiegało od warunków rynkowych. W tym celu ustanowionych zostało szereg wymogów, których spełnienie pozwala na uznanie, że pośrednicy finansowi (fundusze na rzecz efektywności energetycznej) będą zarządzani na zasadach komercyjnych, zapewniających ekonomiczną motywację decyzji o finansowaniu. Pomoc nie może zostać udzielona dużym przedsiębiorstwom na przeprowadzenie audytów energetycznych. Wynika to z tego, że takie podmioty mają prawny obowiązek przeprowadzania audytów na podstawie obowiązującego prawa, tj. zgodnie z art. 8 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE, który przewiduje, że państwa członkowskie mają zapewnić, „aby przedsiębiorstwa niebędące MŚP zostały poddane audytowi energetycznemu przeprowadzonemu w niezależny i opłacalny sposób przez wykwalifikowanych lub akredytowanych ekspertów lub zrealizowane i nadzorowane przez niezależne organy na podstawie przepisów krajowych, do 5 grudnia 2015 r. oraz co najmniej co cztery lata od daty poprzedniego audytu energetycznego". Ponadto w sprawie pomocy publicznej obowiązuje rozporządzenie o pomocy bagatelnej – rozporządzenie Komisji (WE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*[52].

Dyrektywa 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej ustanawia wspólną strukturę ramową dla środków służących wspieraniu efektywności energetycznej w Unii, aby zapewnić osiągnięcie głównego unijnego celu zakładającego zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 r., a także stworzyć warunki dla dalszego polepszania efektywności energetycznej po ww. dacie docelowej. Pojęcie efektywności energetycznej zostało zdefiniowane jako stosunek uzyskanych wyników, usług, towarów lub energii do wkładu energii. Dyrektywa

[51] Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, ze zm., które stanowi wyłączenie grupowe (rozporządzenie blokowe). Rozporządzenie to określa przypadki, w których państwa członkowskie mogą udzielać pomocy publicznej bez obowiązku uzyskiwania wcześniejszej zgody Komisji, a więc bez dokonywania notyfikacji.

[52] Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 1.

ta stanowi zintegrowane podejście w celu wzmocnienia tych przepisów i wykorzystania całego istniejącego potencjału w zakresie oszczędności energii z uwzględnieniem poprawy efektywności energetycznej zasobów budowlanych, lepszym uwzględnieniem sektora transportu publicznego i sektora oświetlenia publicznego, oszczędności w sektorze zaopatrzenia w energię oraz w sektorach końcowego jej wykorzystywania, zwłaszcza w zakresie kogeneracji energii cieplnej i elektrycznej. Podejście to sprzyja synergii i w ten sposób ułatwia osiągnięcie celów tej dyrektywy. Każde państwo członkowskie ustala orientacyjną krajową wartość docelową w zakresie efektywności energetycznej w oparciu o swoje zużycie energii pierwotnej lub końcowej, oszczędność energii pierwotnej lub końcowej albo energochłonność. Państwa członkowskie wyrażają te wartości docelowe również w kategoriach bezwzględnego poziomu zużycia energii pierwotnej i końcowej (w rozbiciu na sektory: przemysł, transport pasażerski i towarowy, gospodarstwa domowe, usługi) w roku 2020 i wyjaśniają, w jaki sposób i na podstawie jakich danych został on obliczony. Ustalając te wartości docelowe, państwa członkowskie uwzględniają między innymi główny cel unijny w dziedzinie zużycia energii do 2020 r. tj. może być nie większe niż 1483 Mtoe energii pierwotnej lub nie większe niż 1 086 Mtoe energii końcowej. Przewidziany w niniejszej dyrektywie obowiązek przeprowadzania renowacji budynków instytucji rządowych stanowi uzupełnienie dyrektywy 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Dyrektywa ta wraz z rozporządzeniem delegowanym, zobowiązuje kraje członkowskie do zwiększenia liczby budynków charakteryzujących się bardzo niskim zużyciem energii oraz zapewnienie funkcjonowania niezależnych i wykwalifikowanych ekspertów sporządzających świadectwa charakterystyki energetycznej oraz przeglądy systemów ogrzewania i klimatyzacji, wprowadzenie systemu kontroli świadectw charakterystyki energetycznej, promocji oszczędności energii w budynkach. Ramy metodologii określają zasady służące do porównywania środków poprawy efektywności energetycznej, środków uwzględniających odnawialne źródła energii oraz pakietów i wariantów takich środków, w oparciu o ich charakterystykę w zakresie energii pierwotnej (energia, która nie została poddana żadnemu procesowi przemiany lub transformacji) i koszty związane z ich wdrożeniem. Określają one również sposoby stosowania tych zasad w odniesieniu do wybranych budynków referencyjnych w celu określenia optymalnych pod względem kosztów poziomów wymagań minimalnych dotyczących charakterystyki energetycznej. Wytyczne mają na celu ułatwienie stosowania rozporządzenia delegowanego.

Według dyrektywy 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków państwo członkowskie zapewnia, aby od dnia 1 stycznia 2014 r. 3% całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków będących własnością jego instytucji rządowych oraz przez nie zajmowanych było poddawane co roku renowacji w celu spełnienia

przynajmniej wymogów minimalnych dotyczących charakterystyki energetycznej, które ustaliło przy zastosowaniu dyrektywy 2010/31/UE. Cel główny określony w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2010/31/UE stanowi, aby:

– po dniu 31 grudnia 2018 r. nowe budynki zajmowane przez władze publiczne oraz będące ich własnością były budynkami o niemal zerowym zużyciu energii, orazdo dnia 31 grudnia 2020 r. wszystkie nowe budynki były budynkami o niemal zerowym zużyciu energii.

Z dniem 9 lipca 2018 r. wprowadzono kolejną zmianę przepisów o efektywności energetycznej w gospodarce i w budownictwie dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej[53], która jest częścią pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków", mającego na celu ukonkretnienie unii energetycznej do 2050 r. Zmiany dotyczą głównie długoterminowej strategii wspierania inwestycji w renowację krajowych zasobów budynków mieszkaniowych i użytkowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, jako część krajowych planów działania na rzecz efektywności energetycznej.

Celem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego jest pobudzenie rynku ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego, a zwłaszcza wywarcie wpływu na rynek znormalizowanych pojazdów produkowanych w dużej liczbie, takich jak samochody osobowe, autobusy, autokary i ciężarówki, poprzez zagwarantowanie popytu na ekologicznie czyste i energooszczędne pojazdy, który będzie na tyle znaczący, by zachęcić producentów i przemysł do inwestowania i dalszego udoskonalania pojazdów o niskim zużyciu energii, poziomie emisji CO2 i zanieczyszczeń, ponieważ będzie miało to znaczący wpływ na środowisko. Dyrektywa nie powinna uniemożliwiać instytucjom zamawiającym i podmiotom zamawiającym udzielania pierwszeństwa paliwom alternatywnym, o których mowa w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, pod warunkiem, że uwzględniane są czynnik energetyczny i oddziaływania na środowisko podczas całego cyklu użytkowania pojazdów transportu drogowego. Dyrektywa 2014/94/UE nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia właściwej informacji dotyczącej efektywności paliw oraz służy promocji paliw alternatywnych.

Strategia, Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko

Polska, jako członek UE jest zobowiązana do wdrażania przyjętych regulacji oraz wywiązywania się z nałożonych na nią zobowiązań. Krajową strategią wiodącą w zakresie efektywności energetycznej jest Strategia Bezpie-

[53] Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, s. 75.

czeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.[54] Celem głównym strategii był m.in. wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców, zwłaszcza poprzez ograniczanie energo- i materiałochłonności gospodarki, a także wspieranie rozwoju zrównoważonego budownictwa na etapie planowania, projektowania, wznoszenia budynków oraz zarządzania nimi przez cały cykl życia oraz wykorzystanie w szerszym zakresie zielonych zamówień publicznych (ang. green public procurement, GPP)[55]. Projektując konkretne instrumenty wspierające efektywność energetyczną budynków w miastach, należy mieć na uwadze wpisanie ich w szersze inicjatywy typu „inteligentne miasta" („smart cities").

W związku z wejściem w życie z dniem 5 czerwca 2014 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE[56] w nowej ustawie o ee z 2016 r.[57] określono m.in. krajowy cel w zakresie oszczędnego gospodarowania energią, zadania jednostek sektora publicznego w zakresie efektywności energetycznej oraz nakładania kar pieniężnych za niewykonanie obowiązków wynikających z ustawy, a także zasady sporządzania audytu efektywności energetycznej. Jednocześnie określono szczegółowo środki poprawy efektywności energetycznej przez jednostki sektora publicznego, również w odniesieniu do użytkowanych przez nie budynków. Określono też szereg przedsięwzięć służących poprawie efek-

[54] Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r." (M.P. poz. 469, ze zm.). Strategia zostanie zastąpiona dwiema odrębnymi strategiami: z dniem 7 września 2019 r. została przyjęta „Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej" (uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. – M.P. poz. 794) i Polityką energetyczną Polski do 2040 roku (projekt z 2018 r. w toku konsultacji społecznych). Równolegle trwają także prace nad Krajowym planem na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030. Dokument będzie przedstawiał działania Polski podejmowane na rzecz realizacji 5 wymiarów unii energetycznej tj.: (1) bezpieczeństwa energetycznego, (2) dekarbonizacji gospodarki, (3) efektywności energetycznej, (4) zintegrowanego rynku energii oraz (5) innowacyjności. Dokument ze względu na zakres i zawartość, będzie w znacznym stopniu pokrywał się z zakresem polityki energetycznej. Opracowanie Planu wynika z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 1 ze zm.).

[55] Kryteriami oceny ofert takich zamówień są obok ceny lub kosztu inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia.

[56] Obowiązek transpozycji dyrektywy 2012/27/UE do prawa krajowego powinien być ograniczony do tych przepisów, które stanowią istotną zmianę w porównaniu z dyrektywami 2004/8/WE i 2006/32/WE. Obowiązek transpozycji przepisów, które nie uległy zmianie, wynika ze wspomnianych dyrektyw.

[57] Celem ustawy było zapewnienie dalszej poprawy efektywności energetycznej polskiej gospodarki oraz realizacji krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej na rok 2020 dla sektora publicznego oraz w odniesieniu do systemu świadectw efektywności energetycznej, stymulowanie inwestycji w nowoczesne, energooszczędne technologie oraz produkty, wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz innowacyjności, efektywności ekonomicznej i konkurencyjności polskiej gospodarki. Do dnia 10 października 2016 r. obowiązywała ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.), która wdrażała wcześniejszą dyrektywę 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz. Urz. UE L 114 z 27.04.2006, s. 64). Dotychczasowy krajowy cel w zakresie oszczędnego gospodarowania energią to uzyskanie do 2016 r. oszczędności energii finalnej na poziomie co najmniej 9% średniego krajowego zużycia tej energii w ciągu roku z lat 2001–2005.

tywności energetycznej, celem uzyskania świadectw efektywności energetycznej[58]. Ponadto dokonano istotnych zmian w obowiązującym krajowym systemie świadectw efektywności energetycznej oraz zasadach uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa efektywności energetycznej, które miały zapewnić oszczędności energii finalnej. Ograniczono sposób wykonywania tego obowiązku przez podmioty zobowiązane. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy podmiot zobowiązany musi:

1) zrealizować przedsięwzięcie (z zamkniętego katalogu w art. 19) służące poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego, w wyniku którego uzyskuje się określone oszczędności energii finalnej[59], potwierdzone audytem efektywności energetycznej[60] lub
2) uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi URE świadectwo efektywności energetycznej, lub
3) uiścić opłatę zastępczą, w zakresie: 30% tego obowiązku w 2016 r., 20% w 2017 r., 10% w 2018 r. (wysokość jednostkowej opłaty zastępczej wynosi 1000 zł za 2016 r. i 1500 zł za 2017 r. – za tonę oleju ekwiwalentnego, i będzie ona zwiększana od 2018 r. corocznie o 5%).

Świadectwa mogą otrzymać m.in. przedsiębiorstwa, które zmniejszyły zużycie energii dzięki inwestycjom w nowoczesne technologie. Podmiot zobowiązany może więc zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy, wypełnić obowiązek uzyskania oszczędności energii poprzez zrealizowanie przedsięwzięć/inwestycji u odbiorców końcowych. Określenie „zrealizowanie" należy rozumieć nie jako techniczne wykonanie, ale jako inne działanie rozumiane jako np. inwestor zastępczy (w tym kredyty, finansowanie itp.) lub występowanie jako przedsiębiorstwo typu ESCO (Energy Service Company oznacza firmę oferującą usługi energetyczne wdrażające rozwiązania energooszczędne u klienta i przeprowadzającą niezbędne prace w obiektach)[61]. Jest to możliwość zrealizowania obowiązku poza systemem świadectw efektywności energetycznej. Zrezygnowano również z obowiązku przeprowadzenia przetargu, w wyniku którego Prezes URE dokonuje wyboru przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, za które można uzyskać świadectwa efektywności energetycznej.

[58] Wykaz takich przedsięwzięć zawiera obwieszczenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej (M.P. poz. 1184), a niezależnie od tego rodzaj projektów i programów inwestycyjnych w obszarze efektywności energetycznej w różnych sektorach gospodarki zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji (Dz. U. Nr 187, poz. 1445).

[59] Oszczędności energii finalnej w wysokości 1,5% rocznego wolumenu sprzedaży tej energii odbiorcom końcowym, uśrednionej w latach 2010–2012.

[60] Ustawa w stosunku do materii uregulowanej w poprzedniej ustawie wprowadza nowy rozdział, w którym określa zasady przeprowadzania audytu energetycznego przedsiębiorstwa.

[61] Powyższa zasada stanowi wdrożenie przepisów dyrektywy UE, aby ukierunkować przedsiębiorstwa energetyczne na podejmowanie się dodatkowych usług energetycznych oraz zawierać z odbiorcami umowy o poprawę efektywności energetycznej (promowanie usług typu ESCO).

Minister właściwy do spraw energii, minister właściwy do spraw transportu oraz minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej organizują kampanię promującą stosowanie środków poprawy efektywności energetycznej, w tym wprowadzanie innowacyjnych technologii oraz prowadzą działania informacyjno-edukacyjne oraz szkoleniowe o dostępnych środkach poprawy efektywności energetycznej.

Zgodnie z ustawą, minister do spraw energii ma opracować co trzy lata Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej zawierający m.in. opis planowanych programów i przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej w poszczególnych sektorach gospodarki oraz analizę i ocenę ich wykonania[62]. Jest to dokument o charakterze sprawozdawczym, tj. dotyczy przeglądu i monitorowania wdrażania przedsięwzięć i postępów osiągniętych w realizacji krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią. Ostatni Krajowy plan działań 2017 został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r. i przekazany Komisji Europejskiej. Plan ten zawiera:

- opis środków poprawy efektywności energetycznej w podziale na sektory w horyzoncie czasowym do 2020 r.,
- obliczenia oszczędności energii pierwotnej i finalnej uzyskanej w latach 2008–2015 i oszacowanie oszczędności energii planowanych do uzyskania w 2020 r.,
- trzy załączniki zawierające: dane GUS dotyczące zużycia energii za 2015 r., zestawienie obliczeń oszczędności energii finalnej w poszczególnych sektorach gospodarki oraz opracowanie pt. „Wspieranie Inwestycji w Modernizację Budynków".

Zgodnie z prognozą PRIMES (baseline 2007 r.), zużycie energii pierwotnej dla Polski w 2020 r. oszacowano na poziomie 110 Mtoe, a zatem utrzymanie tego zużycia na poziomie nie przekraczającym 96,4 Mtoe, odpowiada zmniejszeniu zużycia energii w latach 2010–2020 o 13,6 Mtoe (110 – 96,4 = 13,6).

Ponadto w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii[63] uregulo-

[62] Krajowy plan został przygotowany po raz pierwszy w 2007 r. W dokumencie tym przedstawiono wyliczenie krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią na 2016 r. Cel ten wyznaczał uzyskanie do 2016 r. oszczędności energii finalnej w ilości nie mniejszej niż 9% średniego krajowego zużycia tej energii w ciągu roku – tj. 53 452 GWh oszczędności energii finalnej do 2016 r.
Drugi Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2011 zawierał informacje o postępie w realizacji krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią i podjętych działaniach mających na celu usunięcie przeszkód w realizacji tego celu.
W 2014 r. został opracowany trzeci Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2014. Plan ten określa między innymi działania w zakresie efektywności energetycznej budynków i w instytucjach publicznych, w przemyśle i w małych i średnich przedsiębiorstwach, w transporcie oraz w zakresie efektywności wytwarzania i dostaw energii.
Kolejny Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej powinien być sporządzony w 2020 r., jednak ze względu na przedłożone przez Komisję Europejską (w ramach Pakietu Zimowego, który ukształtuje politykę energetyczną w UE do 2030 r.), kolejny Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej będzie stanowił część krajowego planu na rzecz energii i klimatu (zintegrowany plan krajowy ma być opracowany i zgłoszony KE do 1 stycznia 2019 r., a następnie co dziesięć lat).

[63] Dz. U. z 2017 r. poz. 1912.

wano zakres i sposób sporządzania audytu efektywności energetycznej oraz danych i metod wykorzystywanych przy określaniu i weryfikacji uzyskanych oszczędności energii, głównie dla budynków wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi. Regulacja ta ma umożliwić prawidłowe sporządzenie audytu efektywności energetycznej na potrzeby ustawy o efektywności energetycznej. Metoda określania i weryfikowania oszczędności energii powinna zapewniać odpowiednią dokładność wyznaczenia oszczędności energii na drodze pomiarowej, obliczeniowej lub w wyniku połączenia obu tych metod, przy zachowaniu racjonalności poniesionych kosztów w stosunku do wymaganej dokładności. Powinna ona zapewnić przejrzystość i łatwą przyswajalność podstaw naukowych stosowanych metod oraz bazować na kanonie dobrych praktyk inżynierskich. Co więcej metoda ta musi umożliwiać uwzględnienie szeregu zmiennych czynników zewnętrznych wpływających na ustalenie oszczędności energii. Audyt efektywności energetycznej powinien być zatem sporządzony przez osobę posiadającą odpowiednie kwalifikacje do dokonywania tego rodzaju czynności. Audyt efektywności energetycznej jest sporządzany w języku polskim, w formie pisemnej, przy czym stosuje się w nim oznaczenia graficzne i literowe określone w Polskich Normach lub inne objaśnione w legendzie audytu. Audyt efektywności energetycznej oprawia się w okładkę formatu A4, w sposób uniemożliwiający jego zdekompletowanie, a wszystkie strony audytu i załączniki są ponumerowane według kolejności. Audyt powinien zawierać także opis możliwych rodzajów i wariantów realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej wraz z oceną opłacalności ekonomicznej tych przedsięwzięć i możliwej do uzyskania oszczędności energii.

Nowa ustawa o efektywności energetycznej wprowadziła też zmiany do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[64], m.in. dodano art. 10a, który wszedł w życie z dniem 1 października 2016 r., normując stany faktyczne z mocą wsteczną od dnia 5 czerwca 2014 r. Przepis ten określa zakres podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia tzw. analizy kosztów i korzyści wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji oraz podstawowe wytyczne dotyczące jej sporządzenia. Analiza kosztów i korzyści powinna umożliwić łatwiejsze określenie najbardziej efektywnych pod względem zasobów i najbardziej opłacalnych rozwiązań, umożliwiających spełnienie wymogów w zakresie ogrzewania i chłodzenia[65].

W ustawie Prawo energetyczne problem efektywności energetycznej został ujęty w sposób kompleksowy, rozpatrujący gospodarkę jako całość. Zgodnie z art. 16 Prawa energetycznego, przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące

[64] Dz. U. z 2019 r. poz. 755, ze zm. Wcześniej ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 490) do dnia 30 czerwca 2019 r. przedłużono funkcjonowanie systemu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej i ciepła we wszystkich rodzajach jednostek wysokosprawnej kogeneracji, tj. opalanych paliwami gazowymi lub o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej źródła poniżej 1 MW, opalanych metanem lub gazem uzyskiwanym z przetwarzania biomasy oraz w pozostałych jednostkach kogeneracji.

[65] Wysokosprawna kogeneracja nadal pozostaje najbardziej efektywną i przyjazną środowisku technologią wytwarzania energii elektrycznej i ciepła ze źródeł kopalnych, a rozwój jej jednostek przyczynia się w dużym stopniu do zmniejszenia tzw. niskiej emisji zanieczyszczeń do atmosfery i efektywnego wykorzystania paliw.

się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii sporządza, dla obszaru swojego działania, plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię. Plan ten powinien zawierać zidentyfikowane środki i inwestycje umożliwiające wykorzystanie potencjału efektywności energetycznej infrastruktury gazowej i elektroenergetycznej oraz wykaz środków stosowanych w celu umożliwienia reagowania na zapotrzebowanie oraz rozwijania takiego reagowania. Plan powinien zapewniać długookresową maksymalizację efektywności nakładów i kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo energetyczne, tak aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat za dostarczanie paliw gazowych lub energii, przy zapewnieniu ciągłości, niezawodności i jakości ich dostarczania. Analogiczne obowiązki spoczywają na spółkach operatorach systemu przesyłowego gazowego, systemu przesyłowego elektroenergetycznego, systemu dystrybucyjnego gazowego i systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego. W art. 52 ust. 1 ustawy nałożony został na producentów i importerów urządzeń obowiązek określania w dokumentacji technicznej efektywności energetycznej tych urządzeń, rozumianej jako wielkość zużycia paliw i energii, odniesiona do uzyskiwanej wielkości efektu użytkowego urządzenia w typowych warunkach użytkowania.

Ponadto ustawa z dnia 14 września 2012 r. o etykietowaniu energetycznym produktów związanych z energią[66] wdrażała postanowienia dyrektywy 2010/30/UE w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią[67].

Postanowienia dyrektywy 2009/125/WE ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią wdrażane są przez przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie procedur oceny zgodności wyrobów wykorzystujących energię oraz ich oznakowania[68]. Rozporządzenie określa procedury oceny zgodności wyrobów wykorzystujących energię z wymaganiami dotyczących ekoprojektu, o których mowa w rozporządzeniach Komisji Europejskiej, przekładających się na poprawę ekologiczności danego produktu. Dotyczy to: kotłów na paliwo stałe, miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń, miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe, szaf chłodniczych lub dróżniczych schładzarek lub zamrażarek szokowych, urządzeń skraplających i agregatów do oziębiania cieczy, systemów wentylacyjnych, transformatorów elektroenergetycznych, domowych piekarników, płyt grzejnych i okapów nadkuchennych, podgrzewaczy wody i zasobników

[66] Dz. U. z 2016 r. poz. 1790, ze zm.

[67] Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, s. 1. Przepisy stosuje się do produktów wykorzystujących energię, dla których wymagania dotyczące sporządzania dokumentacji technicznej oraz stosowania etykiet i kart określają akty Komisji Europejskiej wydane na podstawie kompetencji delegowanych przez Parlament Europejski i Radę. Dyrektywa utraciła moc z dniem 1 sierpnia 2017 r. Obecnym aktem prawa wspólnotowego regulującym daną materię jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego i uchylające dyrektywę 2010/30/UE (Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017, s. 1).

[68] Dz. U. z 2015 r. poz. 1215.

ciepłej wody użytkowej, ogrzewaczy pomieszczeń i ogrzewaczy wielofunkcyjnych, odkurzaczy, komputerów i serwerów, lamp kierunkowych, lamp z diodami elektroluminescencyjnymi i powiązanego wyposażenia, suszarek bębnowych dla gospodarstw domowych, pomp do wody, klimatyzatorów i wentylatorów przenośnych, wentylatorów napędzanych silnikiem elektrycznym o poborze mocy od 125 W do 500 kW, zmywarek do naczyń dla gospodarstw domowych, pralek dla gospodarstw domowych.

Ze względu na szeroki zakres tematyki związanej z efektywnością energetyczną budynków zdecydowano się na stworzenie nowej regulacji. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków[69] stanowi transpozycję części postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków do krajowego porządku prawnego, która wprowadza po 2020 r. restrykcyjne standardy energooszczędności, pozostawiając krajom członkowskim określenie tychże zależnie od lokalnych uwarunkowań[70]. System ten obejmuje obowiązki związane z wydawaniem i przekazywaniem świadectw charakterystyki energetycznej budynków w określonych sytuacjach prawnych oraz przeprowadzanie okresowych kontroli systemów ogrzewania i systemów klimatyzacji w budynkach.

Pomoc wspierająca inwestycje w zakresie efektywności energetycznej, wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych i chłodniczych przewidziana w art. 38 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE[71], jest w Polsce udzielana na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania horyzontalnej pomocy publicznej na cele z zakresu ochrony środowiska[72] oraz rozporządzenia Ministra Energii z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne służące poprawie efektywności energetycznej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020[73]. Programy te powtarzają warunki ustanowione w rozporządzeniu 651/2014. Pomoc udzielana na podstawie ww. rozporządzenia Ministra Energii musi być udzielana w trybie konkursowym, przy czym ustanowiono szczegółowy katalog kosztów kwalifikowalnych (za koszty kwalifikowalne uznaje się dodatkowe koszty inwestycji niezbędne do osiągnięcia wyższego poziomu efektywności energetycznej). Podstawą prawną środka pomocy są akty prawa krajowego, które porządkują i precyzują zagadnienia związane z udzielaniem pomocy publicznej w warunkach polskich (np. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 października 2015 r.

[69] Dz. U. z 2018 r. poz. 1984, ze zm.

[70] Uwzględnione w wydanym na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.) rozporządzeniu zmieniającym od dnia 1 stycznia 2014 r. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065).

[71] Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, ze zm.

[72] Dz. U. z 2016 r. poz. 2250.

[73] Dz. U. z 2016 r. poz. 866.

w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy sieci ciepłowniczej lub chłodniczej będącej częścią efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego i chłodniczego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020[74]; rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 października 2015 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy infrastruktury energetycznej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020[75], czy rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 października 2015 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy jednostek kogeneracji zapewniających wysokosprawną kogenerację w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020[76]). Rozporządzenia te zawierają przede wszystkim skumulowane przepisy ogólnego rozporządzenia Komisji w sprawie wyłączeń blokowych. Regulują one m.in. takie kwestie jak: cel pomocy, dopuszczalna intensywność pomocy, koszty kwalifikujące się do objęcia pomocą, zasady dotyczące kumulowania pomocy oraz dodatkowe warunki w zależności od rodzaju pomocy. Natomiast kwestie monitorowania udzielonej pomocy publicznej i egzekwowania decyzji Komisji o zwrocie pomocy udzielonej nielegalnie w prawie polskim reguluje ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[77].

[74] Dz. U. z 2015 r. poz. 1802.

[75] Dz. U. z 2015 r. poz. 1803, ze zm.

[76] Dz. U. z 2015 r. poz. 1810, ze zm.

[77] Dz. U. z 2018 r. poz. 362.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 1).
2. Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, ze zm.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego i uchylające dyrektywę 2010/30/UE (Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017, s. 1).
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz. Urz. UE L 120 z 15.05.2009, s. 5, ze zm.).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz. Urz. UE L 285 z 31.10.2009, s.10, ze zm.).
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią (Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, s. 1, ze zm.) – utraciła moc z dniem 1 sierpnia 2017 r.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, s. 13, ze zm.).
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1, ze zm.).
9. 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, s. 16, ze zm.).
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (D. Urz. UE L 307 z 28.10.2014, s. 1).
11. Decyzja Wykonawcza Komisji z dnia 22 maja 2013 r. ustanawiająca format krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE (Dz. Urz. UE L 141 z 28.05.2013, str. 48).

12. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 755, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 490).
14. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U z 2019 r. poz. 545, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o etykietowaniu energetycznym produktów związanych z energią (Dz. U. z 2016 r. poz. 1790, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186).
18. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362, ze zm.).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji (Dz. U. z 2009 r. Nr 187, poz. 1445).
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065).
21. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie procedur oceny zgodności wyrobów wykorzystujących energię oraz ich oznakowania (Dz. U. z 2015 r. poz. 1215).
22. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 października 2015 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy sieci ciepłowniczej lub chłodniczej będącej częścią efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego i chłodniczego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (Dz. U. z 2015 r. poz. 1802).
23. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 października 2015 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy infrastruktury energetycznej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (Dz. U. z 2015 r. poz. 1803, ze zm.).
24. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 października 2015 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy jednostek kogeneracji zapewniających wysokosprawną kogenerację w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (Dz. U. z 2015 r. poz. 1810, ze zm.).
25. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii (Dz. U. z 2017 r. poz. 1912).

26. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne służące poprawie efektywności energetycznej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (Dz. U. z 2016 r. poz. 866).
27. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania horyzontalnej pomocy publicznej na cele z zakresu ochrony środowiska (Dz. U. z 2015 r. poz. 2250).
28. Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r." (M.P. poz. 469, ze zm.).
29. Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej (M.P. poz. 1184).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Aktywów Państwowych
6. Minister Rozwoju
7. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
8. Prezes NFOŚiGW
9. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Komisja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do Spraw Kontroli Państwowej
12. Komisja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej ds. Energii i Skarbu Państwa
13. Komisja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14. Komisja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
15. Komisja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Gospodarki i Rozwoju
16. Komisja Senatu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
17. Biuro Analiz Sejmowych
18. Biblioteka Sejmowa
19. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
20. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

WICEPREZES RADY MINISTRÓW
MINISTER AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH
JACEK SASIN

BDG.III.091.1.2019
IK: 426004

Warszawa, 17 grudnia 2019 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 2 grudnia br. znak: KGP.430.010.2018, przekazujące *Informację o wynikach kontroli Efektywność energetyczna gospodarki*, zwaną dalej „*Informacją*", przedstawiam następujące stanowisko.

Na wstępie pragnę podziękować Najwyższej Izbie Kontroli za objęcie przedmiotem kontroli tak ważnego zagadnienia jakim jest efektywności energetyczna gospodarki. Należy podkreślić, że tematyka efektywności energetycznej ma kompleksowy charakter i obejmuje procesy wytwarzania, dystrybucji i użytkowania energii przez odbiorców oraz wymaga znalezienia równowagi pomiędzy zaangażowanymi stronami w procesie projektowania regulacji dotyczących tego zagadnienia.

Biorąc pod uwagę powyższe Ministerstwo Aktywów Państwowych docenia wysiłki Najwyższej Izby Kontroli włożone w przygotowanie i przedłożenie końcowego, całościowego „raportu", w formie Informacji, obejmującego kontrolę jednostek zaangażowanych bądź zobowiązanych do poprawy efektywności energetycznej z uwzględnieniem terenu całego kraju. Niewątpliwie Informacja stanowi bazę do dalszego rozwoju i poprawy w zakresie efektywności energetycznej gospodarki.

Jednocześnie w mojej opinii Informacja nie udziela odpowiedzi *explicite* na pytanie główne lub pytania szczegółowe kontroli, m.in.:

1) czy przedsięwzięcia na rzecz poprawy efektywności energetycznej zapewniają zmniejszenie zużycia energii?,
2) czy wsparcie finansowe działań poprawiających efektywność energetyczną skutecznie służy osiągnięciu zakładanych efektów obniżenia zużycia energii?.

Przytoczone w Informacji dane dotyczące działań zaangażowanych podmiotów w sprawie zmniejszenia zapotrzebowania na energię cieplną i elektryczną nie odnoszą się do udziału tych działań w realizacji celu poprawy efektywności energetycznej wyznaczonego dla Polski. Chciałbym podkreślić, że ograniczenie zużycia energii to zagadnienie o coraz większym znaczeniu w Unii Europejskiej.

Ministerstwo Aktywów Państwowych, ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa, tel. +48 222 500 122
www.gov.pl/aktywa-panstwowe

W 2007 r. przywódcy UE wyznaczyli cel dotyczący zmniejszenia zużycia energii pierwotnej przez Unię o 20 % do 2020 r., (w ramach tzw. Celów 3x20% tj. poprawy efektywności energetycznej, udziału OZE i redukcji emisji CO_2). Natomiast cel dotyczący poprawy efektywności energetycznej na rok 2030 został wyznaczony na poziomie 32,5% w ramach nowelizacji dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej 2012/27/UE z 2016 r., nad którą prace zakończyły się w roku 2018. Dodatkowo, efektywność energetyczna jest strategicznym priorytetem unii energetycznej, a obecnie UE promuje zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim[1]", która ma odniesienie do zadań państw członkowskich.

Pomimo coraz większego znaczenia na poziomie UE, znaczenie efektywności energetycznej nie może przebić się do świadomości zarówno na szczeblu administracji, jak i przemysłu czy też użytkowników energii. Świadczy o tym m.in. fakt małej obsady kadrowej komórki odpowiedzialnej za to zagadnienie w Urzędzie Regulacji Energetyki. Przeprowadzony w ministerstwie nabór do Wydziału Efektywności Energetycznej Departamentu Elektroenergetyki i Ciepłownictwa pokazał, że zainteresowanie potencjalnych pracowników oraz grono ekspertów jest niewielkie. Związana z tym sytuacja wpływa na wykazane w Informacji opóźnienia w opracowaniu odpowiednich dokumentów, w tym ustawy implementującej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej oraz w wydawaniu świadectw efektywności energetycznej (tzw. białych certyfikatów). Podkreślić należy, że zakres prac ww. komórki organizacyjnej ministerstwa poza wskazanym w raporcie NIK tj. opracowywaniem co trzy lata krajowego planu działań dotyczącego efektywności energetycznej, monitorowania środków poprawy efektywności energetycznej i wdrożenia przepisów UE do prawodawstwa krajowego, obejmuje także szereg złożonych, czasochłonnych i wymagających specjalistycznej wiedzy działań, jak np. negocjacje zapisów nowych projektów aktów prawnych (dyrektyw, rozporządzeń) opracowywanych na poziomie Unii Europejskiej.

Wydział odpowiada za opracowywanie systemu mierzenia i obliczania oszczędności energii oraz instrumentów ekonomicznych zachęcających do racjonalnego wykorzystania energii i monitorowania ich funkcjonowania, opracowywania sprawozdań rocznych związanych z monitorowaniem celu w zakresie poprawy efektywności energetycznej. Z kolei barierą w skutecznym monitorowaniu poprawy efektywności energetycznej, co zostało wskazane w raporcie, czy też w przeprowadzaniu akcji poszerzających świadomość i wiedzę społeczeństwa w obszarze poszanowania i racjonalnego gospodarowania energią, jest także brak lub ograniczenie środków budżetowych. Nie bez znaczenia jest fakt, że w latach 2014-2016 współpraca międzyresortowa przy przygotowaniu i procedowaniu projektu ustawy o efektywności energetycznej nie była efektywna i nie sprzyjała dotrzymaniu terminowości w jej przyjęciu i uchwaleniu, o czym świadczy liczba spotkań

[1] Zapisy związane z tą zasadą zostały wprowadzone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu. Zasada „efektywność energetyczna przede wszystkim" oznacza, że przed podjęciem decyzji dotyczących planowania, polityki i inwestycji należy przeanalizować, czy racjonalne pod względem kosztów, a także pod względem technicznym, ekonomicznym i ekologicznym alternatywne rozwiązania z dziedziny efektywności energetycznej mogą w całości lub w części zastąpić środki przewidziane w planowaniu, polityce i inwestycjach, a przy tym cele danych decyzji nadal zostaną osiągnięte. **Obejmuje to w szczególności uznanie efektywności energetycznej za kluczowy element oraz zasadniczy czynnik do rozważenia w przyszłych decyzjach inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii.** Takie racjonalne pod względem kosztów alternatywy obejmują środki służące zwiększeniu efektywności zapotrzebowania na energię i dostaw energii, zwłaszcza dzięki racjonalnym pod względem kosztów oszczędnościom końcowego zużycia energii, inicjatywom dotyczącym odpowiedzi odbioru, a także wydajniejszej konwersji i dystrybucji oraz wydajniejszemu przesyłowi energii. Państwa członkowskie powinny również zachęcać do upowszechniania tej zasady w instytucjach rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym i lokalnym, a także w sektorze prywatnym.

komitetów Rady Ministrów na temat ustawy oraz brak uzgodnienia tekstu aż do ostatniego posiedzenia Rady Ministrów.

Podstawa prawna: art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 249 i 1571)

Z poważaniem
Jacek Sasin
wicepremier
dokument podpisany elektronicznie
426004.1184143.962994

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
w sprawie stanowiska Ministra Aktywów Państwowych do Informacji o wynikach kontroli
„Efektywność energetyczna gospodarki"

Dziękuję Panu Premierowi za Stanowisko, w którym zgodził się Pan, że efektywność energetyczna gospodarki jest istotnym zagadnieniem, o wielowątkowym charakterze, wymagającym znalezienia równowagi pomiędzy zaangażowanymi stronami. Dziękuję również za docenienie wkładu NIK w przygotowanie Informacji o wynikach kontroli.

Odnosząc się natomiast do szczegółowych uwag zawartych w Stanowisku, chciałbym zwrócić uwagę, że NIK w badaniach kontrolnych i w ślad za tym w Informacji o wynikach kontroli skupiła się na najistotniejszych zagadnieniach dotyczących efektywności energetycznej. Nie znajduję w tym kontekście potwierdzenia opinii Pana Premiera o braku w powyższej Informacji odpowiedzi na zasadnicze pytania dotyczące zarówno zmniejszania zużycia energii w wyniku realizowanych przedsięwzięć poprawiających efektywność energetyczną, jak również efektów wsparcia finansowego tych działań. Nie mogę też zgodzić się z opinią, że NIK nie odniosła się do wpływu działań zaangażowanych podmiotów na zmniejszenie krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną i cieplną, co jest celem poprawy efektywności energetycznej.

Najwyższa Izba Kontroli, w Informacji, zarówno w *Ocenie ogólnej*, jak i szczegółowo na stronie 33 i nast., prezentuje efekty prowadzonych działań w postaci energii zaoszczędzonej przez przedsiębiorców, którzy zrealizowali przedsięwzięcia energooszczędne. Już w ocenie ogólnej wskazano liczbę decyzji o umorzeniu świadectw efektywności energetycznej wydanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i wolumen zaoszczędzonej energii.

W *Ocenie ogólnej* Informacji zostały także ocenione działania proefektywnościowe skontrolowanych przedsiębiorstw. Ich szczegółowy opis znajduje się na stronie 48 i nast. Dalej w *Ocenie ogólnej* zostały także podane efekty wsparcia finansowego działań poprawiających efektywność energetyczną. W wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej uzyskano uśredniony efekt w postaci zmniejszenia zapotrzebowania na energię cieplną i elektryczną w wysokości ok. 375 000 toe/rok. Szczegółowe ustalenia zawarto w rozdziale 5.5 *Finansowe wsparcie działań poprawiających efektywność energetyczną*, rozpoczynającym się na stronie 41 Informacji.

Jak Pan Premier słusznie zauważył, cele dotyczące zmniejszenia zużycia energii przez państwa członkowskie Unii Europejskiej zostały wyznaczone na rok 2020, a cel dotyczący poprawy efektywności energetycznej na rok 2030. NIK wskazując okres objęty kontrolą, tj. lata 2014-2018 wzięła pod uwagę te fakty i dlatego nie oceniała ilościowego wpływu podejmowanych działań na realizację przyszłych celów.

Dostępne dane statystyczne opublikowane w 2019 r. przez Eurostat wskazują, że Unia Europejska w 2017 r. była jeszcze o 5,3% ponad cel konsumpcji energii pierwotnej, natomiast Polska o 2,8% ponad cel konsumpcji energii pierwotnej, ustalany indywidualnie dla każdego z państw członkowskich. Dane GUS opublikowane w czerwcu 2019 r., pokazują, że w roku 2017 zużycie energii byłoby wyższe o 32 Mtoe, gdyby nie wprowadzono usprawnień z zakresu efektywności energetycznej po roku 2000.

W kontekście sformułowanych wniosków pokontrolnych NIK uznaje za słuszne zainteresowanie Pana Premiera kwestią obsady kadrowej komórek odpowiedzialnych za realizacją zadań z zakresu efektywności energetycznej. W ocenie NIK przyczyną dysfunkcji w działalności URE jest ustawowe nałożenie na Prezesa URE zadań z zakresu efektywności energetycznej, bez zapewnienia adekwatnego finansowania tego Urzędu, o które

zabiegał Prezes URE w wystąpieniach do Ministra Finansów. Ocena Pana Premiera przyczyn utrzymywania relatywnie niewielkiej obsady kadrowej komórki odpowiedzialnej w Urzędzie Regulacji Energetyki za kwestie działań proefektywnościowych, tj. braku świadomości znaczenia efektywności energetycznej, nie znalazła potwierdzenia w wynikach kontroli NIK.