



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KGP.410.009.01.2022

**Pan  
Waldemar Buda**

**Minister Rozwoju i Technologii**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*P/22/042 - Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji  
w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami  
do emisji gazów cieplarnianych*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Buda - Minister Rozwoju i Technologii od 8 kwietnia 2022 r. Poprzednim Ministrem Rozwoju i Technologii był Piotr Nowak od 26 października 2021 r. do 7 kwietnia 2022 r. W okresie od 12 sierpnia 2021 r. do 25 października 2021 r. obowiązki ministra właściwego do spraw gospodarki wykonywał Mateusz Morawiecki Prezes Rady Ministrów. Od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. działem gospodarka kierował Jarosław Gowin jako Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii. Jadwiga Emilewicz działem gospodarka kierowała jako Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. i jako Minister Przedsiębiorczości i Technologii od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Działania związane z gospodarowaniem środkami uzyskanymi ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu EU ETS, w tym monitorowanie i raportowanie danych.</li><li>2. Działania w celu zapewnienia osiągnięcia przez Polskę poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UE.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do 24 stycznia 2023 r., tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Agnieszka Kowalska-Fraćzyk główny specjalista kp., na podstawie upoważnienia do kontroli nr KGP/83/2022 z 21 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT) - ministerstwo obsługujące ministra właściwego m.in. do spraw gospodarki od 12 sierpnia 2021 r. Wcześniej: Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT) - od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r.; Ministerstwo Rozwoju (MR) - od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.; Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (MPiT) - od 9 stycznia 2018 r. do 14 listopada 2019 r.; Ministerstwo Rozwoju (MR) - od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw gospodarki - jako dysponent Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji<sup>4</sup> prawidłowo gospodarował środkami tego funduszu, udzielając wsparcia na rzecz przedsiębiorców prowadzących działalność w energochłonnych sektorach i podsektorach objętych pomocą<sup>5</sup>. Działania Ministra w celu zapewnienia osiągnięcia przez Polskę poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych, zgodnie z wymogami UE, były jednak nie w pełni skuteczne. Nie opracowano bowiem dotychczas ostatecznej wersji projektu Strategii Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie<sup>6</sup>, której termin przekazania do Komisji Europejskiej<sup>7</sup> minął w dniu 1 stycznia 2020 r. Opóźnienie wykonania tego obowiązku na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 24 stycznia 2023 r., wyniosło ponad trzy lata i wynikało z nierzetelnego planowania prac nad projektem dokumentu. KE we wrześniu 2022 r. wystosowała zarzuty formalne, wskazując uchybienie przez Polskę zobowiązaniom ciążącym na mocy art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1119 z 11 grudnia 2018 r.<sup>8</sup>. Brak zatwierdzonej Strategii i nieprzekazanie jej do KE spowodowało wszczęcie procedury postępowania formalnego wobec Polski, zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

Niezależnie od uchybienia powyższemu obowiązkowi wynikającemu z przepisów UE, NIK za nierzetelne uznaje niezrealizowanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki postanowień Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)<sup>9</sup> w zakresie przygotowania i wdrożenia w życie w 2019 r. strategii transformacji do gospodarki niskoemisyjnej, jako jednego z kluczowych projektów SOR.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister właściwy do spraw gospodarki wypłacił przedsiębiorcom za lata 2019-2021 rekompensaty z FRPKE na łączną kwotę ponad 1,94 mld zł. Rekompensaty uzyskało 25 podmiotów w 2020 r. (za 2019 r.), 70 podmiotów w 2021 r. (za 2020 r.) i 92 podmioty w 2022 (za 2021 r.). Środki pomocy publicznej dla poszczególnych przedsiębiorców były ustalane na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki<sup>10</sup>, wydawanych na wniosek uprawnionych podmiotów. W poszczególnych latach dysponent Funduszu terminowo wypłacił przyznane środki na podstawie otrzymanego z URE wykazu przedsiębiorców. Celem wsparcia było utrzymanie na terenie Unii Europejskiej działalności gospodarczej przemysłu energochłonnego i poziomu konkurencyjności na rynkach globalnych, a tym samym ograniczenie ryzyka ucieczki emisji (tzw. *carbon leakage*), czyli przeniesienia produkcji przemysłowej do krajów o niższych wymogach środowiskowych i łagodniejszej polityce klimatycznej.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: FRPKE lub Fundusz.

<sup>5</sup> Wykaz sektorów i podsektorów objętych pomocą ze środków FRPKE znajduje się w załączniku nr 1 do ustawy z 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz.U. 2022 poz. 1312).

<sup>6</sup> Dalej: STGNK lub Strategia.

<sup>7</sup> Dalej także: KE.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013. Opublikowane w Dz. U. Unii Europejskiej L328/1 z 21 grudnia 2018 r. Dalej: rozporządzenie (UE) 2018/1999.

<sup>9</sup> Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Dalej: SOR.

<sup>10</sup> Dalej: URE.

Minister nie ukończył dotychczas procesu opracowania projektu długoterminowej strategii niskoemisyjnej, pomimo iż projekt ten stosownie do przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 miał być przedłożony Komisji Europejskiej do 1 stycznia 2020 r. Konieczność opracowania takiego dokumentu wynikała również ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

Ponad trzyletnie opóźnienie w przyjęciu STGNK przez Polskę wynikało najpierw z długotrwałych prac koncepcyjnych nad Strategią, a następnie z oczekiwania na zatwierdzenie i aktualizację strategicznych dokumentów mających zasadniczy wpływ na kształtowanie działań w obszarach, jakie obejmuje swym zakresem ta Strategia. I tak dopiero w lipcu 2019 r. zostało opublikowane ogłoszenie o zamówieniu publicznym na usługę zewnętrzną, polegającą na wsparciu ministra właściwego do spraw gospodarki w pracach nad Strategią. Umowę z doradcami zawarto w sierpniu 2019 r., czyli niewiele ponad cztery miesiące przed terminem, w którym dokument ten powinien być przesłany do KE. W harmonogramie prac przyjętym wówczas w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii przewidziano w grudniu 2019 r. odbiór raportu końcowego oraz etap konsultacji uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. Takie zaplanowanie prac uniemożliwiło ukończenie i zatwierdzenie ostatecznej wersji STGNK do dnia 1 stycznia 2020 r. Kolejną przyczyną niezakończenia prac nad przygotowaniem ostatecznej wersji Strategii była konieczność oparcia scenariuszy dochodzenia do gospodarki niskoemisyjnej na strategicznych dokumentach rządowych, do czego minister właściwy do spraw gospodarki został zobowiązany na posiedzeniu Komitetu do Spraw Europejskich<sup>11</sup> oraz w korespondencji z ministrem właściwym do spraw klimatu. Krajowy Plan na rzecz Klimatu i Energii na lata 2021-2030<sup>12</sup> został zatwierdzony i przesłany do KE pod koniec 2019 r., a Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.<sup>13</sup> została przyjęta przez Radę Ministrów ponad dwa lata później w lutym 2021 r. Mając na uwadze potrzebę pilnego ukończenia prac nad STGNK - celem wypełnienia zobowiązania wobec KE - za nierzetelne NIK uznaje nieukończenie do końca 2021 r. przez resort gospodarki procedowania nad projektem STGNK, pomimo, że KE w 2021 r. kilkakrotnie zwracała się o wypełnienie powyższego obowiązku przez Polskę. Do przekazania dokumentu do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych MRiT było gotowe dopiero w I kwartale 2022 r. Nie doszło to jednak do skutku z uwagi na oczekiwanie resortu gospodarki na aktualizację KPEiK i PEP2040, która została zapowiedziana przez resort klimatu w związku z następstwami dla rynku energii spowodowanymi rozpoczętą wojną w Ukrainie. W wyniku powyższego MRiT wstrzymało dalsze etapy procedowania nad STGNK, do czasu zatwierdzenia zmian w KPEiK i PEP2024, które mają zasadniczy wpływ na kształtowanie działań o charakterze strategicznym w obszarach, które obejmuje swym zakresem powyższa Strategia.

W opinii NIK opracowanie ostatecznej wersji STGNK, powinno było nastąpić najpóźniej po przyjęciu w lutym 2021 r. PEP2024. Kwestie aktualizacji scenariuszy dochodzenia do gospodarki niskoemisyjnej w STGNK mogłyby nastąpić na następnym etapie, już po przyjęciu zmian w powyższych dokumentach rządowych, na których opiera się ta Strategia.

---

<sup>11</sup> Dalej: KSE.

<sup>12</sup> Dalej: KPEiK.

<sup>13</sup> Dalej: PEP2040.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>14</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Gospodarowanie środkami ze sprzedaży uprawnień do emisji w ramach systemu EU ETS

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych<sup>15</sup> dysponentem FRPKE jest minister właściwy do spraw gospodarki.

Źródłem finansowania rekompensat zgodnie z art. 49 ust. 2c ustawy z dnia 15 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>16</sup> są przychody ze sprzedaży uprawnień do emisji. Ustawa stanowi, że na rachunek FRKPE przekazywanych jest 25% środków, z uwzględnieniem wyłączeń wskazanych w art. 49 ust. 2c ushue, uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji na platformie aukcyjnej EEX (European Energy Exchange). W myśl art. 49 ust., 4 ushue funkcję prowadzącego aukcję w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia Komisji (UE) 1031/2010 pełni Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami<sup>17</sup>.

Rachunek bankowy FRKPE został otwarty z dniem 1 stycznia 2020 r. Wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wynosiły: w 2020 r. - 1 766,9 mln zł, w 2021 r. - 988,2 mln zł oraz według stanu na dzień 30 listopada 2022 r. - 4 321,6 mln zł.

Ustawa o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych w art. 33 ust. 1 i ust. 1a określiła maksymalne progi wydatków przeznaczonych na wypłaty z FRPKE. Limity te wyniosły po 890,0 mln zł w latach 2020-2021 oraz 1 000,0 mln zł w 2022 r. W dokumentach planistycznych Minister - dysponent FRKPE planował wydatki na lata 2020-2022 w sposób uwzględniający powyższe ustawowe limity.

Wypłaty rekompensat z FRPKE w latach 2020-2022 wyniosły łącznie 1,94 mld zł, w tym: 340 881,9 tys. zł dla 25 podmiotów w 2020 r. (za 2019 r.), 815 674,6 tys. zł dla 70 podmiotów w 2021 r. (za 2020 r.) i 785 342,9 tys. zł dla 92 przedsiębiorców w 2022 r. (za 2021 r.). W dokumentach planistycznych na lata 2020-2021 Minister uwzględnił (na podstawie danych GUS) szacowaną liczbę 300 przedsiębiorców potencjalnie uprawnionych do rekompensat z FRPKE. Rzeczywista liczba ubiegających się o tę pomoc była niższa, z uwagi na fakultatywność składania wniosków przez przedsiębiorców.

Stosownie do art. 11 ust. 4 ushue Prezes URE przekazał Ministrowi wykazy podmiotów, uprawnionych do rekompensat w ustawowym terminie<sup>18</sup>. Po otrzymaniu wykazu Minister zlecił wypłaty środków powyższej pomocy publicznej zgodnie z art. 11 ust. 6 ushue, tj. w terminie 30 dni (dotyczy 2020 r. i 2021 r.) oraz w terminie 14 dni (w 2022 r. – termin uległ zmianie po nowelizacji ushue) od dnia otrzymania

<sup>14</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>15</sup> Tj. Dz.U. 2022 poz. 1312.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 136. Dalej: ushue.

<sup>17</sup> Na zasadach określonych w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1031/2010 z 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie. Opublikowane: Dz. U. Unii Europejskiej L302/1 z 18 listopada 2010 r.

<sup>18</sup> W latach 2020-2021 obowiązywał termin przekazania wykazu przez URE do 7 października, a od 2022 r. - do 7 listopada. URE przekazało wykazy: w lipcu 2020 r., 5 października 2021 r. i 26 października 2021 r.

wykazu z URE. W 2022 r. wystąpił przypadek późniejszej wypłaty środków (o pięć dni), z uwagi na konieczność ustalenia prawidłowego rachunku bankowego przedsiębiorcy.

W kwestii zapewnienia rzetelnego gospodarowania środkami uzyskiwanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych i sposobu w jaki te środki przyczyniły się do realizacji celów zawartych w SOR - Dyrektor Departamentu Innowacji i Polityki (DIP) wyjaśniła<sup>19</sup>, że zgodnie ze ustawą o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych środki FRPKE są przeznaczane na wypłatę rekompensat pośrednich kosztów emisji podmiotom narażonym na zjawisko ucieczki emisji. Celem wdrożenia systemu rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych w Polsce (będącego jednocześnie systemem pomocy publicznej) było przeciwdziałanie temu zjawisku poprzez poprawę warunków konkurencyjnych dla krajowego przemysłu energochłonnego i zapobieganie przenoszenia produkcji do krajów trzecich, wpisujące się tym samym w cele wskazane w SOR. Dodatkowo przeprowadzona w 2022 r. nowelizacja ustawy o systemie rekompensat pośrednich kosztów emisji<sup>20</sup> nałożyła na podmioty, którym przyznawane są rekompensaty, obowiązki w zakresie realizacji przedsięwzięć, mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.

W sprawie monitorowania wydatkowania środków uzyskanych przez Polskę ze sprzedaży EU ETS ( sposobu, tempa i wysokości), zapewnienia wiedzy o zgodności tych wydatków z celami Strategii transformacji do gospodarki niskoemisyjnej i współpracy z ministrem właściwym do spraw klimatu celem zapewnienia wymiany danych o wysokości środków uzyskanych przez Polskę ze sprzedaży EU ETS oraz wysokości wydatkowanych środków - Dyrektor DIP wyjaśniła<sup>21</sup>, że przeznaczenie środków ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zostało określone w art. 49 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dyrektor DIP wskazała, że zgodnie z brzmieniem art. 13a ust 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej dział klimat, pozostający we właściwości rzeczowej Ministra Klimatu i Środowiska<sup>22</sup>, obejmuje sprawy systemu zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dodatkowo to minister właściwy ds. klimatu, na potrzeby planowania budżetu FRPKE, corocznie przekazuje prognozę wpływów ze sprzedaży uprawnień.

(akta kontroli str.20-35, 107, 131-134, 139-162,170-171, 225-230)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości .

**OCENA CZĄSTKOWA**

Minister właściwy do spraw gospodarki w latach 2020-2022 zrealizował zadania polegające na wypłatach rekompensat przedsiębiorcom, którzy ubiegali się o te świadczenia za 2019, 2020 i 2021 r., na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych oraz obowiązujących rozporządzeń wydanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki<sup>23</sup>. Regulacja ta wprowadziła przepisy umożliwiające przyznawanie

<sup>19</sup> Pismo z 6 października 2022 r., znak DIP-IV.0810.01.2022 r.

<sup>20</sup> Ustawa z 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat pośrednich kosztów emisji; Dz.U. poz. 469.

<sup>21</sup> Pismo z 6 października 2022 r., znak DIP-IV.0810.01.2022 r.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 5 kwietnia 2022 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora (Dz.U. 2022, poz. 790); wcześniej: rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 7 listopada 2019 r. (Dz. U. 2019 poz. 2285),

rekompensat pieniężnych przedsiębiorstwom z sektorów i podsektorów przemysłu energochłonnego, których rentowność oraz konkurencyjność jest istotnie zagrożona w wyniku wzrostu kosztów energii elektrycznej, spowodowanego rosnącymi cenami zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Minister właściwy do spraw gospodarki jako dysponent FRKPE terminowo wypłacił uprawnionym przedsiębiorcom środki na podstawie wykazów udostępnianych przez Prezesa URE. Celem przekazywania rekompensat było utrzymanie działalności gospodarczej przemysłu energochłonnego na terenie UE i poziomu konkurencyjności na rynkach globalnych.

OBSZAR

## **2. Zapewnienie osiągnięcia przez Polskę poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UE**

Opis stanu faktycznego

W SOR<sup>24</sup> - przyjętej przez Radę Ministrów w lutym 2017 r. - przewidziano m.in. opracowanie strategii transformacji do gospodarki niskoemisyjnej, jako jednego z kluczowych projektów. Wskazano tam, że ma to być dokument o charakterze wykonawczym, identyfikujący działania przyczyniające się do zmniejszenia emisyjności i energochłonności gospodarki, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony konkurencyjności sektorów strukturalnie energochłonnych<sup>25</sup>. W SOR jednocześnie zaplanowano, że w 2019 r. zostanie ona przygotowana, zatwierdzona przez Radę Ministrów oraz wdrożona w życie.<sup>26</sup>

SOR został przyjęty przez Radę Ministrów zanim zostało uchwalone rozporządzenie (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, które weszło w życie 10 stycznia 2019 r. W art. 15 tego rozporządzenia Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do opracowania strategii długoterminowych (perspektywa co najmniej 30 lat).

Jak wyjaśniła Dyrektor DIP<sup>27</sup> zakres strategii określony w rozporządzeniu (UE) 2018/1999 konsumował założenia przedmiotowego projektu strategicznego określonego w SOR. W rozporządzeniu (UE) 2018/1999 podano maksymalny termin przedłożenia do Komisji Europejskiej pierwszej strategii – do 1 stycznia 2020 r., a także wskazano, że kolejna strategia powinna być przekazana do KE do 1 stycznia 2029 r., a następnie co 10 lat z perspektywą co najmniej 30 lat.

W rozporządzeniu (UE) 2018/1999 Państwa Członkowskie zostały także zobowiązane do opracowania w terminie do dnia 31 grudnia 2019 r. zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Obowiązek ten został wypełniony przez MKiŚ. Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2019 r. i przekazany do Komisji Europejskiej w dniu 30 grudnia 2019 r.<sup>28</sup>.

KPEiK przedstawia zintegrowane podejście do pięciu wymiarów Unii Energetycznej: bezpieczeństwa energetycznego, wewnętrznego rynku energii, efektywności energetycznej, obniżenia emisyjności oraz badań naukowych, innowacji i konkurencyjności.

(akta kontroli str. 3-19, 33, 49-58, 137-138)

---

które utraciło moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. 2022 poz. 469).

<sup>24</sup> SOR określa model rozwoju państwa w trzech wymiarach: gospodarczym, społecznym i przestrzennym do 2020 r. z perspektywą do 2030 r., przy jednoczesnym wzroście dochodu mieszkańców Polski.

<sup>25</sup> SOR str. 77.

<sup>26</sup> SOR str. 388-389.

<sup>27</sup> Pismo z 6 października 2022 r.; znak DIP-IV.0810.01.2022 r.

<sup>28</sup> Notyfikacja KPEiK w 2019 r. była jednym z warunków *ex-ante* wydatkowania środków unijnych.

W wyniku uzgodnień pomiędzy Ministrem PiT a Ministrem Środowiska ustalono, że rolę organu wiodącego w zakresie opracowania długoterminowej strategii niskoemisyjnej<sup>29</sup> będzie pełnił minister właściwy do spraw gospodarki. Zostało to potwierdzone w piśmie z 22 marca 2019 r. skierowanym do Sekretarza KSE. Na początku sierpnia 2019 r. MPiT przekazało do Ministerstwa Spraw Zagranicznych harmonogram prac związanych z opracowaniem strategii niskoemisyjnej. Zakładał on podpisanie w sierpniu 2019 r. umowy na usługi będące wsparciem MPiT w pracach nad przygotowaniem tego dokumentu, przygotowanie projektu Strategii przez doradców zewnętrznych - do połowy listopada 2019 r., rozpoczęcie nieformalnych uzgodnień międzyresortowych nad projektem i przygotowanie finalnej wersji projektu - w końcu listopada 2019 r., a następnie rozpoczęcie procesu legislacyjnego, uzgodnienia międzyresortowe i konsultacje publiczne - w grudniu 2019 r.

Minister Rozwoju i Technologii wyjaśnił<sup>30</sup>, że harmonogram prac nad STGNK każdorazowo był uzależniony od czynników zewnętrznych mających strategiczne znaczenie dla prawidłowości przyjmowanych założeń, a w konsekwencji poprawności przeprowadzenia analiz mających zasadnicze znaczenie dla formułowanych w ramach Strategii wniosków. Wskazał, że etapy prac nad Strategią wraz z aktualizacją harmonogramu prac przekazywane były na bieżąco Komitetowi do Spraw Europejskich w ramach cyklicznego wypełniania informacji o stanie realizacji zadań nakładanych na ministerstwa i urzędy centralne, monitorowanych przez KSE.

Harmonogram dalszych prac nad STGNK, obowiązujący na dzień 19 stycznia 2023 r., zakładał przekazanie projektu w I kwartale 2023 r. do konsultacji i uzgodnień międzyresortowych oraz do dalszych prac w ramach komitetów Rady Ministrów, natomiast w II kwartale 2023 r. zaplanowano przekazanie Strategii do Komisji Europejskiej.

(akta kontroli str. 36-37, 166, 176-177)

W wyniku przetargu nieograniczonego, ogłoszonego w dniu 19 lipca 2019 r., MPiT zawarł w dniu 21 sierpnia 2019 r.<sup>31</sup> umowę z doradcami zewnętrznymi. Doradcy zostali zobowiązani do wykonania: warsztatu eksperckiego, raportu wstępnego (do 30 września 2019 r.), pięciu scenariuszy oraz raportu końcowego (do 15 grudnia 2019 r.)

Minister Rozwoju i Technologii wyjaśnił<sup>32</sup>, że w czasie poprzedzającym zawarcie umowy z wykonawcą zewnętrznym w MPiT zrealizowano „szereg aktywności oraz podjęto wiele istotnych decyzji” dotyczących kwestii związanych z procesem tworzenia strategii niskoemisyjnej. Wskazał również, że z uwagi na złożoność problematyki Strategii w MPiT dokonywano diagnozy sytuacji gospodarczej w Polsce pod kątem emisyjności, wykonano modele makroekonomiczne w obszarze energetycznym lub emisyjnym w celu oparcia na nich Strategii oraz opracowano możliwe scenariusze transformacyjne wraz z identyfikacją działań, estymacją kosztów, oceną ryzyk, identyfikacją potencjalnych barier związanych z wdrożeniem Strategii oraz mechanizmów usuwania barier już istniejących. Wyjaśnił dalej, że na

---

<sup>29</sup> W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 mowa jest o „strategii długoterminowej”. Początkowo długoterminowa strategia niskoemisyjna była zwana Krajową Strategią Niskoemisyjną, lecz w trakcie prac nad jej projektem otrzymała nazwę Strategii Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie: dalej Strategia.

<sup>30</sup> Pismo z 24 listopada 2022 r., znak DKT-V.0810.5.2022 – podpisane z upoważnienia przez Dyrektora Generalnego MRiT.

<sup>31</sup> Umowne wynagrodzenie wynosiło 750 tys. zł.

<sup>32</sup> Pismo z 19 stycznia 2023 r., znak DKT-V.0810.3.2021 – podpisane z upoważnienia przez Dyrektora Generalnego w MRiT.



tak określony zakres Strategii podjęto decyzję o zaangażowaniu podmiotu zewnętrznego. W okresie maj-czerwiec 2019 r. podejmowano działania związane z udzieleniem zamówienia publicznego, w tym opracowywano niezbędną dokumentację.

(akta kontroli str. 109-116, 128-130, 173, 180-182)

W dniu 29 października 2019 r. MPiT przekazało do MSZ dokument pn. Propozycja Stanowiska Polski w sprawie osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 r. – analiza MPiT, z prośbą o przekazanie do uzgodnień w trybie obiegowym KSE. W odpowiedzi na wniosek MPiT minister Konrad Szymański poprosił o przekazanie analizy do Ministerstwa Środowiska jako resortu wiodącego w zakresie prac nad stanowiskiem w sprawie warunków, po których spełnieniu Polska mogłaby zaakceptować cel neutralności klimatycznej do 2050 r. Jednocześnie minister Konrad Szymański zasugerował przedłożenie przez MPiT informacji na temat prac nad Krajową Strategią Niskoemisyjną do omówienia przez KSE w listopadzie 2019 r. Na posiedzeniu KSE, które odbyło się w dniu 13 listopada 2019 r. MPiT zostało zobowiązane do przedstawienia projektu Strategii na kolejnym posiedzeniu KSE.

(akta kontroli str. 28-29, 38-44)

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 12-13 grudnia 2019 r. zatwierdzono cel, którym jest uczynienie Unii Europejskiej do 2050 r. neutralną klimatycznie, zgodnie z porozumieniem paryskim. Podkreślono, że przejście na neutralność klimatyczną „przyniesie duże możliwości wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, rozwoju technologicznego oraz znaczne możliwości rynkowe”. Rada Europejska wskazała, że „Polska na tym etapie nie była w stanie zobowiązać się do realizacji tego celu, dlatego Rada Europejska powróci do tej kwestii w czerwcu 2020 r.”

(akta kontroli str. 231-237)

Projekt dokumentu z 13 grudnia 2019 r. pn. Strategia Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie został rozpatrzony przez KSE na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2019 r. Podsekretarz Stanu w MR Krzysztof Mazur omówił przedłożony projekt Strategii oraz zawarte w nim scenariusze<sup>33</sup> rozwoju polskiej gospodarki neutralnej klimatycznie w perspektywie do 2050 r. Wyjaśnił, że decyzja w sprawie zmiany tytułu dokumentu została podjęta jeszcze przed Radą Europejską, która odbyła się w dniach 12-13 grudnia 2019 r.<sup>34</sup> Zmiana miała wskazywać na charakter dokumentu, którego celem było określenie ścieżki dojścia do neutralności klimatycznej. Na powyższym posiedzeniu KSE minister Konrad Szymański zauważył, że przedłożony dokument ma charakter analityczny i zawiera zapisy, które wymagają przeformułowania w kontekście decyzji Rady Europejskiej z 12-13 grudnia 2019 r. Zwrócił uwagę, że zgodnie z decyzją Rady Europejskiej Polska nie podważa celu neutralności klimatycznej, ale będzie dochodzić do niego w swoim tempie. Zauważył, że w tym celu konieczne jest opracowanie jasnej i konkretnej strategii wskazującej scenariusz dojścia do celu neutralności w możliwym dla Polski

<sup>33</sup> Projekt Strategii zawierał scenariusze rozwoju polskiej gospodarki neutralnej klimatycznie w perspektywie do 2050 r., tj. dwa scenariusze oparte o decyzję polityczną (scenariusz 2°C i scenariusz 1,5°C – dotyczy największego ograniczenia emisji) oraz trzy scenariusze związane z wyborem technologii: transformacja konwencjonalnych technologii (energetyka jądrowa oraz metoda CCS); innowacje systemowe (wodór); wydajność zasobowa (GOZ, efektywność energetyczna). W projekcie pokazano scenariusze, ale nie rekomendowano żadnego z nich, jednocześnie pokazując konsekwencje dla gospodarki po zastosowaniu każdego z osobna.

<sup>34</sup> Na stronie <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2019/12/12-13/> podano m.in., że przywódcy UE zatwierdzili cel, którym jest uczynienie UE do 2050 r. neutralną klimatycznie, zgodnie z porozumieniem paryskim. Podkreślili, że przejście na neutralność klimatyczną przyniesie duże możliwości wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, rozwoju technologicznego oraz znaczne możliwości rynkowe. Polska na tym etapie nie była w stanie zobowiązać się do realizacji tego celu, dlatego Rada Europejska miała powrócić do tej kwestii w późniejszym terminie (wskazano na czerwiec 2020 r.)

czasie. W dyskusji nad STGNK wzięli udział przedstawiciele ówczesnego Ministerstwa Klimatu, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwa Infrastruktury oraz Ministerstwa Aktywów Państwowych. KSE zobowiązało Ministerstwo Rozwoju do zorganizowania spotkania z właściwymi resortami w celu omówienia zgłoszonych uwag i wypracowania projektu STGNK, określającej preferowany dla Polski scenariusz, która powinna być spójna z innymi dokumentami strategicznymi (m.in. ze Strategią Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 i KPEiK), a także powinna uwzględniać kwestię możliwego finansowania ze środków unijnych (Fundusz Modernizacji, Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji, Wieloletnie Ramy Finansowe). KSE rekomendowało, aby przygotowany projekt STGNK, przed jego skierowaniem do przyjęcia przez RM został rozpatrzony przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów i Stały Komitet Rady Ministrów. Minister Konrad Szymański odnotował, że przygotowanie STGNK – mając na uwadze charakter i zgłoszone uwagi - nie jest realistyczne w terminie do końca 2019 r.

(akta kontroli str. 48-58)

W dniu 7 stycznia 2020 r. Ministerstwo Rozwoju zorganizowało spotkanie uzgodnieniowe, w którym udział wzięli przedstawiciele: Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Klimatu, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwa Aktywów Państwowych, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Poza tym spotkaniem, przedstawiciele Ministerstwa przeprowadzili prace analityczne dotyczące uzupełnienia założeń projektu do proponowanych scenariuszy oraz wypracowania preferowanego scenariusza. W nowej wersji dokumentu uwzględniono kwestię spójności z KPEiK, a także nowo powstające unijne instrumenty finansowe (Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji i WRF 2021-2027).

Strategia Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie była przedmiotem obrad KERM w dniu 10 marca 2020 r. Ustalono, że dokument zostanie poprawiony przy wiodącej roli ówczesnego Ministra Klimatu i ponownie przedstawiony KERM. W związku z powyższym Ministerstwo Klimatu zorganizowało w okresie lipiec – sierpień 2020 r. spotkania dotyczące STGNK oraz związanej z nią krajowej polityki klimatycznej (za której opracowanie był odpowiedzialny Minister Klimatu). Odbyły się m.in. trzy spotkania na poziomie ministerialnym oraz pięć spotkań eksperckich poświęconych kluczowym obszarom przedstawianym w Strategii. Następnie Ministerstwo Klimatu przeprowadziło robocze uzgodnienia z wiodącymi resortami. W ramach ww. uzgodnień do projektu zgłoszono szereg uwag, w tym również uwagi do części analitycznej projektu. Uwagi z przedmiotowego procesu uzgodnieniowego zostały przekazane do MRiT

(akta kontroli str. 29-30, 59)

W dniu 2 września 2020 r. Ministerstwo Rozwoju zawarło kolejną umowę na wykonanie (do dnia 31 października 2020 r.) usługi doradczo-konsultacyjnej, polegającej na wsparciu Ministerstwa w pracach nad przygotowaniem aktualizacji analiz scenariuszowych na potrzeby STGNK. Przedmiotem aneksu było sporządzenie finalnego raportu, zawierającego wyniki przeprowadzonych analiz scenariuszowych wraz ze: wskazaniem sektorowych wskaźników służących do monitorowania realizacji STGNK oraz określeniem ich poziomu do roku 2050, „mapą drogową” działań sektorowych i analizą źródeł finansowania transformacji.

Pierwotny termin wykonania powyższej usługi został w dniu 7 grudnia 2020 r. prolongowany do 15 grudnia 2020 r. Zmiana terminu nastąpiła z uwagi na

wydłużenie początkowego etapu projektu, obejmującego ustalenia założeń scenariuszy niskoemisyjnej transformacji, umożliwiających rozpoczęcie ich modelowania oraz dokonanie powiązanej analizy jakościowej. Etap ten trwał do drugiej połowy października 2020 r. z uwagi na: złożoność problematyki, spowolnienie prac przez epidemię, reorganizację ministerstwa, potrzebę uzgodnień międzyresortowych oraz „dynamiczne zmiany otoczenia zewnętrznego we wrześniu 2020 r.”

(akta kontroli str. 117-127)

Rada Ministrów w lutym 2021 r. zatwierdziła PEP2040. Na stronie internetowej [www.gov.pl](http://www.gov.pl) podano, że PEP2040 jest „kompasem dla przedsiębiorców, samorządów i obywateli w zakresie transformacji polskiej gospodarki w kierunku niskoemisyjnym.”

Minister Rozwoju i Technologii wyjaśnił<sup>35</sup>, że prace nad STGNK w 2021 r. obejmowały dostosowanie projektu do przyjętej PEP2040, a także do opublikowanego przez Komisję Europejską w lipcu 2021 r. pakietu Fit for 55, który miał na celu osiągnięcie przez Unię Europejską podwyższonego celu redukcyjnego. Zgodnie z ustaleniami z MKiŚ zweryfikowano również podejście odnośnie scenariuszy proponowanych w STGNK.

(akta kontroli str. 29-30, 60-63, 167-169)

W dniu 6 grudnia 2021 r. KE skierowała do Polski pismo administracyjne (Ares(2021)7523775), w którym wskazała na ciężący na Polsce obowiązek wynikający z art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1999 i podkreśliła znaczenie długoterminowych strategii państw członkowskich dla osiągnięcia unijnego celu neutralności klimatycznej do 2050 r. Ponadto służby Komisji przypomniały państwom członkowskim o ich obowiązku na posiedzeniach Komitetu ds. Zmian Klimatu w dniach 16 czerwca 2021 r. i 16 czerwca 2022 r. oraz na posiedzeniu Grupy ds. Europejskiej Polityki Klimatycznej w dniu 16 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 238-239)

Minister Rozwoju i Technologii wyjaśnił<sup>36</sup>, że w I kwartale 2022 r. planowano przekazać projekt do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych. W związku z wybuchem wojny w Ukrainie pojawiła się konieczność uzgodnienia dalszych działań i prac nad projektem z MKiŚ. Z uwagi na negatywne implikacje dla rynku energii i dla bezpieczeństwa energetycznego w Polsce wynikające z agresji Rosji na Ukrainę, MKiŚ zapowiedziało konieczność aktualizacji dokumentu PEP2040<sup>37</sup>. Minister wskazał, że z inicjatywy MRiT w dniu 9 maja 2022 r. odbyło się robocze spotkanie z przedstawicielami MKiŚ dotyczące określenia dalszych działań związanych z pracami nad PEP2040 oraz w konsekwencji nad projektem STGNK (jeden ze scenariuszy projektu STGNK bazuje na PEP2040). Przedstawiciele MRiT otrzymali wówczas roboczą informację, że w związku z sytuacją na rynku energii zakończenie aktualizacji PEP2040 zostało przewidziane do końca 2022 r. (ostatecznie termin ten nie został dotrzymany). Jednocześnie MKiŚ zapowiedziało przyspieszenie prac nad aktualizacją KPEiK zaplanowanych na 2023 r.

(akta kontroli str. 167-169)

<sup>35</sup> Pismo z 24 listopada 2022 r. znak DKT-V.0810.5.2022 - podpisane z upoważnienia przez Dyrektora Generalnego MRiT.

<sup>36</sup> Pismo z 24 listopada 2022 r. znak DKT-V.0810.5.2022 - podpisane z upoważnienia przez Dyrektora Generalnego MRiT.

<sup>37</sup> W marcu 2022 r. Rada Ministrów przyjęła Założenia do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040) – wzmocnienie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej.

W dniu 12 sierpnia 2022 r. Minister Rozwoju i Technologii skierował pismo<sup>38</sup> do Ministra Klimatu i Środowiska<sup>39</sup> celem uzgodnienia zasadności przekazania dokumentu do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych w jego obecnym brzmieniu.

W związku z brakiem odpowiedzi, MRiT ponownie zwróciło się do MKiŚ pismem z dnia 26 września 2022 r. - w sprawie przekazanego w sierpniu projektu STGNK. MRiT wskazało na zasadność rozpoczęcia procedury konsultacji i uzgodnień tego projektu za zgodą i wiedzą Ministra KiŚ.

Minister KiŚ w odpowiedzi na powyższe pisma poinformowała w dniu 21 października 2022 r., że przekazany projekt STGNK może stanowić zaproszenie do ogólnokrajowej debaty dotyczącej kierunku rozwoju, jaki Polska powinna przyjąć do realizacji w horyzoncie najbliższych kilkadziesiąt lat. Jednocześnie Minister KiŚ zwróciła także uwagę, że w części poświęconej finansowaniu nie wskazano kosztów operacyjnych, co może zaburzać obraz całościowego bilansu i korzyści. MKiŚ przekazało w trybie roboczym szczegółowe uwagi i uzupełnienia tego projektu z prośbą o ich uwzględnienie. Minister Rozwoju i Technologii wyjaśnił<sup>40</sup>, że w dniu 10 listopada 2022 r. uwagi MKiŚ zostały uwzględnione w projekcie dokumentu, a następnie rozpoczęto wewnątrzresortową procedurę akceptacji przedmiotowego projektu, której celem jest skierowanie projektu do dalszych prac w ramach Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 167-169, 224, 240-241)

Projekt STGNK datowany „2022” w wersji przesłanej do Ministra KiŚ, przy piśmie z 12 sierpnia 2022 r. został uzupełniony o uwagi MKiŚ. W kolejnej wersji tego projektu z 10 listopada 2022 r., na stronie tytułowej zawarto informację, z której wynika, że dokument został opracowany w MPiT we współpracy z MKiŚ.

Projekt STGNK określa scenariusze rozwoju polskiej gospodarki w sposób uwzględniający cele Unii Europejskiej i Porozumienia paryskiego w perspektywie do 2050 r. Projekt przedstawia możliwe ścieżki dojścia do celu głębokiej redukcji emisji oraz ich skutki dla systemu paliwowo-energetycznego, gospodarki jako całości, jej poszczególnych sektorów oraz gospodarstw domowych do 2050 r.

Analiza scenariuszowa przedstawiona w STGNK obejmuje dwa warianty transformacji do gospodarki zeroemisyjnej. I tak:

1) scenariusze realizacji założeń aktualnych dokumentów strategicznych i planistycznych - KPEiK oraz PEP2040 - które oddzielnie zakładają realizację celów i założeń oraz ekstrapolację trendów zawartych w dwóch obowiązujących dokumentach:

- scenariusz zgodny z założeniami KPEiK (cele do 2040 r. zgodne z KPEiK z rozszerzeniem do 2050 r.),
- scenariusz PEP2040” (cele do 2040 r. zgodne z PEP2040 z rozszerzeniem do 2050 r.);

2) scenariusze przyspieszonej transformacji, obejmują zakresem kilka scenariuszy, które odpowiadają dynamice redukcji emisji wynikającej z nowych ogólnounijnych celów klimatycznych i są zróżnicowane ze względu na dostępność opcji technologicznych oraz rynkowych:

- scenariusz transformacji technologii,
- scenariusz wydajności zasobowej,

<sup>38</sup> Znak pisma: DIP-IV.400.3.2022.

<sup>39</sup> Dalej Minister KiŚ.

<sup>40</sup> Pismo z 24 listopada 2022 r., znak DKT-V.0810.5.2022 - podpisane z upoważnienia przez Dyrektora Generalnego MRiT.

- scenariusz innowacji systemowych,
- scenariusz innowacji systemowych z importem wodoru.

Według wyjaśnień Dyrektora DIP<sup>41</sup> w każdym z tych scenariuszy uwzględnione są ogólne trendy, wspólne dla wszystkich wariantów budowy gospodarki neutralnej klimatycznie: poprawa efektywności energetycznej, wzrost udziału energii elektrycznej w strukturze finalnego zużycia energii, wykorzystanie zrównoważonych biopaliw, wzrost recyklingu i poprawa wydajności surowcowej, cyfryzacja, spadek kosztów technologii niskoemisyjnych, wzrost wydajności systemu transportowego.

Scenariusz PEP2040 oraz scenariusze przyspieszonej transformacji uwzględniają propozycje Komisji Europejskiej w zakresie celu redukcji emisji na 2030 r., które zostały przedstawione we wrześniu 2020 r. oraz przez Radę Europejską w grudniu 2020 r. oraz przez przyjętą w lutym 2021 r. PEP2040 r. (cel unijny na poziomie 55% redukcji emisji). Scenariusz KPEiK uwzględnia natomiast cel redukcji emisji na 2030 r. na poziomie 40%. Scenariusze te oparte są na wspólnych założeniach demograficznych i makroekonomicznych, np. relatywnie wysokiego, ale spowalniającego tempa wzrostu gospodarczego, zachowania zbliżonej do obecnej struktury PKB oraz dynamiki popytu na produkcję przemysłową, wzrostu przeciętnej powierzchni mieszkań oraz zmian demograficznych.

Według scenariuszy bazujących na obecnie obowiązujących dokumentach strategicznych i planistycznych (KPEiK, PEP2040) oraz branżowych trendach inwestycyjnych, Polska w roku 2050 będzie emitowała od około 58% do 76% gazów cieplarnianych mniej niż w roku 1990 (odpowiednio scenariusz KPEiK oraz scenariusz PEP2040). Scenariusze przyspieszonej transformacji wskazują na możliwość uzyskania redukcji znacznie głębszej, niż w przypadku scenariuszy KPEiK i PEP2040 – sięgającej 94% poziomu wyjściowego. Według projektu STGNK będzie to jednak wymagało podjęcia odmiennych wyborów inwestycyjnych, ponieważ będzie to możliwe tylko przy wielkoskalowym zastosowaniu zeroemisyjnych technologii wytwarzania energii. Pomimo tego, osiągnięcie zerowych emisji netto będzie w horyzoncie roku 2050 problematyczne ze względu na to, że ok. 10% emisji gazów cieplarnianych w Polsce pochodzi z sektorów najtrudniej poddających się dekarbonizacji (zwłaszcza rolnictwa). W projekcie wskazano jednocześnie, że, potencjał zrównoważenia resztkowych emisji przez pochłanianie jest ograniczony ze względu na malejący potencjał polskich lasów w zakresie pochłaniania dwutlenku węgla.

Dyrektor DIP wyjaśniła<sup>42</sup>, że rozporządzenie (UE) 2018/1999 w art. 15 określa zakres, jaki powinna obejmować tego typu strategia długoterminowa obejmująca perspektywę minimum 30 lat (czyli przynajmniej rok 2050). W związku z powyższym – według wyjaśnień Dyrektora DIP, nie obejmuje ona swoim zakresem szczegółowych zadań czy projektów, które mogłyby zostać sfinansowane ze środków EU ETS Dyrektor DIP wskazała, że Strategia wskazuje natomiast możliwe krajowe i unijne źródła finansowania transformacji do gospodarki neutralnej klimatycznie.

W projekcie STGNK przeprowadzono analizę europejskich (istniejących) i krajowych źródeł finansowania. Wśród krajowych źródeł - na łączną kwotę 222,4 mld zł - przewidziano między innymi finansowanie powyższej transformacji z przychodów z aukcji EU ETS na poziomie ok. 100 mld zł. Podano tam, że Polska w latach 2021-2030 może liczyć na ok. 46 mld EUR (200 mld PLN), z czego obecnie minimum 50% tej kwoty musi zostać wydatkowane na cele związane z ochroną klimatu.

<sup>41</sup> Pismo z 6 października 2022 r., znak DIP-IV.0810.01.2022 r.

<sup>42</sup> Pismo z 6 października 2022 r.; znak DIP-IV.0810.01.2022 r.

Dyrektor DIP wyjaśniła jednocześnie, że projekt strategii STGNK wypełnia założenia dla strategii transformacji do gospodarki niskoemisyjnej przewidzianej w SOR z 2017 r. Z kolei Minister Przedsiębiorczości i Technologii - w odpowiedzi na interpelację poselską nr 26415 skierowaną do Prezesa Rady Ministrów we wrześniu 2018 r. w sprawie prac nad strategią transformacji do gospodarki niskoemisyjnej wskazaną w SOR - wskazał, że sporządzenie dokumentu zostało zawieszono w związku z koniecznością przygotowania KPEiK. Stwierdził, że KPEiK w dużym stopniu odpowiada zakresem projektowi strategicznemu, który zakłada sporządzenie dokumentu identyfikującego działania niezbędne do osiągnięcia celów przekształcenia gospodarki w kierunku niskoemisyjnej.

(akta kontroli str. 32, 67-106 135-136)

Minister Rozwoju i Technologii wyjaśnił<sup>43</sup>, że konieczność dostosowania STGNK do PEP2040 była wynikiem oczekiwań MKiŚ oraz uzgodnień podjętych przez KSE. I tak w piśmie z grudnia 2019 r. (zawierającym uwagi do projektu do rozpatrzenia przez KSE w dniu 18 grudnia 2019 r.) MKiŚ wskazało na konieczność zagwarantowania spójności jej postanowień z nadrzędnymi dokumentami strategicznymi dla polityki energetyczno-klimatycznej Polski na najbliższe dziesięciolecie. W ramach ustaleń podjętych przez KSE na ww. posiedzeniu, MR zostało zobowiązane do zorganizowania spotkania uzgodnieniowego z resortami, które zgłosiły uwagi. W wyniku tego spotkania podjęto decyzję o zapewnieniu spójności STGNK z PEP2040. Następnie po zatwierdzeniu PEP2040 przez Radę Ministrów Dyrektor Departamentu Strategii Planowania Transformacji Klimatycznej MKiŚ w piśmie z 4 lutego 2021 r. m.in. potwierdziła konieczność zapewnienia spójności rekomendowanego scenariusza z PEP2040.

(akta kontroli str. 175-176, 183, 193-194)

W kwestii przeprowadzania przez ministra właściwego do spraw gospodarki analiz rozwiązań wdrożonych już w innych krajach (zawartych w analogicznych długoterminowych strategiach niskoemisyjności) Dyrektor DIP wyjaśniła<sup>44</sup>, że strategię muszą być dokumentami dostosowanymi do charakterystyki gospodarki danego Państwa członkowskiego. Wskazała także, że obowiązek opracowania dokumentu został nałożony równolegle na wszystkie Państwa członkowskie w tym samym czasie, zatem nie było możliwości dokonania analizy rozwiązań wdrożonych w innych krajach przy opracowaniu projektu

(akta kontroli str. 32-33)

W odniesieniu do działań zapewniających w Polsce poziom redukcji gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UE - Dyrektor DIP wyjaśniła<sup>45</sup>, że za prowadzenie polityki klimatycznej, w tym osiągnięcie celów redukcji emisji gazów cieplarnianych odpowiada minister właściwy do spraw klimatu. MRiT współpracuje na bieżąco w zakresie wypracowywania rozwiązań przyczyniających się do transformacji gospodarki w kierunku niskoemisyjnym. W ramach uzgodnień międzyresortowych były analizowane działania proponowane do wsparcia z programów: Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko oraz Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, a także z Funduszu Modernizacyjnego.

W kwestii sposobu, w jakim Polska prowadzi zintegrowane działania w ramach transformacji energetycznej do gospodarki niskoemisyjnej - gdy nadal nie ma

<sup>43</sup> Pismo z 19 stycznia 2023 r., znak DKT-V.0810.3.2021 - podpisane z upoważnienia przez Dyrektora Generalnego MRiT.

<sup>44</sup> Pismo z 6 października 2022 r.; znak DIP-IV.0810.01.2022 r.

<sup>45</sup> Pismo z 6 października 2022 r.; znak DIP-IV.0810.01.2022 r.

zatwierdzonego właściwego scenariusza - Minister Rozwoju i Technologii wyjaśnił<sup>46</sup>, że w zakresie transformacji energetycznej nadrzędnym krajowym dokumentem jest PEP2040, który wraz z KPEiK pozostaje we właściwości Ministra KiŚ. Zaznaczył, że zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska<sup>47</sup> działy administracji rządowej: „klimat”, „energia” oraz „środowisko” pozostają w zakresie właściwości tego Ministra.

(akta kontroli str. 20-35)

W dniu 29 września 2022 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wystosowała do Rządu RP zarzuty formalne, w których wskazała, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 15 ust 1 rozporządzenie (UE) 2018/1999. Wskazała, że Polska nie przedłożyła KE swojej długoterminowej (obejmującej 30-letnią perspektywę) strategii, spójnej z unijnym celem neutralności klimatycznej określonym w art. 2 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1119. KE w powyższym piśmie wezwała Rząd RP do przedstawienia uwag odnośnie tej kwestii w terminie dwóch miesięcy.

Komisja Europejska została poinformowana o stanie prac nad STGNK przez Ministra Rozwoju i Technologii w piśmie z 29 listopada 2022 r.<sup>48</sup> Minister wskazał na przyczyny przedłużających się procedur i prac nad projektem m.in. przygotowania bazy merytorycznej do Strategii, prace analityczne, uzgodnienia z innymi instytucjami, dostosowanie projektu PEP2040 oraz pakietu Fit for 55, opublikowanego przez KE w lipcu 2021 r., potrzeba uzgadniania dalszych działań i prac z MKiŚ w związku z prowadzoną aktualizacją PEP2040 z uwagi zmiany na rynku energii wynikające z wojny na Ukrainie. W konkluzji Minister Rozwoju i Technologii zwrócił się w imieniu Rządu RP o niepodejmowanie przez KE dalszych kroków w ramach postępowania w tej sprawie. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 24 stycznia 2023 r. KE nie przekazała uzasadnionej opinii w tym postępowaniu.

(akta kontroli str.177-178, 222, 238-239)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Działania związane z opracowaniem projektu Strategii Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie nie były prowadzone skutecznie. W efekcie nierzetelnej organizacji prac nad tym projektem Polska nie przekazała Komisji Europejskiej tego dokumentu, pomimo że upłynęły ponad trzy lata od daty, do której powinno nastąpić jego przedłożenie w Komisji Europejskiej, stosownie do postanowień art. 15 rozporządzenia (UE) 2018/1999 z 11 grudnia 2018 r. Komisja Europejska w związku z powyższym uchybieniem wystosowała do Rządu RP we wrześniu 2022 r. pismo zawierające zarzuty formalne.

Do opracowania projektu STGNK był obowiązany minister właściwy do spraw gospodarki na podstawie ustaleń z 2018 r., z ówczesnym Ministrem Środowiska. Zbyt późne rozpoczęcie prac przygotowawczych i ich długotrwałość spowodowały, że dopiero w lipcu 2019 r. został przeprowadzony przetarg na doradcę zewnętrznego wspierającego ministra właściwego do spraw gospodarki, a termin przedstawienia całości przedmiotu zamówienia został wyznaczony na 15 grudnia 2019 r., czyli na dwa tygodnie przed upływem terminu do przekazania Strategii do

<sup>46</sup> Pismo z 24 listopada 2022 r., znak DKT-V.0810.5.2022 - podpisane z upoważnienia przez Dyrektora Generalnego MRiT.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1949.

<sup>48</sup> Znak DSE-I.5131.31.2022.

KE. Jednocześnie NIK uwzględnia fakt, że w ramach prac nad STGNK istotne było podejmowanie przez resort gospodarki stałych uzgodnień z MKiŚ, w celu zapewnienia spójności tego projektu z KPEiK, stanowiącym dokument bazowy dla opracowania powyższego projektu. Przyjęcie KPEiK w ostatecznej wersji w dniu 18 grudnia 2019 r. faktycznie uniemożliwiło zatwierdzenie STGNK do końca 2019 r. Dodatkowo podjęcie ustaleń na posiedzeniu KSE, potwierdzone korespondencją z resortem środowiska, o konieczności uwzględnienia w projekcie STGNK założeń rządowego dokumentu nadrzędnego PEP2040, przyczyniło się do istotnego wydłużenia prac nad tą Strategią.

W opinii NIK biorąc jednak pod uwagę konieczność dostosowania STGNK do PEP2040 (zatwierdzonej w lutym 2021 r.), procedowanie nad Strategią powinno zakończyć się do końca 2021 r. zwłaszcza, że Komisja Europejska kilkakrotnie informowała Polskę w 2021 r. o oczekiwaniu wypełnienia powyższego obowiązku. Tymczasem projekt STGNK do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych MRiT był gotowy dopiero w I kwartale 2022 r. Ten termin nie został jednak dotrzymany, gdyż w wyniku negatywnych następstw dla rynku energii spowodowanych wojną na Ukrainie podjęto decyzję o aktualizacji rządowych dokumentów KPEiK i PEP2040.

Projekt STGNK wciąż pozostaje w fazie procedowania w MRiT, w związku z przeprowadzanymi w MKiŚ aktualizacjami powyższych strategicznych dokumentów rządowych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 24 stycznia 2023 r. projekt Strategii nie został jeszcze przedstawiony do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych. Planowany w MRiT termin przyjęcia STGNK przez Radę Ministrów został określony na III kwartał 2023 r.

W opinii NIK opracowanie ostatecznej wersji STGNK - w celu wypełnienia zobowiązania przez Polskę określonego w przepisach rozporządzenia (UE) 2018/1999 - mogło nastąpić, na podstawie rządowych dokumentów KPEiK i PEP2040 w wersji obowiązującej w 2021 r.. Ewentualne zmiany scenariuszy dochodzenia do gospodarki niskoemisyjnej w STGNK mogłyby być procedowane na następnym etapie, już po zatwierdzeniu aktualizacji w nadrzędnych dokumentach rządowych, na których opiera się ta Strategia. Ponadto NIK za nierzetelne uznaje niezrealizowanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki postanowień SOR z 2017 r. w zakresie przygotowania i wdrożenia w życie w 2019 r. strategii transformacji do gospodarki niskoemisyjnej, jako jednego z kluczowych wykonawczych projektów SOR.

Aktualnie Polska (od dwóch lat) jest w czwartym okresie rozliczeniowym (2021-2030), a nadal nie ma przyjętej stosownej wykonawczej strategii do realizacji. Na koniec tego okresu tj. 2030 r., Polska powinna osiągnąć redukcję -7 % dla non ETS w stosunku do roku 2005, a liczba uprawnień do emisji dostępna na aukcjach co roku ulega zmniejszeniu.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Minister właściwy do spraw gospodarki nie zapewnił wypełnienia obowiązku opracowania projektu krajowej strategii gospodarki niskoemisyjnej, przepisów terminie wskazanym w rozporządzeniu (UE) 2018/1999. Projekt ten miał być przedłożony Komisji Europejskiej do dnia 1 stycznia 2020. W opinii NIK przesłanie tej Strategii do KE – biorąc pod uwagę opóźnione rozpoczęcie procedowania nad jej projektem i uzgodnioną z resortem klimatu konieczność uwzględnienia założeń przyjętych w lutym 2021 r. dokumentu rządowego PEP2040 wynikającą z nadzwyczajnej sytuacji na rynku energii, jaka wynikła w związku z agresją Rosji na Ukrainę - powinno zakończyć się najpóźniej do końca 2021 r. Komisja Europejska kilkakrotnie informowała Polskę o oczekiwaniu wypełnienia powyższego obowiązku w 2021 r. Tymczasem do przekazania projektu STGNK do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych MRiT było gotowe dopiero w I kwartale



2022 r. Ten termin nie został jednak dotrzymany, gdyż w MRiT podjęto decyzję o oczekiwaniu na przeprowadzenie w resorcie klimatu aktualizacji rządowych dokumentów nadrzędnych (KPEiK, PEP2040), które mają zasadniczy wpływ na kształtowanie działań o charakterze strategicznym w obszarach jakie obejmuje swym zakresem STGNK.

Brak zatwierdzonej Strategii i nieprzekazanie jej do KE spowodowało we wrześniu 2022 r. wszczęcie procedury postępowania formalnego wobec Polski, zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

Niezależenie od niewypelnienia przez Polskę obowiązku wynikającego z przepisów unijnych – Polska nadal nie posiada zatwierdzonego dokumentu wykonawczego w zakresie dochodzenia do gospodarki niskoemisyjnej, przewidzianego w SOR z 2017 r., który wskazywałby przedsiębiorcom i obywatelom, w jaki sposób będą uczestniczyć w powyższej transformacji w dążeniu do osiągnięcia złożonej redukcji dla non ETS.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Niezwłoczne opracowanie STGNK w celu przyjęcia jej przez Radę Ministrów, a następnie przedłożenie KE.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 6 kwietnia 2023 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś  
/---/