



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KGP.430.6.2024

Nr ewid. 12/2025/P/24/013/KGP

Informacja o wynikach kontroli

WYKORZYSTANIE POTENCJAŁU HYDROENERGETYCZNEGO W ELEKTROENERGETYCE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektora Departamentu Gospodarki
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Jakub Niemczyk

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, wrzesień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. Wprowadzenie	8
2. Ocena ogólna	11
3. Synteza	13
4. Wnioski	17
5. Ważniejsze wyniki kontroli.....	18
5.1. Warunki rozwoju sektora hydroenergetyki.....	18
5.1.1. Identyfikacja barier w rozwoju hydroenergetyki.....	19
5.1.2. Likwidowanie utrudnień w rozwoju hydroenergetyki.....	28
5.1.3. Realizacja zadań wynikających ze strategii rządowych, programów pomocowych i planów działania.....	35
5.2. Realizacja zadań zwiększających potencjał hydroenergetyki w elektroenergetyce.....	42
5.2.1. Realizacja zadań przez PGW WP	42
5.2.2. Realizacja zadań przez spółki z Grupy Kapitałowej PGE	52
6. Załączniki	55
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	55
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek	57
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	62
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	77
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	81

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

budowle lub obiekty piętrzące budowle umożliwiające stałe lub okresowe piętrzenie wód powierzchniowych ponad przyległy teren lub naturalny poziom zwierciadła wód (art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.)

dyrektywa 2009/28/WE dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, str.16, ze zm.)

dyrektywa REDII dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82, ze zm.)

ESP elektrownia szczytowo-pompowa – wyodrębniony zespół urządzeń wraz z obiektami powiązanymi z nimi technicznie lub funkcjonalnie dokonujący przemiany energii elektrycznej w energię potencjalną wody pompowanej do zbiornika górnego, a następnie przemiany energii potencjalnej wody magazynowanej w zbiorniku górnym na skutek wypompowania do tego zbiornika lub na skutek dopływu naturalnego w energię elektryczną w wyniku spuszczenia tej wody do zbiornika dolnego – art. 2 pkt 1 *ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych*

EW elektrownia wodna

GK Grupa Kapitałowa

Hydroenergetyka energia wód i jej przetwarzanie na energię mechaniczną i elektryczną przy użyciu silników wodnych (turbiny wodnych) i hydrogeneratorów w siłowniach wodnych (np. w młynach) oraz elektrowniach wodnych, a także innych urządzeń

Hydroenergia energia mechaniczna wód z wyłączeniem energii uzyskiwanej z pracy pompowej w elektrowniach szczytowo-pompowych lub elektrowniach wodnych z członem pompowym – art. 2 pkt 12 *ustawy o OZE*

KPD *Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, dokument przygotowany przez Ministra Gospodarki przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2010 r. (z uzupełnieniem z dnia 2 grudnia 2011 r.)

- KPEiK** Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030 został opracowywany na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2019 r.)
- KSE** Krajowy System Energetyczny – funkcjonujący w Polsce zbiór urządzeń przeznaczonych do wytwarzania, przesyłu, rozdziału, magazynowania i użytkowania energii elektrycznej, połączonych ze sobą funkcjonalnie w system umożliwiający realizację dostaw energii elektrycznej na terenie kraju w sposób ciągły i nieprzerwany
- KE** Komisja Europejska
- MAP** Ministerstwo Aktywów Państwowych
- MEW** małe elektrownie wodne – w Polsce nie ma ustawowej definicji i zazwyczaj do tej kategorii zalicza się instalacje o łącznej mocy nie przekraczającej 5 MW, jednak w większości krajów europejskich tak określane są obiekty, których moc instalowana jest mniejsza lub równa 10 MW (na potrzeby kontroli przyjęto, że MEW to elektrownie wodne o łącznej mocy od 1 do 10 MW)
- Minister** działem administracji państwowej *energia* kierowali kolejno Minister Energii od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r., Minister Aktywów Państwowych od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r., Minister Klimatu od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r., Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r.
- Ministerstwo** urząd obsługujący ministra do spraw energii: od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r. było Ministerstwo Energii, od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. – Ministerstwo Aktywów Państwowych, od 21 marca 2020 r. do 5 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu, a od 6 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska
- MKiŚ** Ministerstwo Klimatu i Środowiska
- NFOŚiGW** Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- OSR** Ocena Skutków Regulacji
- OZE** odnawialne źródła energii – odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerothermalną, energię geothermalną, energię hydrothermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otoczenia, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego, biometanu, biopłynów oraz z wodoru odnawialnego – art. 2 pkt 22 *ustawy o OZE*

PEP 2030	Polityka Energetyczna Polski do 2030 r. – dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. i ogłoszony obwieszczeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. nr 2 poz. 11); stracił moc z dniem 10 marca 2021 r.
PEP 2040	Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. – dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 2 lutego 2021 r. i ogłoszony obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. poz. 264)
PGE	PGE Polska Grupa Energetyczna SA
PGW WP	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
PGW WP RZGW	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.)
Prawo energetyczne	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r., poz. 266, ze zm.)
Prawo wodne	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.)
Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.)
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
SP	Skarb Państwa
Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju,	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (M. P. poz. 260)
SOR	
System FIT/FIP	system wsparcia wytwórców energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w małej instalacji lub mikroinstalacji, wykorzystujących do wytworzenia energii elektrycznej wyłącznie biogaz, hydroenergię albo biomasę i polegający na sprzedaży sprzedawcy zobowiązanemu albo wybranemu podmiotowi niewykorzystanej, a wprowadzonej do sieci energii elektrycznej, po stałej cenie zakupu, obliczonej zgodnie z art. 70e z uwzględnieniem art. 70d ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm.)

system FIT (z ang. *feed-in-tariff*) przeznaczony jest dla wytwórcy energii elektrycznej w instalacji o mocy mniejszej niż 500 kW i polega na uzyskaniu przez wytwórcę uprawnienia do zawarcia ze sprzedawcą zobowiązanym umowy sprzedaży energii elektrycznej po stałej cenie, która stanowi 90 % ceny referencyjnej

system FIP (z ang. *feed-in-premium*) przeznaczony jest natomiast dla wytwórcy energii elektrycznej w instalacji o mocy nie mniejszej niż 500 kW i nie większej niż 2,5 MW (także o mocy mniejszej niż 500 kW w przypadku zadeklarowania sprzedaży niewykorzystanej energii podmiotowi innemu niż sprzedawca zobowiązany) i polega na dopłatach do ceny rynkowej, czyli pokryciu 90 % wartości tzw. ujemnego salda, które stanowi różnicę między ogłoszoną dla danej instalacji ceną referencyjną i rynkową średnią wartością sprzedaży energii elektrycznej

URE Urząd Regulacji Energetyki

ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2025 poz. 265)

ustawa o NIK Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)

ustawa o OZE ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm.)

ustawa o rynku mocy ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2131)

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

ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2019 r. ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1524, ze zm.)

ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2021 r. ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1873)

ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2023 r. ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1762, ze zm.)

ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2024 r. ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1847)

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wsparcie rozwoju hydroenergetyki oraz realizowane inwestycje zapewniły jej efektywne wykorzystanie w energetyce?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zapewniono warunki rozwoju hydroenergetyki?
2. Czy prawidłowo i gospodarnie realizowano inwestycje zwiększające potencjał hydroenergetyki?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Klimatu i Środowiska
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej (w Krakowie i we Wrocławiu),
Polska Grupa Energetyczna SA

Okres objęty kontrolą

Lata 2017–2024 (I połowa), z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie

Woda jest jednym z alternatywnych, ekologicznych i naturalnych źródeł energii powszechnie wykorzystywana do produkcji energii elektrycznej¹. Wytworzona w ten sposób energia wpływa na zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska i pozwala zaoszczędzić paliwa naturalne. Niektóre typy elektrowni mogą również stanowić zabezpieczenie przeciwpowodziowe, a także magazyny energii. Najpowszechniejszą metodą pozyskania energii wodnej jest wykorzystanie wód śródlądowych, w tym przypadku rzek oraz stałych zbiorników wodnych. Ze względu na płaskie ukształtowanie terenu Polski i stosunkowo małe opady w naszym kraju wykorzystanie energetyki wodnej do produkcji energii elektrycznej jest na niezbyt wysokim poziomie. Najlepszymi obszarami dla rozwoju energetyki wodnej w Polsce są południowe i północne jej części. W *Informacji o gospodarowaniu wodami za lata 2020–2021*² podano, że w Polsce nadal istnieje około 14 tys. budowli i urządzeń piętrzących, przy czym zaledwie kilka procent z nich wykorzystywanych było na cele energetyczne.

Szacuje się³, że w latach 2020–2023 udział energetyki wodnej w produkcji energii elektrycznej wynosił w Polsce około 1,5 %. Łączny teoretyczny potencjał hydroenergetyczny polskich rzek określono na 23,05 TWh/rok, z czego potencjał techniczny wynosił około 13,7 TWh/rok. Na dorzecze rz. Wisły przypadało 68,0 % tego potencjału, na dorzecze rz. Odry – 17,6 %, a na pozostałe rzeki – 14,4 %. W 2020 r. działały 782 elektrownie wodne, a w 2023 r. – 809. W latach 2020–2023 liczba elektrowni wodnych o mocy

¹ W elektrowniach wodnych pozyskiwanie energii jest procesem dość prostym i opiera się na zamianie energii potencjalnej w energię kinetyczną płynącej wody, która z dużą prędkością trafia do turbiny, powodując obrót jej łopat. Energia kinetyczna jest zamieniana w energię mechaniczną. Dalej trafia ona do generatora, który przekształca ją w energię elektryczną. Ostatnim elementem procesu produkcji energii elektrycznej w elektrowni wodnej jest przekazanie wytworzonego prądu do sieci elektroenergetycznej.

² Zgodnie z art. 353 ust. 2 *Prawa wodnego* minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przekłada Sejmowi RP co dwa lata, w terminie do 31 sierpnia *Informację o gospodarowaniu wodami*.

³ Dane pochodzą z informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2020–2021 oraz w latach 2022–2023 przedstawionych Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na podstawie art. 353 ust. 2 *Prawa wodnego*:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A6C398FDDC4A671DC12588B1002E49DB/%24File/2554.pdf> (str. 60–61) oraz

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/F79355AFFC11FCA6C1258B9500315399/%24File/645.pdf> (str. 59–60).

do 1 MW (MEW) stanowiła 83–90 % wszystkich elektrowni wodnych. W ww. okresie funkcjonowało 16 elektrowni wodnych o mocy powyżej 5 MW.

Biorąc pod uwagę średnią produkcję energii w istniejących elektrowniach wodnych wykorzystywano jedynie około 15 % krajowego potencjału technicznego, podczas gdy zasoby hydroenergetyczne w krajach europejskich były wykorzystywane w 50 %.

Uzasadnieniem do podjęcia kontroli było nieprzeprowadzenie dotychczas kompleksowej oceny krajowego potencjału hydroenergetyki, a dostępne dane pozwalały szacować, iż jest ponad tysiąc lokalizacji o korzystnych warunkach technicznych i ekonomicznych. W SOR jako jeden z projektów strategicznych wskazano wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego (jako zwiększenie wykorzystania i rozwój hydroenergetyki poprzez eliminację barier administracyjnych, rozwój przemysłu wytwarzającego urządzenia na potrzeby energetyki wodnej oraz zagospodarowanie lub odbudowę istniejących piętrzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej). W PEP 2040 w celu szczegółowym 6 założono rewitalizację piętrzeń wodnych mającą doprowadzić do zwiększenia progów wodnych i tym samym do rozwoju energetyki wodnej. Natomiast elektrownie szczytowo-pompowe pozwalają na magazynowanie energii z wykorzystaniem naturalnych zbiorników wodnych. Magazyny energii są z kolei zabezpieczeniem krajowego systemu elektroenergetycznego, a także gwarantem sprawnego działania sektora elektroenergetycznego, w którym przybywa coraz więcej OZE zależnych od warunków klimatycznych. Analiza dostępnych informacji wskazywała na nieskuteczność działań w zakresie rozwoju hydroenergetyki.

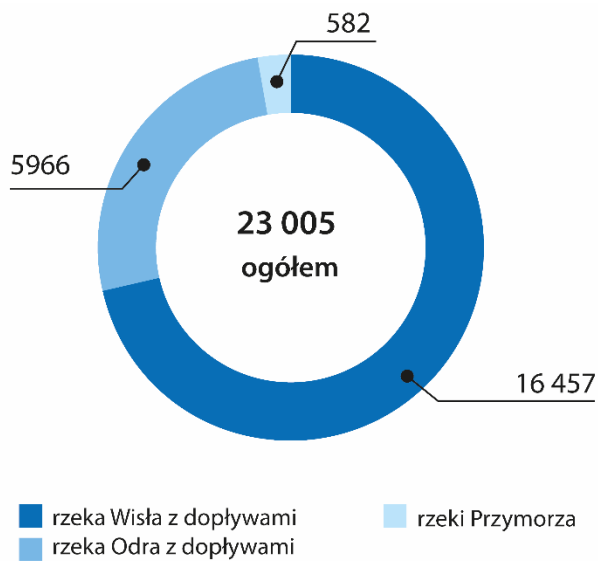
W kontroli założono, że wartością dodaną będzie rozpoznanie słabości systemu wykorzystania potencjału hydroenergetycznego.

Według danych za 2023 r. udział odnawialnych źródeł energii w UE wynosił 43 % wytwarzanej energii elektrycznej netto, a udział energii z siły wody 12 % całości wytwarzanej energii⁴.

Infografika nr 1

⁴ Energie in Europa. Handlungsempfehlungen der deutschen Energiewirtschaft für die Legislaturperiode 2024–2029, Bunderverband der Energie- und Wasserwirtschaft, (Związek niemieckiej branży energetycznej i gospodarki wodnej) 2024. (BDEW_Broschüre_Energie_in_Europa.pdf).

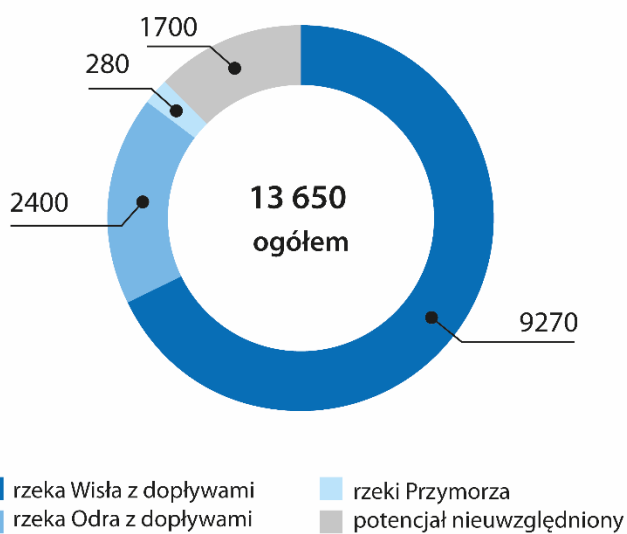
Teoretyczne zasoby hydroenergetyczne w Polsce w GWh/rok



Źródło: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/F79355AFFC11FCA6C1258B9500315399/%24File/645.pdf>

Infografika nr 2

Techniczne zasoby hydroenergetyczne w Polsce w latach 2020–2023 w GWh/rok



Źródło: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/F79355AFFC11FCA6C1258B9500315399/%24File/645.pdf>

2. OCENA OGÓLNA

**Nie zapewniono
istotnego zwiększenia
wykorzystania
hydroenergetyki
w bilansie
energetycznym Polski**

W okresie objętym kontrolą potencjał hydroenergetyczny w polskim systemie energetycznym wzrastał, choć pomimo zintensyfikowania działań od 2018 r. nadal jego wykorzystanie nie było wystarczające.

Minister nie zapewnił pełnej realizacji projektu strategicznego dotyczącego wykorzystania potencjału hydroenergetycznego, wskazanego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Nie podjął całościowych działań na rzecz zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce. Nie zapewnił sobie kompletnej wiedzy o potencjale hydroenergetyki, w tym o możliwościach wykorzystania piętrzeń wodnych w elektroenergetyce i rozwoju elektrowni szczytowo-pompowych. Nadal istniały utrudnienia o charakterze administracyjno-prawnym, niesprzyjające rozwojowi hydroenergetyki. Znikoma liczba piętrzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa pozostawała zagospodarowana na cele energetyczne.

Przedsięwzięcia inwestycyjne w zakresie zwiększenia hydroenergetycznych mocy wytwórczych nie były realizowane skutecznie. Trwające wiele lat procesy przygotowania i realizacji poszczególnych inwestycji oraz zmiany podmiotów odpowiedzialnych za te inwestycje powodowały konieczność poniesienia dodatkowych kosztów. Badanie wybranej próby wydatków poniesionych w badanych inwestycjach: EW Świnna Poręba, EW Malczyce i ESP Młoty nie wykazało niegospodarności.

Przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w zakresie zwiększenia wykorzystania hydroenergii w energetyce nie były w pełni adekwatne do istniejących możliwości. PGW WP realizowało inwestycje bez przygotowanego programu rozwoju energetyki wodnej. W okresie objętym kontrolą PGW WP sfinalizowało budowę dwóch elektrowni wodnych co istotnie zwiększyło: moc zainstalowaną elektrowni wodnych pozostających w zarządzie tego podmiotu (o 95,1 %) oraz produkcję energii elektrycznej (o 165,3 %). Nie zrealizowano jednak trzech przedsięwzięć modernizacyjnych, a ich niskie zaawansowanie stwarzało ryzyko nieukończenia ich w zaplanowanym terminie i konieczność wdrożenia planów naprawczych.

PGW WP nie podjęło działań mogących zwiększyć wykorzystanie udostępnianych stopni wodnych poprzez ich dzierżawę. Nie przeprowadziło w tym zakresie analizy wpływu stawek

przyjętych przy bezprzetargowym udostępnianiu obiektów piętrzących do możliwości finansowych inwestorów. Analiza taka mogłaby przyczynić się do dostosowania stawek w celu zwiększenia zainteresowania przedsiębiorców korzystaniem z tych obiektów i jednocześnie do wzrostu przychodów PGW WP z tego tytułu.

Zadania modernizacji i budowy nowych mocy wytwórczych energii elektrycznej wykorzystujących wodę realizowane przez PGE Polska Grupa Energetyczna SA, również nie były prowadzone w pełni skutecznie. Jedyne kluczowe przedsięwzięcie, tj. budowa elektrowni szczytowo-pompowej Młoty o mocy zainstalowanej 1050 MW było we wrześniu 2024 r. we wstępnej fazie przedsięwzięcia, z opóźnieniem o około dwa lata. Opóźnienie to stwarza ryzyko nieopłacalności inwestycji, w związku z dezaktualizacją przyjętego modelu finansowego.

Spółki w GK PGE prowadziły w dziewięciu swoich elektrowniach 18 zadań modernizacyjnych i remontów. Ukończono 12 przedsięwzięć w sześciu elektrowniach. Nie zostały zakończone inwestycje w sześciu elektrowniach wodnych. W trzech elektrowniach wodnych przyczynią się one do zwiększenia średniorocznej produkcji energii elektrycznej.

3. SYNTEZA

Minister nie zapewnił pełnej realizacji celów określonych w SOR

Minister nie zapewnił pełnej realizacji projektu strategicznego pn. *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego*, określonego w SOR w obszarze Energia oraz wskazanego w PEP 2040. Celem projektu było zwiększenie wykorzystania hydroenergetyki poprzez eliminację barier administracyjnych w obszarze inwestycji w zakresie hydroenergetyki, rozwój przemysłu wytwarzającego urządzenia na potrzeby energetyki wodnej oraz zagospodarowanie lub odbudowę istniejących piętrzeń będących własnością Skarbu Państwa na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej. W celu usuwania powyższych barier wprowadzano usprawnienia realizacji inwestycji w zakresie OZE (w tym hydroenergii) poprzez nowelizacje przepisów *ustawy o OZE*. Jednak miernik ustalony w OSR do projektu *ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* dotyczący powstania 130 nowych MEW na koniec 2020 r. nie został osiągnięty, gdyż powstało jedynie 27 EW, tj. 20% planowanych. Z kolei dla celu polegającego na zwiększeniu wykorzystania budowli piętrzących należących do SP nie została wskazana wartość miernika ani termin jego osiągnięcia, a liczba udostępnionych w latach 2018-2023 budowli była niższa, niż 0,3% szacowanej liczby obiektów mogących stanowić lokalizację dla mikro i małych EW (8 tys.). Dla określonych celów wynikających z projektu strategicznego Minister zatem nierzetelnie określił założenia i szacował efekty. W konsekwencji nie posiadał wiedzy o skuteczności zastosowanych mechanizmów służących realizacji projektu.

Uzyskano wskaźniki były niższe niż zaplanowano w KPEiK

Nie osiągnięto wielkości wskaźników zaplanowanych na 2020 r. w KPEiK w zakresie średniorocznej mocy osiągalnej netto i produkcji energii elektrycznej. Realizacja wskaźników była na poziomie odpowiednio 95,8 % i 87,5 %.

Częściowo zrealizowano cele określone w KPD

Zaplanowany przez Ministra w KPD wskaźnik dotyczący zwiększenia w latach 2017-2020 mocy zainstalowanej elektrowni wodnych został osiągnięty (o wartości 2,8-krotnie wyższej od założonej). Nie nastąpił natomiast wzrost produkcji energii elektrycznej. W 2020 r. produkcja zmniejszyła się porównaniu do 2017 r. o 388,2 GWh (zaplanowano wzrost o 466 GWh).

Nierzetelne działania Ministra w zakresie rozpoznania potencjału hydroenergetyki

Minister nie zapewnił opracowania kompleksowej analizy uwzględniającej wszystkie najistotniejsze dla oceny potencjału hydroenergetyki elementy, tj. wykorzystanie piętrzeń wodnych w elektroenergetyce i rozwój elektrowni szczytowo-pompowych. Nie dysponował również analizą w zakresie możliwości wykorzystania potencjalnych obiektów wodnych w energetyce, wykonaną w czerwcu 2020 r. przez Instytut OZE sp. z o.o. na zlecenie PGW WP.

**Nieusunięcie części
barier utrudniających
rozwój hydroenergetyki**

Minister dysponował opracowaniami identyfikującymi bariery i zawierającymi wnioski co do koniecznej interwencji w obszarze hydroenergetyki. Na ich podstawie Minister wprowadzał usprawnienia w procedurach administracyjnych związanych z usuwaniem utrudnień, mogących ograniczać wzrost pozyskiwania energii z energii wody i ułatwiających prowadzenie procesu inwestycyjnego w zakresie elektrowni wodnych. Likwidacja barier o charakterze administracyjno-prawnym nastąpiła przede wszystkim w drodze zmian wprowadzonych do *ustawy o OZE* i wejścia w życie z dniem 30 czerwca 2023 r. *ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących*. Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 9 września 2024 r. nie wdrożono systemu wsparcia dla instalacji zmodernizowanych, określonego *ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2023 r.* Działania na rzecz wdrożenia systemu Minister zainicjował w 2018 r., by następnie zawiesić je w 2020 r. i ponownie wznowić w 2021 r.

**Brak współpracy
z ministrem
właściwym do spraw
gospodarki wodnej
w celu usunięcia
barier rozwoju MEW**

Jedną z przyczyn nieskutecznego nieusunięcia barier rozwoju małej energetyki wodnej pozostawał brak skutecznych regulacji w zakresie udostępniania inwestorom urządzeń piętrzących będących własnością Skarbu Państwa. Z analiz prowadzonych przez podmioty prowadzące działalność w sektorze hydroenergetyki wynikało, że realizacja inwestycji w MEW byłaby rentowna, gdyby opłata roczna za bezprzetargowe użytkowanie budowli piętrzącej nie przekraczała 6–7 % wartości przychodów netto z tytułu wyprodukowanej energii elektrycznej. PGW WP udostępniając w tym trybie obiekty wodne stosowało minimalną stawkę 7 % wartości tych przychodów, która była jednocześnie maksymalną stawką, przy której inwestycja była opłacalna. W latach 2018–2023 PGW WP udostępniło jedynie 22 takie obiekty. Brak współpracy między ministrami: właściwym do spraw gospodarki wodnej i właściwym do spraw klimatu w obszarze wynikającym z art. 128 ust. 4a pkt 2 *ustawy o OZE* w zakresie opracowywania rozwiązań na rzecz funkcjonowania i rozwoju małej energetyki wodnej i monitorowania funkcjonowania tych rozwiązań był jedną z przyczyn nieusunięcia bariery dotyczącej braku efektywnych zasad udostępniania inwestorom piętrzeń wodnych. Ścisła współpraca i uzgodnienia obszarów leżących w kompetencjach obu ministrów były kluczowe dla rozwoju i funkcjonowania małej energetyki wodnej.

**PGW WP
nie wykorzystało
wszystkich możliwości
zwiększenia
wykorzystania
hydroenergetyki**

Podejmowane przez PGW WP działania na rzecz zwiększenia wykorzystania hydroenergetyki w energetyce nie były w pełni skuteczne. Pomimo zwiększenia mocy zainstalowanej elektrowni wodnych pozostających w dyspozycji PGW WP o 95,1 % i produkcji energii elektrycznej o 165,3 % nie skorzystano ze wszystkich możliwości zwiększenia wykorzystania stopni wodnych na cele energetyczne.

PGW WP nie opracowało dokumentu określającego program rozwoju energetyki wodnej. Na konieczność opracowania tego programu wskazywały plany działania PGW WP na 2019 r. i na 2020 r. Fakt nieopracowania programu spowodował, że PGW WP nie posiadało strategicznego dokumentu, który oprócz lokalizacji inwestycji w zakresie hydroenergetyki i koncepcji ekonomiczno-technicznych zawierałby zarówno ryzyka, związane z realizacją danej inwestycji, jak i sposób zmniejszenia prawdopodobieństwa ich wystąpienia, a także opis funkcjonujących systemów wsparcia oraz możliwości pozyskania środków finansowych na realizację tych przedsięwzięć. PGW WP nie podjęło też działań mogących zwiększyć wykorzystanie udostępnianych stopni wodnych poprzez ich dzierżawę.

PGW WP ukończyło budowę EW Świnna Poręba i EW Malczyce, po długotrwałych procesach inwestycyjnych

Zakończone w okresie objętym kontrolą inwestycje pozwoliły na zwiększenie mocy zainstalowanej elektrowni wodnych będących w zarządzie PGW WP o 15 387 MW (z 16 172 MW do 31 559 MW). Było to jednak wynikiem oddania do użytkowania dwóch elektrowni: Świnna Poręba (o mocy zainstalowanej 4,610 MW) i Malczyce (o mocy zainstalowanej 10,665 MW). Były one zrealizowane jako inwestycje współtowarzyszące zlokalizowane na piętrzeniach wodnych, tj. na zbiorniku i stopniu wodnym, których budowa trwała odpowiednio ponad 30 i 23 lat. W wyniku oddania do użytkowania obu elektrowni nastąpił znaczący wzrost produkcji energii elektrycznej z 43 263,103 MWh do 114 777,850 MWh oraz przychodów ze sprzedaży energii elektrycznej z 9 589,4 tys. zł do 58 266,1 tys. zł. Inwestycje te były prowadzone przez wiele lat i brak ich zakończenia generował dodatkowe koszty. Przykładowo w trakcie budowy EW Malczyce opóźnienia prowadzonych robót na stopniu wodnym przełożyły się na opóźnienie w realizacji umowy z 2005 r. na wyposażenie elektrowni. W konsekwencji poniesiono dodatkowe koszty na kwotę 30 848,4 tys. zł, które związane były ze zmianami technologicznymi, zapewnieniem gwarancji, utrzymaniem w pełnej sprawności już zakupionych i odebranych elementów, czy też przywrócenia im nowych walorów techniczno-użytkowych. Zaawansowanie obecnie realizowanych trzech inwestycji polegających na modernizacji EW: Myłof, Rogów Opolski i Bydgoszcz/Czersko Polskie stwarza ryzyko ich nieukończenia w zaplanowanym terminie i konieczność wdrożenia planów naprawczych.

Opóźnienie budowy ESP Młoty stwarza ryzyko nieopłacalności inwestycji dla PGE

W GK PGE w latach 2017–2024 prowadzona była budowa jednej elektrowni (za pośrednictwem spółki celowej) oraz modernizacje istniejących mocy wytwórczych, jednak działania te nie były w pełni skuteczne.

W wyniku czynników częściowo niezależnych budowa ESP Młoty została opóźniona o około dwa lata w stosunku do harmonogramu. Przesunięcie terminu stwarza ryzyko jej nieopłacalności. Analiza opłacalności inwestycji

wskazywała, że rentowność tego przedsięwzięcia będzie zapewniona dzięki uzyskaniu przychodów z rynku mocy. Jednak ostatnia aukcja główna rynku mocy na okres dostaw przypadający w 2030 r. zaplanowana została na 2025 r. Uruchomienie elektrowni (wprowadzenie pierwszej energii do sieci) w 2032 r., tj. dwa lata po rozpoczęciu okresu dostaw, naraża dostawcę mocy na konieczność zapłaty kary za niewywiązanie się z warunków umowy mocowej i jednocześnie pozbawia Spółkę przychodów z tego tytułu. W studium wykonalności z 31 maja 2023 r. jako krytyczny czynnik ryzyka uznano zmianę wielkości przychodów z tytułu rynku mocy. Oszacowano, że spadek przychodów powyżej 23,2 % spowoduje nieopłacalność inwestycji. PGE podjęła wprawdzie działania rekomendowane przez wykonawcę studium wykonalności i przekazała do MKiŚ propozycję przepisów zmieniających *ustawę o rynku mocy* zawierającą rozwiązania umożliwiające realizację inwestycji w ESP, w tym możliwość wydłużenia okresu obowiązywania kontraktów mocowych dla technologii niskoemisyjnych o dodatkowe sześć lat, lecz MKiŚ nie zainicjowało procesu legislacyjnego w tym przedmiocie.

Na opóźnienia w budowie ESP Młoty w stosunku do harmonogramu wpływ miała niemożność podjęcia decyzji korporacyjnych wyrażających zgodę na zawarcie umowy z doradcą technicznym i doradcą środowiskowym. Było to m.in. konsekwencją przedłużającej się rejestracji nowej umowy spółki (po objęciu udziałów przez NFOŚiGW), ustanowienia nowego organu nadzoru (Rady Nadzorczej), braku właściwej reprezentacji spółki celowej (zwiększenie minimalnego składu Zarządu). Z powodu wyżej wymienionych opóźnień harmonogram projektu zawarty w studium wykonalności stracił na aktualności.

Spółki GK PGE w kontrolowanym okresie prowadziły w dziewięciu elektrowniach wodnych 18 inwestycji modernizacyjnych, z których 12 (w sześciu EW) zostało zakończonych. Nie zwiększyły one ich mocy zainstalowanej ani średniej rocznej produkcji energii elektrycznej. Trzy niezakończone inwestycje przyczynią się do zwiększenia mocy zainstalowanej (w trzech z sześciu modernizowanych EW).

**Badanie wybranych
wydatków
nie wykazało
niegospodarności**

Badanie wydatków na wybranych losowo próbach w odniesieniu do trzech szczegółowo badanych inwestycji (EW Świnna Poręba, EW Malczyce i ESP Młoty) na łączną kwotę 35 483,4 tys. zł nie wykazało niegospodarności. Pomimo kilku przypadków zwłoki w zapłacie należności związanych z budową EW Malczyce wykonawca nie wystąpił o zapłatę odsetek od nieterminowo regulowanych płatności.

4. WNIOSKI

Minister Klimatu i Środowiska

Wyniki kontroli wskazały na konieczność:

- 1) Podjęcia współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej w zakresie opracowania rozwiązań na rzecz funkcjonowania i rozwoju małej energetyki wodnej i monitorowania tych rozwiązań.
- 2) Ustalenia dla projektu strategicznego *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego* mierników adekwatnych do założonych celów wraz z przyporządkowanymi im wartościami i terminami ich osiągnięcia.
- 3) Podjęcia działań w celu określenia potencjału hydroenergetycznego posiadanych budowli piętrzących.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej

Wyniki kontroli wskazały na konieczność:

- 1) Opracowania *Programu rozwoju energetyki wodnej*, zawierającego ryzyka związane z realizacją danej inwestycji i możliwości jej finansowania.
- 2) Podjęcia skutecznych działań w celu uzyskania wsparcia finansowego dla elektrowni Malczyce w ramach rynku mocy.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. WARUNKI ROZWOJU SEKTORA HYDROENERGETYKI

Niepełna realizacja zadań zmierzających do rozwoju sektora hydroenergetyki w okresie 2017 r. – I połowa 2024 r.

W okresie objętym kontrolą Minister wykonywał zadania na rzecz wprowadzania ułatwień w funkcjonowaniu sektora energetyki wodnej. Działania Ministra nie miały jednak charakteru kompleksowego. Pomimo zintensyfikowania od 2018 r. prowadzonych działań nie zlikwidowano wszystkich utrudnień o charakterze administracyjno-prawnym w rozwoju hydroenergetyki. Jedną z nich był brak skutecznych regulacji w zakresie udostępniania urządzeń piętrzących będących własnością Skarbu Państwa.

Minister nie dysponował kompleksowym dokumentem wskazującym na możliwość energetycznego wykorzystania piętrzeń wodnych. Nie zainicjował też współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej w zakresie opracowania rozwiązań na rzecz funkcjonowania i rozwoju małej energetyki wodnej i monitorowania ich działania. Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 9 września 2024 r. nie wdrożono systemów wsparcia wprowadzonych *ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2023 r.* Działania na rzecz wdrożenia systemu Minister zainicjował w 2018 r., by następnie zawiesić je w 2020 r.⁵ i ponownie wznowić w 2021 r. Ostatecznie w dniu 20 marca 2024 r. Minister złożył wniosek prenotyfikacyjny do KE, który zakłada pomoc wytwórcom, dla których po 30 września 2020 r. skończył się 15-letni okres wsparcia wynikający z systemu świadectw pochodzenia⁶, a wytwórcy planowali uczestniczyć w systemie FIT/FIP⁷ bądź w aukcjach dla zmodernizowanych instalacji.

⁵ Nieskuteczność prowadzonych działań na rzecz notyfikacji przez Komisję Europejską środka pomocowego *Rozwój hybrydowych instalacji OZE i modernizacja istniejącej infrastruktury wytwórczej* NIK przedstawiła w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 18 stycznia 2021 r., znak: KGP.410.007.01.2020 skierowanym do Ministra Klimatu i Środowiska (kontrola P/20/016 *Barierzy rozwoju odnawialnych źródeł energii*). Dalej: Wystąpienie pokontrolne z dnia 18 stycznia 2021 r.

⁶ Od dnia 1 października 2005 r. funkcjonuje w Polsce system wsparcia wytwarzania energii elektrycznej z OZE, polegający na wydawaniu wytwórcom świadectw pochodzenia energii określanych potocznie jako zielone certyfikaty.

⁷ System FIT (z ang. *Feed-in-tariff*), przeznaczono dla wytwórców energii elektrycznej w instalacji o mocy mniejszej niż 500 kW. Polegał on na uzyskaniu przez wytwórcę uprawnień do otrzymania przez okres 15 lat stałej ceny zakupu, wynoszącej 90 % ceny wywoławczej odpowiedniej aukcji (ceny referencyjnej). System FIP (z ang. *Feed-in-premium*) dotyczył instalacji o mocy pomiędzy 500 kW a 1 MW i polegał na dopłacie do ceny rynkowej, czyli pokryciu 90 % wartości tzw. ujemnego salda (różnicę między ogłoszoną dla danej instalacji ceną referencyjną i rynkową średnią wartością sprzedaży energii elektrycznej).

5.1.1. IDENTYFIKACJA BARIER W ROZWOJU HYDROENERGETYKI

**Obowiązki Ministra
w zakresie
usuwania barier
w rozwoju sektora
hydroenergetycznego**

W art. 12 ust. 2 pkt 1 *Prawa energetycznego*, jako jedno z zadań Ministra w zakresie polityki energetycznej wskazano: przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji. Polityka energetyczna państwa miała być opracowywana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i zawierać w szczególności diagnozę sytuacji i priorytetowe kierunki działań państwa w sektorze energii (art. 15 pkt 1–2 *Prawa energetycznego*). Ponadto z przepisu art. 128 ust. 2 pkt 3 *ustawy o OZE* wynikał obowiązek współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej w zakresie działań mających na celu usprawnienie procedur administracyjnych związanych z prowadzeniem procesu inwestycyjnego w zakresie instalacji odnawialnego źródła energii oraz usuwania barier mogących ograniczać wzrost pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych i ich wykorzystania.

**Brak kompleksowej
wiedzy Ministra
na temat potencjału
hydroenergetycznego**

W okresie objętym kontrolą Minister nie dysponował kompleksową analizą oceniającą potencjał hydroenergetyki (wykorzystanie piętrzeń wodnych w elektroenergetyce). Minister nie dysponował również analizą w zakresie możliwości wykorzystania potencjalnych obiektów wodnych w energetyce, wykonaną przez Instytut OZE sp. z o.o. w czerwcu 2020 r., na zlecenie PGW WP.

Przykład

Minister korzystał z zewnętrznych dokumentów, w tym z opracowania *Mikroelektrownie i małe elektrownie wodne – kompletny podręcznik odbudowy*, opublikowanego w czerwcu 2014 r. przez Europejskie Stowarzyszenie Małej Energetyki Wodnej (ESHA). W opracowaniu tym wskazano działania, jakie należy podjąć w celu uzyskania pozwolenia na budowę małej elektrowni wodnej oraz przedstawiono w formie graficznej proces uzyskiwania pozwoleń dla MEW. Wskazał, że w ramach projektu RESTOR Hydro, współfinansowanego z programu Unii Europejskiej *Intelligent Energy Europe Programme*, powstała mapa dotycząca potencjalnych lokalizacji mikro i małych elektrowni wodnych w oparciu o dawne budowle młynów wodnych na terenie Europy oraz Polski. Ponadto dysponował opracowaną na zlecenie MKiŚ *Analizą przepisów regulujących inwestycje w instalacje małej energetyki wodnej i ich funkcjonowanie wraz ze szczegółowymi propozycjami zmian w celu likwidacji barier dla rozwoju mikro- i małych elektrowni wodnych*, wykonana przez Instytut OZE sp. z o.o.

**Opracowania
dotyczące barier
formalno-prawnych
w rozwoju energetyki
wodnej, którymi
dysponował Minister**

Minister dysponował trzema opracowaniami identyfikującymi m.in. utrudnienia w rozwoju energetyki wodnej i zawierającymi wnioski co do zakresu interwencji.

W raporcie *Rozwój odnawialnych źródeł energii w sektorze Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw, w tym możliwość zastosowania rozwiązań – stan obecny i perspektywy rozwoju* z listopada 2018 r.⁸ m.in. sformułowano rekomendacje dotyczące likwidacji barier formalno-prawnych, w tym m.in. blokujących możliwość przyłączenia instalacji OZE do sieci w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach. Za najistotniejsze uznano zniesienie barier w przyłączaniu mikroinstalacji np. w sytuacji, gdy przedsiębiorca zmienił dostawcę energii, na innego niż sprzedawca zobowiązany. W raporcie zarekomendowano m.in.: uproszczenie zasad przyłączania mikro oraz małych instalacji OZE do sieci elektroenergetycznej – na zasadach zgłoszenia albo nowych warunków przyłączenia do sieci, eliminację podstawowych barier formalno-prawnych blokujących możliwość przyłączenia instalacji OZE. Jako przykład barier w raporcie podano dane dotyczące wniosków o określenie warunków przyłączenia do sieci.

Przykład

W latach 2017–2024 (I połowa) Operatorzy Sieci Dystrybucyjnej⁹ wydali łącznie 19 odmownych decyzji w sprawie złożonych wniosków o określenie warunków przyłączenia do sieci elektrowni wodnych, z czego większość odmownych decyzji – 12 (tj. 63,2 %) wydała Energa Operator SA. Jako przyczyny odmów wskazywano brak spełnienia kryterium:

- zapasu mocy w węźle WN/SN (wysokie napięcie/średnie napięcie),
- napięciowego w zakresie zmian napięcia, przekroczenie długotrwałej obciążalności prądowej elementów liniowych sieci 0,4 kV,
- zapasu mocy w stacji 15/0,4 kV.

Czas na uzyskanie warunków przyłączenia dla elektrowni wodnych wahał się od czterech do 180 dni, a średni czas uzyskania warunków przyłączenia wyniósł 52 dni. Prezes URE w latach 2017–2024 nie rozstrzygał spraw spornych w zakresie odmowy przyłączenia instalacji OZE wykorzystujących hydroenergię.

⁸ Opracowanie przygotowane przez: K. Dziaduszyński, M. Tarka, M. Trupkiewicz, K. Szydłowski na zlecenie Departamentu Energii Odnawialnej i Rozproszonej Ministerstwa Energii.

⁹ Tauron Dystrybucja SA, PGE Dystrybucja SA, Enea Operator sp. z o.o. i Energa Operator SA, Stoen Operator sp. z o.o.

Celem raportu *Lokalny wymiar energii* z 15 kwietnia 2020 r., opublikowanym w dniu 19 lutego 2021 r.¹⁰ była identyfikacja szans i zagrożeń dla polskiego sektora OZE w kontekście transformacji energetycznej. W raporcie, w zakresie rozwoju małej hydroenergetyki wskazano na potrzebę wykorzystania na cele MEW istniejących obiektów piętrzących, zarządzanych w imieniu Skarbu Państwa przez PGW WP oraz na konieczność modernizacji małych elektrowni wodnych. Przedstawione w raporcie postulowane zmiany legislacyjne i pozalegisłacyjne dotyczyły: wydłużenia okresu udzielania pomocy operacyjnej dla MEW o mocy nie przekraczającej 1 MW z 15 lat o dodatkowy okres maksymalnie 10 lat, modernizacji instalacji OZE¹¹, zapewnienia trwałości systemu FIT/FIP, wprowadzenia skutecznych regulacji w zakresie udostępniania inwestorom obiektów piętrzących, uproszczenia procedur m.in. w zakresie procedury środowiskowej.

¹⁰ Raport powstał pod redakcją dr. inż. Karola Wawrzyniaka w ramach projektu *Rozwój energetyki rozproszonej w klastrach energii (KlastER)* współfinansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu badań naukowych i prac rozwojowych *Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków* – umowa nr Gospostrateg1/385085/21/NCBR/19. Liderem projektu było Ministerstwo Klimatu, a partnerami Akademia Górniczo-Hutnicza i Narodowe Centrum Badań Jądrowych. Został opracowany przez Zespół do spraw Rozwoju Przemysłu Odnawialnych Źródeł Energii i Korzyści dla Polskiej Gospodarki, powołany przez Ministra Klimatu Zarządzeniem z dnia 2 kwietnia 2020 r. W sprawie powołania Zespołu do spraw Rozwoju Przemysłu Odnawialnych Źródeł Energii i Korzyści dla Polskiej Gospodarki – Dz. Urz. MK. Z 2020 r. poz. 21. Akt utracił moc z dniem 15 maja 2020 r.

¹¹ Modernizacja podlegająca systemowi wsparcia w zaproponowanym rozwiązaniu była rozumiana szeroko i obejmowała kilka możliwych działań wytwórcy, w tym: 1) zastąpienie istniejącej instalacji OZE nową instalacją OZE, wykorzystującą ten sam rodzaj źródła energii do wytwarzania energii elektrycznej (*repowering*) albo 2) odtworzenie stanu pierwotnego instalacji lub zmiana jej parametrów użytkowych lub technicznych, a poniesione i udokumentowane nakłady na modernizację tej instalacji wyniosły nie mniej niż 25 % ale nie więcej niż 50 % kosztów kwalifikowanych wybudowania nowej referencyjnej instalacji albo 3) odtworzenie stanu pierwotnego tej instalacji lub zmiana jej parametrów użytkowych lub technicznych, a poniesione i udokumentowane nakłady na modernizację tej instalacji wyniosły więcej niż 50 % kosztów kwalifikowanych wybudowania nowej referencyjnej instalacji. W przypadku *repoweringu* instalacje miały być traktowane przez system wsparcia jak nowe instalacje OZE, w przypadku rozwiązania 2) korekcie podlegać miała długość wyjściowego okresu wsparcia, przy zachowaniu pełnej wysokości premii, a w przypadku 3) korygowana miała być wyjściowa wysokość wsparcia, przy zachowaniu pełnego okresu wsparcia.

**Proponowane zmiany
legislacyjne
minimalizujące
bariery dla MEW
w opracowaniu
zleconym przez MKiŚ**

W dokumencie z grudnia 2022 r. pn. *Analiza przepisów regulujących inwestycje w instalacje małej energetyki wodnej i ich funkcjonowanie wraz ze szczegółowymi propozycjami zmian w celu likwidacji barier dla rozwoju mikro- i małych elektrowni wodnych* przedstawiono zidentyfikowane utrudnienia w rozwoju MEW oraz postulowane zmiany legislacyjne. Przedmiotem proponowanych nowelizacji były następujące akty prawne regulujące procesy inwestycyjne w energetyce wodnej:

- o Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹² oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹³

W ustawie zaproponowano wprowadzenie do ww. rozporządzenia przepisów precyzujących, że do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (a więc do przedsięwzięć, dla których jest konieczność wykonywania raportu oddziaływania na środowisko) nie należą przedsięwzięcia polegające m.in.: na zmianie sposobu użytkowania istniejących urządzeń wodnych (w tym odbudowie i przebudowie budowli piętrzących), na przebudowie lub remoncie/modernizacji istniejących MEW o mocy zainstalowanej do 1 MW, na budowie aktywnych przepławek dla ryb. Wniesiono również propozycję wprowadzenia przepisów nakazujących uwzględnienie – przy podejmowaniu decyzji o konieczności sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko – rzeczywistego zakresu inwestycji. Postulowano wprowadzenie reguły, zgodnie z którą do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko należeć będą nadal elektrownie wodne, lecz z wyjątkiem mikro- i małych instalacji w rozumieniu ustawy o OZE, zlokalizowanych poza obszarami chronionymi, w tym obszarem Natura 2000¹⁴.

Zaproponowane zmiany miały doprowadzić do zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetycznego poprzez zagospodarowanie dawnych piętrzeń młyńskich i innych urządzeń wodnych (8 tys. potencjalnych lokalizacji), a także możliwość przeprowadzania modernizacji działających MEW (liczba instalacji, które potencjalnie mogły skorzystać z przepisów modernizacyjnych od 2020 r. to 395, a ich łączna moc to ponad 127 MW).

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.

¹⁴ *Natura 2000* – program sieci obszarów objętych ochroną przyrody na terytorium Unii Europejskiej, którego celem jest zachowanie określonych typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków, które uważane są za cenne i zagrożone w skali całej Europy.

- o Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁵

Dla MEW zaproponowano skrócenie terminu uzyskania decyzji o warunkach zagospodarowania, jeżeli na danym terenie nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹⁶ z 90 dni do maksymalnie 30 dni, jak również wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą urządzenia wodne kształtujące stosunki wodne i służące do wytwarzania energii, w tym MEW, można było realizować na terenach, na których istniały MPZP nawet w przypadku, gdy przeznaczenie terenu w tych planach było inne niż produkcyjne. Skutkiem miało być przyspieszenie, a w niektórych przypadkach w ogóle umożliwienie, realizacji inwestycji związanych z MEW na obszarach objętych MPZP.

- o *Prawo wodne*

W celu skrócenia procesu uzyskiwania pozwolenia wodnoprawnego zarekomendowano m.in. stworzenie centralnej bazy wiedzy, w tym podręcznika dobrych praktyk (włącznie z zestawieniem obowiązujących aktów prawnych), umożliwienie uzyskiwania pozwolenia na wykonanie urządzenia wodnego i na pobór wody podczas jednej procedury administracyjnej, wydłużenie terminu ważności pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia wodnego, przedłużanie (automatycznie) pozwoleń wodnoprawnych dla istniejących MEW, doprecyzowanie terminów obowiązujących PGW WP w przypadku procedury udzielania pozwolenia wodnoprawnego i wprowadzenie sankcji za brak przestrzegania terminów. Zaproponowane zmiany miały na celu przyspieszenie rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji niezbędnych z punktu widzenia realizacji inwestycji dotyczących hydroenergetyki. W zakresie ułatwień w dostępie inwestorów do piętrzeń wodnych zaproponowano wprowadzenie do *Prawa wodnego* delegacji do wydania rozporządzenia określającego stawki opłat za użytkowanie piętrzeń udostępnianych bezprzetargowo. Jako alternatywne rozwiązanie wskazano ustalenie w konsultacjach z branżą MEW maksymalnej stawki opłat za użytkowanie budowli piętrzących w zarządzeniu wewnętrznym Prezesa PGW WP, określającym procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Z analiz branży MEW wynikało, że realizacja rentownych inwestycji w małe elektrownie wodne była możliwa, gdy opłata roczna za użytkowanie budowli piętrzącej nie przekraczała 6–7 % wartości przychodów netto z tytułu wyprodukowanej energii elektrycznej. W wewnętrznych zarządzeniach Prezesa PGW WP

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

¹⁶ Dalej: MPZP.

minimalna stawka za użytkowanie budowli piętrzących (udostępnianych bezprzetargowo) wynosiła 7 % wartości tych przychodów. Stawka minimalna była jednocześnie maksymalną wartością jaką inwestor mógł ponieść, by inwestycja była opłacalna. Skutkiem zmiany miało być zwiększenie wykorzystania potencjału hydroenergetycznego kraju poprzez zagospodarowanie lub odbudowę istniejących piętrzeń będących własnością Skarbu Państwa na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej.

o *Prawo energetyczne*

Zaproponowano, by uzyskanie warunków przyłączeniowych w przypadku MEW następowało bez obowiązku wykazywania tytułu prawnego do nieruchomości/obiektu z zastrzeżeniem, iż warunki wygasają, gdy inwestor w okresie ich ważności nie uzyska pozwolenia wodnoprawnego lub skrócenie czasu na procedurę zawarcia umowy na użytkowanie gruntów pokrytych wodami czy też umów dzierżawy do maksymalnie 30 dni od daty złożenia wniosku.

o *Prawo budowlane*

Zaproponowano rozważenie skrócenia czasu wydawania decyzji o pozwolenie na budowę dla MEW i rozszerzenie katalogu przedsięwzięć niewymagających pozwolenia na budowę, natomiast wymagających zgłoszenia, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* w przypadku MEW do 50 kW.

o *Ustawa o OZE*

Zaproponowano podjęcie prac legislacyjnych w zakresie: przedłużania ważności *zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji*, umożliwienia przeniesienia praw do *zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji* w przypadku zmiany wytwórcy.

**Bariery rozwoju
hydroenergii
wskazane
przez Prezesa URE**

Prezes URE opublikował w 2023 r. raport pn. *Warunki podejmowania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej i paliw gazowych oraz realizacji przez operatorów systemu elektroenergetycznego i gazowego planów rozwoju uwzględniających zaspokojenie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną i paliwa gazowe*. Wśród przeszkód w rozwoju OZE wymienił m.in.: brak stabilności prawnej, tj. liczne nowelizacje *ustawy o OZE* i dalsze zapowiadane zmiany legislacyjne oraz problemy w interpretacji przepisów *ustawy o OZE* (wynikające z niezwykle złożonego i skomplikowanego charakteru tego aktu i jego nowelizacji), a także ograniczone możliwości finansowania inwestycji. Ustosunkowując się do powyższych ograniczeń w rozwoju wykorzystania hydroenergii, Prezes URE wskazał na wysoki koszt powstania nowej inwestycji z zakresu energetyki wodnej, przy jednoczesnym braku funkcjonowania mechanizmów wspierających

instalacje zmodernizowane. Część funkcjonujących hydroelektrowni zakończyła bowiem bądź zbliżała się do zakończenia 15-letniego okresu wsparcia, rozpoczętego jeszcze w ramach korzystania z systemu świadectw pochodzenia.

Pozostałe wskazane przez Prezesa URE bariery dotyczyły: długotrwałego, skomplikowanego i kosztownego procesu przygotowania inwestycji do realizacji (zwłaszcza w zakresie procedur środowiskowych), wysokich nakładów inwestycyjnych i kosztów operacyjnych działalności wynikających m.in. z konieczności dostosowania elektrowni wodnych do coraz bardziej rygorystycznych wymogów związanych z ochroną środowiska. Prezes nadmienił, iż okres wsparcia dla instalacji trwający 15 lat jest niedostosowany do okresu życia EW (60–70 lat), a ponadto zwrócił uwagę na wysokie koszty opłat i usług ponoszonych przez właścicieli elektrowni wodnych, związanych z gospodarką wodną i brak rentowności elektrowni wodnych przy sprzedaży energii na rynku hurtowym po zakończeniu okresu wsparcia.

**Bariery
zidentyfikowane
przez Pełnomocnika
Rządu do spraw OZE**

Do zadań Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii należało m.in. identyfikowanie i analizowanie istniejących barier ograniczających rozwój wykorzystania OZE i przedstawianie propozycji ich zniesienia, a także opracowywanie mechanizmów oraz kierunków rozwoju wykorzystania poszczególnych rodzajów OZE¹⁷. Pełnomocnik pozyskał w 2020 r. informacje od organizacji branżowych na temat utrudnień w procedurach związanych z przygotowaniem inwestycji w zakresie OZE. Między innymi Towarzystwo Rozwoju Małych Elektrowni Wodnych przedstawiło opis problemów skutkujących długotrwałością procedur, wskazując jednocześnie na możliwości ich skrócenia bądź wyeliminowania czynników hamujących rozwój instalacji OZE. Problemy te dotyczyły m.in.:

- procedur środowiskowych, tj. konieczności opracowania oceny oddziaływania na środowisko dla każdej inwestycji związanej z energetyką wodną (niezależnie od mocy zainstalowanej i zakresu inwestycji),
- lokalizacji MEW w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – zaproponowano wyłączenie z obowiązku zgodności z MPZP obiektów hydroenergetycznych, w tym MEW,

¹⁷ Działalność i zadania Pełnomocnika regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 2000), które zostało uchylone z dniem 21 maja 2024 r. Pełnomocnikiem ds. OZE, powołanym przez Prezesa Rady Ministrów był sekretarz stanu w Ministerstwie Klimatu, a od 21 października 2020 r. – sekretarz stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

- o dostępu inwestorów do stopni wodnych będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez PGW WP z uwagi na brak w *Prawie wodnym* określenia maksymalnych stawek opłat za użytkowanie piętrzeń udostępnianych bezprzetargowo,
- o przewlekłości postępowania w sprawach pozwoleń wodnoprawnych,
- o nieuporządkowanego stanu własnościowego w gospodarce wodnej,
- o konieczności wprowadzenia usprawnień w procesie aukcyjnym – w zakresie:
 - przedłużenia ważności *Zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji*,
 - możliwości przeniesienia praw do tego zaświadczenia w przypadku zmiany wytwórcy,
 - przyspieszenia ogłaszania wyników aukcji OZE.

**Barier
zidentyfikowane
przez PGW WP**

W okresie objętym kontrolą Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej PGW WP uzyskał informacje od podmiotu zajmującego się wytwarzaniem hydroenergii o czynnikach mogących ułatwić decyzję o realizacji inwestycji w sektorze energetyki wodnej. Należały do nich: uproszczenie procedur związanych z uzyskiwaniem zezwoleń na modernizację i rozbudowę MEW, dostęp do środków na finansowanie inwestycji oraz dotacji, a także badań i rozwoju nowych technologii pozwalających na lepsze wykorzystanie stopni wodnych i większą niezawodność produkcji.

W ramach współpracy z poszczególnymi RZGW zidentyfikowano w procesach inwestycyjnych bariery finansowe i prawne wpływające na rozwój hydroenergetyki. Czynniki te wpłynęły także na przedłużenie czasu realizacji inwestycji. Do najistotniejszych należał znaczny wzrost kosztów modernizacji istniejących i budowy nowych źródeł wytwórczych (skutek inflacji wynikającej m.in. z epidemii COVID-19 i konfliktu na Ukrainie), a nieliczne programy pomocowe poświęcone hydroenergetyce nie obejmowały części infrastruktury i urządzeń instalacji OZE o charakterze środowiskowym (w tym przepławki dla ryb). Prezes PGW WP wskazała także na częste zmiany przepisów, a także ich złożoność. W szczególności dotyczyło to przepisów *ustawy o OZE*, powodujących problemy interpretacyjne, czy wpływających na konieczność aktualizacji zamierzeń inwestycyjnych pod względem założeń technicznych i ekonomicznych. Wskazano też na pominięcie MEW przy wprowadzaniu ułatwień dla inwestycji, takich którymi objęto elektrownie szczytowo-pompowe i inwestycje im towarzyszące.

PGW WP poinformowało w styczniu 2024 r. Ministerstwo Infrastruktury o kwestiach mających wpływ na rozwój hydroenergetyki i budowę MEW. Między innymi zwrócono uwagę na:

- konieczność przeprowadzenia pełnej oceny oddziaływania na środowisko niezależnie od mocy zainstalowanej elektrowni co zarówno przedłuża czas inwestycji jak i powodowało wzrost kosztów, ponadto brak bazy danych o elementach środowiska przyrodniczego wydłużał czas wykonania raportu i utrudnia szacowanie kosztów przygotowania dokumentacji środowiskowej,
- sytuację, w której brak MPZP wpływa na konieczność uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, a to z kolei powodowało wydłużenie procesu przygotowania inwestycji,
- brak możliwości uzyskania informacji o możliwości przyłączenia do sieci na etapie wyboru lokalizacji, co wpływa na trudności w szacowaniu rzeczywistych kosztów całego projektu na etapie decyzji środowiskowej,
- ograniczone przychody z działalności gospodarczej PGW, co wpływa na konieczność uzyskiwania finansowania zewnętrznego na inwestycje w MEW.

PGW WP wskazywało także Ministerstwu Infrastruktury na wysokie koszty i długość okresu inwestycji w modernizację lub budowę MEW. Zwróciło uwagę, że wprowadzenie *ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2023 r.* systemu wsparcia dla instalacji zmodernizowanych, uzależnionego od poziomu poniesionych nakładów inwestycyjnych odniesionych do kosztów kwalifikowanych budowy nowej instalacji referencyjnej, może wpłynąć na konieczność aktualizacji opracowanych analiz i projektów pod względem zasadności ekonomicznej ich realizacji.

**Brak analiz
dotyczących stawek
stosowanych przy
bezpłatnym
udostępnianiu
obiektów piętrzących
przez PGW WP**

PGW WP nie przeprowadziło analizy wpływu dostosowania stawek, stosowanych przy bezprzetargowym udostępnianiu obiektów piętrzących inwestorom, do ich możliwości finansowych¹⁸. Wykonanie takiej analizy mogłoby się przyczynić do zwiększenia wykorzystania udostępnianych stopni wodnych poprzez ich dzierżawę. Określona w wewnętrznych procedurach wysokość rocznego czynszu od budowli piętrzących, udostępnianych bezprzetargowo, nie mogła być mniejsza niż 7 % przychodu rocznego od wyprodukowanej energii elektrycznej. Stawka ta nie była zmieniana w całym okresie objętym kontrolą.

Zastępca Prezes PGW WP wyjaśnił, że nie określono stawek maksymalnych stosowanych w procedurze bezprzetargowego udostępniania obiektów piętrzących do celów energetycznych, ponieważ

¹⁸ Z analiz branży MEW wynikało, że realizacja rentownych inwestycji w małe elektrownie wodne byłaby możliwa, gdy opłata roczna za użytkowanie budowli piętrzącej nie przekraczała 6–7 % wartości przychodów netto. Stawka minimalna przyjęta przez PGW WP była jednocześnie maksymalną stawką, przy której według ww. analiz branży MEW inwestycja była opłacalna.

nie było to wymagane żadnymi przepisami prawa, w szczególności przepisami *Prawa wodnego*. Zastępca Prezes PGW WP wskazał także, że Dyrektorzy RZGW mogli działać w tym zakresie zgodnie z zasadą swobody zawierania umów. Zdaniem Zastępcy Prezes PGW WP to do inwestora należała analiza potencjału określonej lokalizacji, uwarunkowań technicznych związanych z budową EW, w tym prac niezbędnych do przebudowy lub dostosowania obiektów piętrzących do potrzeb produkcji energii elektrycznej oraz podłączenia do sieci.

Przykład

Na dzień 8 maja 2024 r. PGW WP wykazało 101 budowli piętrzących, które podlegały udostępnieniu na rzecz innych podmiotów w drodze dzierżawy lub użyczenia. W poszczególnych latach okresu 2018–2023 liczba ta wyniosła odpowiednio: 79, 84, 86, 92, 97 i 101.

Dla trybu bezprzetargowego stawki udostępniania mienia SP (piętrzeń wodnych) zostały określone w *Procedurach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej*¹⁹. Wysokość rocznego czynszu od budowli piętrzących została ustalona na poziomie co najmniej 7 % przychodu rocznego od wyprodukowanej energii elektrycznej. Przy czym od grudnia 2020 r. ustalono, że wartość czynszu nie mogła być mniejsza niż wartość czynszu wyliczona wg stawki za powierzchnię urządzenia stanowiącego przedmiot dzierżawy, tj. 15 zł za 1 m² od powierzchni zajętej pod obiekty budowlane EW lub 4 zł za 1 m² od powierzchni budowli piętrzącej, stanowiącej własność wydzierżawiającego wraz z pozostałymi obiektami i urządzeniami budowlanymi z nią związanymi wykorzystywanymi na cele energetyczne przez dzierżawcę. W żadnej z tych procedur nie określono maksymalnych stawek z tytułu dzierżawy obiektów piętrzących w trybie bezprzetargowym.

5.1.2. LIKWIDOWANIE UTRUDNIEŃ W ROZWOJU HYDROENERGETYKI

**Brak współpracy
ministra właściwego
do spraw klimatu
z ministrem
właściwym do spraw
gospodarki wodnej**

Do września 2024 r. nie przygotowano z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej planu działania w celu opracowywania tych rozwiązań. Według Ministra przyczyną było znaczące obciążenie zadaniowe Departamentu OZE w MKiŚ, m.in. w związku z procedowaniem trzech projektów ustaw z zakresu OZE²⁰.

¹⁹ Zarządzenie było zmieniane czterokrotnie. Zarządzeniami: nr 68/2022 z dnia 1 grudnia 2022 r.; nr 19/2023 z dnia 24 kwietnia 2023 r.; nr 30/2023 z dnia 30 czerwca 2023 r.; nr 3/2024 z dnia 5 stycznia 2024 r.

²⁰ UC28, UD41, UD89.

Ścisła współpraca i uzgodnienie obszarów leżących w kompetencjach obu ministrów były kluczowe dla funkcjonowania i rozwoju małej energetyki wodnej, a brak tej współpracy powodował, że nie zlikwidowano dotychczas jednej z głównych barier utrudniających rozwój MEW²¹, jaką jest wysokość opłaty za bezprzetargowe udostępnianie inwestorom urządzeń piętrzących. Proces transformacji energetycznej i rozwoju OZE jest interdyscyplinarny i obejmuje zagadnienia leżące w kompetencjach kilku ministerstw, co wymagało koordynacji. Między innymi energetyka wodna była również objęta regulacją w obszarze gospodarki wodnej, a przepisy dotyczące funkcjonowania instalacji hydroenergetycznych znajdowały się w aktach prawnych będących w kompetencjach ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, tj. w *Prawie wodnym* i rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami²².

**Zmiany ustawy o OZE
usprawniające
realizację inwestycji**

Najistotniejsze zmiany w ustawodawstwie, których celem było ułatwienie realizacji przez przedsiębiorców inwestycji w zakresie OZE, w tym hydroenergii, nastąpiły w drodze nowelizacji ustawy o OZE: w 2018 r., 2019 r., 2021 r. i 2023 r.²³

**Nowelizacja ustawy
o OZE z 2021 r.**

Na mocy ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2021 r.:

- przedłużono ramy prawne umożliwiające korzystanie z systemów wsparcia dla wytwórców energii elektrycznej z OZE;
- ograniczono obowiązki koncesyjne dla przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji poprzez zmianę definicji „małej instalacji” – podniesiono próg z 500 kW do 1 MW;
- przedłużono o dodatkowe dwa lata możliwość uzyskania pomocy operacyjnej wyłącznie w systemach FIT/FIP m.in. dla instalacji wodnych o mocy nieprzekraczającej 1 MW, które korzystały z systemu zielonych certyfikatów przez minimum pięć lat; w efekcie przedmiotowej zmiany maksymalny okres wsparcia został wydłużony z 15 do 17 lat, w wyniku czego ponad 400 małych elektrowni wodnych o mocy zainstalowanej do 1 MW utrzymało możliwość uzyskiwania pomocy operacyjnej o dwa lata dłużej;

²¹ Wskazywanej zarówno w analizach jakimi dysponował Minister, jak i w uwagach organizacji branżowych i Prezesa URE.

²² Dz. U. poz. 2496, ze zm.

²³ Nowelizacje ustawy o OZE z 2018 r. i z 2019 r. były przedmiotem przeprowadzonej w MKiŚ kontroli NIK nr P/20/016 *Barier rozwoju źródeł odnawialnych energii*. Jej wyniki zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 18 stycznia 2021 r.

- dodano upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które mogą zostać sprzedane w drodze aukcji w latach 2022–2027*;
- wprowadzono ułatwienia dla OZE w zakresie planowania przestrzennego poprzez zniesienie obowiązku uwzględniania instalacji OZE do 500 kW w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- wprowadzono zmiany dotyczące przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji w związku z pandemią COVID-19.

Nowelizacja ustawy o OZE z 2023 r. wdrażająca m.in. systemy wsparcia modernizacji instalacji, współpracę z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej

Na mocy *ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2023 r.* dokonano następujących zmian:

- wprowadzono system wsparcia umożliwiający m.in. modernizację instalacji wodnych; nowe przepisy miały na celu utrzymanie w systemie funkcjonujących jednostek, szczególnie tych, którym kończy się prawo do korzystania z systemów wsparcia po 15-letnim okresie wsparcia, a które wymagały poniesienia znaczących nakładów modernizacyjnych przy jednoczesnej racjonalizacji wydatków;
- wdrożono system wsparcia operacyjnego umożliwiający pokrycie uzasadnionych kosztów operacyjnych dla instalacji OZE po zakończeniu pierwotnego 15-letniego okresu wsparcia inwestycyjnego; wsparcie kierowane było przede wszystkim do wytwórców energii korzystających z małych elektrowni wodnych, które wychodziły z systemu świadectw pochodzenia i ponosiły koszty operacyjne przewyższające przychody ze sprzedaży energii po cenie rynkowej; rozpoczęcie obowiązywania systemu zostało zawieszone do połowy 2025 r. z uwagi na wysokie ceny energii; wymienione systemy (w tiretach 1 i 2) miały pozwolić na utrzymanie w systemie instalacji hydroenergetycznych o łącznej mocy około 257 MW;
- wprowadzono przepisy ustalające przesłanki do uznania pierwszej sprzedaży energii elektrycznej w ramach systemu aukcyjnego lub jej pierwszego wytworzenia w ramach systemów FIT/FIP za dokonane w przypadkach przekroczenia ustawowych terminów z przyczyn niezawinionych przez wytwórców;
- wprowadzono przepis nakładający na ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej obowiązek współpracy z ministrem właściwym do spraw klimatu w zakresie opracowywania rozwiązań na rzecz funkcjonowania i rozwoju małej energetyki wodnej i monitorowania funkcjonowania tych rozwiązań.

**Procedowanie
wniosku o notyfikację
programu
pomocowego
wprowadzonego
ustawą o zmianie
ustawy o OZE z 2023 r.**

Skorzystanie przez wytwórców z rozwiązań zawartych w *ustawie o zmianie ustawy o OZE z 2023 r.* w zakresie m.in. dotyczącym modernizacji instalacji, zostało uzależnione od wydania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej przewidzianej w tych przepisach z rynkiem wewnętrznym albo uznania przez KE, że zmiany przepisów nie stanowią nowej pomocy publicznej. Ministerstwo już w marcu 2018 r. zgłosiło do KE środek pomocowy pn. *Rozwój hybrydowych instalacji OZE i modernizacja istniejącej infrastruktury wytwórczej* (nr sprawy Komisji SA.50669). Po dokonaniu wstępnej analizy Komisja uznała, że wniosek był niekompletny i zwróciła się o jego uzupełnienie. We wrześniu 2018 r. władze polskie zawiesiły proces procedowania do dnia 1 marca 2020 r. W 2019r. powołano Grupę roboczą ds. modernizacji, koordynowaną przez Konfederację Pracodawców Polskich Lewiatan, której zadaniem było przygotowanie rekomendacji w zakresie przepisów dotyczących modernizacji. W marcu 2020 r. Grupa przedstawiła Ministrowi gotowe rekomendacje. Minister zawiesił procedowanie wniosku o notyfikację programu pomocowego ze względu na podjęte prace dotyczące znaczących zmian legislacyjnych w tym obszarze. Projekt służył przede wszystkim wdrożeniu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych²⁴. Działania mające na celu opracowanie przepisów ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2023 r. trwały w Ministerstwie do dnia 25 lutego 2022 r. W tym dniu projekt ustawy został skierowany do uzgodnień międzyresortowych i publicznych. Natomiast w dniu 16 grudnia 2022 r. (po prawie 10 miesiącach) zostało sporządzone *Zestawienie uwag* zgłoszonych w ramach opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2023 r. W ramach konsultacji zgłoszono około 1,2 tys. uwag, w tym 767 uwag z konsultacji publicznych, 248 od podmiotów opiniujących oraz 194 uwag z uzgodnień międzyresortowych. W związku z tym, do projektu ustawy wprowadzono około 140 zmian. *Ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2023 r.* weszła w życie z dniem 1 października 2023 r. Wniosek prenotyfikacyjny został złożony do KE za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 20 marca 2024 r. Dotychczasowa praktyka działania KE wskazuje, że wydanie decyzji zajmuje od kilku do kilkunastu miesięcy w zależności od złożoności instrumentów pomocowych. Nie jest zatem możliwe udzielenie wsparcia w ramach konkretnego mechanizmu w okresie poprzedzającym pozytywną decyzję Komisji²⁵. We wrześniu 2024 r.

²⁴ Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82, ze zm.

²⁵ Wynika to m.in. z pkt. 25 postanowienia TSUE z 11 stycznia 2024 r. (C-220/23). W ocenie Trybunału Sprawiedliwości, w ramach unijnego systemu kontroli udzielania pomocy publicznej, państwa członkowskie mają obowiązek, po pierwsze, zgłoszenia Komisji każdego środka zmierzającego do ustanowienia

**Opóźnienia Ministra
w wydaniu
rozporządzenia
wykonawczego
na podstawie art. 74
ust. 9 ustawy o OZE**

przedmiotowa sprawa znajdowała się na etapie roboczej wymiany pytań dotyczących szczegółów nowych systemów wsparcia, co było standardowym etapem w ramach takiego postępowania po złożeniu wniosku notyfikacyjnego.

Brak regulacji w postaci rozporządzenia wydanego przez Ministra, na podstawie delegacji zawartej w art. 74 ust. 9²⁶ *ustawy o OZE* uniemożliwił realizację planów dotyczących rozwoju energetyki odnawialnej, w szczególności w zakresie przepisów art. 70b ust. 16 pkt 4 *ustawy o OZE*, tj. dotyczących konieczności uzyskania zaświadczenia Prezesa URE przed podjęciem działań modernizacyjnych instalacji, o których mowa w art. 2a *ustawy OZE*. Powyższy projekt rozporządzenia (numer w wykazie prac MKiŚ: 1163) pod koniec lipca 2024 r. był po uzgodnieniach wewnętrznych, a Departament OZE w MKiŚ planował jego przekazanie do uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. Określił termin wydania rozporządzenia na wrzesień 2024 r. NIK wskazuje, iż niewydanie rozporządzenia wykonawczego naruszało § 127 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁷, stanowiącego, że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

**Zmiany na mocy
ustawy o zmianie
ustawy o OZE z 2024 r.**

Na mocy *ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2024 r.*, która weszła w życie 28 grudnia 2024 r. wprowadzono:

- zmiany ceny zakupu w systemie FIT (w wysokości 100 % ceny referencyjnej),
- uproszczenia działania systemu wsparcia dla zmodernizowanych hydroelektrowni; modernizacja miała zapewnić instalacjom energetyki wodnej udział w systemie wsparcia, przy jednoczesnym braku zwolnieniu ze spełnienia obowiązku przyrostu mocy zainstalowanej lub ilości wytworzonej energii,
- zmiany współczynnika dla instalacji zmodernizowanych ze 100 % na 115 %.

**Nowelizacja Prawa
energetycznego w 2023 r.**

Ustawą o zmianie ustawy z OZE z 2023 r. dokonano także zmian w *Prawie energetycznym*. Wprowadzono regulacje umożliwiające współdzielenie przyłącza. Zgodnie z art. 7 ust. 1f tej ustawy umożliwiono w jednym miejscu przyłączenie do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym wyższym niż 1 kV – dwóch lub większej liczby instalacji OZE

lub zmiany pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, oraz po drugie, niewprowadzania w życie takiego środka, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, dopóki wspomniana instytucja Unii Europejskiej nie wyda decyzji końcowej dotyczącej rzeczonego środka”. W związku z tym nie jest możliwe uzyskanie wsparcia dla modernizowanych instalacji OZE do czasu uzyskania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej.

²⁶ Brzmienie przepisu stanowiącego delegację do wydania rozporządzenia zostało zmienione z dniem 1 października 2023 r. (wynika ze zmian *ustawy o OZE* opublikowanych w Dz. U. z 2023 r. poz. 1762).

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

należących do jednego lub większej liczby podmiotów. Celem tego rozwiązania było zwiększenie potencjału mocy wytwórczych, tj. uelastycznienie wykorzystania zdolności przesyłowo-dystrybucyjnych sieci na potrzeby przyłączania instalacji OZE.

**PGW WP
nie opracowało
Programu rozwoju
energetyki wodnej**

PGW WP nie opracowało dokumentu pn. *Program rozwoju energetyki wodnej*. Zadanie to wynikało z rocznych planów działalności z 2019–2020, zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Działań nie zainicjowano pomimo odebrania raportu wykonanego przez Instytut OZE sp. z o.o., w związku z przygotowaniem dokumentacji ekonomiczno-technicznej niezbędnej do realizacji zamierzeń inwestycyjnych w planowane i istniejące elektrownie wodne będące własnością Skarbu Państwa. *Program rozwoju energetyki wodnej* miał być dokumentem kierunkowym wskazującym sposób wykorzystania obiektów piętrzących będących własnością Skarbu Państwa w celu budowy elektrowni wodnych. Nawet uwzględniając, że raport wykonany przez Instytut OZE sp. z o.o. zawierał elementy *Programu rozwoju energetyki wodnej* w zakresie rozpoznania obiektów wodnych mogących znaleźć zastosowanie w hydroenergetyce, to nie dysponowano informacjami w zakresie opłacalności danej inwestycji (tj. ryzyk związanych z jej realizacją), a także możliwościami w przedmiocie finansowania budowy nowego obiektu hydroenergetycznego. Ponadto *Program rozwoju energetyki wodnej* miał stanowić źródło danych uzasadniających rozporządzanie nieruchomościami na cele hydroenergetyki. Miał to być zatem dokument strategiczny wskazujący kierunki rozwoju w przedmiocie hydroenergetyki, w tym stanowiący podstawę decyzji inwestycyjnych przy budowie nowych lub modernizacji istniejących MEW. Ze względu na liczne zmiany kadrowe na przestrzeni ostatnich lat w Departamencie Korzystania z Wód PGW WP, nie było możliwe ustalenie z jakiego powodu jego przygotowanie zostało zaniechane. W rezultacie PGW WP nie posiadało wiedzy, w których lokalizacjach budowa elektrowni była najbardziej opłacalna i z jakich źródeł może następować finansowanie inwestycji.

**Realizacja
rekomendacji Zespołu
Eksperckiego do spraw
Budowy Elektrowni
Szczytowo-Pompowych**

Zarządzeniem nr 351 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. utworzono *Zespół Ekspercki do spraw Budowy Elektrowni Szczytowo-Pompowych*²⁸. Do zadań *Zespołu* należała m.in.: analiza efektywności wykorzystania obecnie funkcjonujących ESP oraz potrzeb i możliwości w zakresie rozwoju sieci ESP, a także opiniowanie i rekomendowanie

²⁸ M.P. z 2022 r. poz. 6, ze zm. Uchylone z dniem 1 października 2024 r. Zarządzeniem nr 85 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2024 r. w sprawie zniesienia *Zespołu Eksperckiego do spraw Budowy Elektrowni Szczytowo-Pompowych* (M.P. poz. 729) – na podstawie §2 Zarządzenia – Przewodniczący *Zespołu Eksperckiego do spraw Budowy Elektrowni Szczytowo-Pompowych* został zobowiązany do przedstawienia Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania końcowego z prac *Zespołu* do dnia 30 września 2024 r.

Prezesowi RM propozycji rozwiązań dotyczących rozwoju sieci ESP. W lipcu 2022 r. Zespół przygotował raport pn. *Rola elektrowni szczytowo-pompowych w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym: uwarunkowania i kierunki rozwoju*. W raporcie zarekomendowano m.in. ujęcie wszystkich niezbędnych regulacji obejmujących proces inwestycyjny ESP (m.in. z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, ochrony przyrody) w jedynym akcie prawnym w celu usprawnienia tego rodzaju procesów. W wyniku realizacji powyższej rekomendacji Minister opracował projekt regulacji. W dniu 30 czerwca 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. *o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących*.

Przykład

W *Raporcie* wskazano również potencjalne inwestycje w zakresie ESP, do których zaliczono:

- modernizację ESP Porąbka Żar (o mocy zainstalowanej 540 MW) w zakresie m.in. zwiększenia sprawności turbin,
- rozbudowę zbiornika górnego ESP Żarnowiec (o mocy zainstalowanej 716 MW) w zakresie zwiększenia zmagazynowanej energii z 3 600 MWh do 5 800 MWh,
- rozbudowę zbiornika górnego ESP Dychów w zakresie zwiększenie pojemności energetycznej zbiornika górnego elektrowni z 220 MWh do 310 MWh,
- budowę ESP Tolkmicko o mocy zainstalowanej 1 040 MW; podpisanie umowy z generalnym wykonawcą zaplanowano na II kw. 2025 r., a realizację inwestycji do końca 2029 r.,
- budowę ESP Młoty o mocy zainstalowanej 750 MW; podpisanie umowy z generalnym wykonawcą zaplanowano na IV kw. 2023 r., a realizację inwestycji do końca 2028 r.,
- budowę ESP Rożnów II o mocy zainstalowanej 700 MW; podpisanie umowy z generalnym wykonawcą zaplanowano na I kw. 2026 r., a realizację inwestycji do końca 2030 r.,
- pozostałe potencjalne lokalizacje: ESP Sobel/Sobol – moc zainstalowana 1000 MW, ESP Niewistka – 1000 MW, ESP Pilchowice III – 612 MW, ESP Smolniki – 200 MW, ESP Włocławek – 100 MW, ESP Bełchatów 10006 MW, ESP Chojna 5,6 MW – dla tych lokalizacji nie wskazano terminu realizacji inwestycji.

Z wymienionych w *Raporcie* inwestycji żadna na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 9 września 2024 r. nie znajdowała się w fazie realizacji.

5.1.3. REALIZACJA ZADAŃ WYNIKAJĄCYCH ZE STRATEGII RZĄDOWYCH, PROGRAMÓW POMOCOWYCH I PLANÓW DZIAŁANIA

Minister nie określił zadań i mierników dotyczących poprawy wykorzystania potencjału hydroenergetycznego

W latach 2017–2024 (I połowa) w planach działalności MKiŚ nie zostały określone zadania oraz mierniki ich wykonania i ich wartości referencyjne do osiągnięcia, które obejmowałyby swoim zakresem poprawę wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce. Dyrektor Generalny w MKiŚ wyjaśniła, że cele ujęte w planach działalności MKiŚ uwzględniały realizację projektów strategicznych oraz priorytetowych dla Kierownictwa Ministerstwa. Dla zadań szerokich, takich jak „wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce” zaistniał problem ze sformułowaniem mierzalnego celu, gdyż na podniesienie stopnia tego wykorzystania składają się liczne pojedyncze działania, obiektywne czynniki zewnętrzne oraz ostateczne decyzje wytwórców i inwestorów z branży hydroenergetycznej. Departament OZE MKiŚ w zakresie prowadzonych działań nie wykazywał jako realizacja celów „poprawy wykorzystania potencjału” żadnej konkretnej technologii. Skupiał się na wykonaniu konkretnych działań, np. wydaniu kluczowych rozporządzeń dla funkcjonowania rynku energii elektrycznej z OZE.

Nie wykonano założeń OSR do projektu ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. wprowadzającego system FIT/FIP

W OSR do projektu *ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* (nr UC27) szacowano, że wprowadzony system wsparcia FIT/FIP przyczyni się do:

- zwiększenia wykorzystania budowli piętrzących, będących własnością Skarbu Państwa (na koniec 2017 r. tylko 4,5 % spośród zinventaryzowanych budowli było wykorzystywanych do produkcji energii); oszacowano, że 8 tys. piętrzeń mogło stanowić lokalizację mikro i małych elektrowni wodnych,
- powstania w latach 2018–2020 około 130 nowych MEW do produkcji energii elektrycznej o łącznej mocy 35 MW; wolumen energii sprzedanej przez te instalacje w latach 2018–2030 miał wynieść około 1 350 000 MWh.

Jednocześnie stwierdzono, że skutkiem realizacji celów wprowadzonej regulacji będzie osiągnięcie wzrostu zainstalowanej w elektrowniach wodnych mocy do poziomu zaplanowanego na 2020 r. w KPD, tj. 1 152 MW.

Ministerstwo posiadało dane co do liczby elektrowni wodnych administrowanych przez PGW WP, która w latach 2017–2023 wzrosła z 17 do 21. W Ministerstwie natomiast nie oceniano wykorzystania potencjału budowli piętrzących będących własnością Skarbu Państwa do produkcji energii elektrycznej. Zdaniem MKiŚ cele rozwoju energetyki wodnej zapisane w OSR projektu *ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* były problematyczne z punktu widzenia ich realizacji

i według aktualnej oceny zostały przeszacowane. Cele realizowano według możliwości wynikających z dostępnej podaży projektów wytwórczych, których ilość była niewielka i ograniczona. Ze względu na koszty oraz zgody i pozwolenia wymagane przepisami prawa, operatorami projektów były przede wszystkim wykwalifikowane i silnie sprofilowane przedsiębiorstwa.

**Elektrownie wodne
jako beneficjenci
systemu FIT/FIP**

Według Prezesa URE, w systemie FIT/FIP (stan na 31 grudnia 2020 r.) funkcjonowało 27 (tj. 20,8 % planowanych w OSR) hydroelektrowni projektowanych lub zrealizowanych po 1 lipca 2016 r. W systemie tym funkcjonowało również 259 elektrowni wodnych, które przeszły z systemu świadectw pochodzenia oraz 76 elektrowni wodnych, które wygrały aukcje i migrowały do systemu FIT/FIP. Natomiast na 31 grudnia 2023 r. w systemie funkcjonowało łącznie 66 nowych elektrowni o łącznej mocy zainstalowanej 15,827 MW.

W prowadzonym przez Prezesa URE rejestrze wytwórców energii małej instalacji w 2020 r. było wpisanych 343 MEW (do 500 kW) o mocy zainstalowanej 52,0 MW, a w 2023 r. – 412 takich instalacji o mocy zainstalowanej 99,2 MW. Z raportów Prezesa URE²⁹ wynikało, że w latach 2018–2023 małe instalacje wykorzystujące hydroenergię sprzedały sprzedawcy zobowiązanemu 985 554,7 MWh energii elektrycznej. Moc zainstalowana elektrowni wodnych na koniec 2020 r. wyniosła 976,0 MW, w tym moc zainstalowana elektrowni wodnych do 1 MW – 103,7 MW, co pozwoliło odpowiednio w 84,7 % i 73,0 % zrealizować prognozy mocy planowane w KPD na 2020 r.

W latach 2018–2024 (I połowa) MEW były głównym beneficjentem systemów FIT/FIP. Zgodnie z danymi na 30 września 2023 r.³⁰ zaświadczenie o możliwości sprzedaży energii w tych systemach otrzymały 464 małe elektrownie wodne o łącznej mocy zainstalowanej 93,0 MW. Stanowiło to ponad 71,0 % wszystkich instalacji uczestniczących w tych systemach. Liczba nowych elektrowni wodnych biorących udział w systemach FIT/FIP wzrosła z czterech w 2018 r. do 66 na koniec 2023 r. Nadal jednak większość instalacji stanowiły instalacje istniejące. Na koniec 2023 r. było ich 316 (instalacje, które korzystały ze wsparcia w postaci świadectw pochodzenia i migrowały do systemów FIT/FIP).

²⁹ Raport Prezesa URE w wykonaniu dyspozycji art. 17 ustawy o OZE (<https://bip.ure.gov.pl/bip/o-urzedzie/zadania-prezesa-ure/raport-oze-art-17-ustaw/3556>, Raport-zbiorcze-informacje-dotyczace - wytwarzania -energii -elektrycznej-z-odnawial.html).

³⁰ Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii z działalności w okresie od 1 stycznia 2023 roku do 11 grudnia 2023 roku.

**Aukcje dla wytwórców
energii elektrycznej
z hydroenergii
w instalacjach o mocy
większej niż 1 MW**

W latach 2018–2023 Prezes URE zorganizował łącznie sześć aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z OZE, w których mogli wziąć udział wytwórcy wykorzystujący hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach o mocy większej niż 1 MW. Łączna ilość zaoferowanej energii wyniosła 12 234 000 MWh. Rozstrzygnięte zostały dwie aukcje:

- AZ/12/2018 – aukcję wygrało pięć ofert (z sześciu złożonych); łączna moc instalacji, które wygrały aukcję wyniosła 12,216 MW; ilość sprzedanej energii elektrycznej (mającej zostać wprowadzonej do sieci w latach 2018–2035) wyniosła 816 000,075 MWh, a jej wartość wyniosła 378 903,0 tys. zł,
- AZ/4/2022 – aukcję wygrały dwie oferty (z trzech złożonych); łączna moc instalacji, które wygrały aukcję wyniosła 6,930 MW; ilość sprzedanej energii elektrycznej (mającej zostać wprowadzonej do sieci w latach 2025–2041) wyniosła 480 000,000 MWh, a jej wartość wyniosła 290 000,0 tys. zł.

Pozostałe cztery aukcje³¹ nie zostały rozstrzygnięte z uwagi na brak wymaganej liczby ofert³². Zakupiono 10,6 % (1 296 000,075 MWh) zaoferowanej energii elektrycznej.

**Niski udział
w aukcjach OZE
instalacji
wykorzystujących
hydroenergię
do wytwarzania
energii elektrycznej**

W odniesieniu do przyczyn niskiego udziału w aukcjach OZE instalacji wykorzystujących hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej, Dyrektor Generalny MKiŚ wyjaśniła, że podaż dużych projektów hydroenergetycznych jest ograniczona ze względu na wysokie koszty robót hydrotechnicznych, wymagane przepisami prawa zgody i pozwolenia związane z realizacją inwestycji na ciekach czy zbiornikach wodnych. Dlatego też operatorami takich projektów są przede wszystkim duże spółki energetyczne z zaangażowaniem Skarbu Państwa. Prywatni przedsiębiorcy realizują mniejsze projekty hydroenergetyczne, które kwalifikują się do systemów wsparcia FIT oraz FIP, a Minister Klimatu i Środowiska nie ma w zakresie *ustawy o OZE* możliwości znaczącego pobudzenia podaży projektów.

**Udział instalacji
wykorzystujących
energię wody
do produkcji energii
elektrycznej
w systemie FIT/FIP**

W okresie 2018–2023 (do końca III kwartału 2023 r.) zaświadczenia uprawniające do korzystania z systemów FIT/FIP otrzymało 468 małych elektrowni wodnych o łącznej mocy zainstalowanej 93,865 MW. Stanowiło to ponad 71,0 % wszystkich instalacji uczestniczących w tych systemach i prawie 46,0 % łącznej mocy zainstalowanej. Natomiast łączna ilość niewykorzystanej energii elektrycznej, jaką wytwórcy planowali sprzedać w okresie wskazanym w deklaracjach FIT/FIP wyniosła

³¹ AZ/11/2019, AZ/5/2020, AZ/5/2021, AZ/5/2023.

³² Zgodnie z art. 78 ust. 5 *ustawy o OZE*, aukcję rozstrzyga się, jeżeli zostały złożone nie mniej niż trzy ważne oferty spełniające wymagania określone w ustawie.

	2 075 350,795 MWh. W ramach powyższych systemów wsparcia w 2023 r. sprzedano 355 384,629 MWh energii elektrycznej ³³ .
Brak pełnej realizacji wskaźników z KPD	W KPD założono, że moc zainstalowana elektrowni wodnych zwiększy się w latach 2017–2020 o 130 MW, a produkcja energii elektrycznej brutto o 466 GWh. W latach 2017–2020 moc zainstalowana zwiększyła się o 369,3 MW, tj. o 239,3 MW więcej niż założono w KPD. Nie nastąpił natomiast wzrost produkcji energii elektrycznej. W 2020 r. produkcja zmniejszyła się o 388,2 GWh w porównaniu z 2017 r.
Nieosiągnięcie wskaźników określonych w KPEiK	W KPEiK oszacowano, że moc osiągalna netto elektrowni wodnych w 2020 r. wyniesie 1 022 MW, a w 2025 r. 1 049,0 MW, natomiast produkcja energii elektrycznej w 2020 r. wyniesie 2,4 TWh, a w 2025 r. 2,6 TWh. Średnioroczna moc osiągalna netto w 2020 r. wyniosła 979,1 MW (tj. 95,8 % oszacowania), a produkcja energii elektrycznej 2,1 TWh (87,5 % oszacowania). Natomiast średnioroczna moc osiągalna netto EW w 2024 r. (stan na 30 kwietnia 2024 r.) wyniosła 986,5 MW (tj. 94,0 % planowanej do osiągnięcia w 2025 r.), a produkcja energii elektrycznej (stan na 31 grudnia 2023 r.) – 2,4 TWh (92,3 % planowanej do osiągnięcia w 2025 r.).
Realizacja projektu określonego w SOR pn. Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego	W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze Energia założono realizację projektu strategicznego pn. <i>Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego</i>. Projekt ten miał na celu zwiększenie wykorzystania i rozwój hydroenergetyki poprzez eliminację barier administracyjnych w obszarze inwestycji w zakresie hydroenergetyki, rozwój przemysłu wytwarzającego urządzenia na potrzeby energetyki wodnej oraz zagospodarowanie lub odbudowę istniejących piętrzeń będących własnością Skarbu Państwa na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej. Projekt miał być realizowany od 2017 r., a jako podmioty odpowiedzialne wskazano Ministra Środowiska i Ministra Energii. Projekt został również wskazany w PEP 2040. Realizacja projektu miała przyczynić się do wzrostu udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto. Prowadzone przez Ministra działania w zakresie eliminacji barier administracyjnych zostały opisane w pkt 5.1.2 informacji. Dyrektor Departamentu OZE w MKiŚ wyjaśnił, że w zakres obszaru <i>Energia: Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego</i> ujętego w SOR wpisywały się przede wszystkim działania NFOŚiGW, których celem było finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dyrektor Departamentu OZE wymienił również realizowane przez Fundusz działania, tj. program <i>Agroenergia</i>, <i>Energia dla Wsi</i> i <i>Norweski Mechanizm Finansowy</i>. Dyrektor nie przedstawił żadnych dokumentów świadczących o przekazaniu

³³ Na podstawie art. 94 ust. 1a *ustawy o OZE* dane Prezesowi URE przekazał Zarządca Rozliczeń SA.

realizacji projektu do NFOŚiGW. Prezes NFOŚiGW wyjaśniła, że Minister nie przekazał Funduszowi formalnie realizacji projektu strategicznego *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego*. Dyrektor Generalny MAP wyjaśniła, że w związku z wyłączeniem z MAP i przejęciem przez Ministerstwo Klimatu³⁴ całości zagadnień prowadzonych w departamentach obsługujących sprawy działu energia oraz przejęciem pracowników zajmujących się tymi zagadnieniami, MAP nie jest w stanie udzielić wyjaśnień na temat projektu *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego*. Ponadto Dyrektor Generalna poinformowała, że w wyniku przeprowadzonej kwerendy w archiwum zakładowym nie odnaleziono akt w sprawach dotyczących wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce z okresu od 1 grudnia 2017 r. do 21 marca 2020 r. Pełnomocnik Rządu ds. OZE³⁵ wyjaśnił, że ze względu na brak dostępu do dokumentów, danych i informacji nie jest w stanie udzielić niezbędnych szczegółowych informacji o realizacji projektu. Prezes Towarzystwa Rozwoju Małych Elektrowni Wodnych wyjaśniła, że sytuacja w przemyśle wytwarzającym urządzenia na potrzeby energetyki wodnej jest krytyczna. Branża nie ma nowych zleceń na budowę nowych obiektów, a także nie są prowadzone modernizacje starych obiektów ze względu na brak jednoznacznych przepisów mówiących o właściwym sposobie i zakresie modernizacji kwalifikującym obiekt do wsparcia FIT/FIP.

**Realizacja zadań
przez PGW WP
w latach 2018 –
– I połowa 2024**

W latach 2018–2024 (I połowa) PGW WP zakończyło realizację czterech inwestycji dotyczących elektrowni wodnych³⁶. Łącznie na koniec 2023 r. PGW WP administrowało 21 elektrowniami, o łącznej mocy zainstalowanej 31,599 MW. W poszczególnych latach liczba udostępnianych inwestorom budowli piętrzących wyniosła: 83 w 2018 r., 95 w 2019 r., 91 w 2020 r., 97 w 2021 r. – 97 oraz 101 w 2022 r. i w 2023 r.). Zatem odnotowano wzrost o 18 obiektów piętrzących, tj. z 83 w 2018 r. do 101 w I połowie 2024 r.

**Wzrost udziału OZE
w końcowym zużyciu
energii – realizacja KPD**

Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto wzrósł z 11,6 % w 2017 r. do 16,8 % w 2022 r., tj. o 5,2 punktu procentowego. W 2020 r. udział ten wyniósł 16,13 %, przy planowanym w KPD udziale 15 %.

³⁴ Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495).

³⁵ Pełniący funkcję do 12 grudnia 2023 r.

³⁶ W 2019 r. zakończono budowę EW Świnna Poręba (o mocy zainstalowanej 4,610 MW), w 2021 r. ukończono budowę dwóch EW: Malczyce (o mocy zainstalowanej 10,665 MW) oraz Dobromierz (o mocy zainstalowanej 0,037 MW), a w 2022 r. zakończono inwestycję w EW Sieniawa/Besko (o mocy zainstalowanej 0,075 MW).

**Korzystanie
z programów
pomocowych NFOŚiGW
przez wytwórców
hydroenergii**

NFOŚiGW nie realizował w latach 2017–2024 (I połowa) programów pomocowych dedykowanych bezpośrednio wytwórcom energii elektrycznej z wody, natomiast realizował programy pomocowe w formie dotacji lub pożyczki ze środków krajowych i zagranicznych, z których mogli oni skorzystać.

W ramach programów pomocowych ze środków krajowych złożonych zostało 12 wniosków dotyczących inwestycji dotyczących budowy elektrowni wodnych oraz jeden na remont istniejącej turbiny wodnej. Sześć wniosków nie zostało uwzględnionych, sześć było w trakcie oceny, jeden podmiot oczekiwał na zawarcie umowy o dofinansowanie.

Przykłady

Program *Energia Plus*

W ramach tego programu było możliwe aplikowanie o wsparcie m.in. na przedsięwzięcia dotyczące budowy lub przebudowy jednostek wytwórczych wraz z podłączeniem ich do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej, w których do produkcji energii wykorzystuje się m.in. energię ze źródeł odnawialnych (w tym energię wód). Nabory wniosków o dofinansowanie prowadzone były od 1 marca 2019 r. do 30 kwietnia 2024 r. Program skierowany był dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą. Formą wsparcia była pożyczka do 85 % kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. W ramach programu złożono jeden wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia dotyczącego budowy elektrowni wodnej o mocy przyłączeniowej 480 kW. W dniu 30 listopada 2023 r. zawarta została umowa o dofinansowanie w formie pożyczki preferencyjnej w wysokości do 9 724 tys. zł. Planowana data zakończenia przedsięwzięcia została określona na dzień 30 czerwca 2025 r.

Program *Agroenergia*

Wśród złożonych w ramach I naboru tego programu (trwającego od 8 lipca do 20 grudnia 2019 r.) 663 wniosków znajdował się jeden dotyczący remontu istniejącej turbiny wodnej. Wniosek został odrzucony na etapie oceny według kryteriów dostępu. Wnioskowana kwota wynosiła 110,8 tys. zł. W II naborze (w terminie od 20 lipca 2021 r. do 20 grudnia 2022 r.), w ramach części *Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne* z budżetem 74,5 mln zł, wśród 69 złożonych wniosków, pięć dotyczyło budowy trzech elektrowni wodnych (dla dwóch projektów ubiegano się zarówno o dotację jak i o pożyczkę) o łącznej wnioskowanej kwocie dofinansowania w wysokości 2,6 mln zł. Dla żadnego z wniosków nie zawarto umowy o dofinansowanie.

Programu *Energia dla wsi*

W ramach tego programu (z budżetem 1,0 mld zł) możliwe było ubieganie się o dofinansowanie inwestycji polegających na budowie elektrowni wodnych o mocy od 10 kW do 1 MW (dla rolników) lub do 10 MW (dla spółdzielni energetycznych). Wśród 370 złożonych wniosków o dofinansowanie (w terminie od 23 stycznia 2023 r. do 29 lutego 2024 r.) sześć dotyczyło budowy czterech elektrowni wodnych. Łączna wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła 7,7 mln zł. Wnioski były w trakcie oceny dokonywanej przez NFOŚiGW.

W ramach programów pomocowych ze środków zagranicznych wytwórcy energii z wody zawarli umowy na dofinansowanie w formie dotacji lub pożyczki dla pięć inwestycji, przy czym w pięciu projektach beneficjenci zrezygnowali z realizacji umów.

Przykład

Program *Środowisko, Energia i Zmiany klimatu* finansowany ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014–2021 skierowany był do PGW WP oraz małych, średnich i dużych przedsiębiorstw, realizujących projekty polegające na zwiększeniu wydajności wytwarzania energii w istniejących małych elektrowniach wodnych (do 2 MW). W ramach naboru złożone zostały cztery wnioski. Rekomendację do dofinansowania otrzymały trzy projekty, dla których zawarto umowy o dofinansowanie w formie dotacji.

Dodatkowo zawarto dwie umowy pożyczki w ramach programu *Współfinansowanie projektów realizowanych* w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014–2021.

W zakresie trzech umów o dofinansowanie w formie dotacji (dwie umowy zawarte z PGW WP oraz jedna umowa zawarta z TAURON Ekoenergia sp. z o.o.) i dwóch umów w formie pożyczki (umowy zawarte z PGW WP) złożone zostały przez beneficjentów rezygnacje z ich realizacji.

W trakcie realizacji była jedna umowa dotacyjna zawarta z PGE Energia Odnawialna SA na wykonanie projektu *Modernizacja wyposażenia technologicznego EW Gubin*. Kwota dofinansowania wyniosła do 7 878,4 tys. zł. Do dnia 17 czerwca 2024 r. wypłacono środki na kwotę 5 708,0 tys. zł. oraz dokonano weryfikacji raportu końcowego. W Programie Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 Poddziałanie 1.1.1 *Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej* nie złożono wniosków dotyczących finansowania jednostek OZE wykorzystujących energię wody.

5.2. REALIZACJA ZADAŃ ZWIĘKSZAJĄCYCH POTENCJAŁ HYDROENERGETYKI W ELEKTROENERGETYCE

Opóźnienia w budowie kluczowych inwestycji zwiększających wykorzystanie hydroenergetyki

Realizacja przez PGW WP dwóch kluczowych zadań – EW Świnna Poręba i EW Malczyce, zrealizowanych jako inwestycje współtowarzyszące budowie piętrzeń wodnych – zwiększyła w okresie objętym kontrolą moc zainstalowaną posiadanych elektrowni wodnych o 15,387 MW, tj. o 95,1 %. W wyniku oddania do użytku powyższych EW nastąpił znaczący wzrost produkcji energii elektrycznej z 43 263,103 MWh do 114 777,850 MWh oraz przychodów ze sprzedaży energii elektrycznej z 9 589,4 tys. zł do 58 266,1 tys. zł. Budowa tych elektrowni przedłużyła się (z uwagi na długotrwałość budowy piętrzeń wodnych) generując dodatkowe koszty. Stan realizacji innych trzech rozpoczętych projektów, polegających na modernizacji istniejących EW: Mylof, Rogów Opolski i Bydgoszcz/Czersko Polskie – stwarza ryzyko nieukończenia ich w zaplanowanym terminie a w konsekwencji konieczność wdrożenia planów naprawczych. Ponadto PGW WP nieskutecznie realizowało działania w celu uzyskania wsparcia finansowego dla EW Malczyce.

PGE SA w kontrolowanym okresie realizowała zadania w zakresie modernizacji i budowy nowych mocy wytwórczych energii elektrycznej wykorzystujących hydroenergetykę. Działania te nie były w pełni skuteczne, gdyż w wyniku czynników częściowo niezależnych od Spółki, budowa elektrowni szczytowo-pompowej Młoty została opóźniona o około dwa lata w stosunku do harmonogramu (przesunięcie z 2030 r. na 2032 r.), co stwarza ryzyko jej nieopłacalności, gdyż rentowność tego przedsięwzięcia będzie zapewniona dzięki uzyskaniu przychodów z rynku mocy. Jednak ostatnia aukcja główna rynku mocy na okres dostaw przypadający w 2030 r. zaplanowana została na 2025 r.

5.2.1. REALIZACJA ZADAŃ PRZEZ PGW WP

Realizacja inwestycji hydroenergetycznych

W okresie 2017 – I połowa 2024 r. PGW WP realizowało dziewięć inwestycji z zakresu hydroenergetyki

W okresie objętym kontrolą PGW WP realizowały łącznie dziewięć inwestycji polegających na budowie nowych lub modernizacji istniejących obiektów wykorzystujących energię wody do produkcji energii elektrycznej. Łączna moc zainstalowana tych inwestycji wynosiła 15,550 MW.

Ukończono następujące zadania inwestycyjne:

- w 2019 r. zakończono budowę EW Świnna Poręba o mocy zainstalowanej 4,610 MW,
- w 2021 r. zakończono budowę EW Malczyce o mocy zainstalowanej 10,665 MW,

- w 2021 r. zakończono budowę Dobromierz o mocy zainstalowanej 0,037 MW,
- w 2022 r. zakończono inwestycję w EW Sieniawa/Besko o mocy zainstalowanej 0,075 MW,
- w 2022 r. zakończono prace modernizacyjne w MEW Mietków o mocy zainstalowanej 0,075 MW (prace obejmowały wymianę i remont wyposażenia technologicznego).

**Opóźnienia w budowie
EW Świnna Poręba
i EW Malczyce**

Działania w zakresie realizacji dwóch kluczowych zadań w zakresie zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce nie były w pełni skuteczne z uwagi na wieloletnie opóźnienia w realizacji inwestycji. Inwestycje o największej mocy zainstalowanej, tj. budowa EW Świnna Poręba i EW Malczyce, miały charakter inwestycji współtowarzyszących i były uzależnione od budowy odpowiednio: zbiornika wodnego Świnna Poręba i stopnia wodnego na rzece Odrze. Budowa powyższych piętrzeń wodnych w celu wykorzystania ich na potrzeby elektrowni wodnych, przede wszystkim z uwagi na niezapewnienie z budżetu państwa odpowiednich środków finansowych, trwała od lat 90-tych XX w.

Przykłady

Realizacja budowy EW Świnna Poręba³⁷

Opóźnienie budowy zbiornika było m.in. efektem niezapewnienia z budżetu państwa wystarczających środków finansowych na jego realizację i opóźnieniem w wykonaniu poszczególnych części tego zadania. Przystąpienie do prac realizacyjnych EW, miało nastąpić w końcowej fazie budowy obiektów zbiornika wodnego, przed rozpoczęciem jego pierwszego napełnienia. Termin ukończenia budowy i napełnienia zbiornika wodnego ulegał jednak przesunięciu z końca 1996 r. na koniec 2015 r. (w kolejnych aktualizacjach programów strategicznych i nowelizacjach ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010”³⁸). Ostatecznie w 2017 r. uzyskano poziom piętrzenia wody w zbiorniku wodnym umożliwiające rozpoczęcie rozruchu elektrowni. Ze względu na obowiązujące brzmienie art. 74 *ustawy o OZE*, że jednym z warunków otrzymania wsparcia dla produkcji energii ze źródeł odnawialnych było, aby pierwsze wytworzenie energii nastąpiło po przystąpieniu i wygraniu

³⁷ Inwestorem do 1993 r. była Dyrekcja Zabudowy Kaskady Górnej Wisły w Oświęcimiu, w latach następnych funkcję Inwestora pełniły: Okręgowa Dyrekcja Gospodarki Wodnej w Krakowie – do 1999 r., od 2000 r. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, a od 2018 r. do podpisania protokołu odbioru technicznego robót w dniu 5 sierpnia 2019 r. PGP WP – RZGW w Krakowie.

³⁸ Dz. U. Nr 94 poz. 784, ze zm.

aukcji oraz z uwagi na brak możliwości udziału EW w systemie aukcyjnym w 2017 r. rozruch elektrowni nastąpił dopiero po wygraniu aukcji w dniu 19 listopada 2018 r. Pierwsze wprowadzenie energii elektrycznej do sieci nastąpiło w dniu 2 marca 2019 r.

Istotną przyczyną opóźnień w realizacji zbiornika wodnego a następnie EW było finansowanie inwestycji w stopniu niższym niż przewidziano w pierwotnym harmonogramie i jego aktualizacjach. Łącznie w latach 2006–2009 z zaplanowanej kwoty 1 021,8 mln zł przekazano z budżetu państwa kwotę 552,2 mln zł (tj. 54,0 %). Przesunięcie terminu oddania zbiornika do użytkowania związane było również z opóźnieniem w realizacji jednego z zadań – linii kolejowej wraz z mostami kolejowymi. Koszt budowy EW wyniósł łącznie 46 308,5 tys. zł i był wyższy od planowanego o 7 266,9 tys. zł, tj. o 18,6 %. Badanie wybranej losowo próby faktur na łączną kwotę 5 208,9 tys. zł. zł nie wykazało wydatków na cele niezwiązane z inwestycją.

Produkcja energii elektrycznej w latach 2019–2023 wyniosła łącznie 87 063,493 MWh, a przychody z tytułu jej sprzedaży – 37 460,4 tys. zł. Jednocześnie z tytułu wsparcia, w związku z wygraną aukcją, za okres rozliczeniowy trwający od marca do końca grudnia 2022 r. PGW WP uzyskało przychody na kwotę 4 736,3 tys. zł.

Realizacja budowy EW Malczyce³⁹

Budowa elektrowni została opóźniona o około 18 lat. Spowodowane to było przede wszystkim niedostatecznym finansowaniem z budżetu państwa inwestycji stopnia wodnego na Odrze, na którym przewidziano lokalizację elektrowni, koniecznością aktualizacji posiadanych rozwiązań projektowych i technologicznych oraz dostosowaniem ich do zmieniających się przepisów prawa.

Rozpoczęcie budowy zbiornika nastąpiło w 1997 r.⁴⁰, a pierwotny termin jej zakończenia wyznaczono na koniec 2002 r. Jednak w latach 1997–2002 na realizację zadania uzyskano z budżetu państwa jedynie 17,9 % planowanej kwoty, a na realizację robót budowlanych elektrowni 12,9 % planowanej kwoty. Ze względu na niedostateczną wysokość środków finansowych termin zakończenia inwestycji w kolejnych aneksach zawieranych wykonawcą do umowy z 10 października 1997 r., z ulegał przesunięciu, najpierw na koniec 2009 r., następnie na dzień 30 grudnia 2011 r. i ostateczne na dzień 30 grudnia 2015 r. Przesunięcie terminu oddania stopnia wodnego do użytkowania wynikało również

³⁹ Inwestorem od 1997 r. do 1999 r. była Okręgowa Dyrekcja Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, a od 2000 r. do 2017 r. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu. Od 2018 r. inwestycję prowadziło PGW WP – RZGW we Wrocławiu.

⁴⁰ Inwestycję wpisano na listę inwestycji centralnych finansowanych z budżetu państwa.

z konieczności wprowadzenia zmian i dostosowania już przyjętych rozwiązań technologicznych do przepisów dotyczących obszarów *Natura 2000*. Ostatecznie odbiór końcowy budowy stopnia wodnego odbył się w czerwcu 2020 r., a odbiór końcowy elektrowni został przeprowadzony w maju 2020 r. Opóźnienia prowadzonych robót na stopniu wodnym przełożyły się na opóźnienie w realizacji umowy z 2005 r. na wyposażenie elektrowni i w konsekwencji poniesienie dodatkowych kosztów w kwocie 30 848,4 tys. zł. Koszty te związane były ze zmianami technologicznymi, zapewnieniem gwarancji, utrzymaniem w pełnej sprawności już zakupionych i odebranych elementów czy też przywrócenia im nowych walorów techniczno-użytkowych.

Koszt budowy elektrowni wodnej wyniósł łącznie 229 470,6 tys. zł. Badanie wybranej losowo próby 14 faktur na łączną kwotę 21 064,05 tys. zł nie wykazało wydatkowania środków publicznych na cele niezwiązane z inwestycją. W przypadkach pięciu faktur nastąpiła w latach 2018–2019 zwłoka w zapłacie należności (od 16 do 111 dni). Wykonawca nie wystąpił o zapłatę odsetek od nieterminowo regulowanych płatności.

Produkcja energii elektrycznej została rozpoczęta w czerwcu 2021 r. i do końca 2023 r. wyniosła łącznie: 89 718,803 MWh. Przychody brutto, uzyskane ze sprzedaży energii elektrycznej w okresie od 2021 r. do 2024 r. (I połowa) wyniosły łącznie 70 229,7 tys. zł.

Ryzyko nieterminowego ukończenia projektów modernizacyjnych w MEW: Myłof, Rogów Opolski, Czersko Polskie

Od 2023 r. prowadzono działania (tj. rozpoczęto prace projektowe – wybór inżynierów kontraktu) w celu realizacji inwestycji polegających na modernizacji MEW:

- „Wzrost wykorzystania potencjału energetycznego w istniejącej małej elektrowni wodnej Myłof” (o mocy zainstalowanej 1,000 MW),
- „Wzrost wykorzystania potencjału energetycznego w istniejącej małej elektrowni wodnej Rogów Opolski” (o mocy zainstalowanej 0,500 MW),
- „Kompleksowa modernizacja MEW Czersko Polskie” (o mocy zainstalowanej 0,108 MW).

Według stanu na koniec maja 2024 r. stopień realizacji prac w powyższych projektach był znikomy. I tak budżet projektu realizowanego w MEW Myłof wynosił 14 975,3 tys. zł, a do końca maja poniesiono wydatki na kwotę 387,1 tys. zł, tj. 2,6 % wszystkich zaplanowanych kosztów. Budżet projektu realizowanego w MEW Czersko Polskie wynosił 5 760,0 tys. zł, ale do końca maja 2024 r. nie poniesiono żadnych wydatków. Inwestycja w MEW Rogów Opolski zakładała budżet na kwotę 16 729,9 tys. zł, z czego do maja 2024 r. wydatkowano 386,1 tys. zł, czyli 2,3 % budżetu. Stwarza to ryzyko nieukończenia powyższych inwestycji w zaplanowanym terminie przewidzianym na koniec 2026 r. Może to skutkować koniecznością wprowadzenia środków zaradczych przewidzianych w *Planie działania PGW WP*.

Przykład

Według Prezes PGW WP inwestycje miały skomplikowany charakter, realizowane były na istniejących obiektach energetyki wodnej, co nie pozwalało na zastosowanie dowolnych rozwiązań technicznych. Prowadzone modernizacje w zakresie prac zakładały wymianę wyposażenia technologicznego istniejącego obiektu elektrowni wodnej i dostosowanie infrastruktury istniejącego obiektu do nowego wyposażenia technologicznego m.in. rurociągów z niezbędną armaturą. Sytuacja ta wymagała przeprowadzenia dodatkowych ustaleń pomiędzy wykonawcami a PGW WP, w ten sposób, aby rozwiązania pozwalały na osiągnięcie najlepszych efektów z danych nakładów przy jednoczesnym zachowaniu standardów określonych w *Prawie zamówień publicznych*.

PGW WP podjęła inne prace zmierzające do modernizacji zarządzanej infrastruktury hydroenergetycznej

W kontrolowanym okresie PGW WP prowadziło ponadto prace odtworzeniowe w MEW Michałowice (o mocy zainstalowanej 0,480 MW). Podjęła także działania polegające na opracowaniu koncepcji techniczno-ekonomicznych dla inwestycji: „Zbiornik Wisła Czarne” (z terminem realizacji do 2027 r.) oraz „Modernizacja MEW na zbiorniku wodnym Maziarnia w Wilczej Woli” (którego realizacja miała się zakończyć w ciągu czterech lat od rozpoczęcia robót budowlanych).

W PGW WP nie było procedur określających procesy nadzoru nad realizacją inwestycji hydroenergetycznych

W PGW WP nie wprowadzono oddzielnych procedur określających procesy nadzoru nad realizacją inwestycji hydroenergetycznych. Zasady dotyczące nadzoru nad realizacją przedsięwzięć oraz współpracy Krajowego Zarządu PGW WP z RZGW określał jedynie ogólny regulamin organizacyjny wprowadzony przez Prezesa PGW WP w dniu 2 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą regulamin został zmieniony 24 razy.

Efekty zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetyki

Wzrosła liczba EW, zarządzanych przez PGW WP

W okresie 2018–2024 (I kwartał) wzrosła liczba działających elektrowni wodnych administrowanych przez PGW WP: w 2018 r. było 17 EW⁴¹; w latach 2019–2020 – 18 EW⁴²; w 2021 r. – 20 EW⁴³; w latach 2022–2024 (I kwartał) – 21 EW⁴⁴.

⁴¹ Były to: EW Siemianówka, EW Myłof Zaporą, EW Szonowo, EW Michałowo; EW Bydgoszcz/Czersko Polskie; EW Rogów Opolski, EW Chańcza, EW Dobczyce, EW Jeziorsko, EW Klimkówka, EW Wólka Domaniowska, EW Wióry, EW Kozielno, EW Topola, EW Słup, EW Bukówka, EW Mietków.

⁴² Oprócz EW zarządzanych na koniec 2018 r. była to EW Świnna Poręba.

⁴³ Oprócz EW zarządzanych na koniec lat: 2019–2020 były to: EW Malczyce, EW Dobromierz.

⁴⁴ Oprócz EW zarządzanych na koniec 2021 r. była to: EW Sieniawa/Besko.

**Brak produkcji energii
w niektórych EW**

Poza EW wskazanymi wyżej PGW WP administrowało elektrowniami, w których nie odbywała się produkcja energii ze względu na brak wpisu do rejestru wytwórców energii elektrycznej w małej instalacji. W okresie od 2018 r. do 2022 r. były dwie takie elektrownie⁴⁵, zaś w latach 2023–2024 – trzy⁴⁶. PGW WP podejmowało działania w celu ich uruchomienia.

Przykład

Spośród wszystkich zarządzanych przez PGW elektrowni, jedynie w EW Mietków przez cały okres poddany kontroli nie odbywała się produkcja energii elektrycznej. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa PGW WP było to spowodowane brakiem odbioru instalacji elektrycznej EW Mietków przez Operatora Systemu Dystrybucyjnego – Tauron Dystrybucja SA. EW Mietków została przejęta RZGW we Wrocławiu w styczniu 2016 r. od prywatnego eksploatatora. Instalacja elektrowni była w złym stanie i wymagała remontu, co wiązało się z działaniami projektowymi i uzgodnieniami budowlanymi oraz energetycznymi z Operatorem. Po ukończeniu prac remontowych, w połowie września 2023 r. złożono wnioszek o odebranie instalacji przez Operatora. Mimo czterech ponagieł skierowanych w okresie od listopada 2023 r. do 15 lipca 2024 r., Operator nie dokonał odbioru instalacji. Tauron Dystrybucja SA nie udzieliła wyjaśnień w sprawie powodów tego zaniechania.

**Prawie dwukrotnie
wzrosła moc
zainstalowana w EW
należących
do PGW WP**

W okresie 2018–2024 (I kwartał) moc zainstalowana wszystkich elektrowni wodnych, którymi zarządzały PGW WP wzrosła z 16,172 MW do 31,559 MW, tj. o 15,387 MW, czyli o 95,1 %. W poszczególnych latach moc zainstalowana wynosiła: w 2018 r. – 16,172 MW, w 2019 r. i 2020 r. – 20,782 MW, w 2021 r. – 31,484 MW, w 2021 r. i 2022 r. oraz w I kwartale 2024 r. – 31,559 MW.

**Ponad półtorakrotnie
wzrosła produkcja
energii elektrycznej
w EW należących
do PGW WP**

Produkcja roczna energii elektrycznej w elektrowniach zarządzanych przez PGW WP wzrosła z 43 263,103 MWh w 2018 r. do 114 777,850 MWh w 2023 r., tj. o 71 514,75 MWh, czyli o 165,3 %. W I kwartale 2024 r. produkcja energii elektrycznej wyniosła 37 666,055 MWh. Łącznie w okresie poddanym kontroli w EW zarządzanych przez PGW WP wyprodukowano 492 888,637 MWh energii elektrycznej. Wzrost produkcji energii elektrycznej w 2023 r. w porównaniu z 2018 r. wynikał jednak z oddania do eksploatacji dwóch elektrowni wodnych po zakończeniu długoletnich procesów inwestycyjnych: EW Malczyce (o mocy zainstalowanej 10,665 MW i produkcji energii elektrycznej w 2023 r. w wysokości 40 402,134 MWh) oraz EW Świnna Poręba (o mocy zainstalowanej 4,610 MW i produkcji energii elektrycznej w 2023 r. – 25 452,481 MWh).

⁴⁵ Były to: MEW Cieszanowice i MEW Wisła Czarne.

⁴⁶ Oprócz EW, które pozostawały w zarządzie PGW WP na koniec 2022 r. – była to: MEW Maziarnia/Wilcza Wola.

**Nastąpił wzrost
przychodów PGW WP
ze sprzedaży energii
elektrycznej**

Przychody z tytułu sprzedaży energii elektrycznej (w stosunku do planu) w latach 2018–2023 wyniosły odpowiednio: w 2018 r. – 9 589,4 tys. zł; w 2019 r. – 11 765 tys. zł (103,5 % planu); w 2020 r. – 14 834,9 tys. zł (150,7 % planu); w 2021 r. – 35 825,4 tys. zł (338,5 % planu); w 2022 r. – 65 728,5 tys. zł (236,4 % planu) i w 2023 r. – 58 266,1 tys. zł (109,3 % planu). Kwota przychodów z tytułu produkcji energii za I kwartał 2024 r. wyniosła 13 340,3 tys. zł i stanowiła 23,2 % kwoty zaplanowanej na cały 2024 r. Spadek przychodów z tytułu produkcji energii w 2023 r. w stosunku do 2022 r. był spowodowany spadkiem średnich cen giełdowych sprzedaży energii. Prezes PGW WP zauważyła, że rok 2022 charakteryzował się dużym wzrostem cen energii wynikającym z eskalacji konfliktu zbrojnego na Ukrainie, wysokiej inflacji i zmienności regulacji ustawowych.

Przykład

Zgodnie z danymi⁴⁷ pochodzącymi z Towarowej Giełdy Energii średnioważona cena BASE na Rynku Dnia Następnego kształtowała się w 2023 r. na poziomie 533,62 zł/MWh, co oznaczało spadek o 262,55 zł/MWh względem 2022 r. Z kolei na rynku terminowym średnioważona cena kontraktu rocznego z dostawą pasmową w roku 2024 (BASE_Y-24) wyniosła w całym 2023 r. 642,19 zł/MWh i była niższa o 467,85 zł/MWh w stosunku do ceny z notowań kontraktu BASE_Y-23 w 2022 r.

**Wzrosła liczba
użyczanych
lub wdzierżawianych
przez PGW WP
obiektów piętrzących**

W latach 2018–2023 sukcesywnie wzrastała liczba użyczanych lub wdzierżawianych przez PGW WP obiektów piętrzących. Na koniec 2023 r. liczba takich obiektów wyniosła 101 i była wyższa o 23, tj. o 29,5 %, w stosunku stanu na koniec 2018 r. (78). Łączne przychody z tytułu ich udostępniania w okresie od 2018 r. do I połowy 2024 r. wyniosły 9 792,6 tys. zł.

Przykłady

W przypadku 23 budowli nie uzyskano przychodów z tytułu ich udostępniania. Na podstawie umowy użyczenia (ze swej istoty bezpłatnie), udostępnionych zostało 18 obiektów, natomiast pięć było dzierżawionych. Po 2018 r. nie były podpisywane umowy użyczenia obiektów piętrzących.

Brak przychodów z tytułu dwóch umów dzierżawy zawartych przed powstaniem PGW WP (tj. przed 2018 r.) wynikał z zapisów zawartych w tych umowach. Odstąpiono od pobierania czynszu dzierżawnego w zamian za m.in. bieżącą konserwację koryt rzek, pokrycia lub napraw

⁴⁷ https://tge.pl/pub/TGE/komunikaty/2024/01/2024.01.05_podsumowanie%20dzialalnosci%20tge%20w%202023.pdf

ewentualnych szkód, wykonywania niezbędnych robót remontowo-konserwacyjnych budowli oraz opracowania co pięć lat oceny stanu technicznego i przydatności do użytkowania dzierżawionych budowli). PGW WP dokonało analizy powyższych umów w kierunku ich aneksowania (wprowadzenia do umowy czynszu dzierżawnego) lub rozwiązania w przypadku jednej umowy, a w przypadku drugiej z umów trwały prace nad rozliczeniem bezumownego korzystania z jazu w 2023 r. oraz zawarciem odpłatnej umowy.

W przypadku trzech umów dzierżawy, które zostały zawarte przez PGW WP po 2018 r. brak przychodów był spowodowany długotrwałym procesem uzgodnienia postanowień umów z dzierżawcami. Po podpisaniu umów PGW WP wystawiło faktury obciążające wnioskodawców kosztami za bezumowne korzystanie z gruntów SP. W przypadku jednej MEW, której dotyczyła umowa trwał w latach 2020–2023 remont, a produkcja energii rozpoczęła się w 2024 r., w związku z czym opłaty za dzierżawę naliczono po raz pierwszy za 2024 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes PGW WP różnice w przychodach z tytułu dzierżawy wynikały z różnic w mocy zainstalowanej MEW oraz poziomu produkcji energii elektrycznej (czynsz dzierżawny był wyliczany jako procent całego przychodu rocznego od wyprodukowanej energii), warunków hydrologicznych, które bezpośrednio wpływały na poziom wyprodukowanej energii, a także aktywność inwestorów.

**W latach 2018–2023
PGW WP skorzystało
z pomocy publicznej
na łączną kwotę
7,8 mln zł**

PGW WP korzystało z systemów wsparcia FIT/FIP, o których mowa w art. 70a–70e *ustawy o OZE* dla 10 elektrowni wodnych⁴⁸. EW Świnna Poręba od 2019 r. korzystała z pomocy finansowej w ramach systemu aukcyjnego dla instalacji OZE, a jednostki istniejące rynku mocy JRM/326⁴⁹ korzystały z pomocy publicznej w ramach *ustawy o rynku mocy*. Łączna wartość uzyskanej pomocy w latach 2018–2023 wyniosła 7 798,5 tys. zł, w tym: w 2018 r. 5,5 tys. zł; w 2019 r. – 969,5 tys. zł; w 2020 r. – 2 206 tys. zł; w 2021 r. – 2 263,8 tys. zł; w 2022 r. – 593,1 tys. zł, w 2023 r. – 1 760,6 tys. zł.

**PGW WP nie podjęło
działań w celu
uzyskania
dofinansowania
dla EW Malczyce
w ramach mechanizmu
rynku mocy**

Niegospodarne było niepodjęcie przez PGW WP w latach 2022–2023 skutecznych działań w celu uzyskania wsparcia finansowego dla elektrowni wodnej Malczyce w ramach mechanizmu rynku mocy. EW Malczyce została oddana do eksploatacji w dniu 21 stycznia 2021 r. i od tego roku mogła uczestniczyć w aukcjach rynku mocy. W poszczególnych latach okresu 2022–2023 PGW WP nie złożyły jednak dla EW Malczyce wniosków do certyfikacji do aukcji głównej w ramach

⁴⁸ Były to: MEW Besko, MEW Bukówka, EW Chańcza, MEW Dobromierz, MEW Domaniów, MEW Mylof Zapor, MEW Rogów Opolski, MEW Siemianówka, MEW Słup, MEW Szonowo.

⁴⁹ Obejmowała ona EW: Dobczyce, Jeziorsko, Klimkówka, Topola, Kozielno, Mylof Zapor.

rynku mocy (art. 15 *ustawy o rynku mocy*). NIK nie podzieliła wyjaśnień Prezes PGW WP, że aukcja rynku mocy w 2021 r. i w 2022 r. obejmowała lata przyszłe i dlatego elektrownia wodna nie uzyskiwała przychodów z rynku mocy w okresie objętym kontrolą.

Przykład

EW Malczyce nie została uwzględniona w *Informacjach Prezesa Urzędu Energetyki w sprawie ogłoszenia ostatecznych wyników aukcji głównych*⁵⁰, jako jednostka rynku mocy, która wygrała aukcję. Oznaczało to, że jednostka ta nie otrzyma pomocy publicznej w ramach tego wsparcia. Przyjmując wielkość mocy obowiązku mocowego na poziomie od 2,000 MW do 9,800 MW⁵¹, PGW WP uzyskałoby przychody od 812,7 tys. zł do 3982,3 tys. zł w 2027 r. i od 489,8 tys. zł do 2400,0 tys. zł w 2028 r.⁵² (łącznie od 1302,5 tys. zł do 6382,3 tys. zł).

PGW WP
aktualizowało
Program planowanych
inwestycji
w gospodarce wodnej
PGW Wody Polskie

PGW WP, zgodnie z art. 240 ust. 9 pkt 2 *Prawa wodnego*, przygotowało *Program planowanych inwestycji w gospodarce wodnej PGW Wody Polskie*⁵³. Pierwsza wersja *Programu* została przygotowana w 2018 r. i była następnie zmieniana w latach 2021–2023⁵⁴. W dniu 4 lipca 2024 r. minister do spraw żeglugi śródlądowej uzgodnił i pozytywnie zaopiniował kolejną aktualizację *Programu planowanych inwestycji*.

⁵⁰ Informacji Prezesa URE Nr 2/2022 w sprawie ogłoszenia ostatecznych wyników aukcji głównej na rok dostaw 2026, Informacji Prezesa URE Nr 2/2023 w sprawie ogłoszenia ostatecznych wyników aukcji głównej na rok dostaw 2027 i Informacji Prezesa URE Nr 2/2024 w sprawie ogłoszenia ostatecznych wyników aukcji głównej na rok dostaw 2028.

⁵¹ Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 *ustawy o rynku mocy*, dostawca mocy może złożyć wniosek o utworzenie jednostki rynku mocy składającej się z jednostki fizycznej wytwórczej o mocy osiągalnej netto nie mniejszej 2 MW. Wody Polskie mogły więc utworzyć jednostkę rynku mocy dla EW Malczyce, a wartość obowiązku mocowego mogły określić w przedziale od 2,000 MW do 9,800 MW, tj. od minimalnej mocy wymaganej przepisami *ustawy o rynku mocy* do maksymalnej mocy osiągalnej bez uwzględnienia współczynnika korygującego.

⁵² Cena zamknięcia aukcji głównej w 2022 r. (na rok dostaw 2027) wyniosła 406,35 zł/kW/rok, a aukcji głównej w 2023 r. (rok dostaw 2028) – 244,9 zł/kW/rok (bip.ure.gov.pl/bip/rynek-mocy/3767,Ostateczne-wyniki-aukcji.html).

⁵³ Dalej: *Program planowanych inwestycji*.

⁵⁴ Program i jego aktualizacje zostały pozytywnie zaopiniowane przez *Komitet konsultacyjny Dorzecza Wisły* i *Komitet konsultacyjny Dorzecza Odry* oraz uzgodnione z wojewodami (art. 240 ust. 10 *Prawa wodnego*). Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej uzgodnił i pozytywnie zaopiniował *Program planowanych inwestycji* (art. 240 ust. 11 i 12 *Prawa wodnego*) oraz jego aktualizacje. Został on także zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

Przykład

Program planowanych inwestycji był dokumentem planistycznym określającym kierunki działania PGW w kolejnych latach (zakończenie poszczególnych inwestycji było określone jako konkretny rok lub jako liczba lat od momentu rozpoczęcia robót budowlanych), z podziałem na źródła finansowania, w tym zawierał informacje o inwestycjach w istniejące lub planowane obiekty służące wykorzystaniu potencjału hydroenergetycznego. Przewidziane w *Programie* inwestycje w zadania związane z hydroenergetyką obejmowały m.in.: MEW Mylof, MEW Czersko Polskie, MEW Michałowo – dla tych inwestycji jako źródło finansowania wskazano środki własne z działalności gospodarczej wymienionej w art. 255 ust. 10 lit. b *Prawa wodnego*. Ponadto wpisano do *Programu* inwestycje: stopień wodny Chróścice, Opole, zbiornik Wisła Czarne, Porąbka, budowa elektrowni wodnej na ujęciu wód na kanale Młynówki Czanieckiej, zbiornik wodny Poraj. Dla tych inwestycji w *Programie* nie wskazano źródła finansowania.

W *Programie planowanych inwestycji* z dnia 4 lipca 2024 r. ujęto dziewięć lokalizacji⁵⁵, dla których Instytut OZE sp. z o.o. przygotował koncepcje ekonomiczno-techniczne. Pozostałe lokalizacje, dla których opracowane zostały koncepcje ekonomiczno-techniczne, będą wprowadzane do *Programu planowanych inwestycji* sukcesywnie, w miarę pozyskiwania środków finansowych na ich realizację. Prezes PGW WP nie wskazała, jakie działania były podejmowane w celu pozyskania środków na te inwestycje. Termin rozpoczęcia realizacji robót pięciu⁵⁶ z dziewięciu tych inwestycji zaplanowano na 2024 r. Pozostałe inwestycje miały się rozpocząć w 2025 r. Całkowity koszt tych inwestycji oszacowano na kwotę 180 139,4 tys. zł.

PGW WP podjęło prace zmierzające do modernizacji zarządzanej infrastruktury hydroenergetycznej

W kontrolowanym okresie PGW WP prowadziło ponadto prace odtworzeniowe w MEW Michałowice (o mocy zainstalowanej 0,480 MW). Podjęła także działania polegające na opracowaniu koncepcji techniczno-ekonomicznych dla inwestycji: „Zbiornik Wisła Czarne” (z terminem realizacji do 2027 r.) oraz „Modernizacja MEW na zbiorniku wodnym Maziarnia w Wilczej Woli” (którego realizacja miała się zakończyć w ciągu czterech lat od rozpoczęcia robót budowlanych).

⁵⁵ MEW Mylof, MEW Czersko Polskie, MEW Rogów Opolski, stopień wodny Chróścice, Opole, zbiornik Wisła Czarne, Porąbka, zbiornik wodny Poraj, EW Jeziorsko.

⁵⁶ MEW Mylof, MEW Czersko Polskie, MEW Rogów Opolski, zbiornik Wisła Czarne, EW Jeziorsko.

W PGW WP nie było oddzielnych procedur nadzoru nad realizacją inwestycji hydroenergetycznych

W PGW WP nie wprowadzono oddzielnych procedur określających procesy nadzoru nad realizacją inwestycji hydroenergetycznych. Zasady dotyczące nadzoru nad realizacją przedsięwzięć oraz współpracy Krajowego Zarządu z RZGW określał jedynie ogólny regulamin organizacyjny wprowadzony przez Prezesa PGW WP w dniu 2 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą regulamin został zmieniony 24 razy.

5.2.2. REALIZACJA ZADAŃ PRZEZ SPÓŁKI Z GRUPY KAPITAŁOWEJ PGE

Spółki z GK PGE zrealizowały inwestycje modernizacyjne w istniejących elektrowniach wodnych

W latach 2017–2023 spółki z Grupy Kapitałowej PGE realizowały 18 modernizacji i remontów w dziewięciu istniejących elektrowniach wodnych, z uwzględnieniem elektrowni szczytowo-pompowych.

Zakończone zostały przedsięwzięcia modernizacyjne w sześciu elektrowniach wodnych, jednak nie zwiększyły one ich mocy zainstalowanej ani średniej rocznej produkcji energii elektrycznej. Inwestycje te dotyczyły:

- ESP Porąbka-Żar (moc zainstalowana 540 MW⁵⁷); zakres zrealizowanych czterech inwestycji obejmował: dostawę nowych zaworów na blokach 3 i 4; instalację gaśniczą i system sygnalizacji pożaru; układ nadzoru i sterowania oraz rozdzielnię 220 kV,
- ESP Solina (moc zainstalowana 198,7 MW); zakres dwóch zakończonych inwestycji obejmował: zabezpieczenie i oznaczenie osuwisk brzegów zbiornika Solina (Brzeg nr 1) oraz remont cykliczny/kapitałny turbiny HZ2,
- EW Raduszec (moc zainstalowana 2,6 MW); zakres dwóch zakończonych inwestycji obejmował lewy przyczółek Stopnia Wodnego oraz modernizację jazu,
- ESP Dychów (moc zainstalowana 88,0 MW); zakres dwóch zakończonych inwestycji dotyczył kanału derywacyjnego⁵⁸ i remontu cyklicznego/kapitałnego turbin HZ1–HZ3,
- ESP Żarnowiec (moc zainstalowana 710,6 MW) – zrealizowana inwestycja dotyczyła transformatora blokowego,
- EW Porąbka (moc zainstalowana 12,5 MW) – zrealizowana inwestycja związana była z wymianą rurociągów turbin HZ1–HZ3.

Ponadto w spółkach GK PGE prowadzono inwestycje, które nie zostały zakończone w okresie objętym kontrolą. Dotyczyły one następujących sześciu elektrowni:

- ESP Porąbka-Żar – modernizacja części technologicznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą zbiornika górnego i obiektów budowlanych toru wodnego; inwestycja miała wpłynąć na zwiększenie

⁵⁷ Dotyczy mocy całej elektrowni.

⁵⁸ Zamknięty kanał, w którym woda płynie pod ciśnieniem – stosowany przede wszystkim w elektrowniach o dużych spadkach.

- mocy elektrowni o 20 MW, tj. o 3,7 % (z 540 MW do 560 MW) oraz zwiększenie średniorocznej produkcji energii elektrycznej o 10,995 GWh, tj. o 4,0 % (z 274,886 GWh do 285,881 GWh⁵⁹),
- ESP Solina – cykliczny/kapitałny remont turbin HZ3–HZ4 oraz modernizacja zasuw awaryjnych drabinek szybów,
 - EW Tresna (moc zainstalowana 21 MW) – wymiana zaworów motylowych⁶⁰,
 - EW Raduszec – remonty cykliczne turbin HZ1–HZ2,
 - EW Dębe (moc zainstalowana 20 MW) – modernizacja wyposażenia technologicznego (turbiny, generatory, regulatory); wykonanie inwestycji miało wpłynąć na zwiększenie średniorocznej produkcji energii elektrycznej o 15,420 GWh, tj. o 17,0 % (z 90,709 GWh do 106,129 GWh),
 - EW Gubin (moc zainstalowana 1,1 MW); realizacja modernizacji elektrowni miała zwiększyć moc zainstalowaną o 0,166 MW, tj. o 15,2 % (z 1,094 MW do 1,260 MW) oraz średnioroczną produkcję energii elektrycznej o 0,357 GWh, tj. o 10,0 % (z 3,560 GWh do 3,917 GWh).

**Opóźnienie
uruchomienia ESP
Młoty stwarza ryzyko
nieopłacalności
inwestycji**

W przygotowaniu była kluczowa i jedyna inwestycja polegająca na budowie nowej ESP Młoty o mocy zainstalowanej 1050 MW, która wpisywała się w strategiczne założenia PGE dotyczące rozbudowy mocy wytwórczych – budowy magazynów energii. Realizacja tej inwestycji została powierzona spółce celowej⁶¹. Termin jej ukończenia uległ jednak przesunięciu z końca 2030 r. na koniec 2032 r. (według stanu na wrzesień 2024 r.), w wyniku czego wykonanie przyjętego modelu finansowego ESP Młoty podlega ryzyku dezaktualizacji. Analiza opłacalności inwestycji wskazywała, że rentowność tego przedsięwzięcia będzie zapewniona dzięki uzyskaniu przychodów z rynku mocy. Jednak ostatnia aukcja główna rynku mocy na okres dostaw przypadający w 2030 r. zaplanowana została na 2025 r. Uruchomienie elektrowni (wprowadzenie pierwszej energii

⁵⁹ Średnia roczna produkcja energii elektrycznej uwzględnia średnią z lat 2017–2023. Wartości te dla elektrowni szczytowo-pompowych między latami mogą się znacznie różnić i są uzależnione od stopnia wykorzystania elektrowni przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA do stabilizacji pracy Krajowego Systemu Energetycznego.

⁶⁰ Zawór, którego elementem regulującym przepływ jest dysk obracający się wokół osi będącej średnicą dysku. Dysk jest połączony z wałem, który wychodzi na zewnątrz rury. Do wału przyłączony jest siłownik sterujący zaworem.

⁶¹ Spółka celowa została zarejestrowana przez PGE w 2014 r. Komitet Inwestycyjny w marcu 2022 r. zarekomendował uruchomienie fazy przygotowania dla projektu budowy ESP Młoty w spółce celowej. W dniu 9 października 2023 r. PGE SA oraz NFOŚiGW zawarły umowę inwestycyjną na finansowanie budowy ESP Młoty. Po objęciu przez strony nowych udziałów w spółce celowej, w zamian za wniesienie wkładów pieniężnych, udziały wspólników wyniosły: PGE SA – 51 %, NFOŚiGW – 49 %.

do sieci) w 2032 r., tj. dwa lata po rozpoczęciu okresu dostaw, naraża dostawcę mocy na konieczność zapłaty kary za niewywiązanie się z warunków umowy mocowej i jednocześnie pozbawia Spółkę przychodów z tego tytułu.

Przykład

W *Studium Wykonalności* jako krytyczny czynnik ryzyka uznano zmianę wielkości przychodów z tytułu rynku mocy. Spadek przychodów większy niż 23,2 % powodował, że inwestycja stawała się nieopłacalna. Spółka podjęła działania rekomendowane w studium wykonalności i przekazała do MKiŚ propozycję przepisów zmieniających ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy zawierającą rozwiązania umożliwiające realizację inwestycji w ESP, w tym możliwość wydłużenia okresu obowiązywania kontraktów mocowych dla technologii niskoemisyjnych o dodatkowe sześć lat. Ministerstwo nie zainicjowało jednak procesu legislacyjnego dedykowanego przedstawionym propozycjom.

W okresie objętym kontrolą ukończono dwa zadania określone w harmonogramie: odebrano studium wykonalności w maju 2023 r. (z dwumiesięcznym opóźnieniem) oraz odebrano inwentaryzację przyrodniczą w styczniu 2024 r. Nie stwierdzono wydatków niegospodarnych lub nie związanych z realizowaną inwestycją. Pozostałe zadania z harmonogramu realizacji i finansowania inwestycji nie zostały uruchomione. Na opóźnienia w budowie ESP Młoty o około dwa lata w stosunku do harmonogramu wpływ ma możliwy termin uzyskania decyzji środowiskowej. Na dezaktualizację harmonogramu (według stanu na wrzesień 2024 r.) wpływ miał brak ważnych zgód korporacyjnych i wymaganej reprezentacji przewidzianej w nowej umowie spółki celowej, zarejestrowanej w marcu 2024 r. (po zmianach właścicielskich). Właściwa reprezentacja była konieczna do podejmowania uchwał i zaciągania zobowiązań. Z powodu wyżej wymienionych opóźnień harmonogram projektu budowy ESP Młoty zawarty w studium wykonalności stracił aktualność.

Do 9 września 2024 r.⁶² nie sfinalizowano działań związanych z podpisaniem umowy z doradcą środowiskowym. Istnieje ryzyko, że najwcześniejszy z możliwych terminów uzyskania decyzji środowiskowej, tj. maj 2025 r. nie zostanie dotrzymany ze względu na konieczność przeprowadzenia procedury konsultacji transgranicznych oraz uzgodnień z KE w sprawie obszarów *Natura 2000*.

⁶² Tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Numer i nazwa kontroli	P/24/013 „Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce”.
Cel główny kontroli	Czy wsparcie rozwoju hydroenergetyki oraz realizowane inwestycje zapewniły jej efektywne wykorzystanie w energetyce?
Cele szczegółowe	1. Czy zapewniono warunki rozwoju hydroenergetyki? 2. Czy prawidłowo i gospodarnie realizowano inwestycje zwiększające potencjał hydroenergetyki?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Ministerstwo Klimatu i Środowiska (cel szczegółowy 1) oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (cele szczegółowe 1 i 2) i PGE Polska Grupa Energetyczna SA (cel szczegółowy 2).
Kryteria kontroli	Ministerstwo Klimatu i Środowiska/Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie /PGE Polska Grupa Energetyczna SA – kontrola pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 2 ust. 1 <i>ustawy o NIK</i>).
Okres objęty kontrolą	Lata 2017–2024 (I połowa), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie. Czynności kontrolne były prowadzone od 16 kwietnia 2024 r. do 10 października 2024 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie przygotowania kontroli uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 <i>ustawy o NIK</i> informacje od PGW WP i PGE SA na temat prowadzonych inwestycji polegających na budowie nowych bądź modernizacji istniejących elektrowni wodnych. W toku kontroli uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f <i>ustawy o NIK</i> informacje od Prezesa URE i Prezesa NFOŚiGW w zakresie wsparcia inwestycji dotyczących elektrowni wodnych.
Pozostałe informacje	Wyniki kontroli przedstawiono w pięciu wystąpieniach pokontrolnych. Do trzech wystąpień kierownicy jednostek kontrolowanych zgłosili zastrzeżenia. Minister Klimatu i Środowiska złożył trzy zastrzeżenia do wystąpienia z kontroli przeprowadzonej w MKiŚ. Kolegium NIK uwzględniło jedno zastrzeżenie w części, a dwa oddaliło w całości. Prezes PGW PW złożył trzy zastrzeżenia do wystąpienia z kontroli w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Warszawie. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK w części uwzględnił dwa zastrzeżenia, a jedno oddalił w całości.

W odniesieniu do zastrzeżeń wniesionych przez Prezesa PGE SA po upływie ustawowego terminu, odmówiono ich przyjęcia na podstawie art. 54 ust. 4 ustawy o NIK.

W wystąpieniach skierowanych do Ministra Klimatu i Środowiska i Prezesa PGW PW Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie – sformułowano odpowiednio trzy i dwa wnioski pokontrolne.

Minister poinformowała o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym o działaniach podjętych w zakresie usunięcia barier prawnych dotyczących MEW, o współdziałaniu z Ministerstwem Infrastruktury, o pracach związanych z mapowaniem tzw. obszarów przyspieszonego rozwoju odnawialnych źródeł energii, które m.in. określi potencjał hydroenergetyczny posiadanych budowli piętrzących.

PGW WP przystąpiło do wykonania jednego wniosku (opracowanie Programu rozwoju energetyki wodnej, zawierającego ryzyka związane z realizacją danej inwestycji i możliwości jej finansowania) i planuje podjęcie działań w celu realizacji drugiego wniosku (podjęcie skutecznych działań w celu uzyskania wparcia finansowego dla elektrowni Malczyce w ramach rynku mocy).

**Wykaz
kontrolowanych
jednostek**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Paulina Hennig-Kłoska
2.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowe Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	Joanna Kopczyńska
3.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie	Joanna Kopczyńska
4.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	Joanna Kopczyńska
5.		PGE Polska Grupa Energetyczna SA w Lublinie	Dariusz Marzec

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	w formie opisowej	• zintensyfikowanie od 2018 r. działań na rzecz wprowadzenia ułatwień w funkcjonowaniu energetyki wodnej; • dysponowanie opracowaniami identyfikującymi bariery i zawierającymi wnioski odnośnie koniecznej interwencji w obszarze hydroenergetyki; • opracowywanie projektów przepisów (przede wszystkim nowelizacji ustawy o OZE), dotyczących usprawnień w procedurach administracyjno-prawnych związanych z usuwaniem utrudnień mogących ograniczać wzrost pozyskiwania energii z energii wody i ułatwiających prowadzenie procesu inwestycyjnego w zakresie elektrowni wodnych; • opracowanie projektu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych, która weszła w życie 30 czerwca 2023 r.	• niezlikwidowanie wszystkich barier utrudniających wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego, w tym niewprowadzenie efektywnych regulacji w zakresie udostępniania inwestorom urządzeń piętrzących będących własnością SP w celu produkcji energii; • niedysponowanie przez Ministra dokumentem stanowiącym kompleksową analizę, określającą wszystkie najistotniejsze elementy niezbędne do oceny energetycznego wykorzystania istniejących piętrzeń wodnych; • niewdrożenie do 9 września 2024 r. (koniec kontroli) systemu wsparcia dla instalacji zmodernizowanych, wprowadzonego <i>ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2023 r.</i>; • brak współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej w obszarze wynikającym z art. 128 ust. 4a pkt 2 <i>ustawy o OZE</i> w zakresie opracowywania oraz monitorowania rozwiązań na rzecz funkcjonowania i rozwoju MEW;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				niezapewnienie pełnej realizacji projektu strategicznego Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego określonego w SOR w obszarze Energia.
2.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowe Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	w formie opisowej	- podjęcie przez PGW WP w 2020 r. działań w kierunku identyfikacji możliwości zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce, poprzez zlecenie wykonania dokumentacji ekonomiczno-technicznej niezbędnej do realizacji zamierzeń inwestycyjnych w planowane i istniejące elektrownie wodne będące własnością Skarbu Państwa, w stosunku do których wykonywały prawa właścicielskie; - zakończenie w okresie objętym kontrolą inwestycji, które pozwoliły na zwiększenie mocy zainstalowanej elektrowni wodnych będących w zarządzie PGW WP o 15,387 MW (z 16,172 MW do 31,559 MW); w wyniku oddania do użytkowania obu elektrowni nastąpił znaczący wzrost produkcji energii elektrycznej z 43 263,103 MWh do 114 777,850 MWh	- nieopracowanie <i>Programu rozwoju energetyki wodnej, w związku z czym</i> PGW WP nie posiadało strategicznego dokumentu, który zawierałby – oprócz lokalizacji inwestycji w zakresie hydroenergetyki i koncepcji ekonomiczno-technicznych – ryzyka, związane z realizacją danej inwestycji i sposób zmniejszenia prawdopodobieństwa ich wystąpienia, a także opis funkcjonujących systemów wsparcia oraz możliwości pozyskania środków finansowych na realizację tych przedsięwzięć; na konieczność opracowania ww. <i>Programu</i> wskazywały <i>Plany działania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na 2019 r. i na 2020 r.</i>; - nieprzeprowadzenie przez PGW WP analizy wpływu dostosowania stawek, stosowanych przy bezprzetargowym udostępnianiu obiektów piętrzących inwestorom,

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			oraz przychodów ze sprzedaży energii elektrycznej z 9 589,4 tys. zł do 58 266,1 tys. zł;	do ich możliwości finansowych. Brak analizy powodował, że wykorzystanie stopni w ramach dzierżawy nie zapewniało pełnej efektywności. • niepodjęcie przez PGW WP działań mogących zwiększyć wykorzystanie udostępnianych stopni wodnych poprzez ich dzierżawę; określona w Procedurach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa – będącym we władaniu PGW WP Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej – wysokość rocznego czynszu od budowli piętrzących udostępnianych bezprzetargowo nie mogła być mniejsza niż 7 % przychodu rocznego od wyprodukowanej energii elektrycznej; stawka ta nie była zmieniana w całym okresie objętym kontrolą; • wybudowanie EW Świnna Poręba i EW Malczyce, uzależnione było od ukończenia budowy piętrzeń wodnych; generowało to dodatkowe koszty, które np. w EW Malczyce wyniosły 30 848,4 tys. zł, a z kolei koszty budowy EW Świnna Poręba były wyższe od planowanych o 7 266,9 tys. zł, tj. o 18,6 %.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie	w formie opisowej	• prowadzenie przez RZGW w Krakowie w okresie objętym kontrolą zadań ukierunkowanych na zwiększenie wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce, które w efekcie doprowadziły do wybudowania EW Świnna Poręba o mocy zainstalowanej 4,610 MWh i przewidywanej produkcji energii elektrycznej na poziomie 14,8 GW/rok.	• niepełna skuteczność realizowania przez RZGW w Krakowie działań dotyczących zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce; • opóźnienie oddania inwestycji EW Świnna Poręba wynikające z nieterminowego oddania zbiornika wodnego, na którym zrealizowano elektrownię wodną, wynikające m.in. z niezapewnienia z budżetu państwa wystarczających środków finansowych na jego realizację i z opóźnień w wykonaniu poszczególnych części tego zadania; w wyniku powyższego pierwotny termin uległ przesunięciu z końca 1996 r. na koniec 2015 r.; ale uzyskano poziom piętrzenia wody w zbiorniku wodnym umożliwiające rozpoczęcie rozruchu elektrowni uzyskano w 2017 r.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	w formie opisowej	• prowadzenie przez RZGW we Wrocławiu w okresie objętym kontrolą zadań ukierunkowanych na zwiększenie wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce, które w efekcie doprowadziły do wybudowania EW Malczyce o mocy zainstalowanej 10,665 MW i przewidywanej średniorocznej produkcji energii elektrycznej na poziomie 48 900 MWh.	• opóźnienie budowy EW Malczyce o około 18 lat w wyniku czynników niezależnych od RZGW Wrocław, w związku z niedostatecznym finansowaniem z budżetu państwa inwestycji stopnia wodnego na rzece Odrze, na którym przewidziano lokalizację EW, koniecznością aktualizacji posiadanych rozwiązań projektowych i technologicznych oraz dostosowaniem ich do zmieniających się przepisów prawa.
5.	PGE Polska Grupa Energetyczna SA w Lublinie	w formie opisowej	• realizowanie przez PGE SA w kontrolowanym okresie (lata 2017–2024 I połowa) zadań w zakresie modernizacji i budowy nowych mocy wytwórczych energii elektrycznej wykorzystujących hydroenergetykę	• niepełna skuteczność realizacji zadań w zakresie modernizacji i budowy nowych mocy wytwórczych energii elektrycznej wykorzystujących hydroenergetykę polegająca na opóźnieniach w budowie ESP Młoty o około dwa lata w stosunku do zaktualizowanego harmonogramu, z powodu czynników częściowo niezależnych od Spółki; • wystąpienie ryzyka nieopłacalności budowy ESP Młoty z powodu opóźnienia w rozpoczęciu inwestycji i przesunięcia terminu jej zakończenia.

^{*/} pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Polityka Unii Europejskiej, dotycząca klimatu i energii określona została w szczególności w pakiecie klimatyczno-energetycznym⁶³. Zmierza ona do ograniczenia emisji dwutlenku węgla z obowiązującego obecnie poziomu 20 %, którego osiągnięcie miało nastąpić do 2020 r., do pułapu 40 % w 2030 r. Częścią pakietu klimatyczno-energetycznego jest rozwój energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii, wynikający z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE⁶⁴, z uwzględnieniem zmiany wynikającej z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającą dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁶⁵. W tej dyrektywie określony został cel dla państw członkowskich UE, którym miało być zwiększenie udziału energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych w bilansie energii finalnej Unii Europejskiej do 20 % w 2020 r., przy czym dla Polski udział ten w 2020 r. miał wynieść 15 %, w tym w transporcie do 10 %, wraz z oszczędnością energii i zwiększoną efektywnością energetyczną⁶⁶. Dyrektywa zakłada ograniczenie prawnych i pozaprawnych barier hamujących zwiększanie produkcji energii elektrycznej z OZE, usprawnianie i przyspieszanie procedur na odpowiednich szczeblach administracyjnych. Państwom członkowskim przyznano szeroki zakres swobody przy wdrażaniu obowiązku stosowania energii odnawialnej, tak aby same mogły decydować o tym, w którym sektorze (energia elektryczna, ogrzewanie/chłodzenie lub transport) chcą podejmować działania.

⁶³ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, str. 136, ze zm.) i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, str. 63).

⁶⁴ Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, str. 16, ze zm. Dalej: *Dyrektywa 2009/28/WE*.

⁶⁵ Dz. Urz. UE L 239 z 15.09.2015, str. 1.

⁶⁶ Stosownie do 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 (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str. 1 ze zm.).

Zgodnie z art. 3 ust. 4 *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*⁶⁷, Polska zobowiązana jest do utrzymania po 2020 r. obowiązkowego udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto na poziomie nie niższym niż 15 %.

W 2022 r. Komisja Europejska, ogłosiła Komunikat – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r.⁶⁸, określający zasady, którymi Komisja kieruje się przy uznawaniu pomocy publicznej za zgodną z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej. Wytyczne te zastępują poprzedni akt prawny w tym zakresie, tj. Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020⁶⁹.

Polityka krajowa, dotycząca klimatu i energii, określona została w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju* (z perspektywą do 2030 r.)⁷⁰, *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*⁷¹, *Polityce Energetycznej Polski do 2030*⁷², *Krajowym Planie Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*⁷³.

Jednym z głównych celów polityki energetycznej Polski, wskazanym w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*, jest wprowadzenie mechanizmów regulacyjnych oraz prawnych, zwiększających stabilność pracy źródeł odnawialnych oraz wzrost znaczenia stabilnych źródeł OZE.

W Polsce podstawowym dokumentem określającym cele związane z rozwojem OZE jest *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.* *Polityka energetyczna* wyznacza w obszarze OZE cele wynikające z *dyrektywy 2009/28/WE*, mianowicie osiągnięcie co najmniej 15 % udziału OZE w energii finalnej brutto oraz dalszy wzrost tego wskaźnika w latach

⁶⁷ Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82.

⁶⁸ Dz. Urz. UE C 80 z 18.02.2022, str. 1–89.

⁶⁹ Dz. Urz. UE C 200 z 28.06.2014, str. 1.

⁷⁰ Dalej: *SOR*, przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260), która uchyliła średniookresową *Strategię Rozwoju Kraju 2020*.

⁷¹ Przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 58 z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 469), powstała na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.).

⁷² Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. – obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M. P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).

⁷³ Przyjęty przez Radę Ministrów dnia 8 października 2010 r. stosownie do zobowiązania wynikającego z art. 4 ust. 1 *dyrektywy 2009/28/WE*. W dniu 2 grudnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła *Uzupełnienie do Krajowego Planu Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, które aktualizuje informacje ujęte w KPD.

następnych, 10 % udziału biopaliw w rynku paliw transportowych w 2020 r., a także zwiększenie wykorzystania biopaliw II generacji.

PEP 2040 – Rada Ministrów zatwierdziła w dniu 2 lutego 2021 r.⁷⁴ Dokument zawierał założenie w zakresie doboru technologii służących budowie niskoemisyjnego systemu energetycznego. Według zapisów *PEP 2040* stanowił on wkład w realizację Porozumienia paryskiego zawartego w grudniu 2015 r. podczas 21-ej konferencji stron Ramowej konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP21) z uwzględnieniem konieczności przeprowadzenia transformacji w sposób sprawiedliwy i solidarny. *PEP 2040* określiła trzy filary, na których oparto osiem celów szczegółowych *PEP 2040* wraz z działaniami niezbędnymi do ich realizacji oraz projektami strategicznymi służącymi ich realizacji. Szóstym celem szczegółowym określonym w *PEP 2040* jest Rozwój OZE w ramach, którego zadeklarowano osiągnięcie, co najmniej 23 % udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r. (w elektroenergetyce – co mniej 32 % netto, w ciepłownictwie i chłodnictwie – przyrost 1,1 punktu procentowego rok do roku, w transporcie – 14 %).

KPD określa krajowe cele dotyczące udziału energii z OZE w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia w 2020 r. z uwzględnieniem wpływu innych środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii. Określa ponadto środki, które należy podjąć dla osiągnięcia krajowych celów ogólnych w zakresie udziału OZE w wykorzystaniu energii finalnej. W *KPD* przyjęto, iż osiągnięcie powyższego celu oparte będzie o dwa filary zasobów dostępnych i możliwych do wykorzystania w Polsce, tj. poprzez wzrost wytwarzania energii elektrycznej z generacji wiatrowej oraz większe wykorzystanie energetyczne biomasy.

W *KPD* wyznaczono następujący udział energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r., w poszczególnych sektorach: ciepłownictwa/chłodnictwa (systemy sieciowe i niesieciowe) – 17,05 %, elektroenergetyki – 19,13 % oraz transportu – 11,36 %, z uwzględnieniem nadwyżki na potrzeby mechanizmu współpracy⁷⁵. *KPD* uwzględnia zarówno stosowane

⁷⁴ „Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku”, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r., ogłoszona w załączniku do Obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. poz. 264).

⁷⁵ Nadwyżka na potrzeby mechanizmu współpracy stanowi różnicę pomiędzy krajowym celem ogólnym, dotyczącym udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. określonym dla Polski w części A załącznika nr 1 do dyrektywy 2009/28/WE, a przewidywanym rzeczywistym udziałem w 2020 wskazanym w tabeli nr 3 *KPD* (wskaźnik łącznie z nadwyżką wynosi 15,85 % udziału energii OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 roku).

technologie wykorzystania OZE, jak i te, które mogą być rozwijane w przyszłości w polskich warunkach oraz rozwoju rynku energii, przy uwzględnieniu strony ekonomicznej, technicznej i formalno-prawnej.

Ustawa o OZE i jej nowelizacje

Efektom przyjęcia ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o *odnawialnych źródłach energii*⁷⁶, miało być wyodrębnienie i usystematyzowanie mechanizmów wsparcia dla energii z OZE. Przeniesienie i odpowiednie dostosowanie dotychczasowego systemu wsparcia dla energii z OZE dotyczyło w pierwszym etapie regulacji ustawowych z zastrzeżeniem przejściowych okresów obowiązywania rozporządzeń umożliwiających niezakłócone funkcjonowanie mechanizmów wsparcia dla energii z OZE. *Ustawa o OZE* zakłada kontynuację realizacji celu w postaci stworzenia konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego rynku energii odnawialnej, *Ustawa* miała zapewnić osiągnięcie przez Polskę w 2020 r. co najmniej 15 % udziału energii z odnawialnych źródeł w zużyciu energii finalnej brutto, w tym co najmniej 10 % udziału energii odnawialnej zużywanej w transporcie. Rząd miał określać ilość energii odnawialnej potrzebnej m. in. aby spełnić cele unijnej polityki klimatyczno-energetycznej. Miało to znacząco zmniejszyć emisję szkodliwych substancji.

Ustawa zmieniła system wsparcia dla OZE z opartego na świadectwach pochodzenia na system aukcyjny. *Ustawa o OZE* zamroziła wartość jednostkowej opłaty zastępczej, waloryzowała taryfę przydzielaną w ramach aukcji o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług, wprowadziła procedurę oceny formalnej wytwórców energii elektrycznej z OZE, zamierzających przystąpić do aukcji. Określiła też zasady wyznaczania cen referencyjnych, wprowadziła opłaty OZE, eliminuje możliwość nadkompensaty wsparcia oferowanego dla producentów energii z OZE z inną pomocą publiczną, z której do tej pory korzystali, i pomocą de minimis, a także uregulowała zasady korzystania z mechanizmów wsparcia przez zmodernizowane instalacje odnawialnych źródeł energii, które pracują obecnie oraz zasady wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z OZE.

Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o *zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz ustawy – Prawo energetyczne*⁷⁷ w zakresie art. 9e i art. 9v *Prawa energetycznego* wprowadziła mechanizm ograniczenia zakresu podmiotowego wydawanych świadectw pochodzenia odnośnie energii wytwarzanej w instalacjach hydroenergetycznych oraz w instalacjach spalania wielopaliwowego.

⁷⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm. – ustawa weszła w życie z dniem 4 maja 2015 r.

⁷⁷ Dz. U. poz. 2365.

Ustawa z 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁷⁸.

Zmiany wprowadzone *ustawą* związane były m.in. z zapewnieniem pełnej zgodności przepisów *ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii* z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej, do czego strona polska zobowiązała się wobec Komisji Europejskiej w procedurze notyfikacyjnej w sprawie SA. 43697 (20 15/N) – Polski system wspierania rozwoju OZE oraz zwolnienia dla użytkowników energochłonnych. W wyniku wejścia w życie *ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* wdrożono udogodnienia w funkcjonującym aukcyjnym systemie wsparcia oraz wprowadzono dla mikro- i małych instalacji OZE, wykorzystujących hydroenergię, biogaz i biogaz rolniczy o mocy mniejszej niż 500 kW – pomoc w postaci systemu FIT, a o mocy nie mniejszej niż 500 kW i nie większej niż 1 MW w postaci systemu FIP. Ponadto jako mikroinstalacje zostały uznane instalacje o maksymalnej mocy do 50 kW (poprzednio – do 40 kW). Zmieniono też wartości graniczne małej instalacji z 40–200 kW do odpowiednio 50–500 kW. Zwiększono moc minimalną dla instalacji OZE podlegających koncesjonowaniu z 200 kW do 500 kW.

Wprowadzony *ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.* System FIT/FIP zapewniał stałe wsparcie dla biogazowni i hydroelektrowni. W odniesieniu do aukcyjnego systemu wsparcia wytwórca ponosił znacznie mniejsze ryzyko związane z wejściem do tego systemu (brak ryzyka niewygrania aukcji), jak i samym uczestnictwem w systemie wsparcia (brak konieczności rozliczania ilości energii elektrycznej wynikającej z deklaracji, brak utraty prawa do wsparcia w przypadku niewywiązania się z wytworzenia energii elektrycznej w terminie ustawowym, brak sankcji karnych za niewytworzenie zadeklarowanej ilości energii elektrycznej). *Ustawa o OZE* przewidywała dla wytwórców uczestniczących w tych systemach jedynie kary za niewytworzenie energii elektrycznej z OZE w określonym w ustawie terminie i jej niesprzedanie. Realizacja obowiązków wynikających z systemu FIT i FIP wypełniała się już po wyprodukowaniu i sprzedaniu jakiegokolwiek wolumenu energii. Dodatkowo w tych systemach wystarczyło złożyć Prezesowi URE kompletną i prawidłową deklarację potwierdzającą chęć wejścia do systemu FIT lub FIP. W razie zmiany warunków rynkowych wytwórcy uczestniczący w tych systemach mogli rozpocząć sprzedaż pozostałej części energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym bez korzystania ze stałej ceny lub pokrycia ujemnego salda.

⁷⁸ Dz. U. poz. 1276.

Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁷⁹

Zmiany dotyczyły m.in. realizacji dodatkowych działań zmierzających do osiągnięcia celu 15 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto do 2020 r., zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego i w perspektywie długofalowej – zapewnienia stałego dostępu do energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, będącej przedmiotem sprzedaży w aukcjach w 2019 r. poprzez wskazanie w przepisach przejściowych jej maksymalnych ilości i wartości.

Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁸⁰.

Zmiany miały na celu ograniczenie obowiązków koncesyjnych dla przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji. Nastąpiło to przez podniesienie górnego progu łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej lub mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu dla instalacji odnawialnego źródła energii.

Art. 2 pkt 18 *ustawy o OZE* zdefiniowano nowe brzmienie małej instalacji, które to określenie ma oznaczać – „instalację odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 50 kW i nie większej niż 1 MW, przyłączonej do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu większej niż 150 kW i mniejszej niż 3 MW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest większa niż 50 kW i nie większa niż 1 MW”.

Przedłużono także o dodatkowe 2 lata możliwość uzyskania pomocy operacyjnej – wyłącznie w systemach FIT oraz FIP – dla instalacji małej energetyki wodnej, dalej "MEW", i biogazowych o mocy nieprzekraczającej 1 MW, które korzystały z systemu zielonych certyfikatów przez minimum 5 lat. W rezultacie, okres wsparcia dla tych instalacji wyniósłby nie dłużej niż 17 kolejnych lat. Zmiana taka jest zgodna z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu i nie wymagałaby notyfikacji KE, a podlegała jedynie zgłoszeniu.

Należy przy tym zaznaczyć, że koszty operacyjne ponoszone przez wytwórców korzystających z instalacji biogazowych i MEW, z uwagi na konieczność zakupu paliwa lub też koszty związane z gospodarką wodną i środowiskiem, powodują, że w stosunku do innych technologii – takich jak energia wiatrowa czy fotowoltaiczne, są one znacznie wyższe i ściśle związane z daną technologią.

⁷⁹ Dz. U. poz. 1524.

⁸⁰ Dz. U. poz. 1873.

Dlatego też, z uwagi na ponoszone koszty wysokie, bieżące koszty działalności, w przypadku MEW, w szczególności związane z zmianą w morfologii rzek i rzecznych siedliskach, utrudnieniami w migracji i rozprzestrzenianiu się gatunków chronionych, ryzykiem zakłóceń dynamiki osadów czy zmian w systemie przepływu hydrobiologicznego, uniemożliwiają funkcjonowanie w oparciu o rynkowe – hurtowe ceny energii bez systemu wsparcia. W konsekwencji zaproponowano w art. 11 przepis przejściowy pozwalający zastosować przepisy o przedłużeniu wsparcia o 2 lata w stosunku do wytwórców w MEW i w biogazowniach, którzy już posiadają zaświadczenie o możliwości sprzedaży energii w systemie FIT oraz FIP (bez potrzeby wydawania nowych zaświadczeń przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki).

W nowelizowanej ustawie zajęto się także zagadnieniem określania długoterminowego harmonogramu udzielania wytwórcom OZE wsparcia obejmującego jako punkt odniesienia sześć kolejnych lat. Cel ten osiągnięto przez wprowadzenie delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia określającego ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które mogą zostać sprzedane w drodze aukcji w latach kalendarzowych 2022–2027. Ilość i wartość nie będą mogły zostać zmniejszone. Powyższe tworzy przewidywalne, minimalne poziomy rozwoju sektora OZE w następnych latach w ramach wydłużenia okresu obowiązywania systemu aukcyjnego dla wytwórców energii z OZE i ma na celu zapewnienia stabilnej perspektywy inwestycyjnej.

Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁸¹.

Nowelizacja ustawy o OZE jest realizacją obowiązków wynikających z dyrektywy REDII w zakresie promowania i rozwijania sektora OZE – zarówno na rynku energii elektrycznej, jak i rynku ciepła, zwiększenie udziału energii z OZE w ogólnym miksie energetycznym kraju, redukcja emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej.

W ustawie zapisano, że system wsparcia dla instalacji zmodernizowanych przeznaczony jest dla wytwórców energii z instalacji będących w stanie technicznym umożliwiającym ich dalszą eksploatację przy modernizacji, której nakłady inwestycyjne wyniosą co najmniej 25 % kosztów kwalifikacyjnych wybudowania nowej referencyjnej instalacji. Ponadto zgodnie z nowelizacją, instalacje o mocy zainstalowanej elektrycznej mniejszej niż 500 kW, podobnie jak instalacje nowe, rozpoczynające wytwarzanie i sprzedaż energii elektrycznej, zostały objęte systemem wsparcia taryf gwarantowanych (system FIT), a instalacje o mocy

⁸¹ Dz. U. poz. 1762, ze zm.

zainstalowanej elektrycznej nie mniejszej niż 500 kW i nie większej niż 1 MW mogą wejść do systemu dopłat do ceny rynkowej (system FIP). Znowelizowane przepisy umożliwiają również udział zmodernizowanych instalacji OZE w aukcjach na sprzedaż energii elektrycznej wytworzonej ze źródeł OZE. Warunkiem uzyskania wsparcia jest w szczególności uzyskanie od Prezesa URE zaświadczenia w systemie FIT/FIP lub zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji.

Nowelizacja ustawy o OZE określiła, że system wsparcia operacyjnego przeznaczony jest dla wytwórców energii z instalacji, które są w stanie technicznym umożliwiającym ich dalszą eksploatację przez kolejne 10 lat. Nowe regulacja zakłada, że wytwórcy energii z tych instalacji ponoszą koszty operacyjne przewyższające przychody ze sprzedaży energii po cenie rynkowej. Jest to system wsparcia przewidziany dla elektrowni wodnych (do 5 MW), biomasowych, biogazowych oraz wykorzystujących odpady.

Dla instalacji o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1 MW przewidziano konkurencyjny system wsparcia, który oparty jest o aukcje. Dla instalacji o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW obowiązuje system dopłat do ceny rynkowej (system FIP). Przepisy dotyczące operacyjnego systemu wsparcia dla instalacji OZE zgodnie z ustawą nowelizującą wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2025 r.

Ustawa z 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁸².

Zmiany wprowadzone ustawą z 27 listopada 2024 r. mają na celu rozwój energetyki prosumenckiej oraz dostosowanie przepisów krajowych do rozporządzeń i wytycznych Komisji Europejskiej.

Dostosowano m.in. przepisy w zakresie wytwórców energii elektrycznej w instalacjach OZE, którzy mogą korzystać z bilansowania handlowego realizowanego przez sprzedawcę zobowiązanego.

W związku z wymogami rozporządzenia rynkowego⁸³ konieczne stało się dostosowanie programu wsparcia systemu taryf gwarantowanych i dopłat do ceny rynkowej (dalej: „systemy FIT i FIP”) w obszarze zastosowania progów określonych w art. 5 ust. 2 lit. b lub art. 5 ust. 4 rozporządzenia rynkowego. W odniesieniu do instalacji służących do wytwarzania energii o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 400 kW, a dla instalacji

⁸² Dz. U. poz. 1847.

⁸³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019, str. 54–124), dalej: „rozporządzenie rynkowe”, które znacząco zmienia wymagania dla wytwórców energii elektrycznej w instalacjach OZE.

uruchamianych po dniu 1 stycznia 2026 r. – nie większej niż 200 kW. Zgodnie z ww. regulacjami unijnymi, tylko te instalacje mogą uzyskiwać prawo do gwarantowanego odbioru energii przez sprzedawcę zobowiązanego oraz być zwolnione z obciążeń finansowych w zakresie bilansowania handlowego. W konsekwencji zmianie uległy artykuły ustawy o OZE: 39, 43, 70a, 70b, 70e, 79, 81–83, 92–94, 104 (w obszarze energii elektrycznej). Dodano również art. 70fa i art. 184o ustawy o OZE oraz szczegółowe przepisy przejściowe projektu ustawy.

Powyższe zmiany wynikające z wymagań rozporządzenia GBER⁸⁴ mają także wpływ na system aukcyjny w odniesieniu do wytwórców energii elektrycznej w instalacjach OZE o mocy poniżej 500 kW, którzy wygrali aukcję, a od których zakupu energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawialnego źródła energii dokonuje sprzedawca zobowiązany. Podobnie i do nich stosowane będą ww. ograniczenia mocy w okresie od dnia wejścia w życie przepisów niniejszej ustawy do dnia 31 grudnia 2025 r. (ograniczenie do 400 kW) oraz po dniu 1 stycznia 2026 r. (200 kW).

Pozostałe regulacje prawne

Istotne dla rozwoju OZE są także uwarunkowania wynikające z przepisów: ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁸⁵, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁸⁶, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁸⁷, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*⁸⁸, ustawy z dnia 3 października 2008 r. o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*⁸⁹, oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*⁹⁰, które także odnoszą się do omawianej problematyki.

⁸⁴ Od dnia 1 stycznia 2024 r. obowiązuje zmienione rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., str. 1, ze zm.), dalej: „rozporządzenie GBER”. Kluczowe zmiany w rozporządzeniu GBER zostały dokonane w obszarze zasad udzielania pomocy operacyjnej na propagowanie energii ze źródeł odnawialnych w małych projektach OZE.

⁸⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

⁸⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.

⁸⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.

⁸⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.

⁸⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.

⁹⁰ Dz. U. poz. 774, ze zm.

Podstawowym aktem prawnym w dziedzinie energetyki w Polsce jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁹¹, która określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią. Celem *ustawy* jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

Na podstawie art. 12 *Prawa energetycznego*, zadania ministra właściwego do spraw energii w zakresie polityki energetycznej obejmują przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji, a w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego także m.in.:

- określanie szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w energię, w trybie i zakresie ustalonych w ustawie,
- nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w energię elektryczną oraz nadzór nad funkcjonowaniem krajowego system elektroenergetycznego w zakresie określonym ustawą.

Polityka energetyczna państwa miała być opracowywana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i zawierać w szczególności diagnozę sytuacji i priorytetowe kierunki działań państwa w sektorze energii oraz część prognostyczną obejmującą okres nie krótszy niż 10 lat, w tym prognozy zmian bilansu paliwowo – energetycznego (art. 15 pkt 1–3 *Prawa energetycznego*⁹²).

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. *o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących*⁹³

Ustawa określa zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących, a także organy właściwe w tych sprawach.

W art. 2 zawarto objaśnienia pojęć m.in. elektrownia szczytowo-pompowej – to wyodrębniony zespół urządzeń wraz z obiektami powiązanymi z nimi technicznie lub funkcjonalnie dokonujący przemiany energii elektrycznej w energię potencjalną wody pompowanej do zbiornika górnego,

⁹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.

⁹² Przepisy w brzmieniu obowiązującym od dnia 3 lipca 2021 r.

⁹³ Dz. U. poz. 1113.

a następnie przemiany energii potencjalnej wody magazynowanej w zbiorniku górnym na skutek wpompowania do tego zbiornika lub na skutek dopływu naturalnego w energię elektryczną w wyniku spuszczenia tej wody do zbiornika dolnego.

W rozdziale 2 zawarto przepisy dotyczące przygotowania inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej (od art. 3 do art. 21).

W rozdziale 3 zawarto przepisy dotyczące nabywania tytułu prawnego do nieruchomości i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej (od art. 22 do art. 29).

Rozdział 4 określa postępowanie administracyjne dla ustalenia lokalizacji i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej (od art. 30 do art. 36).

Prawo wodne

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie ustawy *Prawo wodne*. Pierwsza to *ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*⁹⁴ uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r. przez *ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne*⁹⁵.

Stan prawny do 1 stycznia 2018 r. – na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (dalej: Prawo wodne z 2001 r.).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 *Prawa wodnego z 2001 r.* organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami był minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej⁹⁶ – jako centralny organ administracji rządowej, nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej – jako organ administracji rządowej niezespołonej, podlegający Prezesowi KZGW; wojewoda oraz organy jednostek samorządu terytorialnego.

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej składał Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, co dwa lata, nie później niż do dnia 30 czerwca, informację o gospodarowaniu wodami dotyczącą m.in. stanu zasobów wodnych państwa, stanu wykorzystywania zasobów wodnych oraz realizowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy – art. 4 ust. 2.

Stan prawny od 1 stycznia 2018 r. – wejście w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

W ww. ustawie utworzono państwową osobę prawną Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (art. 239). PGW WP składają się

⁹⁴ Dz. U z 2017 r. poz. 1121, ze zm.

⁹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.

⁹⁶ Dalej: KZGW.

z jednostek organizacyjnych: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie; regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu; zarządy zlewni oraz nadzory wodne. Organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami, zgodnie z art. 14 ust. 1 *Prawa wodnego* są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej; minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej; Prezes PGW WP; dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW WP; dyrektor zarządu zlewni PGW WP; kierownik nadzoru wodnego PGW WP; dyrektor urzędu morskiego; wojewoda; starosta; oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

W art 9 ust. 1–3 *Prawa wodnego* zostały określone zasady gospodarowania wodami i są one następujące: zasada racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości; zasada wspólnych interesów, która wymaga współdziałania administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym uzyskać maksymalne korzyści społeczne; zasada zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną.

Ponadto gospodarowanie wodami prowadzi się w zgodzie z interesem publicznym, nie dopuszczając do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych zależnych od wód – art. 9 ust. 4 *Prawa wodnego*.

Z kolei zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki oraz ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie: zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności; ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją; utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i zależnych od wód; zapewnienia wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu; tworzenia warunków dla energetycznego, transportowego oraz rybackiego wykorzystania wód; zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją – art. 10 *Prawa wodnego*. Natomiast art. 11 *Prawa wodnego* określa instrumenty zarządzania zasobami wodnymi, które obejmują: planowanie w gospodarowaniu wodami; zgody wodnoprawne; opłaty za usługi wodne oraz inne należności; kontrolę gospodarowania wodami oraz system informacyjny gospodarowania wodami.

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej kieruje działem administracji rządowej gospodarka wodna i nadzoruje PGW WP, utworzone wraz z wejściem w życie *Prawa wodnego*. Do jego kompetencji

należy również kształtowanie kierunków polityki wodnej państwa, uwzględniając kierunki rozwoju żeglugi śródlądowej. Zgodnie z *Prawem wodnym* minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przyjmuje i aktualizuje plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, w drodze rozporządzenia, kierując się koniecznością zapewnienia osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 *Prawa wodnego*, oraz powszechnym charakterem tego planu.

Na podstawie art. 353 ust. 2 *Prawa wodnego* minister właściwy do spraw gospodarki wodnej składa Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej co 2 lata, nie później niż do dnia 31 sierpnia, informację o gospodarowaniu wodami.

W okresie objętym kontrolą działem administracji rządowej gospodarka wodna kierowali odpowiednio:

- Minister Środowiska – do 8 stycznia 2018 r.,
- Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r.,
- Minister Klimatu i Środowiska – od 6 października 2020 r. do 9 listopada 2020 r.,
- Minister Infrastruktury – od 10 listopada 2020 r.

Z dniem 1 stycznia 2018 r., wraz z wejściem w życie *Prawa wodnego* wprowadzono nową strukturę organów właściwych w gospodarowaniu wodami. Utworzono PGW WP, jako państwową osobę prawną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁹⁷, z siedzibą w Warszawie. Działalnością PGW WP kieruje Prezes oraz reprezentuje je na zewnątrz.

W skład PGW WP wchodzi następujące jednostki organizacyjne: KZGW z siedzibą w Warszawie; 11 regionalnych zarządów gospodarki wodnej, 50 zarządów zlewni oraz 330 nadzorów wodnych.

Z początkiem 2018 r. zniesiono Prezesa KZGW oraz dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a KZGW oraz regionalne zarządy gospodarki wodnej, będące dotychczas państwowymi jednostkami budżetowymi, stały się jednostkami organizacyjnymi PGW WP. Od tego dnia PGW WP wykonuje zadania dotychczasowego Prezesa KZGW, dotychczasowych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz marszałków województw związane z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, a także inwestycjami w gospodarce wodnej.

⁹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

PGW WP KZGW jest centralną jednostką organizacyjną PGW WP, zaś regionalne zarządy gospodarki wodnej, zarządy zlewni i nadzory wodne są terenowymi jednostkami organizacyjnymi PGW WP. Dyrektorzy PGW WP RZGW koordynują, w imieniu Prezesa PGW WP, działalność PGW WP ZZ, zlokalizowanych na obszarze działania regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a dyrektorzy zarządów zlewni koordynują, w imieniu Prezesa PGW WP, działalność nadzorów wodnych zlokalizowanych na obszarze działania PGW WP ZZ.

W dziale VI w rozdziale 4 *Prawa wodnego* zawarto przepisy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. PGW WP reprezentuje Skarb Państwa oraz wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do wód, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 1 *Prawa wodnego* (w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych) oraz do gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi. Wody Polskie dokonują czynności prawnych w stosunku do wód, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 1 *Prawa wodnego*, oraz do gruntów pokrytych tymi wodami w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa (art. 258 ust. 1 i 3 *Prawa wodnego*).

Grunty pokryte wodami stanowiące własność Skarbu Państwa, niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć związanych m.in. z energetyką wodną – oddaje się w użytkowanie za opłatą roczną (art. 261 ust. 1 pkt 1 *Prawa wodnego*).

PGW WP w zakresie swojej właściwości może rozporządzać nieruchomościami niebędącymi mieniem, o którym mowa w art. 261 ust. 1 *Prawa wodnego*, gruntami zabudowanymi urządzeniami wodnymi znajdującymi się poza linią brzegu lub urządzeniami wodnymi lub ich częściami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, przez ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych, oddawanie w najem, dzierżawę, użyczenie lub zamianę, a wpływy z tego tytułu stanowią ich przychód. (art. 264 ust. 1 *Prawa wodnego*). Do czynności prawnych dokonywanych przez PGW WP stosuje się art. 38–41 *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*⁹⁸ (art. 264 ust. 3 *Prawa wodnego*). PGW WP rozporządza nieruchomościami niebędącymi mieniem, o którym mowa w art. 261 ust. 1 *Prawa wodnego*, gruntami zabudowanymi urządzeniami wodnymi znajdującymi się poza linią brzegu lub urządzeniami wodnymi lub ich częściami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa (art. 264 ust. 9 *Prawa wodnego*). Rozporządzenia, o którym mowa w art. 264 *Prawa wodnego*, dokonuje się w drodze przetargu, który przeprowadzają Wody Polskie (art. 265 ust. 1 *Prawa wodnego*).

⁹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

Na podstawie art. 266 *Prawa wodnego* wydane zostało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie sposobu przeprowadzania przetargów na rozporządzanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa⁹⁹.

Na podstawie art. 262 ust. 2 *Prawa wodnego* wydane zostało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami¹⁰⁰.

⁹⁹ Dz. U. poz. 1267.

¹⁰⁰ Dz. U. poz. 2496, ze zm.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm.)
3. Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. poz. 2365)
4. Ustawa z dnia z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925)
5. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 1593)
6. Ustawa z 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276)
7. Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1524, ze zm.)
8. Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1873)
9. Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1762, ze zm.)
10. Ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1847)
11. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2025 poz. 265)
12. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.)
13. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.)
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r, o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.)
15. Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1505)
16. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2131)

17. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.)
18. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.)
19. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702, ze zm.)
20. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320)
21. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806)
22. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami (Dz. U. poz. 2496, ze zm.)
23. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie sposobu przeprowadzania przetargów na rozporządzenie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (Dz. U. poz.1267)
24. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. nr 93, poz. 623, ze zm.) – zostało uchylone z dniem 13 maja 2023 r.
25. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. poz. 819, ze zm.)
26. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie obliczania wartości pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii w instalacji odnawialnego źródła energii (Dz. U. poz. 1962) – zostało uchylone z dniem 14 lipca 2018 r.
27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.)
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 2000) – uchylone z dniem 21 maja 2024 r.

29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami (Dz. U. poz. 2496, ze zm.)
30. „Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych” przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2010 r.
31. 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.)
32. „Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku”, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r., ogłoszona w załączniku do Obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M. P. z 2010 r., Nr 2, poz. 11) – utrata mocy z dniem 10 marca 2021 r.
33. „Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku”, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r., ogłoszona w załączniku do Obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. poz. 264)
34. „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii” (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM (2014) 15 wersja ostateczna z 22.01.2014 r. – Dz. Urz. UE C 415 z 20.11. 2014, str. 14)
35. 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 (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1 ze zm.)
36. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019, str. 54, ze zm.)
37. Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 283 z 27.10.2001, str. 33, ze zm.)
38. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, str. 16, ze zm.)

39. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82, ze zm.)
40. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014, str. 243, ze zm.)
41. Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz. Urz. UE C 200 z 28.06.2014, str. 1)
42. Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r. (Dz. Urz. UE C 80 z 18.02.2022, str. 1–89)

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 Energii
6. Minister Infrastruktury
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Klimatu i Środowiska
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
17. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
18. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki



Minister Energii

Miłosz Motyka

DKN.092.9.2025.RD

Warszawa, \$DataPoPodpisaniu

Pan

Mariusz Haładaj

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

W odpowiedzi na pismo z dnia 17 września 2025 r., znak: KGP.430.6.2024, dotyczące wyników kontroli P/24/013 „Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce”, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Energii zapoznało się z treścią przekazanej informacji.

W zakresie działań Ministerstwa Energii pozytywnie oceniono likwidację barier prawnych oraz wdrożenie rozwiązań sprzyjających rozwojowi elektrowni szczytowo-pompowych (ESP), wprowadzonych ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że kwestie związane z rozpoznaniem potencjału hydroenergetycznego oraz zapewnieniem jego większego udziału w bilansie energetycznym kraju znajdują się w zakresie właściwości Ministra Klimatu i Środowiska. W związku z tym, wskazane w raporcie NIK uwagi dotyczące niezetelności działań w tym obszarze nie odnoszą się do kompetencji Ministerstwa Energii.

Z wyrazami szacunku

\$ImięNazwiskoPodpisującego

\$StanowiskoOsobyPodpisującej

\$DataPodpisuDokumentu



Minister Klimatu i Środowiska

Paulina Hennig-Kloska

DOZE-V.081.2.2025
4048294.16351036.13314915
Warszawa, 04-11-2025

Dotyczy: Informacja o realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli w zakresie P/24/013 pn.
Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce
Znak:: KGP.430.6.2024

Pan
Piotr Miklis
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowany Panie Prezesie,

przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach kontroli *Wykorzystane potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce*

Wniosek *Podjęcie współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej w zakresie opracowania rozwiązań na rzecz funkcjonowania i rozwoju małej energetyki wodnej i monitorowania tych rozwiązań.*

Realizacja: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, realizując powyższy wniosek pokontrolny aktywnie angażowało się w dialog z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej oraz kluczowymi podmiotami sektora hydroenergetycznego. W ramach tych działań odbyły się liczne spotkania konsultacyjne, mające na celu wypracowanie wspólnego podejścia do rozwoju hydroenergetyki w kraju. Spośród nich pragnę wskazać na poniższe:

- 19 marca 2025 r. dyrektor Departamentu Odnawialnych Źródeł Energii (DOZE) Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ) uczestniczył w spotkaniu na temat inwestycji energetycznych w gospodarce wodnej, zorganizowanym w Ministerstwie Infrastruktury, na którym omówiono problemy energetyki wodnej. Na spotkaniu pan Łukasz Tomaszewski, Dyrektor DOZE, zwrócił uwagę na potrzebę oszacowania potencjału hydroenergetycznego posiadanych budowli piętrzących oraz opracowania mierników adekwatnych do założonych celów, wraz z przyporządkowaniem im wartości i terminem ich osiągnięcia dla energetyki wodnej - podjęcie wspólnych działań w tym zakresie pozwoli na wypracowanie konkretnych mechanizmów wspierających rozwój tego sektora.
- 5-6 czerwca 2025 r. przedstawiciel DOZE MKiŚ wziął udział w Konferencji MEW zorganizowanej przez Towarzystwo Rozwoju Małych Elektrowni Wodnych (TRMEW) w

Kołobrzegu, gdzie przedstawił planowane rozwiązania legislacyjne i uczestniczył w rozmowach i dyskusji na temat małej energetyki wodnej.

- 24 lipca 2025 r. odbyło się spotkanie z udziałem przedstawicieli Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGW WP), branży hydroenergetycznej oraz Ministerstwa Infrastruktury (MI), podczas którego omówiono wstępne wyniki analiz oraz potencjalne kierunki współpracy.
- 6 października 2025 r. odbyło się spotkanie DOZE z TRMEW, koncentrujące się na potrzebach i barierach rozwoju małych instalacji hydroenergetycznych. Wynikiem tego spotkania była szczegółowa prezentacja wyników analizy potencjału hydroenergetycznego oraz omówienie analiza zgłaszanych przez branżę postulatów.
- 8 października 2025 r. odbyło się kolejne spotkanie z PGW Wody Polskie, podczas którego omówiono kwestie związane z przepisami zawartymi w zawetowanej ustawie z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw.

Spotkania te stanowiły istotny element procesu konsultacyjnego, umożliwiając wymianę wiedzy, doświadczeń oraz oczekiwań pomiędzy administracją publiczną, a przedstawicielami sektora. Ich efektem jest pogłębiona diagnoza stanu obecnego oraz wskazanie konkretnych obszarów wymagających wsparcia legislacyjnego, inwestycyjnego i organizacyjnego.

MKiŚ nadal pozostaje w ciągłym dialogu z organizacjami branżowymi, proponując rozwiązania, które usuną bariery i nadmiarowe obciążenia w zakresie systemów wsparcia dla hydroenergetyki, biorąc pod uwagę specyfikę tej technologii. Należy jednak zwrócić uwagę, że jest to technologia bardzo mocno regulowana przez przepisy ustaw leżących poza kompetencjami MKiŚ, szczególnie przez ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹.

MKiŚ podjęło również liczne działania w zakresie usunięcia barier prawnych dotyczących małych elektrowni wodnych. W ramach prac legislacyjnych MKiŚ ponownie rozpoczął procedowanie rozwiązań zawartych w zawetowanej przez Prezydenta RP ustawie z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, w nowej formie, które wprowadzają istotne zmiany dla rozwoju małej energetyki wodnej. Ze względu na fakt, że projekt powtarza przyjęte wcześniej rozwiązania, poddane uprzednio konsultacjom publicznym, opiniowaniu i uzgodnieniom, jak również przyjęciu ustawy przez Sejm i Senat RP, MKiŚ planuje ponowne jego procedowanie w trybie przyspieszonym. Obecnie Minister Klimatu i Środowiska skierowała wniosek o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów dla nowego projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw.

Propozycje dedykowane dla hydroenergetyki, które znalazły się w ww. projekcie ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw to:

- **Zmiana referencyjnej ceny operacyjnej w systemie wsparcia operacyjnego FIP** – polega na usunięciu współczynnika korygującego referencyjną cenę operacyjną w systemie FIP we wsparciu operacyjnym (90%) i wprowadzenie zasady, że cena stała

¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 960.

w przypadku tego systemu wsparcia jest równa cenie referencyjnej, określonej dla wsparcia operacyjnego.

- **Uproszczenie działania systemu wsparcia dla instalacji zmodernizowanych** – zmiana ma na celu wyłączenie hydroenergetyki z konieczności spełnienia warunku przyrostu mocy zainstalowanej lub wzrostu ilości produkowanej energii w przepisie dotyczącym modernizacji.
- **Zmiana współczynnika dla instalacji zmodernizowanych ze 100% na 115%** – wzrost współczynnika ma związek z potrzebą aktualizacji poziomu wsparcia dla instalacji zmodernizowanych, zmiana wpłynie na optymalizację kosztów i utrzymanie w systemie instalacji o stałym i przewidywalnym profilu wytwarzania, których stan techniczny pozwala na dalszą pracę.
- **Złagodzenie wymagań dotyczących deklaracji i potwierdzenia nakładów modernizacyjnych** – w przypadku, gdy wsparcie nie przysługuje jedynie wtedy, gdy potwierdzony przez jednostkę akredytowaną udział poniesionych i udokumentowanych nakładów inwestycyjnych modernizacji w kosztach kwalifikowanych wybudowania nowej referencyjnej instalacji OZE jest niższy niż wskazany w oświadczeniu udział i jego uwzględnienie powodowałoby zmianę okresu wsparcia dla tej instalacji.
- **Budowa albo montaż nowej elektrowni wodnej w miejsce instalacji zdemontowanej** – umożliwienie sprawnego i optymalnego kosztowo uruchomienia nowej instalacji OZE w miejsce instalacji uprzednio istniejącej, wprowadzenie przepisów doprecyzowujących możliwość wejścia do systemów FIT/FIP dla takich instalacji OZE.

Kolejnym działaniem jest w kierunku usunięcia barier dla MEW jest realizacja projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (UC118), który stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r., zmieniającej dyrektywę 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, rozporządzenie 2018/1999 oraz dyrektywę 98/70/WE, a także uchylającej dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (dalej „RED III”).

W kontekście wdrażania RED III należy podkreślić, że MKiŚ, we współpracy z MI, prowadzi prace nad uproszczeniem i przyspieszeniem procedur administracyjnych dla MEW. Działania te są zgodne z kluczowymi założeniami dyrektywy 2023/2413, której celem jest m.in. skrócenie czasu wydawania pozwoleń oraz zwiększenie efektywności procesów inwestycyjnych w sektorze OZE, w tym dla małych elektrowni wodnych.

Wniosek: *Ustalenie dla projektu strategicznego Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego mierników adekwatnych do założonych celów wraz z przyporządkowanymi im wartościami i terminami ich osiągnięcia.*

Realizacja: 11 czerwca 2025 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska zainicjowano proces mający na celu określenie sposobu wykorzystania potencjału hydroenergetycznego Polski na podstawie najnowszych danych oraz aktualnych analiz technicznych, ekonomicznych oraz środowiskowych. Należy jednak podkreślić, że obecnie zadania realizowane w kontekście wypracowania mierników zostały przeniesione do Ministerstwa Energii (ME).

Przeprowadzenie analiz jest istotne przy tworzeniu realistycznych założeń dotyczących roli tej technologii w krajowym systemie elektroenergetycznym w kontekście prowadzonych prac nad dokumentami strategicznymi, przede wszystkim Krajowym Planie Energii i Klimatu (KPEiK) oraz Polityką Energetyczną Polski do 2040 r. (PEP 2040) oraz zapewnienia spójności w tych dokumentach.

Przedmiotowe zadanie będzie kontynuowane w ramach współpracy MKiŚ oraz ME.

Wniosek: *Podjęcie działań w celu określenia potencjału hydroenergetycznego posiadanych budowli piętrzących.*

Realizacja: MKiŚ w ramach realizacji wniosku dotyczącego oceny potencjału hydroenergetycznego Polski, podjęło szereg działań mających na celu skoordynowanie prac międzyresortowych oraz konsultacje z przedstawicielami branży energetycznej. W tym celu zorganizowano liczne spotkania robocze z kluczowymi interesariuszami, w tym z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie (PGW WP), Ministerstwem Infrastruktury (MI) oraz Urzędem Regulacji Energetyki (URE). Spotkania te miały na celu wypracowanie wspólnego stanowiska, identyfikację barier oraz określenie możliwości wdrożenia rozwiązań wspierających rozwój hydroenergetyki jako istotnego elementu transformacji energetycznej kraju. W związku z powyższym 19 marca 2025 r. odbyło się spotkanie z PGW WP, na którym poinformowano, że trwają prace nad strategią, dotyczącą:

- uwolnienia potencjału hydroenergetycznego na istniejących piętrzeniach wodnych,
- skrócenia czasu oczekiwania na pozwolenie wodnoprawne,
- skonsolidowania pozwoleń administracyjnych dotyczących obiektów przeciwpowodziowych.

W ramach podjętej współpracy, PGW WP dokonało kompleksowej analizy potencjału hydroenergetycznego Polski. W wyniku tych działań oszacowano możliwości wykorzystania zasobów wodnych kraju do produkcji energii elektrycznej, uwzględniając zarówno istniejącą infrastrukturę hydrotechniczną. Udostępnione dane stanowią istotne źródło informacji dla dalszych prac planistycznych, strategicznych oraz dla rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce.

Należy również wskazać, że MKiŚ prowadzi prace związane z mapowaniem obszarów przyspieszonego rozwoju odnawialnych źródeł energii (OPRO). Od czasu zakończenia kontroli MKiŚ opracowało dokument pn. „Specyfikacja techniczna dla opracowania mapowania na potrzeby wprowadzania energii odnawialnej na terytorium Polski w celu określenia dostępności energii ze źródeł odnawialnych oraz potencjału produkcji energii odnawialnej w poszczególnych rodzajach technologii OZE zgodnie ze szczegółowym opisem przedmiotu zamówienia”.

Opracowanie to zawiera kompleksowy techniczny oraz funkcjonalny opis przedmiotu zamówienia określający m.in. sposób przedstawienia dostępności energii ze źródeł odnawialnych wyrażonej w MW oraz potencjał produkcji energii odnawialnej wyrażony w MWh w poszczególnych rodzajach technologii, a także wskaźniki, które powinny zostać wzięte pod uwagę przy określaniu tych obszarów. Umowa na wykonanie dzieła została podpisana 4 listopada 2024 r., natomiast odbiór opracowania nastąpił 13 grudnia 2024 r. W

dalszej kolejności MKiŚ przygotowało kompletną dokumentację niezbędną dla opublikowania ogłoszenia przetargowego na wykonanie mapowania.

Następnie 17 maja 2025 r., ogłoszone zostało postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie mapowania na potrzeby wprowadzania energii odnawialnej na terytorium Polski w celu określenia dostępności energii ze źródeł odnawialnych oraz potencjału produkcji energii odnawialnej w poszczególnych rodzajach technologii OZE, a także powiązanej z nimi infrastruktury. W wyniku przeprowadzonego postępowania 7 lipca 2025 r. podpisano umowę z Wykonawcą wyłonionym w ramach zamówienia publicznego.

MKiŚ znajduje się obecnie na etapie odbioru I części zamówienia, obejmującego opracowanie cyfrowych map potencjału dla instalacji fotowoltaicznych oraz lądowych elektrowni wiatrowych. Mapy te stanowią docelowe narzędzie, które zostanie zintegrowane z krajowym portalem infrastruktury informacji przestrzennej (Geoportal), dzięki czemu możliwy będzie szeroki dostęp do zgromadzonych danych oraz ich dalsza analiza i przetwarzanie, m.in. na potrzeby tworzenia obszarów przyspieszonego rozwoju instalacji OZE.

Prace nad realizacją II etapu projektu są prowadzone równolegle. Ich zakończenie oraz publikacja wyników przewidywane są na przełomie 2025 i 2026 r.

Z wyrazami szacunku

Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

KGP.430.6.2024

Warszawa, 2025-12-07

Opinia

**do stanowiska Pani Minister Klimatu Środowiska w sprawie Informacji o wynikach kontroli
P/24/013 Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹ uprzejmie przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska, zawartego w piśmie z 4 listopada 2025 r. (DOZE-V.081.2.2025).

Uprzejmie dziękuję za przekazane stanowisko, w tym wskazanie działań podejmowanych w związku z realizacją wniosków systemowych. W szczególności NIK pozytywnie odbiera fakt podjęcia współpracy z organami administracji publicznej oraz z podmiotami branżowymi na rzecz rozwijania potencjału hydroenergetycznego w Polsce.

Z szacunkiem

Mariusz Haładyj
/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.