



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Michał Jędrzejczyk

KGP.410.2.1.2024

Pani
Paulina Hennig-Kłoska
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 68/2024
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 11 grudnia 2024 r.
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

P/24/013 Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska - od 13 grudnia 2023 r. poprzednio: Anna Łukaszewska-Trzeciakowska, Minister Klimatu i Środowiska – od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska – od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r. Michał Kurtyka, Minister Klimatu a następnie Minister Klimatu i Środowiska - od 21 marca 2020 r. do 26 października 2021 r., Jacek Sasin Minister Aktywów Państwowych - od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r., Krzysztof Tchórzewski Minister Energii - od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Programowanie działań w zakresie zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce. 2. Realizacja zadań w zakresie zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce.
Okres objęty kontrolą	2017-2024 (I połowa) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Anna Pruszkowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/36/2024 z 16 kwietnia 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: MKiŚ lub Ministerstwo.

² Działania urzędów, które prowadziły sprawy należące do działów *energia* i *klimat* regulowały kolejne rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów: z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 2726); z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 2594); z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1720, ze zm.); z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495); z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. poz. 2256, ze zm.); z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz. U. poz. 2314); z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz. U. poz. 2087); dalej: Minister.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą działania podejmowane przez Ministra na rzecz zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce nie były w pełni rzetelne. Pomimo zintensyfikowania od 2018 r. prowadzonych działań nie zlikwidowano wszystkich utrudnień o charakterze administracyjno-prawnym w rozwoju hydroenergetyki. Wskutek niewystarczających działań Ministra nadal większość piętrzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa pozostawała niezagospodarowana na cele energetyczne⁵.

Minister nie zapewnił opracowania całościowej analizy uwzględniającej wszystkie najistotniejsze dla oceny potencjału hydroenergetycznego elementy. Dysponował natomiast 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 wodnych⁶. Likwidacja barier o charakterze administracyjno-prawnym nastąpiła przede wszystkim w drodze nowelizacji ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o *odnawialnych źródłach energii*⁷ i wejścia w życie z dniem 30 czerwca 2023 r. ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o *przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących*⁸. Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 9 września 2024 r. nie wdrożono systemu wsparcia dla instalacji zmodernizowanych, wprowadzonego ustawą z dnia 17 sierpnia 2023 r. o *zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*⁹. Działania na rzecz wdrożenia systemu Minister zainicjował w 2018 r., by następnie zawiesić je w 2020 r.¹⁰ i ponownie wznowić w 2021 r. Ostatecznie w dniu 20 marca 2024 r. Minister złożył formularz prenotyfikacyjny do Komisji Europejskiej¹¹, który zakładał pomoc wytwórcom, dla których po 30 września 2020 r. skończył się 15-letni okres wsparcia wynikający z systemu świadectw pochodzenia¹², a wytwórcy planowali uczestniczyć w systemie FIT/FIP¹³ bądź w aukcjach dla zmodernizowanych instalacji.

Jedną z barier rozwoju małych elektrowni wodnych pozostawał brak skutecznych regulacji w zakresie udostępniania inwestorom urządzeń piętrzących będących

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

⁵ Zgodnie z *Informacją o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2022-2023* (z sierpnia 2024 r.) w Polsce nadal istnieje blisko 14 tys. budowli i urządzeń piętrzących. Przy czym zaledwie kilka procent z nich wykorzystywane było w celu produkcji energii- [645.pdf \(sejm.gov.pl\)](#).

⁶ Dalej także: EW.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1361. Dalej: ustawa o OZE.

⁸ Dz. U. poz. 1113. Dalej: ustawa o inwestycjach w zakresie ESP.

⁹ Dz. U. poz. 1762, ze zm. Dalej: ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2023 r.

¹⁰ Nieskuteczność prowadzonych działań na rzecz notyfikacji przez Komisję Europejską środka pomocowego *Rozwój hybrydowych instalacji OZE i modernizacja istniejącej infrastruktury wytwórczej* NIK zawarła 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 *Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii*). Dalej: Wystąpienie pokontrolne z dnia 18 stycznia 2021 r.

¹¹ Dalej: KE, Komisja.

¹² 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.

¹³ 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).

własnością Skarbu Państwa. Z wykonanej przez branżę małych elektrowni wodnych¹⁴ oceny¹⁵ wynikało, że realizacja rentownych inwestycji w małe elektrownie wodne była możliwa, gdy opłata roczna za bezprzetargowe użytkowanie budowli piętrzącej nie przekraczała 6-7% wartości przychodów netto z tytułu wyprodukowanej energii elektrycznej. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie¹⁶ udostępniając w tym trybie obiekty wodne stosowało minimalną stawkę 7% wartości tych przychodów. Stawka minimalna była jednocześnie maksymalną stawką, przy której inwestycja była opłacalna. W latach 2018-2023 Wody Polskie udostępniły jedynie 22 takie obiekty. Brak współpracy Ministra z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej 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, zdaniem NIK, 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.

Minister nie zapewnił pełnej realizacji projektu strategicznego *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego* określonego w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*¹⁷ w obszarze Energia. Dla określonych w programie celów nierzetelnie oszacował efekty. W konsekwencji nie posiadał wiedzy o skuteczności zastosowanych mechanizmów służących realizacji projektu.

Zaplanowany przez Ministra w *Krajowym Planie Działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*¹⁸ wskaźnik dotyczący zwiększenia w latach 2017-2020 mocy zainstalowanej elektrowni wodnych został osiągnięty, natomiast nie osiągnięto wskaźników zaplanowanych na 2020 r. w *Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*¹⁹ w zakresie średniorocznej mocy osiągalnej netto i produkcji energii elektrycznej. Realizacja wskaźników była na poziomie odpowiednio 95,8% i 87,5%.

¹⁴ Dalej także: MEW.

¹⁵ Przywołanej w opracowaniu: *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*.

¹⁶ Dalej: PGW Wody Polskie, PGW WP, Wody Polskie.

¹⁷ Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (M. P. poz. 260). Dalej: *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* lub SOR.

¹⁸ Dokument przygotowany przez Ministra Gospodarki przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2010 r. W dniu 2 grudnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła uzupełnienie do *Krajowego planu działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*. Dalej: KPD.

¹⁹ Plan został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2019 r. Dalej: KPEiK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Programowanie działań w zakresie zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce

1.1. Analiza potencjału hydroenergetycznego Polski i barier ograniczających rozwój wykorzystania hydroenergii w elektroenergetyce

Opis stanu faktycznego

Analiza potencjału hydroenergetycznego

Przepis art. 128 ust. 2 pkt 3 ustawy o OZE zobowiązywał Ministra do podejmowania 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. Natomiast w art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawa energetycznego*²¹ 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*).

W okresie objętym kontrolą Minister nie zapewnił opracowania kompleksowej analizy uwzględniającej wszystkie najistotniejsze dla oceny potencjału hydroenergetyki elementy (wykorzystanie piętrzeń wodnych w elektroenergetyce). Minister nie dysponował również, wykonaną w czerwcu 2020 r. przez Instytut OZE sp. z o.o. na zlecenie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, analizą w zakresie możliwości wykorzystania potencjalnych obiektów wodnych w energetyce²².

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu pismem z dnia 14 lipca 2020 r. zwrócił się do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej²³ z prośbą o udostępnienie raportów lub danych określających potencjał wód w Polsce, w tym potencjał energetyczny²⁴. W odpowiedzi MGMIŻS poinformowało, że zarówno ówczesne Ministerstwo, jak i PGW Wody Polskie nie posiadały opracowań dotyczących kompleksowej (pełnej) informacji o realnym potencjale wód w Polsce pod względem energetyki wodnej²⁵. Wskazało na zaawansowane działania PGW WP w zakresie przygotowania modernizacji posiadanych elektrowni oraz budowy nowych, na wybranych stopniach wodnych. W tym celu Wody Polskie prowadziły analizy potencjalnych obiektów (pod kątem tzw. produktywności). MGMIŻS wyjaśniło także,

²⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 266. Dalej: *Prawo energetyczne*.

²² W dniu 29 stycznia 2020 r. PGW WP podpisały umowę nr KZGW/KUE/2020 z Instytutem OZE sp. z o.o. dotyczącą przygotowania dokumentacji ekonomiczno-technicznej niezbędnej do realizacji zamierzeń inwestycyjnych w planowane i istniejące elektrownie wodne będące własnością Skarbu Państwa, w stosunku do których PGW Wody Polskie wykonywały prawa właścicielskie. Umowa obejmowała dwa etapy: audyt wstępny (dotyczący 74 lokalizacji) oraz opracowanie koncepcji techniczno-ekonomicznej (dla co najmniej 22 lokalizacji).

²³ Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej był w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r. ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej. (Dalej: Minister GMiŻS). Następnie ministrami właściwymi do spraw gospodarki wodnej byli: Minister Klimatu i Środowiska (w okresie od 6 października 2020 r. do 12 listopada 2020 r.), Minister Infrastruktury (od 13 listopada 2020 r.).

²⁴ Pismo Sekretarza Stanu Ministerstwa Klimatu z dnia 14 lipca 2020 r., znak DEO-WOZE.055.52.2020.MŁ.

²⁵ Pismo Podsekretarza Stanu Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 14 sierpnia 2024 r., znak DGWiZS.WI.015.4.2020.AM.

że PGW WP dysponowało około 70 lokalizacjami, które mogły być przeznaczone do wydzierżawienia dla indywidualnych podmiotów celem wykorzystania energetycznego.

Minister Klimatu i Środowiska²⁶ wyjaśniła, że Minister nie zlecił opracowania analizy potencjału hydroenergetycznego Polski. 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. Dokument zawierał także informacje na temat planu działań w celu rewitalizacji siłowni wodnych oraz finansowania projektów małej energetyki wodnej w Polsce. Minister wskazała, że w ramach projektu RESTOR Hydro²⁷, współfinansowanego z programu Unii Europejskiej Intelligent Energy Europe Programme,²⁸ powstała mapa dotycząca potencjalnych lokalizacji małych i mikroelektrowni wodnych w oparciu o dawne budowle młynów wodnych na terenie Europy oraz Polski. Kompleksowym dokumentem w zakresie legislacyjnym oraz planistyczno-proceduralnym była, zdaniem Minister, opracowana na zlecenie MKiŚ *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*, wykonana przez Instytut OZE sp. z o.o.

(akta kontroli str. 3-45, 405-438, 529-545)

Identyfikowanie i niwelowanie barier określonych w opracowaniach sporządzonych na zlecenie Ministerstwa

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

W pierwszym raporcie pn. *Rozwój odnawialnych źródeł energii w sektorze Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw, w tym możliwość zastosowania rozwiązań - stan obecny i perspektywy rozwoju*²⁹ sformułowano rekomendacje dotyczące likwidacji barier formalno-prawnych, w tym m.in. blokujących możliwość przyłączenia instalacji OZE do sieci w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach³⁰. 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 mikroinstalacji oraz małych instalacji OZE do sieci elektroenergetycznej - na zasadach zgłoszenia albo nowych warunków przyłączenia do sieci,
- eliminację podstawowych barier formalno-prawnych blokujących możliwość przyłączenia instalacji OZE.

²⁶ Pismo z dnia 13 września 2024 r., znak: BKA-RI.081.20.2024.

²⁷ Z ang. *Renewable Energy Sources Transforming Our Regions* RESTOR Hydro – celem projektu było zwiększenie produkcji energii odnawialnej w małych i mikroelektrowniach wodnych poprzez inwentaryzację i odbudowę historycznych obiektów, wykorzystujących energię wody, takich jak młyny i nieczynne elektrownie wodne.

²⁸ Program IEE, zainicjowany jako część Programu Ramowego na rzecz Konkurencyjności i Innowacji na lata 2007-2013, był instrumentem UE dla wspierania działań poza technologicznych w dziedzinie energii odnawialnej, poszanowania energii i racjonalizacji zużycia energii w transporcie.

²⁹ Opracowanie przygotowane w listopadzie 2018 r. przez: K. Dziaduszyński, M. Tarka, M. Trupkiewicz, K. Szydłowski na zlecenie Departamentu Energii Odnawialnej i Rozproszonej Ministerstwa Energii.

³⁰ Dalej: MŚP.

Minister realizując rekomendacje przygotował bezpośrednio lub brał udział w przygotowaniu we współpracy z innymi organami projektów ustaw:

- o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw³¹ z dnia 19 lipca 2019 r.; zmiana dotyczyła m.in. przedłużenia terminu obowiązywania umów przyłączeniowych dla istniejących projektów instalacji OZE, umożliwiając ich realizację³²,
- o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw³³ z dnia 28 lipca 2023 r.; ustawa wprowadziła zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a i b dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE³⁴, a także implementowała nowe zasady korzystania przez wytwórców z tzw. linii bezpośredniej³⁵, o której mowa w art. 3 pkt 11 f ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*,
- o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 sierpnia 2023 r.; ustawa m.in. wprowadziła przepisy dotyczące współdzielenia infrastruktury przyłączeniowej – tzw. *cable pooling*, których celem było ułatwienie procesu przyłączania nowych instalacji OZE do sieci elektroenergetycznej; zastosowanie tych rozwiązań miało stymulować rozwój OZE, a ich współdzielenie powodować zwiększenie efektywności i elastyczności procesu przyłączania miało umożliwiać również lepsze wykorzystanie zdolności przesyłowo-dystrybucyjnych sieci i pozwalać na zawarcie jednej umowy o przyłączenie dla kilku instalacji OZE (tym samym upraszczało proces administracyjny).

W latach 2017-2024 (I połowa) Operatorzy Sieci Dystrybucyjnej³⁶ 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/SN³⁷,
- 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 Urzędu Regulacji Energetyki³⁸ w latach 2017-2024 nie rozstrzygał spraw spornych w zakresie odmowy przyłączenia instalacji OZE wykorzystujących hydroenergię.

(akta kontroli str. 249-280, 450-465, 484-486 i 517-524)

Drugi raport pn. *Lokalny wymiar energii*³⁹ (z 15 kwietnia 2020 r., opublikowany w dniu 19 lutego 2021 r.), został opracowany przez Zespół do spraw Rozwoju Przemysłu

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1524, ze zm. Dalej: ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2019 r.

³² Umowy zachowały moc do dnia określonego we wniosku wytwórcy o przedłużeniu tego terminu, złożonego do przedsiębiorstwa energetycznego.

³³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1681, ze zm. Dalej: zmiana ustawy o OZE z 2023 r.

³⁴ Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r. str.125, ze zm.

³⁵ Linia bezpośrednia – to model przesyłu energii elektrycznej, w którym dostawy realizowane są bezpośrednio między wytwórcą energii a jej odbiorcą.

³⁶ Tauron Dystrybucja SA, PGE Dystrybucja SA, Enea Operator sp. z o.o. i Energa Operator SA, Stoen Operator sp. z o.o.

³⁷ Wysokich napięć/średnich napięć.

³⁸ Dalej: URE.

³⁹ Raport powstał w ramach projektu *Rozwój energetyki rozproszonej w klastrach energii (KlastER)* współfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu badań

Odnawialnych Źródeł Energii i Korzyści dla Polskiej Gospodarki (powołany przez Ministra Klimatu Zarządzeniem z dnia 2 kwietnia 2020 r.⁴⁰). Celem raportu 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 OZE⁴¹,
- zapewnienia trwałości systemu FIT/FIP,
- wprowadzenia skutecznych regulacji w zakresie udostępniania inwestorom obiektów piętrzących,
- uproszczenia procedur m.in. w zakresie procedury środowiskowej.

Wobec faktu, że postulowane zmiany były zbieżne ze zmianami zaproponowanymi w trzeciej (poniżej opisanej) analizie, sposób ich realizacji przedstawiono łącznie.
(akta kontroli str. 281-310)

W kolejnym, trzecim dokumencie 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 (bariery) w rozwoju MEW oraz wskazano postulowane zmiany legislacyjne w następujących aktach prawnych regulujących procesy inwestycyjne w energetyce wodnej:

- 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 środowisko⁴² oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴³

Zaproponowano wprowadzenie do rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć przepisów precyzujących, że do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (a więc do przedsięwzięć, dla których nie będzie konieczności wykonywania raportu oddziaływania na środowisko⁴⁴) nie należą przedsięwzięcia polegające m.in. na: zmianie sposobu użytkowania istniejących

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

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² Dz. U. z 2024 r. poz. 1112. Dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć.

⁴⁴ Dalej: OOS. Zasady przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

urządzeń wodnych (w tym odbudowie i przebudowie budowli piętrzących); przebudowie lub remoncie/modernizacji istniejących MEW o mocy zainstalowanej do 1 MW; budowie aktywnych przepławek dla ryb. Wniesiono również propozycję wprowadzenia przepisów nakazujących przy podejmowaniu decyzji o konieczności sporządzenia raportu OOS uwzględnienie 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 mikroinstalacji i małych instalacji w rozumieniu ustawy o OZE zlokalizowanych poza obszarami chronionymi, w tym obszarem Natura 2000.

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).

Realizując rekomendacje w zakresie nowelizacji rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć Ministerstwo, w ramach roboczych konsultacji przeprowadzanych w 2023 r. z Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska zgłosiło zmiany, które nie zostały uwzględnione. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Odnawialnych Źródeł Energii MKiŚ⁴⁵, postulat dotyczący wykluczenia z listy przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, tj. mikroinstalacji i małych instalacji w rozumieniu ustawy o OZE zlokalizowanych poza obszarami chronionymi, w tym obszarem Natura 2000, został uznany za zbyt daleko idący, biorąc pod uwagę zakres oddziaływania nawet mikroinstalacji wodnych i nie był przedstawiany przez Ministerstwo. Kolejne zgłoszone postulaty, zdaniem Dyrektora, wymagały kompleksowego podejścia poprzez zaangażowanie szerokiego grona instytucji i organów, w zakresie których leżały wskazane zmiany lub na które one oddziaływały. Ze względu na inne priorytetowe zadania legislacyjne oraz obciążenie DOZE MKiŚ pracą, nie były one procedowane.

(akta kontroli str. 58-65, 405-438, 450-465)

- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁶

Zaproponowano, w przypadku MEW, skrócenie terminu uzyskania decyzji o warunkach zagospodarowania jeżeli na danym terenie nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁴⁷ 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. Wskazane rekomendacje nie zostały zrealizowane. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DOZE MKiŚ⁴⁸ zaproponowane zmiany wymagały kompleksowego podejścia przy zaangażowaniu szerokiego grona instytucji i organów, w zakresie których leżały te zmiany lub na które one oddziaływały. Ze względu na inne priorytetowe zadania legislacyjne DOZE MKiŚ oraz obciążenie pracą nie były one procedowane.

(akta kontroli str. 65-67, 450-465)

⁴⁵ Pismo z dnia 17 września 2024 r., znak IM 3371032.13261910.10722340. Dalej: Dyrektor DOZE.

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

⁴⁷ Dalej także: MPZP.

⁴⁸ Pismo z dnia 17 września 2024 r., znak IM 3371032.13261910.10722340.

- ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*⁴⁹

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 Wody Polskie 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 w zakresie 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 zarządzeniach wewnętrznych Prezesa Wód Polskich 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.

Rekomendacje w zakresie utworzenia centralnej bazy wiedzy były realizowane w ramach powstałego na zlecenie Ministerstwa *Podręcznika procedur administracyjnych OZE*, który zawierał rozdział poświęcony energetyce wodnej. Upublicznienie podręcznika miało nastąpić w momencie uruchomienia Krajowego Punktu Kontaktowego OZE.

Natomiast w odniesieniu do postulatu doprecyzowania terminów obowiązujących PGW Wody Polskie w zakresie udzielania pozwolenia wodnoprawnego i wprowadzenia określonych sankcji za brak przestrzegania terminów, Ministerstwo zgłaszało propozycje zmiany *Prawa wodnego* w toku uzgodnień projektu ustawy – *Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw* (UC112)⁵⁰ wnosząc poprawkę⁵¹ dotyczącą doprecyzowania ustawowego terminu wydania pozwolenia wodnoprawnego. Poprawka została odrzucona ze względu na wykroczenie poza zakres projektu, jednak Ministerstwo Infrastruktury zobowiązało się do wzięcia jej pod uwagę w trakcie konsultacji kolejnej nowelizacji przedmiotowej ustawy.

⁴⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm. Dalej: *Prawo wodne*.

⁵⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - *Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw* weszła w życie w dniu 9 sierpnia 2022 r. (Dz. U. 2022 r. poz. 1549, ze zm.).

⁵¹ W piśmie z dnia 20 stycznia 2022 r. Minister Klimatu i Środowiska wniosła poprawkę: W art. 1 projektu proponuje się dodać po pkt 18 nowy punkt w brzmieniu: w art. 400 ust. 1 po wyrazach „wydaje się” dodaje się wyrazy „w terminie 60 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, Poprawka zdaniem Minister, miała na celu wprowadzenie do ustawy *Prawo wodne* terminu wydania pozwolenia wodnoprawnego. Termin nie był wskazany, a jego ustawowe określenie powinno usprawnić i skrócić procedury administracyjne i dać większą pewność inwestorom przy podejmowaniu decyzji o rozpoczęciu wytwarzania energii w elektrowniach wodnych.

W zakresie wdrożenia pozostałych rekomendacji Dyrektor DOZE wyjaśnił⁵², że wskazane w nich obszary leżą w gestii Ministra Infrastruktury i wykraczają poza nawet szeroko rozumiany zakres energetyki wodnej.

(akta kontroli str. 67-77, 405-438, 450-465)

▪ ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *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. Dyrektor DOZE MKiŚ wyjaśnił⁵³, że proponowane zmiany pozostawały we właściwości Ministra Infrastruktury oraz nadzorowanego przez niego PGW WP.

▪ ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁵⁴

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. Według wyjaśnień Dyrektora DOZE MKiŚ⁵⁵, zastosowanie rekomendowanych zmian było we właściwościach Ministra Rozwoju i Technologii jako ministra właściwego ds. budownictwa.

▪ *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. Według wyjaśnień Dyrektora DOZE MKiŚ⁵⁶, postulaty dotyczące zmiany zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji wymagały dalszej analizy ze względu na ich wpływ na aukcyjny system wsparcia. Realizacja rekomendacji w zakresie waloryzacji ceny referencyjnej nastąpiła w drodze dwóch rozporządzeń Ministra Klimatu i Środowiska, tj. z dnia 31 października 2022 r.⁵⁷ i z dnia 8 listopada 2023 r.⁵⁸ w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz okresów obowiązujących wytwórców, którzy w danym roku wygrali aukcję.

(akta kontroli str. 77-86, 405-438, 450-465)

Bariery rozwoju hydroenergii wskazywane przez Prezesa URE

Prezes URE, w raporcie *Warunki podejmowania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej i paliw gazowych oraz realizacji przez operatorów systemu elektroenergetycznego i gazowego planów rozwoju uwzględniających zaspokojenie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną i paliwa gazowe z 2023 r.* jako przeszkody w rozwoju OZE wskazał m.in.:

⁵² Pismo z dnia 17 września 2024 r., znak IM 3371032.13261910.10722340.

⁵³ Pismo z dnia 17 września 2024 r., znak IM 3371032.13261910.10722340.

⁵⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm. Dalej: *Prawo budowlane*.

⁵⁵ Pismo z dnia 17 września 2024 r., znak IM 3371032.13261910.10722340.

⁵⁶ Pismo z dnia 17 września 2024 r. znak IM 3371032.13261910.10722340.

⁵⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2247. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 10 listopada 2023 r.

⁵⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 2440.

- brak stabilności prawnej, tj. liczne nowelizacje ustawy o OZE i dalsze zapowiadane zmiany legislacyjne,
- problemy w interpretacji przepisów ustawy o OZE, wynikające z niezwykle złożonego i skomplikowanego charakteru ustawy i jej nowelizacji,
- ograniczone możliwości finansowania inwestycji.

Ustosunkowując się do ww. ograniczeń w rozwoju wykorzystania hydroenergii, Prezes URE wskazał⁵⁹ 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 nadmieniał, 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.

(akta kontroli str. 473-474)

Zmiany przepisów w celu usuwania barier administracyjno-prawnych w wykorzystaniu potencjału hydroenergii w elektroenergetyce

Najistotniejsze zmiany w ustawodawstwie, wprowadzające usprawnienia w realizacji inwestycji w zakresie OZE (w tym hydroenergii) nastąpiły w drodze nowelizacji ustawy o OZE w 2018 r., 2019 r., 2021 r. i 2023 r., przy czym zmiany wprowadzone nowelizacją w 2018 r. i 2019 r. zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 18 stycznia 2021 r.

▪ Nowelizacja z 2021 r.

Na mocy ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw:⁶⁰

- 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,

⁵⁹ W piśmie z dnia 11 września 2024 r., znak: DZO.WA.070.2.2.2024.RC.

⁶⁰ Dz. U. poz. 1873. Dalej: ustawa o zmianie ustawy o OZE z 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.

(akta kontroli str. 3-45)

▪ **Nowelizacja z 2023 r.**

Na mocy ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. *o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*:

- 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 zawieszono do połowy 2025 r. z uwagi na wysokie ceny energii; wymienione (w tirecie 1 i 2) systemy 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.

Ustawą *o zmianie ustawy o OZE z 2023 r.* dokonano także zmian w *Prawie energetycznym*. Wprowadzono regulacje umożliwiające współdzielenie przyłącza. Zgodnie z art. 7 ust. 1f *Prawa energetycznego* do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym wyższym niż 1 kV, w jednym miejscu przyłączenia można było przyłączyć dwie lub większą liczbę instalacji OZE należących do jednego lub większej liczby podmiotów. Celem tego rozwiązania było zwiększenie potencjału mocy wytwórczych (uelastycznienie wykorzystania zdolności przesyłowo-dystrybucyjnych sieci na potrzeby przyłączania instalacji OZE).

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 dniu 16 marca 2018 r. zgłosiło 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. W dniu 5 września 2018 r. władze polskie zawiesiły procedowanie do dnia 1 marca 2020 r. W 2019 r. powołano Grupę roboczą ds. modernizacji, koordynowaną przez Konfederację Pracodawców Polskich Lewiatan, której zadaniem było przygotowanie rekomendacji w zakresie przepisów dotyczących modernizacji. W marcu 2020 r. Grupa przedstawiła Ministrowi gotowe rekomendacje. Dyrektor DOZE w MKiŚ wyjaśnił⁶¹, że 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 odnawialnych⁶².

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., tj. po prawie 10 miesiącach zostało sporządzone *Zestawienie uwag* zgłoszonych w ramach opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2023 r. Dyrektor DOZE w MKiŚ wyjaśnił⁶³, że 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. Formularz prenotyfikacyjny został złożony do KE za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 20 marca 2024 r. Dialog prenotyfikacyjny oraz procedura notyfikacyjna nie mają jednoznacznie określonych ram czasowych. Jak wyjaśniła Minister Klimatu i Środowiska⁶⁴, dotychczasowa praktyka działania Komisji wskazuje, że wydanie decyzji zajmuje od kilku do kilkunastu miesięcy w zależności od złożoności instrumentów pomocowych. Udzielenie zgody przez Komisję wywołuje jedynie skutek *ex nunc*. Nie jest więc możliwe udzielenie wsparcia w ramach konkretnego mechanizmu w okresie poprzedzającym pozytywną decyzję Komisji⁶⁵. 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.

(akta kontroli str. 3-45, 405-438, 450-465)

▪ **Projektowane zmiany w 2024 r.**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o OZE oraz *niektórych innych ustaw* został skierowany do Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o wpis do wykazu prac Rady Ministrów 30 kwietnia 2024 r. Zawierał on propozycje zmian w zakresie:

⁶¹ Pismo z dnia 17 września 2024 r., znak: JM 3371032.13261910.10722340.

⁶² Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82, ze zm.

⁶³ Pismo z dnia 17 września 2024 r., znak: JM 3371032.13261910.10722340.

⁶⁴ Pismo z dnia 13 września 2024 r., znak: BKA-RI.081.20.2024.

⁶⁵ 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 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.

- 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 zwolnienia ze spełnienia obowiązku przyrostu mocy zainstalowanej lub ilości wytworzonej energii,
 - zmiany współczynnika dla instalacji zmodernizowanych ze 100% na 115%.
- (akta kontroli str. 414-415)

Działania Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii w zakresie likwidacji barier wykorzystania hydroenergii w elektroenergetyce

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 r.⁶⁶ ustanowiono Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii⁶⁷. Do zadań *Pełnomocnika* 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 OZE⁶⁸.

W dniu 4 grudnia 2020 r. *Pełnomocnik* zwrócił się do organizacji branżowych z prośbą o przedstawienie utrudnień w procedurach związanych z przygotowaniem inwestycji w zakresie OZE. W dniu 11 grudnia 2020 r. Towarzystwo Rozwoju Małych Elektrowni Wodnych⁶⁹ przedstawiło opis problemów skutkujących długotrwałością procedur. Wskazało możliwości ich skrócenia bądź wyeliminowania czynników hamujących rozwój instalacji OZE. Problemy te dotyczyły m.in.:

- procedur środowiskowych, tj. konieczności opracowania raportu OOS 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,
- 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,
- przewlekłości postępowania w sprawach pozwoleń wodnoprawnych,
- nieuporządkowanego stanu własnościowego w gospodarce wodnej,
- 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.

W oparciu m.in. o dialog z branżą hydroenergetyczną opracowano przepisy dotyczące wsparcia operacyjnego dla instalacji OZE o wysokich kosztach operacyjnych oraz instalacji modernizowanych, w których *Pełnomocnik* brał czynny

⁶⁶ Dz. U. poz. 116, ze zm. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 21 maja 2024 r.

⁶⁷ Był nim sekretarz stanu w Ministerstwie Klimatu, a od 21 października 2020 r. – sekretarz stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Dalej: *Pełnomocnik*.

⁶⁸ § 2 ww. rozporządzenia w sprawie ustanowienia *Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii*.

⁶⁹ Dalej: TRMEW.

udział. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r.⁷⁰, zniesiono Pełnomocnika.

(akta kontroli, str. 182-248, 587-603)

Współpraca z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej

Jak wyjaśniła Minister⁷¹, na dzień 13 września 2024 r. nie przygotowano z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej planu działania w celu opracowywania rozwiązań na rzecz funkcjonowania i rozwoju małej energetyki wodnej i monitorowania funkcjonowania tych rozwiązań (zgodnie z art. 128 ust. 4a pkt 2 ustawy o OZE). Według Minister, wynikało to z faktu znaczącego obciążenia zadaniowego DOZE w MKiŚ. Procedowano m.in. trzy projekty ustaw: o *zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* (UC28), o *zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii i niektórych innych ustaw* (UD41) oraz o *zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw* (UD89).

(akta kontroli, str. 405-438)

Likwidowanie utrudnień w zakresie rozwoju elektrowni szczytowo-pompowych

Zarządzeniem nr 351 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. utworzono *Zespół Ekspertski do spraw Budowy Elektrowni Szczytowo-Pompowych*⁷². Do zadań Zespołu należała m.in.: analiza efektywności wykorzystania obecnie funkcjonujących elektrowni szczytowo-pompowych⁷³ oraz potrzeb i możliwości w zakresie rozwoju sieci ESP, a także opiniowanie i rekomendowanie Prezesowi Rady Ministrów propozycji rozwiązań dotyczących rozwoju sieci elektrowni szczytowo-pompowych. W lipcu 2022 r. Zespół przygotował raport pn. *Rola elektrowni szczytowo-pompowych w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym: uwarunkowania i kierunki rozwoju*⁷⁴, w którym rekomendował ujęcie wszystkich niezbędnych regulacji obejmujących proces inwestycyjny ESP (m.in. z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, ochrony przyrody) w jedynym akcie prawnym, tj. w ustawie o *przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych*. Podyktowane to było przede wszystkim usprawnieniem procesu inwestycyjnego. W dniu 30 czerwca 2023 r. projektowana przez Ministra ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o *przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących* weszła w życie.

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,

⁷⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu (Dz. U. poz. 760).

⁷¹ Pismo z dnia 13 września 2024 r., znak BKA-RI.081.20.2024.

⁷² 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 Ekspertskiego do spraw Budowy Elektrowni Szczytowo-Pompowych* (M.P. poz. 729) – na podstawie §2 Zarządzenia - Przewodniczący Zespołu Ekspertskiego do spraw Budowy Elektrowni Szczytowo-Pompowych został zobowiązany do przedstawienia Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania końcowego z prac Zespołu do dnia 30 września 2024 r.

⁷³ Dalej: ESP.

⁷⁴ Dalej: *Raport*.

- 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.

(akta kontroli, str. 561-586)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie zapewnił sobie wiedzy niezbędnej do realizacji przypisanych mu w ustawie o OZE oraz w *Prawie energetycznym* zadań, co NIK uznaje za nierzetelne.

Minister nie pozyskał informacji, jak również nie zlecił opracowania dokumentu w zakresie określenia możliwości wykorzystania istniejących piętrzeń wodnych w elektroenergetyce. Nie dysponował też opracowaniem wykonanym przez PGW Wody Polskie o możliwościach wykorzystania do produkcji energii elektrycznej potencjalnych obiektów piętrzących. Na zasadność posiadania takiej analizy wskazuje rola, jaką pełni Minister w kształtowaniu polityki energetycznej. Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 *Prawa energetycznego* zadania ministra właściwego do spraw energii w zakresie polityki energetycznej państwa obejmują m.in. przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji. Ponadto przepis art. 15 pkt 1-2 *Prawa energetycznego* stanowi, że polityka energetyczna państwa jest opracowywana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i zawiera w szczególności diagnozę sytuacji i priorytetowe kierunki działań państwa w sektorze energii, a więc również hydroenergii.

Dyrektor Generalna MKiŚ w odpowiedzi na pytanie o wykonanie lub zlecenie wykonania analizy w zakresie możliwości wykorzystania potencjalnych obiektów (budowli piętrzących) w energetyce wyjaśniła⁷⁵, że Minister nie był właściwy w prowadzeniu nadzoru nad budowlami piętrzącymi i dlatego nie zlecał wykonania analiz w zakresie wykorzystania piętrzeń wodnych w energetyce, jak również nie posiadał opracowania wykonanego przez Wody Polskie. Zdaniem Dyrektora Generalnej organem właściwym w tym zakresie był Minister Infrastruktury. NIK nie może podzielić wyjaśnień Dyrektora Generalnej MKiŚ. W ustawie o OZE (art. 128 ust. 2 pkt 3) Minister został zobowiązany

⁷⁵ Pismo z dnia 17 maja 2024 r., znak: BKA-RI.081.2024.PK 3182597.12456639.10028377.

do podejmowania działań mających na celu usprawnienie procedur administracyjnych związanych z prowadzeniem procesu inwestycyjnego w zakresie instalacji OZE oraz usuwanie barier mogących ograniczać wzrost pozyskiwania energii z OZE i ich wykorzystania. W SOR minister do spraw energii i minister do spraw środowiska zostali wskazani jako podmioty odpowiedzialne za realizację projektu strategicznego *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego*. Projekt ten miał na celu zwiększenie wykorzystania i rozwój hydroenergetyki m.in. poprzez zagospodarowanie lub odbudowę istniejących piętrzeń będących własnością Skarbu Państwa na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej. Projekt został również wskazany w *Polityce energetycznej Polski do 2040 r.*⁷⁶ W opinii NIK w celu umożliwienia skutecznej realizacji zadań określonych w ustawie o OZE, jak również projektu strategicznego, należało najpierw przeanalizować potencjał energetyczny istniejących budowli piętrzących i możliwości jego wykorzystania. Roli takiej, według Izby nie pełniła mapa, wskazana przez Dyrektora Generalną Ministerstwa, dotycząca potencjalnych lokalizacji małych i mikroelektrowni wodnych w oparciu o dawne budowle młynów wodnych, bowiem zawężała ona istniejące budowle piętrzące do tych, na których zlokalizowano młyny. Ponadto mapa nie wskazywała produktywności danej lokalizacji.

2. Minister nie podjął współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej w zakresie wynikającym z art. 128 ust. 4a pkt 2 ustawy o OZE, co w ocenie NIK należy uznać za działanie nierzetelne.

Przepis ustawy o OZE obejmuje współpracę z ministrem do spraw gospodarki wodnej w zakresie opracowywania rozwiązań na rzecz funkcjonowania i rozwoju małej energetyki wodnej i monitorowania funkcjonowania tych rozwiązań. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2023 r. Ministra wskazano jako organ wiodący (koordynatora) tej współpracy. Po prawie roku od wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2023 r. (tj. od 1 października 2023 r. do 9 września 2024 r.), wprowadzającej ten przepis, Minister nie zainicjował współpracy.

NIK podzielając wyjaśnienia Ministra, podkreślające znaczne obciążenie zadaniowe DOZE w MKiŚ, nie może jednak uznać, iż była to przyczyna niepodjęcia współpracy w zakresie wynikającym z art. 128 ust. 4a pkt 2 ustawy o OZE. To do Ministra należy zorganizowanie pracy komórek realizujących zadania Ministra Klimatu i Środowiska⁷⁷ tak, aby mógł się wywiązać ze wszystkich obowiązków nałożonych przepisami prawa. Tym bardziej, że Minister sam wskazywał⁷⁸, iż proces transformacji energetycznej i rozwoju OZE jest interdyscyplinarny, obejmował zagadnienia leżące w kompetencjach kilku ministerstw, co wymagało koordynacji. Energetyka wodna była również regulowana 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 wodami⁷⁹. Zdaniem NIK ścisła współpraca i uzgodnienie obszarów leżących w kompetencjach obu ministrów były kluczowe

⁷⁶ Zatwierdzonej w dniu 2 lutego 2021 r. przez Radę Ministrów. Dalej: *PEP40* (M.P. poz. 264).

⁷⁷ § 3.1. Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska, stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 10) i § 3.1. Regulaminu Organizacyjnego Ministra Klimatu i Środowiska stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 lipca 2024 r. (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 43).

⁷⁸ Pismo z dnia 4 września 2024 r., znak BKA-RI.081.26.2024.EM 3332775.1322579.10651508.

⁷⁹ Dz. U. poz. 2496, ze zm.

dla funkcjonowania i rozwoju małej energetyki wodnej, a brak tej współpracy powodował, że nie zlikwidowano dotychczas jednej z głównych barier utrudniających rozwój MEW⁸⁰, jaką jest wysokość opłaty za bezprzetargowe udostępnianie inwestorom urządzeń piętrzących.

(akta kontroli str. 3-45, 405-438)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister realizował zadania na rzecz wprowadzania ułatwień w funkcjonowaniu energetyki wodnej. Działania te nie były jednak w pełni rzetelne. Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 9 września 2024 r. nie wdrożono systemów wsparcia wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2023 r. Nie zlikwidowano również wszystkich zidentyfikowanych barier utrudniających wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego. Jedną z nich jest brak skutecznych regulacji w zakresie udostępniania urządzeń piętrzących będących własnością Skarbu Państwa. Negatywnie NIK ocenia niedysponowanie przez Ministra dokumentem wskazującym możliwości energetycznego wykorzystania istniejących piętrzeń wodnych oraz brak współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej w zakresie opracowywania rozwiązań na rzecz funkcjonowania i rozwoju MEW i monitorowania ich działania.

OBSZAR

2. Realizacja zadań w zakresie hydroenergetyki wynikających ze strategii rządowych i przepisów prawa

2.1. Osiąganie zakładanych efektów związanych ze zwiększeniem wykorzystania potencjału hydroenergetycznego

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2024 (I połowa) w planach działalności Ministerstwa nie zostały określone zadania oraz mierniki ich wykonania obejmujące swoim zakresem poprawę wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce.

Dyrektor Generalna wyjaśniła⁸¹, że cele ujęte w planach działalności Ministerstwa uwzględniały realizację projektów strategicznych oraz priorytetowych dla Kierownictwa Ministerstwa. Wskazała, że określony cel powinien być mierzalny, sformułowany w taki sposób, aby można było liczbowo lub wartościowo wyrazić stopień ich realizacji lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną „sprawdzalność” jego realizacji. Dodała, iż dla zadań szerokich, takich jak „wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce” jest to warunek trudny do spełnienia, gdyż na podniesienie stopnia tego wykorzystania składają się liczne pojedyncze działania, obiektywne czynniki zewnętrzne oraz ostateczne decyzje wytwórców i inwestorów z branży hydroenergetycznej. W ocenie Dyrektora Generalnej, MKiŚ nie był jedynym organem nadzorującym działania związane z hydroenergetyką i z tego powodu DOZE w zakresie prowadzonych działań nie wykazywało celów „poprawy wykorzystania potencjału” żadnej konkretnej technologii, skupiając się na wykonaniu konkretnych działań, np. wydanie kluczowych rozporządzeń dla funkcjonowania rynku energii elektrycznej z OZE.

(akta kontroli str. 3-45)

Wykonanie założeń Oceny Skutków Regulacji do projektu ustawy o zmianie ustawy o OZE i niektórych innych ustaw (nr UC27) z dnia 26 marca 2018 r.⁸² wprowadzającego system FIT/FIP

⁸⁰ Wskazywanej zarówno w analizach jakimi dysponował Minister, jak i w uwagach organizacji branżowych i Prezesa URE.

⁸¹ Pismo z dnia 17 maja 2024 r., znak: BKA-RI.081.20.2024.PK 3182597.12456639.10028377.

⁸² Dalej: OSR projektu ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r.

W OSR projektu ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. 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.

W Ministerstwie nie oceniano wykorzystania potencjału budowli piętrzących będących własnością Skarbu Państwa do produkcji energii elektrycznej. Ministerstwo posiadało jedynie dane co do liczby elektrowni wodnych administrowanych przez Wody Polskie, która w latach 2017-2023 wzrosła z 17 do 21. Według wyjaśnień Dyrektora DOZE MKiŚ⁸³, 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 były przeszacowane. Cele te były realizowane według możliwości wynikających z dostępnej podaży projektów wytwórczych, których ilość była niewielka i ograniczona. Ze względu na koszty oraz wymagane przepisami prawa zgody i pozwolenia, operatorami projektów są przede wszystkim wykwalifikowane i silnie sprofilowane przedsiębiorstwa.

Według Prezesa URE, w systemie FIT/PIT (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 raportów⁸⁴ Prezesa URE 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.⁸⁵ 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.

⁸³ Pismo z dnia 17 września 2024 r., znak: JM3371032.13261910.10722340.

⁸⁴ 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).

⁸⁵ Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii z działalności w okresie od 1 stycznia 2023 roku do 11 grudnia 2023 roku.

Nadal jednak większość instalacji stanowiły instalacje istniejące. Na koniec 2023 r. było ich 316⁸⁶.

Liczba udostępnianych piętrzeń wzrosła z 79 w 2018 r, do 101 na koniec 2023 r. (tj. o 22). W *Informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce za lata 2018-2019*⁸⁷ stwierdzono, że zasoby hydroenergetyczne w Polsce wykorzystywane były w 19% (produkcja energii ok. 2,5 TWh rocznie), podczas gdy w krajach europejskich poziom ten sięgał blisko 50%. Natomiast w *Informacji o gospodarowaniu wodami za lata 2020-2021* 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.

(akta kontroli str. 450-465, 487-516, 525-526)

Aukcje OZE

W latach 2018-2023 Prezes URE zorganizował łącznie sześć aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, 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 aukcje⁸⁸ nie zostały rozstrzygnięte z uwagi na brak wymaganej liczby ofert⁸⁹. Zakupiono 10,6% (1 296 000,075 MWh) zaoferowanej energii elektrycznej.

W odniesieniu do przyczyn niskiego udziału w aukcjach OZE instalacji wykorzystujących hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej, Dyrektor Generalna MKiŚ wyjaśniła⁹⁰, 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. Ponadto Dyrektor Generalna wyjaśniła, że Minister Klimatu i Środowiska nie ma w zakresie ustawy o OZE możliwości znaczącego pobudzenia podaży projektów.

(akta kontroli str. 379-388, 467-472)

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

⁸⁶ Instalacje, które korzystały ze wsparcia w postaci świadectw pochodzenia i migrowały do systemów FIT/FIP.

⁸⁷ Zgodnie z art. 353 ust. 2 *Prawa wodnego* minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przekłada Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej co dwa lata, w terminie do 31 sierpnia *Informację o gospodarowaniu wodami*.

⁸⁸ AZ/11/2019, AZ/5/2020, AZ/5/2021, AZ/5/2023.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Pismo z dnia 17 lipca 2024 r., znak: PK 3285526,12914061.10400617.

W latach 2018-2023 (na 30 września 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 2 075 350,795 MWh. W ramach powyższych systemów wsparcia w 2023 r. sprzedano 355 384,629 MWh energii elektrycznej⁹¹.

(akta kontroli str. 467-472)

Realizacja wskaźników określonych w Krajowym Planie Działań oraz w Krajowym Planie Działań na Rzecz Energii i Klimatu

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. w porównaniu z 2017 r. produkcja zmniejszyła się o 388,2 GWh.

W *Krajowym Planie Działań na Rzecz Energii i Klimatu* 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.).

(akta kontroli str. 372-378)

Realizacja projektu strategicznego Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* w obszarze Energia założono realizację projektu strategicznego – *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego*. Projekt 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 podmiot odpowiedzialny wskazano Ministra Środowiska i Ministra Energii. Projekt został również wskazany w *PEP40*. 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 obszarze 1. wystąpienia pokontrolnego.

Dyrektor DOZE w MKiŚ wyjaśnił⁹², że w zakres obszaru 3 *Energia: Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego* ujętego w SOR wpisywały się przede wszystkim działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁹³, których celem było finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dyrektor DOZE wymienił również realizowane przez Fundusz działania, tj. program

⁹¹ Na podstawie art.94 ust. 1a ustawy o OZE dane Prezesowi URE przekazał Zarządca Rozliczeń SA.

⁹² Pismo z dnia 17 września 2024 r., znak: JM 3371032.13261910.10722340.

⁹³ Dalej: NFOŚiGW, Fundusz.

Agroenergia, Energia dla Wsi i Norweski Mechanizm Finansowy. Dyrektor nie przedstawił natomiast żadnych dokumentów świadczących o przekazaniu realizacji projektu do NFOŚiGW. Prezes NFOŚiGW wyjaśniła⁹⁴, że Minister nie przekazał Funduszowi formalnie realizacji projektu strategicznego *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego*. Dyrektor Generalna Ministerstwa Aktywów Państwowych wyjaśniła⁹⁵, że w związku z wyłączeniem z Ministerstwa Aktywów Państwowych i przejęciem przez Ministerstwo Klimatu⁹⁶ całości zagadnień prowadzonych w departamentach obsługujących sprawy działu energia oraz przejęciem pracowników zajmujących się tymi zagadnieniami, Ministerstwo Aktywów Państwowych nie było w stanie udzielić wyjaśnień na temat *Projektu*. 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*⁹⁷ wyjaśnił⁹⁸, że ze względu na brak dostępu do dokumentów, danych i informacji nie jest w stanie udzielić niezbędnych szczegółowych informacji o realizacji *Projektu*. Prezes TRMEW wyjaśniła⁹⁹, 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.

W latach 2018-2024 (I połowa) Wody Polskie zakończyły realizację czterech inwestycji dotyczących elektrowni wodnych¹⁰⁰. Łącznie na koniec 2023 r. PGW Wody Polskie administrowało 21 elektrowniami, o łącznej mocy zainstalowanej 31,599 MW. W powyższych latach liczba udostępnianych inwestorom budowli piętrzących wzrosła o 18 - z 83 w 2018 r. do 101 w I połowie 2024 r. (w 2019 r. liczba ta wyniosła 85, w 2020 r. – 91, w 2021 r. - 97, w 2022 r. i w 2023 r. – 101).

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 15,0%.

(akta kontroli str. 368, 450-465, 466, 527-528, 604-605)

Programy wsparcia producentów energii elektrycznej z energii wody wdrażane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

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

Środki krajowe

W ramach programu *Energia Plus* możliwe było 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

⁹⁴ Pismo z dnia 25 września 2024 r., znak: NFOŚiGW-DOK.0910.1.2024DozSkr-3.

⁹⁵ Pismo z dnia 8 lipca 2024 r., znak: DKA.II.092.12.2024 IK:983124.

⁹⁶ Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495).

⁹⁷ Pełniący funkcję do 12 grudnia 2023 r.

⁹⁸ Pismo z dnia 9 września 2024 r., znak: BP.IZ.2024-9.09.

⁹⁹ Pismo z dnia 23 września 2024 r.

¹⁰⁰ W 2019 r. zakończono budowę elektrowni wodnej Świnna Poręba (o mocy zainstalowanej 4,610 MW); w 2021 r. ukończono budowę dwóch elektrowni wodnych: Malczyce (o mocy zainstalowanej 10,665 MW) oraz Dobromierz (o mocy zainstalowanej 0,037 MW); w 2022 r. zakończono inwestycję w elektrowni wodnej Sieniawa/Besko (o mocy zainstalowanej 0,075 MW).

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 przeprowadzonych naborów złożony został jeden wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia dotyczącego budowy elektrowni wodnej o mocy przyłączeniowej 480 kW. Wnioskodawcą była spółka ALSUS sp. z o.o. 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. Do dnia 17 czerwca 2024 r. nie zostały wypłacone środki w ramach zawartej umowy. Ze względu na sposób zabezpieczenia pożyczki NFOŚiGW (m.in. zastaw na udziałach spółki i poręczenia weksłowe wszystkich udziałowców), wypłata środków była uzależniona od dokonanych zmian w spółce, uwidocznieniu ich w Krajowym Rejestrze Sądowym, a następnie aktualizacji zapisów umownych, ustanowienia zastawu na udziałach oraz poręczeń weksłowych udziałowców spółki (po zmianach).

Wśród złożonych w ramach I naboru programu *Agroenergia* (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.

W ramach programu *Energia dla wsi* (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.

(akta kontroli str. 606-609)

Środki zagraniczne

Program *Środowisko, Energia i Zmiany klimatu* finansowany ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 skierowany był do PGW Wody Polskie 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*. Termin zakończenia przedsięwzięcia określono na 30 kwietnia 2024 r. Kwota dofinansowania wyniosła

do 7 878,4 tys. zł. Do dnia 17 czerwca 2024 r. wypłacono środki w kwocie 5 708,0 tys. zł. Prowadzono weryfikację 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. (akta kontroli str. 609-610)

2.2. Podejmowane działania korygujące kierunki interwencji w sytuacji nieskuteczności w osiągnięciu założonych celów

Na zlecenie Ministra Instytut Gospodarki Surowcami Naturalnymi i Energii Polskiej Akademii Nauk sporządził raport pn. *Ewaluacja funkcjonowania Programu pomocowego w postaci aukcyjnego systemu wsparcia dla wytwórców energii z odnawialnych źródeł w okresie: 01.07.2016 – 31.12.2020, zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 13 grudnia 2017 r. SA.43697 (2015/N) – Polska - aukcyjny system wsparcia dla odnawialnych źródeł energii i odbiorców energochłonnych*.¹⁰¹ Raport zawierał analizę funkcjonowania systemu aukcyjnego (w tym aukcji dla instalacji hydroenergetyki powyżej 1 MW). W rekomendacjach zauważono, że skuteczność systemu aukcyjnego jest odmienna w odniesieniu do różnych technologii i dla technologii hydroenergetycznej aukcje są znacznie mniej dogodne. Zarekomendowano dalszą analizę tej sytuacji, której skutkiem powinno być wprowadzenie zmian w strukturze aukcji tak, aby zwiększyć poziom udziału ww. technologii w procedurze przetargowej. Jedną z możliwości miało być złagodzenie wymogu wytworzenia energii z OZE w ilości większej lub równej 85% ilości określonej w ofercie wytwórcy.

Dyrektor DOZE MKiŚ wyjaśnił¹⁰², że działaniami jakie Minister podjął na skutek wniosków przedłożonych w *Ewaluacji funkcjonowania Programu pomocowego w postaci aukcyjnego systemu wsparcia* były prace legislacyjne w ramach ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. Nowelizacja ustawy o OZE wprowadziła przepis polegający na usunięciu ograniczenia wieku urządzeń wchodzących w skład instalacji OZE wykorzystujących hydroenergię, biorących udział w systemie aukcyjnym. Ponadto Dyrektor DOZE wyjaśnił, że w nowelizacji zmieniono brzmienie art. 83 ust. 3b ustawy o OZE zawierającego katalog okoliczności, które bierze pod uwagę Prezes URE przy sprawdzeniu realizacji wymogu wytworzenia energii elektrycznej w ilości większej lub równiej 85% ilości określonej w ofercie wytwórcy.

Wobec faktu, iż zmiany w systemie aukcyjnym dla instalacji hydroenergetycznych wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o OZE z 2018 r. były zaimplementowane przed wykonaniem *Ewaluacji funkcjonowania Programu pomocowego w postaci aukcyjnego systemu wsparcia* i nie przyniosły efektu w zakresie wzrostu udziału instalacji hydroenergetycznych w aukcjach OZE (po 2018 r. z ogłoszonych pięciu aukcji rozstrzygnięto tylko jedną aukcję), należało rozważyć inną możliwość wprowadzenia zmian w tym systemie, aby zwiększyć jego skuteczność w odniesieniu dla instalacji hydroenergetycznych.

(akta sprawy, str. 450-465, 546-560)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹⁰¹ Dalej: *Ewaluacja funkcjonowania Programu pomocowego w postaci aukcyjnego systemu wsparcia*.

¹⁰² Pismo z dnia 17 września 2024 r., znak: JM 3371032.13261910.10722340.

Minister nie zapewnił pełnej realizacji projektu strategicznego *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego* określonego w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* w obszarze Energia oraz wskazanego w *PEP40*. W konsekwencji nie zapewnił jego całościowego wykonania. 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. Dyrektor DOZE w MKiŚ wyjaśnił, że w projekt strategiczny wpisywały się przede wszystkim działania NFOŚiGW. Jednak Prezes Zarządu NFOŚiGW nie potwierdziła formalnego przekazania przez Ministerstwo projektu do realizacji.

Zdaniem NIK, nawet jeżeli uznać, że w wyniku podejmowanych przez Ministra działań związanych z nowelizacjami przepisów *ustawy o OZE*, w tym w szczególności z 2018 r. i z 2023 r., realizowano projekt strategiczny w zakresie likwidowania barier administracyjnych w obszarze inwestycji w energetyce wodnej, to jednak nierzetelnie szacowano zakładane efekty. Ustalony miernik dotyczący powstania nowych elektrowni wodnych na koniec 2020 r. w liczbie 130 nie został osiągnięty. Nowych MEW powstało jedynie 27, tj. 20% planowanych. Jak wyjaśnił Dyrektor DOZE, według aktualnej oceny cele były przeszacowane.

Nie została natomiast wskazana wartość miernika jak również termin jego osiągnięcia dla zwiększenia wykorzystania budowli piętrzących, będących własnością Skarbu Państwa. W *OSR projektu ustawy o zmianie ustawy z 2018 r.* zapisano jedynie, że na koniec 2017 r. tylko 4,5% spośród zinwentaryzowanych budowli było wykorzystywanych do produkcji energii. Oszacowano że 8 tys. piętrzeń mogło stanowić lokalizację mikro i małych elektrowni wodnych. W latach 2018-2023 inwestorom udostępniono łącznie 22 budowle, tj. poniżej 1,0% oszacowania. Natomiast w projekcie *Informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2022-2023* stwierdzono, że w Polsce nadal istnieje blisko 14 tys. urządzeń piętrzących, z których jedynie kilka procent wykorzystywane było w celu produkcji energii elektrycznej.

W planach działalności Ministerstwa nie określono zarówno zadań mających przyczynić się do realizacji projektu strategicznego *Wykorzystania potencjału hydroenergetyki*, jak również mierników pozwalających ocenić skuteczność jego realizacji. NIK nie może podzielić wyjaśnień Dyrektora Generalnej, że cele ujęte w planach działalności Ministerstwa uwzględniały realizację projektów strategicznych oraz priorytetowych dla Kierownictwa Ministerstwa i dlatego nie uwzględniono w nich celów zwiększenia wykorzystania hydroenergetyki. Projekt *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego* nie był, jak to określiła Dyrektora Generalna, „zadaniem szerokim”. Stanowił projekt strategiczny wynikający zarówno z SOR, jak i z *PEP40* i powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w planach działalności Ministerstwa. Izba podziela natomiast wyjaśnienia Dyrektora Generalnej, że określony cel powinien być mierzalny, sformułowany w taki sposób, aby można było liczbowo lub wartościowo wyrazić stopień jego realizacji. Wynika to bowiem wprost ze *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*¹⁰³. Zgodnie ze *Standardami* za istotny element kontroli zarządczej należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek oraz system monitorowania ich realizacji. Cel powinien być mierzalny, sformułowany w taki sposób, aby można było liczbowo/wartościowo wyrazić stopień jego realizacji lub przynajmniej umożliwić „sprawdzalność” jego realizacji.

¹⁰³ file:///C:/Users/jorot/AppData/Local/Temp/20130307_1_komunikat_23_MF_2009_standardy_KZ.pdf - (Dz. Urz. MF poz. 84). Standardy te ogłoszono na podstawie art. 69 ust. 3 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240). Dalej: *Standardy*.

Bez ustalenia wartości mierników realizacji celów Minister nie posiadał informacji o skuteczności zastosowanego mechanizmu. Brak określenia wartości mierników utrudniał bieżący nadzór nad przebiegiem realizacji określonego celu i tym samym nie pozwalał na podjęcie działań korygujących.

(akta kontroli str. 3-45, 450-465)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister nie w pełni realizował projekt strategiczny *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego*. Dla określonych w nim celów nierzetelnie oszacował efekty. W konsekwencji nie posiadał wiedzy o skuteczności zastosowanych mechanizmów służących realizacji projektu. Osiągnięto wskaźnik zaplanowany w KPD w zakresie zwiększenia w latach 2017-2020 mocy zainstalowanej elektrowni wodnych, natomiast nie osiągnięto 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%. Z programów pomocowych realizowanych w latach 2017-2024 (I połowa) przez NFOŚiGW skorzystał tylko jeden podmiot.

OBSZAR

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. 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.
2. Ustalenie dla projektu strategicznego *Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego* mierników adekwatnych do założonych celów, wraz z przyporządkowanymi im wartościami i terminem ich osiągnięcia.
3. Podjęcie działań w celu określenia potencjału hydroenergetycznego posiadanych budowli piętrzących.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 10 października 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:
Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Jakub Niemczyk

/-/