



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP.410.2.2.2024

Pani Joanna Kopczyńska
Prezes
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie
ul. Żelazna 59a
00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.196.2024
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 26 listopada 2024 r.

P/24/013 Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie, ul. Żelazna 59a, 00-848 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Kopczyńska, Prezes, od 11 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Woś, Prezes, od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. Krzysztof Woś, p.o. Prezes, od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. Przemysław Dac, Prezes, od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. Mariusz Gajda, Prezes, od 14 listopada 2017 r. do 16 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Programowanie działań zwiększających wykorzystanie potencjału hydroenergii w elektroenergetyce Realizacja inwestycji dotyczących budowy nowych i modernizacji istniejących elektrowni wodnych
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2024 (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 Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Milena Tymendorf, Główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/22/2014 z 10 kwietnia 2024 r. 2. Małgorzata Kornaga, Główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/23/2024 z 10 kwietnia 2024 r. 3. Andrzej Wiszniewski, Specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/24/2024 z 10 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą podejmowane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie³ działania na rzecz zwiększenia wykorzystania hydroenergii w energetyce nie były w pełni skuteczne. Pomimo zwiększenia mocy zainstalowanej elektrowni wodnych⁴ pozostających w dyspozycji PGW WP o 95,1% i produkcji energii elektrycznej o 165,3% nie skorzystano z wszystkich możliwości zwiększenia wykorzystania stopni wodnych na cele energetyczne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wody Polskie w 2020 r. podjęły kroki w kierunku identyfikacji możliwości zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce, zlecając wykonanie 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. Jednak nie sfinalizowano jej poprzez opracowanie *Programu rozwoju energetyki wodnej*. Na konieczność opracowania *Programu* wskazywały *Plany działania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na 2019 r. i na 2020 r.* Fakt nieopracowania *Programu* spowodował, że PGW WP nie posiadały 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.

Wody Polskie nie podjęły działań mogących zwiększyć wykorzystanie udostępnianych stopni wodnych poprzez ich dzierżawę. Określona w *Procedurach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej*⁵ 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. PGW WP nie przeprowadziło analizy wpływu dostosowania stawek, stosowanych przy bezprzetargowym udostępnianiu obiektów piętrzących inwestorom, do ich możliwości finansowych⁶. Brak analizy powodował, że wykorzystanie stopni w ramach dzierżawy nie zapewniało pełnej efektywności.

Zakończone w okresie objętym kontrolą inwestycje pozwoliły na zwiększenie mocy zainstalowanej elektrowni wodnych będących w zarządzie Wód Polskich 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)⁷ i Malczyce (o mocy zainstalowanej 31,559 MW)⁸ zrealizowanych jako inwestycje współtworzące i zlokalizowanych na piętrzeniach wodnych (odpowiednio: zbiorniku i stopniu wodnym), których budowa trwała ponad 30 i 23 lata. 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

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej również: PGW Wody Polskie, PGW WP, PGW lub Wody Polskie.

⁴ Dalej: ME.

⁵ Dalej: *Procedury gospodarowania mieniem*.

⁶ 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 była jednocześnie maksymalną stawką, przy której inwestycja była opłacalna.

⁷ Przebieg realizacji inwestycji został przedstawiony w wystąpieniu pokontrolnym, znak: KGP.410.2.3.2024 z dnia 18 września 2024 r.

⁸ Przebieg realizacji inwestycji został przedstawiony w wystąpieniu pokontrolnym, znak: KGP.410.2.4.2024 z dnia 18 września 2024 r.

ze sprzedaży energii elektrycznej z 9 589,4 tys. zł do 58 266,1 tys. zł. NIK wskazuje, że inwestycje prowadzone były przez wiele lat i brak ich finalizacji generował dodatkowe koszty. W trakcie budowy elektrowni Malczyce koszty te wyniosły 30 848,4 tys. zł.

Zaawansowanie obecnie realizowanych trzech inwestycji polegających na modernizacji elektrowni wodnych: Mylof, Rogów Opolski i Bydgoszcz/Czersko Polskie stwarza ryzyko ich nieukończenia w zaplanowanym terminie. Koniecznym staje się wdrożenie planów naprawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Programowanie działań zwiększających wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce

1.1 Ocena produktywności potencjalnych obiektów znajdujących wykorzystanie w elektroenergetyce

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem nr 5/2019 z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie Prezes Wód Polskich powołał komórkę organizacyjną odpowiedzialną za rozwój energetyki odnawialnej – Departament Usług Wodnych, Wydział Energetyki (§ 43 ust. 5 Regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem nr 5/2019). Regulamin obowiązywał od 1 kwietnia 2019 r. i w tym okresie rozpoczęto prace nad przygotowaniem postępowania przetargowego na sporządzenie dokumentacji techniczno-ekonomicznej, niezbędnej do oceny realizacji zamierzeń inwestycyjnych, zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów. Prezes Wód Polskich nie wskazała¹⁰ działań podjętych przed tym okresem (tj. od utworzenia PGW do 1 kwietnia 2019 r.) w kierunku identyfikacji i analizy obiektów mogących znaleźć zastosowanie w hydroenergetyce.

W dniu 29 stycznia 2020 r. Wody Polskie podpisały umowę nr KZGW/KUE/2020/023 z Instytutem OZE sp. z o.o.¹¹ dotyczącą przygotowania dokumentacji ekonomiczno-technicznej niezbędnej do realizacji zamierzeń inwestycyjnych w planowane i istniejące elektrownie wodne będące własnością Skarbu Państwa¹², w stosunku do których PGW wykonywało prawa właścicielskie. Umowa obejmowała dwa etapy: audyt wstępny (dotyczący 74 lokalizacji) oraz opracowanie koncepcji techniczno-ekonomicznej (dla co najmniej 22 lokalizacji).

Wykonawca miał za zadanie ocenę potencjalnych lokalizacji, biorąc pod uwagę aspekty środowiskowe, techniczne i ekonomiczne. W wyniku realizacji umowy Instytut OZE sporządził i przedstawił *Raport z oceny lokalizacji analizowanych w ramach umowy nr KZGW/KUE/2020/023*¹³. Z Raportu wynikało, że analiza lokalizacji została przeprowadzona według następujących kryteriów: wysokość spadu; potencjalna produkcja energii elektrycznej; potencjalna moc MEW; zakres koniecznych do wykonania robót budowlano-montażowych oraz niezbędnej dokumentacji technicznej; stan techniczny istniejącego obiektu; kryterium środowiskowe – obecność form ochrony przyrody; infrastruktura elektroenergetyczna; infrastruktura drogowa; obsługa obiektu i punktacja ekspercka.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Pismo z dnia 5 lipca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(3).

¹¹ Dalej: Instytut OZE lub Wykonawca.

¹² Dalej również: SP.

¹³ Dalej: *Raport*.

W wyniku realizacji umowy Instytut OZE sporządził koncepcje techniczno-ekonomiczne dla 22 lokalizacji¹⁴. W zależności od wariantów przedstawionych w koncepcji łączna moc zainstalowana dla tych lokalizacji mieściła się w przedziale od 18 761,5 do 24 868,0 kW, a przewidywana średnioroczna produkcja energii elektrycznej w przedziale od 106 114,0 do 129 843,0 MWh. Dla siedmiu następujących lokalizacji moc zainstalowana kształtowała się w przedziale, którego górną granicą była powyżej 1 000 kW (powyżej 1 MW), a średnioroczna produkcja energii elektrycznej powyżej 4 600 MWh:

- Chrościce – moc zainstalowana: od 998 do 1 240 kW, produkcja energii elektrycznej: od 6 673 do 7 286 MWh;
- Dobczyce – moc zainstalowana: od 2 000 do 2 500 kW, produkcja energii elektrycznej: od 11 142 do 11 552 MWh,
- Jeziorsko - moc zainstalowana od 4 200 do 4 500 kW, produkcja energii elektrycznej: od 19 786 do 19 966 MWh;
- Klimkówka – moc zainstalowana: od 1 000 do 1 001 kW, produkcja energii elektrycznej: od 4 689 do 4 769 MWh;
- Wrocław Rędzin - moc zainstalowana: od 2 480 kW do 3 000 kW, produkcja energii elektrycznej: od 15 217- MWh do 16 183 MWh,
- Nowy Sącz – moc zainstalowana: od 2 000 kW do 3 000 kW, produkcja energii elektrycznej: od 12 064 MWh do 23 366 MWh;
- Opole – moc zainstalowana: od 998 kW do 1 200, produkcja energii elektrycznej: od 5 964 MWh do 6 379 MWh.

Łącznie moc zainstalowana dla tych siedmiu lokalizacji (31,7% wszystkich lokalizacji) stanowiła od 68,9 do 71,2% łącznej mocy i od 70,0 do 72,9% łącznej produkcji energii elektrycznej wszystkich 22 lokalizacji.

Prezes PGW wyjaśniła¹⁵, że liczba 22 lokalizacji, dla których miały zostać sporządzone koncepcje ekonomiczno-techniczne została określona na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Liczba ta była niezbędna do oszacowania wartości zamówienia, natomiast przed przeprowadzeniem audytu wstępnego nie było możliwe dokładne określenie liczby tych lokalizacji, które powinny być rekomendowane do opracowania koncepcji ekonomiczno-technicznych.

Z postanowień § 1 ust. 1 umowy nr KZGW/KUE/2020/023 z Instytutem OZE wynikało, że koncepcja techniczno-ekonomiczna miała zostać opracowana przez Instytut OZE dla minimum 22 lokalizacji, zaś z pkt 4.6.1 SIWZ¹⁶, stanowiącego załącznik do ww. umowy wynikało, że zwiększeniu o maksymalnie 30% mogła ulec liczba obiektów (lokalizacji), dla których Instytut OZE wykona audyt techniczny w ramach I etapu realizacji umowy lub koncepcję techniczno-ekonomiczną w ramach II etapu realizacji umowy, lub dla obu etapów łącznie. Nie skorzystano z tych postanowień. Ostatecznie liczba lokalizacji, które zostały rekomendowane do II etapu realizacji umowy wyniosła 34, zatem możliwe było opracowanie koncepcji ekonomiczno-technicznych dla kolejnych sześciu lokalizacji (tj. zwiększenie liczby lokalizacji poddanych szczegółowej analizie o 30% z 22 przewidzianych w umowie).

(akta kontroli str. 63-91, 95-105, 355-381 (pliki 27, 254, 289, 293, 435-456))

¹⁴ Były to: Góra, Rzędziany, Obręb Łuka (MEW Siemianówka), Czersko Polskie (MEW Czersko Polskie), Mała Kolonia (MEW Myłof), stopień wodny Chrościce, zbiornik wodny Poraj (zapora czołowa), Lewin Brzeski, Bukówka (MEW Bukówka), Słup (MEW Słup), Paczków (MEW Kozielnio), Dobczyce (MEW Dobczyce), zbiornik wodny Jeziorsko (MEW Jeziorsko), Łosie (MEW Klimkówka), Pawłów (MEW Wióry), Wrocław Rędzin, Nowy Sącz, Paczków (MEW Topola), Porąbka, stopień wodny Rogów (MEW Rogów Opolski), Opole, Wólka Domaniowska (MEW Domaniów).

¹⁵ Pismo z dnia 13 czerwca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(2).

¹⁶ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

1.2 Zamierzenia budowlane w zakresie budowy nowych i modernizacji istniejących elektrowni wodnych

Opis stanu faktycznego

*Plan działania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*¹⁷ na 2019 r. zawierał zapisy dotyczące planowanego przygotowania *Programu rozwoju energetyki wodnej w Wodach Polskich*¹⁸. *Plan działania PGW na 2020 r.* zawierał cele strategiczne, zadania własne Prezesa Wód Polskich, zadania związane z funkcjonowaniem PGW, ekonomiczne, księgowe oraz zadania merytoryczne (w tym m.in. zadania z zakresu energetyki wodnej). *Plan* zawierał również zapisy dotyczące zakończenia prac nad opracowaniem *Programu rozwoju energetyki*¹⁹. Plany były zatwierdzane przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

Prezes PGW wyjaśniła²⁰, że *Program rozwoju energetyki wodnej* nie powstał. Prezes nie wskazała jednak przyczyn braku jego opracowania.

(akta kontroli str. 260-264, 355-381 (pliki 20, 57-58))

Plan działania PGW na 2021 r. zawierał ogólne założenia co do modernizacji wybranych istniejących elektrowni wodnych oraz budowy nowych hydroelektrowni, bez podania konkretnych EW, które miały być objęte modernizacją ani konkretnych lokalizacji, w których miały być realizowane nowe inwestycje. W dokumencie wskazano natomiast, że realizacja planów w tym zakresie będzie uzależniona od uzyskania zewnętrznych środków finansowych. *Plany działania PGW na 2022 r., 2023 r. i 2024 r.* zawierały plany co do rozwoju energetyki wodnej. Planowano m.in.: zapewnić przychody z tytułu sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej w EW na poziomie przewidzianym w planie finansowym, tj. odpowiednio dla poszczególnych lat: 27 801,86 tys. zł, 53 323,01 tys. zł i 57 405,16 tys. zł; monitorować stopień realizacji zadań z zakresu funkcjonowania EW oraz wdrażać ewentualne programy naprawcze; wspierać merytorycznie jednostki, na terenie których znajdowały się elektrownie wodne w celu zapewnienia realizacji zadań zaplanowanych na dany rok. W *Planie działania PGW na 2024 r.* wskazano także rozwój energetyki z OZE zgodnie z art. 240 ust. 6 pkt 2²¹ ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*²², jednak bez podania/opisu konkretnych działań, jakie będą w tym kierunku podejmowane.

(akta kontroli str. 355-381 (pliki 59-62))

Zgodnie z art. 240 ust. 9 pkt 2 *Prawa wodnego*, Wody Polskie przygotowały *Program planowanych inwestycji w gospodarce wodnej PGW Wody Polskie*²³. Pierwsza wersja *Programu* została przygotowana w 2018 r. Dokument był aktualizowany w latach 2021-2023. 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.

¹⁷ Dalej: Plan działania PGW.

¹⁸ Str. 14 Planu działania PGW na 2019 r. Dalej: Program rozwoju energetyki wodnej.

¹⁹ Str. 17-18 Planu działania PGW na 2020 r.

²⁰ Pismo z dnia 6 sierpnia 2024 r., znak KKK.091.11.2024(12).

²¹ Przepis ten umożliwia PGW Wody Polskie wykonywanie działalności gospodarczej, polegającej na wykonywaniu działań w zakresie gospodarki wodnej obejmującej wytwarzanie energii elektrycznej w instalacjach odnawialnych źródeł energii.

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm. Dalej: *Prawo wodne*.

²³ Dalej także: *Program planowanych inwestycji*.

W dniu 4 lipca 2024 r. minister do spraw żeglugi śródlądowej uzgodnił i pozytywnie zaopiniował kolejną aktualizację *Programu planowanych inwestycji*.

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 Myłof, 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 lokalizacji²⁴, dla których Instytut OZE przygotował koncepcje ekonomiczno-techniczne. Prezes PGW wyjaśniła²⁵, że pozostałe lokalizacje, dla których opracowane zostały koncepcje ekonomiczno-techniczne, będą wprowadzane do *Programu planowanych inwestycji* sukcesywnie, w miarę pozyskiwania środków finansowych na ich realizację. Jednocześnie Prezes PGW nie wskazała, jakie działania były podejmowane w celu pozyskania środków na te inwestycje.

Termin rozpoczęcia realizacji robót pięciu²⁶ 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.

(akta kontroli str. 205-215, 355-381 (pliki 337-358))

1.3 Identyfikacja barier utrudniających udostępnianie inwestorom piętrzeń wodnych będących własnością Skarbu Państwa i działania w kierunku ich likwidacji

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Wody Polskie otrzymały jedno pismo²⁷, w którym spółka zajmująca się wytwarzaniem energii elektrycznej z energii wody, wskazywała czynniki mogące ułatwić decyzję o realizacji inwestycji hydroenergetycznych. Do czynników tych przedsiębiorca zaliczył: uproszczenie procedur związanych z uzyskiwaniem zezwoleń na modernizację i rozbudowę MEW; dostęp do środków na finansowanie inwestycji oraz dotacji, a także inwestycje w badania i rozwój nowych technologii pozwalających na lepsze wykorzystanie stopni wodnych i większą niezawodność produkcji.

(akta kontroli str. 9-40, 355-381 (plik 54))

Prezes PGW wyjaśniła²⁸, że w ramach współpracy z RZGW w procesach inwestycyjnych zidentyfikowano bariery finansowe i prawne wpływające na rozwój energetyki wodnej. Z uwagi na pandemię SARS-CoV-2, konflikt na Ukrainie i wywołaną przez nie wysoką inflację, znacznie wzrosły koszty modernizacji istniejących i budowy nowych źródeł wytwórczych. Czynniki te wpłynęły także

²⁴ MEW Myłof, MEW Czersko Polskie, MEW Rogów Opolski, stopień wodny Chróścice, Opole, zbiornik Wisła Czarne, Porąbka, zbiornik wodny Poraj, EW Jeziorsko.

²⁵ Pismo z dnia 29 lipca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(7).

²⁶ MEW Myłof, MEW Czersko Polskie, MEW Rogów Opolski, zbiornik Wisła Czarne, EW Jeziorsko.

²⁷ Pismo z dnia 22 września 2023 r.

²⁸ Pismo z dnia 13 czerwca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(2).

na przedłużenie czasu realizacji inwestycji. Nieliczne programy poświęcone hydroenergetyce nie obejmowały części infrastruktury i urządzeń instalacji OZE o charakterze środowiskowym (w tym przepławki dla ryb). Prezes Wód Polskich wskazała także na bariery prawne, które napotykało PGW w trakcie procesów inwestycyjnych: częste zmiany przepisów, a także ich złożoność (w szczególności przepisy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o *odnawialnych źródłach energii*²⁹ – powodujące problemy interpretacyjne, wpływające na konieczność aktualizacji zamierzeń inwestycyjnych pod względem założeń technicznych i ekonomicznych). Ponadto Prezes PGW zwróciła uwagę na wprowadzone ułatwienia dla inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych i towarzyszących, a niewprowadzenie takich przepisów dla małych elektrowni wodnych.

Wody Polskie informowały³⁰ Ministerstwo Infrastruktury o kwestiach mających wpływ na rozwój hydroenergetyki i budowę MEW, w tym zwróciły 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,
- brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego co wpływało 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 wpływało 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 wskazywało także³¹ Ministerstwu Infrastruktury na wysokie koszty i długość okresu inwestycji w modernizację lub budowę MEW. Zwróciło uwagę na planowane wprowadzenie projektem ustawy o *zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (UC 99) systemu wsparcia dla instalacji zmodernizowanych uzależnionego od poziomu poniesionych nakładów inwestycyjnych odniesionych do kosztów kwalifikowanych budowy nowej instalacji referencyjnej, które może wpłynąć na konieczność aktualizacji opracowanych analiz i projektów pod względem zasadności ekonomicznej ich realizacji.

(akta kontroli str. 63-91, 355-381 (pliki 27, 489-491))

Wody Polskie w dniu 9 stycznia 2024 r.³² zwróciły się do Ministerstwa Klimatu i Środowiska³³ (do wiadomości Ministerstwa Infrastruktury) z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie przewidywanego terminu notyfikacji przez Komisję Europejską programów pomocowych, będących wynikiem nowelizacji ustawy o OZE, która weszła w życie z dniem 1 października 2023 r.³⁴, a w szczególności art. 70b ust. 16 ustawy o OZE. Programy pomocowe dotyczyły: instalacji OZE, które miały przejść proces modernizacji; instalacji OZE, którym skończył się 15-letni okres wsparcia w ramach pierwotnych programów pomocowych, a które nadal wykazywały

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1361. Dalej: ustawa o OZE.

³⁰ Pismo z dnia 5 stycznia 2024 r., znak KUE.570.2.2022mw.

³¹ Pismo z dnia 7 czerwca 2022 r., znak KUE.570.24.2022.ŻK.

³² Pismo znak: KUE.571.1.2024.DZ.

³³ Dalej: MKiŚ, Ministerstwo.

³⁴ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o *zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1762, ze zm.).

wysokie koszty funkcjonowania (z *vacatio legis* do dnia 1 lipca 2025 r.) i hybrydowych instalacji OZE. Brak regulacji w postaci rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska, o którym mowa w art. 74 ust. 9 ustawy o OZE³⁵ uniemożliwiał realizację planów dotyczących rozwoju energetyki odnawialnej, a w szczególności w zakresie przepisów art. 70b ust. 16 pkt 4 ustawy o OZE, tj. konieczności uzyskania zaświadczenia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki³⁶ przed podjęciem działań modernizacyjnych instalacji, o których mowa w art. 2a ustawy OZE.

W odpowiedzi MKiŚ poinformowało³⁷, że formularz prenotyfikacyjny został złożony do Komisji Europejskiej za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 20 marca 2024 r. Jednocześnie Ministerstwo przekazało informację, że „dialog prenotyfikacyjny jak i procedura notyfikacyjna nie mają jednoznacznie określonych ram czasowych, natomiast dotychczasowa praktyka działania Komisji wskazuje, iż wydanie decyzji zajmuje od kilku do kilkunastu miesięcy w zależności od złożoności instrumentów pomocowych.” W piśmie Ministerstwo wskazało także, że do czasu uzyskania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej nie jest możliwe uzyskanie wsparcia dla modernizowanych instalacji OZE. W sprawie projektu rozporządzenia wynikającego z art. 74 ust. 9 ustawy o OZE (numer w wykazie prac MKiŚ: 1163) Ministerstwo poinformowało, że zakończono etap uzgodnień wewnętrznych i projekt powinien w najbliższym czasie trafić do uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. Na dzień 19 lipca 2024 r.³⁸ planowany termin wydania rozporządzenia był określony na wrzesień 2024 r.

(akta kontroli str. 9-40, 329-334, 355-381 (pliki 49-50))

Na dzień 8 maja 2024 r. Wody Polskie wykazały 101 obiektów (piętrzeń wodnych), 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.

W art. 262 ust. 1 *Prawa wodnego* określono maksymalną stawkę opłaty rocznej za użytkowanie 1 m² gruntu pokrytego wodami. Nie mogła ona być wyższa niż dziesięciokrotność obowiązującej w danym roku górnej granicy stawki podatku od nieruchomości. Jednostkowe stawki opłaty za użytkowanie 1 m² gruntu (udostępnianego na podstawie przetargu) niezbędnego do prowadzenia przedsięwzięć związanych z energetyką wodną znalazły odzwierciedlenie w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 262 ust. 2 *Prawa wodnego*³⁹. Za 1 m² gruntu przeznaczonego pod obiekty budowlane elektrowni wodnej wraz z przęsłem budowli piętrzącej, w którym znajdowało się ujęcie wody dla elektrowni, stawka wynosiła 8,90 zł. Pod budowle piętrzące i upustowe, przepławki dla ryb oraz pozostałe obiekty i urządzenia budowlane stawka ta wynosiła 2,00 zł.

(akta kontroli str. 9-40, 242-250, 283, 355-381 (pliki 13, 56))

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*

³⁵ Tj. rozporządzenia określającego szczegółowy katalog kosztów kwalifikowanych wybudowania nowej referencyjnej instalacji oraz maksymalną wartość kosztów kwalifikowanych w przeliczeniu na 1 MW mocy zainstalowanej elektrycznej instalacji odnawialnego źródła energii, z podziałem na rodzaje instalacji odnawialnego źródła energii.

³⁶ Dalej: Prezes URE.

³⁷ Pismo z dnia 22 marca 2024 r., znak DOZE-III.055.17.2024.RK 2995443.11814140.9722859.

³⁸ [2024.07.16. Wykaz prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska.pdf \(mos.gov.pl\)](#).

³⁹ 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.). Dalej: rozporządzenie w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej.

Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej⁴⁰ wprowadzonych zarządzeniem nr 3/2019 Prezesa Wód Polskich z dnia 4 marca 2019 r.⁴¹, następnie zarządzeniem nr 87/2020 Prezesa Wód Polskich z dnia 22 grudnia 2020 r.⁴² i zarządzeniem nr 34/2022 Prezesa Wód Polskich z dnia 7 czerwca 2022 r.⁴³ Wysokość rocznego czynszu od budowli piętrzących została ustalona na poziomie co najmniej 7% przychodu rocznego od wyprodukowanej energii elektrycznej. Przy czym w *Procedurach gospodarowania mieniem* wprowadzonych zarządzeniem nr 87/2020 Prezesa Wód Polskich z dnia 22 grudnia 2020 r. i zarządzeniem nr 87/2020 Prezesa Wód Polskich z dnia 22 grudnia 2020 r. zapisano, 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 *Procedur gospodarowania mieniem* nie określono maksymalnych stawek z tytułu dzierżawy obiektów piętrzących w trybie bezprzetargowym.

(akta kontroli str. 355-381 (pliki 162-167, 176-177, 194-196, 233-234, 236-237))

Zastępca Prezes Wód Polskich wyjaśnił⁴⁴, że nie określono stawek maksymalnych stosownych w procedurze bezprzetargowego udostępniania obiektów piętrzących do celów energetycznych, ponieważ nie było to wymagane żadnymi przepisami prawa, w szczególności przepisami *Prawa wodnego*. Zastępca Prezes PGW wskazał także, że Dyrektorzy RZGW mogli działać w tym zakresie zgodnie z zasadą swobody zawierania umów.

(akta kontroli str. 219-229, 355-381 (plik 33))

Zastępca Prezesa PGW wyjaśnił⁴⁵, że Wody Polskie nie prowadziły analiz w zakresie ewentualnego wpływu dostosowania stawek, wykorzystywanych przy udostępnianiu obiektów piętrzących inwestorom, do ich możliwości finansowych co w konsekwencji mogło przełożyć się na wzrost zainteresowania przedsiębiorców korzystaniem z tych obiektów i jednocześnie na wzrost przychodów PGW z tego tytułu. Rozporządzenie mieniem SP skupione było na możliwości korzystania z danej nieruchomości, w tym rodzaju trybu, jaki miał być w danym przypadku zastosowany (przetargowy lub bezprzetargowy). Zdaniem Zastępcy Prezesa Wód Polskich 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.

(akta kontroli str. 219-229, 355-381 (plik 33))

Z analizy informacji dotyczącej pozwoleń wodnoprawnych wydanych w okresie podlegającym kontroli wynika, że w Wodach Polskich prowadzono 75 postępowań w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Osiem postępowań było w toku, jedno zostało zawieszone, a pięć wniosków pozostawiono bez rozpoznania.

⁴⁰ Dalej: *Procedury gospodarowania mieniem*.

⁴¹ Zarządzenie było zmieniane dwukrotnie. Zarządzeniami: nr 67/2019 z dnia 13 listopada 2019 r. i nr 68/2019 z dnia 26 listopada 2019 r.

⁴² Zarządzenie było zmieniane dwukrotnie. Zarządzeniami: nr 12/2021 z dnia 25 lutego 2021 r. i nr 26/2022 z dnia 5 maja 2022 r.

⁴³ 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.

⁴⁴ Pismo z dnia 5 sierpnia 2024 r., znak KKK.091.11.2024(8).

⁴⁵ Pismo z dnia 5 sierpnia 2024 r., znak KKK.091.11.2024(8).

Spośród 61 postępowań, które zakończyły się wydaniem lub odmową wydania pozwolenia wodnoprawnego w okresie objętym kontrolą 15 trwało ponad rok, pozostałe zostały zakończone w ciągu roku od wpływu wniosku o wydanie pozwolenia.

(akta kontroli str. 355-381 (pliki 18, 56, 480-481))

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wody Polskie nierzetelnie realizowały zadania wynikające z *Planów działalności PGW*.

Mimo zaplanowania w *Planie działalności PGW na 2019 r.* zainicjowania prac nad przygotowaniem dokumentu *Program rozwoju energetyki wodnej* oraz w *Planie działalności PGW na 2020 r.* zakończenia prac nad tym dokumentem, w latach 2019-2020 nie podjęto działań w celu opracowania tego *Programu*. Działan takich nie podjęto również po odebraniu prac wykonanych przez Instytut OZE, związanych z przygotowaniem dokumentacji ekonomiczno-technicznej niezbędnej do realizacji zamierzeń inwestycyjnych w planowane i istniejące elektrownie wodne będące własnością SP.

Program rozwoju energetyki wodnej miał być dokumentem kierunkowym wskazującym sposób wykorzystania obiektów piętrzących będących własnością Skarbu Państwa w celu budowy elektrowni wodnych. Przewidziano dwa etapy realizacji tego zadania: identyfikację budowli hydrotechnicznych, które mogły stanowić potencjalne miejsce do realizacji obiektów hydrotechnicznych i wykonanie opracowania uwzględniającego ekonomiczne kryteria związane z realizacją nowych obiektów hydrotechnicznych wraz z opisem funkcjonujących systemów wsparcia oraz możliwością pozyskania środków finansowych na realizację tych przedsięwzięć. Nawet uwzględniając, że wykonany przez Instytut OZE *Raport* 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 (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. Prezes Wód Polskich wyjaśniła⁴⁶, że ze względu na liczne zmiany kadrowe na przestrzeni ostatnich lat w Departamencie Korzystania z Wód, nie było możliwe ustalenie z jakiego powodu jego przygotowanie zostało zaniechane.

W rezultacie Wody Polskie nie posiadały wiedzy, w których lokalizacjach budowa elektrowni była najbardziej opłacalna i z jakich źródeł może następować finansowanie inwestycji.

(akta kontroli str. 9-40, 308-313, 355-381 (pliki 17, 24, 27, 254, 262-263, 289, 293, 435-456))

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Wody Polskie podjęły działania w kierunku identyfikacji możliwości zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetycznego w elektroenergetyce jednak nie sfinalizowano ich opracowaniem *Programu rozwoju energetyki wodnej*, który oprócz lokalizacji inwestycji w zakresie hydroenergetyki i koncepcji ekonomiczno-technicznych zawierałby ryzyka związane z realizacją danej

⁴⁶ Pismo z dnia 6 sierpnia 2024 r., znak: KKK.091.11.2024(12).

inwestycji, a także identyfikowałby możliwości finansowania inwestycji. Wody Polskie nie podjęły działań mogących zwiększyć wykorzystanie udostępnianych stopni wodnych poprzez ich dzierżawę. Nie przeprowadzono analizy wpływu dostosowania stawek, stosowanych przy bezprzetargowym udostępnianiu obiektów piętrzących inwestorom, do ich możliwości finansowych co w konsekwencji mogło przełożyć się na wzrost zainteresowania przedsiębiorców korzystaniem z tych obiektów i jednocześnie na wzrost przychodów PGW.

OBSZAR

2. Realizacja działań zwiększających wykorzystanie potencjału hydroenergetyki w elektroenergetyce

2.1 Realizacja zadań zwiększających wykorzystanie potencjału hydroenergetyki w elektroenergetyce

Opis stanu faktycznego

W całym okresie objętym kontrolą Wody Polskie realizowały łącznie dziewięć inwestycji polegających na budowie nowych lub modernizacji istniejących obiektów wykorzystujących do produkcji energii elektrycznej energię wody o łącznej mocy zainstalowanej 15,550 MW. 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). Zakończono również prace modernizacyjne w MEW Mietków (o mocy zainstalowanej 0,075 MW – prace obejmowały wymianę i remont wyposażenia technologicznego). Od 2023 r. w trakcie realizacji (rozpoczęto prace projektowe – wybór inżynierów kontraktu) były inwestycje polegające na modernizacji elektrowni wodnych: Mylof, Rogów Opolski i Bydgoszcz/Czersko Polskie jak również prace odtworzeniowe w MEW Michałowice (moc zainstalowana 0,480 MW).

W okresie od 2018 r. do 2023 r. moc zainstalowana wszystkich EW, którymi zarządzały Wody Polskie wzrosła o 15,387 MW (z 16,172 MW do 31,559 MW).

(akta kontroli str. 9-40, 355-381 (pliki 3, 17, 347, 351, 529))

W 2024 r. w trakcie realizacji (rozpoczęto roboty budowlane) były projekty:

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

Przewidywany termin zakończenia tych inwestycji określono na koniec 2026 r. Ponadto podjęto 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).

Według danych na koniec maja 2024 r. budżet projektu realizowanego w MEW Mylof wynosił 14 975,3 tys. zł, a do końca maja poniesiono wydatki w kwocie 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 w kwocie 16 729,9 tys. zł, z czego do maja 2024 r. wydatkowano 386,1 tys. zł (2,31% budżetu).

Według stanu na koniec maja 2024 r. projekt w MEW Mylof miał być wykonany w formule „zaprojektuj i wybuduj”. Wykonawca czekał na warunki przyłączenia oraz analizę porównawczą doboru turbin z Instytutu Maszyn Przepływowych Polskiej Akademii Nauk.

Dla projektu realizowanego w Czersku Polskim trwała procedura wyłonienia Wykonawcy w formule „zaprojektuj i wybuduj”.

W projekcie realizowanym w Rogowie Opolskim trwała realizacja II etapu prac projektowych. Wykonawca przedstawił wersje robocze: ekspertyzy stanu technicznego budynku EW Rogów Opolski wraz z poborem próbek i badaniami wytrzymałościowymi, dokumentację badań podłoża gruntowego wraz z opinią geotechniczną. Wykonawca złożył do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu *Zgłoszenie wykonania robót budowlanych* wraz z załącznikami: projektem budowlanym do zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych dla części projektu architektoniczno-budowlanego oraz projektem budowlanym do zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych dla części projektu zagospodarowania terenu. Wykonawca pozyskiwał warunki przyłączeniowe u Operatora Sieci Dystrybucyjnej.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Wód Polskich⁴⁷ 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 Wykonawcą a PGW Wody Polskie, w ten sposób, aby rozwiązania pozwalały na osiągnięcie najlepszych efektów z danych nakładów przy jednoczesnym zachowaniu standardów określonych w ustawie z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴⁸.

(akta kontroli str. 131-171, 355-381 (pliki 29, 39, 426, 473, 529))

Dla trzech projektów: „Wzrost wykorzystania potencjału energetycznego w istniejącej małej elektrowni wodnej Mylof”; „Kompleksowa modernizacja MEW Czersko Polskie”; „Wzrost wykorzystania potencjału energetycznego w istniejącej małej elektrowni wodnej Rogów Opolski” Wody Polskie w dniu 22 grudnia 2020 r. złożyły do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴⁹ wnioski o dofinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021⁵⁰. Projekty miały być realizowane ze środków Programu „Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu”. Dodatkowo w dniu 29 grudnia 2020 r. PGW wystąpiło do NFOŚiGW o dofinansowanie tych projektów w formie pożyczki w ramach programu priorytetowego nr 5.22 „Międzydziedzinowe współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021”. W dniu 16 lipca 2021 r. Wody Polskie otrzymały decyzję Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁵¹ o przyznaniu dofinansowania dla dwóch projektów: MEW Mylof oraz MEW Rogów Opolski. Umowy o dofinansowanie ze środków MF EOG zostały podpisane w dniu 3 lutego 2022 r., zaś umowy pożyczki

⁴⁷ Pismo z dnia 12 lipca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(4).

⁴⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

⁴⁹ Dalej: NFOŚiGW.

⁵⁰ Bezzwrotna pomoc zagraniczna przyznana przez Islandię, Norwegię i Liechtenstein (które tworzą Europejski Obszar Gospodarczy) kilkunastu państwom Europy Środkowej i Południowej oraz krajom bałtyckim (<https://www.eog.gov.pl/strony/zapoznaj-sie-z-funduszami/cel-i-zasady-dzialania/>). Dalej: MF EOG.

⁵¹ Decyzja nr 1684134.5630805.4511151.

z NFOŚiGW w dniu 27 lipca 2022 r. Jako końcową datę kwalifikowalności wydatków w tych projektach wskazano dzień 30 kwietnia 2024 r.

PGW podjęły działania w kierunku realizacji tych projektów, jednak ze względu na krótki termin ich wykonania (wynikający z umowy na dofinansowanie i umowy pożyczki – około dwóch lat) projekty nie zostały zrealizowane (projekty nie wyszły poza fazę planowania inwestycji). Wody Polskie nie otrzymały ani nie wydatkowały w ramach podpisanych umów żadnych środków (zarówno z dofinansowania jak i z pożyczki).

Wody Polskie informowały NFOŚiGW o realnym zagrożeniu niewykonania umów, tj. nieponiesienia wydatków na projekty w okresie kwalifikowalności wynikającym z umowy. Wody Polskie nie uzyskały zgody na przedłużenie terminu realizacji wydatków. Jako powody opóźnień w realizacji projektów oraz ostatecznie braku ich realizacji KZGW wskazywało wzrost kosztów (wynikający ze wzrostu inflacji) i wzrost czasu realizacji inwestycji (spowodowany najpierw wybuchem pandemii SARS-CoV, a następnie eskalacją konfliktu w Ukrainie). Wskazywano, że krótki okres realizacji inwestycji może wpłynąć na brak zainteresowania potencjalnych wykonawców udziałem w przetargach na realizację projektów. Pismem z dnia 17 kwietnia 2023 r. Wody Polskie poinformowały NFOŚiGW o braku możliwości realizacji projektów w terminie wynikającym z umów o dofinansowanie i zawnioskowały o rozwiązanie umów podpisanych w ramach MF EOG, a także powiązanych z nimi umów pożyczek. Pismem z dnia 9 maja 2023 r. NFOŚiGW poinformował PGW o przyjęciu oświadczeń woli o rozwiązaniu umów.

Zastępca Prezesa PGW wyjaśnił⁵², że w momencie otrzymania przez Wody Polskie decyzji o przyznaniu finansowania, projekty były na etapie opracowywania dokumentacji niezbędnej do wszczęcia postępowań przetargowych na usługę Inżyniera Kontraktu.

(akta kontroli str. 63-91, 297-304, 355-381 (pliki 23, 27, 289-309, 486-487))

Większość inwestycji z zakresu hydroenergetyki, jakie zostały uwzględnione w *Programie planowanych inwestycji* miało być finansowanych ze środków własnych PGW pochodzących z działalności gospodarczej. Inwestycje, które zostały zrealizowane przez Wody Polskie, były finansowane ze środków dotacji z budżetu państwa lub pożyczek udzielonych przez NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 355-381 (pliki 347, 351, 355, 526, 529))

Prezes PGW wyjaśniła⁵³, że Wody Polskie ponoszą koszty realizacji inwestycji w obiekty hydroenergetyki ze środków pochodzących z prowadzonej działalności gospodarczej. Wnioskowano również o wsparcie dla elektrowni wodnych kwalifikujących się do systemów pomocowych zgodnie z ustawą o OZE. Prezes PGW wyjaśniła ponadto, że organizowane były spotkania z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i NFOŚiGW w celu omówienia możliwości finansowania inwestycji. Rozważano też podjęcie współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego i Polskim Funduszem Rozwoju SA. W trakcie kontroli PGW nie przedstawiło dokumentów potwierdzających ustalenia z tych spotkań.

(akta kontroli str. 189-201, 297-304, 355-381 (pliki 23, 31))

W *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁵⁴ wskazano *Projekt strategiczny PS.3(4) Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego*, który miał na celu m.in. zagospodarowanie bądź odbudowę

⁵² Pismo z dnia 19 sierpnia 2024 r., znak KKK.091.11.2024(15).

⁵³ Pismo z dnia 24 lipca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(6).

⁵⁴ Dokument przyjęty uchwałą nr 8 Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Dalej: SOR. (M.P. poz. 260).

istniejących piętrzeń wodnych. Projekt został również wskazany w *Polityce energetycznej Polski do 2040 r.*⁵⁵ Realizacja Projektu miała następować od 2017 r. Za jego realizację miał odpowiadać Minister Klimatu Minister Środowiska. Z treści zarówno SOR jak i PEP40 nie wynikała odpowiedzialność PGW za realizację Projektu strategicznego. Prezes Wód Polskich wyjaśniła⁵⁶, że obowiązki ustawowe PGW realizowane na podstawie *Prawa wodnego*, tj. gospodarowanie wodami z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, kształtowanie i ochrona zasobów wodnych, racjonalne korzystanie i zarządzanie zasobami wodnymi, optymalne wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego obiektów piętrzących oraz prawidłowa gospodarka majątkiem Skarbu Państwa, wpisują się w ramy określone w *Projekcie strategicznym*. Minister Infrastruktury wyjaśnił⁵⁷, że nie zlecał Wodom Polskim realizacji zadań wynikających z PEP2040.

(akta kontroli str. 205-215, 355-381 (pliki 7, 32))

2.2 Nadzór nad realizacją inwestycji w nowe moce wytwórcze w zakresie elektrowni wodnych

Opis stanu faktycznego

Z wyjaśnień Prezes Wód Polskich⁵⁸ wynikało, że w PGW nie wprowadzono procedur nadzoru nad realizacją inwestycji hydroenergetycznych. Zasady dotyczące nadzoru nad realizacją inwestycji oraz współpracy Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej⁵⁹ z RZGW regulował *Regulamin organizacyjny Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*⁶⁰. *Regulamin* został wprowadzony Zarządzeniem Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nr 1/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. i w okresie objętym kontrolą był zmieniany 24 razy⁶¹. Zgodnie z § 41 *Regulaminu* inwestycje (w tym inwestycje hydrotechniczne) należały do zakresu działania Wydziału Inwestycji wchodzącego w skład Departamentu Ochrony Przed Powodzią i Suszą. Do zadań tego Wydziału należało w szczególności:

- sporządzanie programu planowanych inwestycji w gospodarce wodnej oraz jego aktualizacja,
- sporządzanie planów finansowych w zakresie inwestycji hydrotechnicznych,
- współdziałanie z regionalnymi zarządami gospodarki wodnej w zakresie przygotowania, realizacji i przekazywania do eksploatacji zadań inwestycyjnych,
- koordynacja i monitoring realizowanych projektów.

(akta kontroli str. 63-91, 355-381 (pliki 27, 240-287))

Zarządzeniem nr 39/2020 z dnia 3 czerwca 2020 r., utworzono Departament Przygotowania i Realizacji Inwestycji, który składał się z Wydziałów: Studiów, Analiz i Projektowania Budownictwa Wodnego; Planowania i Sprawozdawczości; Przygotowania Inwestycji; Nadzoru nad Realizacją Inwestycji; Realizacji Projektów Strategicznych (§ 1 pkt 4 *Zarządzenia*). Zarządzeniem nr 59/2021 z dnia 28 września 2021 r. strukturę Departamentu Przygotowania i Realizacji zmieniono i w skład

⁵⁵ Zatwierdzonej w dniu 2 lutego 2021 r. przez Radę Ministrów. Dalej: PEP40 (opublikowana w M.P. poz. 264).

⁵⁶ Pismo z dnia 29 lipca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(7).

⁵⁷ Pismo z dnia 6 maja 2024 r., znak DK-3.0813.4.2024.

⁵⁸ Pismo z dnia 13 czerwca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(2).

⁵⁹ Dalej także: KZGW.

⁶⁰ Dalej: Regulamin.

⁶¹ Zarządzeniami nr: 9/2018 z 31 stycznia 2018 r.; 26/2018 z 6 lipca 2018 r.; 29/2018 z 23 lipca 2018 r.; 44/2018 z 22 października 2018 r.; 5/2019 z 26 marca 2019 r. – zarządzenie w sprawie nadania statutu; 80/2019 z 31 grudnia 2019 r. – zarządzenie w sprawie nadania statutu; 5/2020 z 31 stycznia 2020 r.; 20/2020 z 14 kwietnia 2020 r.; 39/2020 z 3 czerwca 2020 r.; 85/2020 z 17 grudnia 2020 r.; 92/2020 z 29 grudnia 2020 r.; 15/2021 z 5 marca 2021 r.; 21/2021 z 22 kwietnia 2021 r.; 39/2021 z 30 czerwca 2021 r.; 44/2021 z 21 lipca 2021 r.; 59/2021 z 28 września 2021 r.; 91/2021 z 31 grudnia 2021 r.; 2/2022 z 26 stycznia 2022 r.; 27/2022 z 6 maja 2022 r.; 61/2022 z 21 października 2022 r.; 80/2022 z 30 grudnia 2022 r.; 44/2023 z 31 lipca 2023 r.; 71/2023 z 30 listopada 2023 r.; 78/2023 z 22 grudnia 2023 r.

Departamentu wchodziły Wydziały: Planowania i Sprawozdawczości – Krajowe Źródła Finansowania; Planowania i Sprawozdawczości – Zewnętrzne Źródła Finansowania; Przygotowania Inwestycji; do spraw Środowiskowych; Nadzoru nad Realizacją Inwestycji. Departamentowi powierzono m.in. zadania związane z planowaniem, realizacją, sprawozdawczością, nadzorem nad inwestycjami i projektami strategicznymi, a także pozyskiwaniem środków na ich finansowanie (zarówno budżetowych jak i ze źródeł zagranicznych).

(akta kontroli str. 355-381 (pliki 249, 256))

Szczegółową kontrolą objęto sprawowanie nadzoru nad realizacją przez RZGW w Krakowie zadania pn. *Budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba*, w zakresie nadzoru nad budową elektrowni wodnej Świnna Poręba, we Wrocławiu zadania pn.: *Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w km 300* w zakresie budowy elektrowni Malczyce oraz przez RZGW w Gdańsku zadania pn.: *Budowa stopnia wodnego Siarzewo wraz z hydroelektrownią*.

Prezes Wód Polskich wyjaśniła⁶², że od momentu powstania Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – w II połowie 2006 r., pełnił on nadzór m.in. nad zadaniami realizowanymi przez RZGW we Wrocławiu i w Krakowie. Ze względu na to, że realizacja rzeczowa tych inwestycji jako obiektów wielozadaniowych rozpoczęła się w 1996 r. (Świnna Poręba) i w 1997 r. (Malczyce), Wody Polskie nie posiadały pełnej dokumentacji dotyczącej tych inwestycji.

(akta kontroli str. 131-171, 355-381 (plik 29))

Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w km 300

Sprawozdawczość rzeczowa i finansowa projektu *Budowy stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w km 300* była wykonywana według zasad ustalonych przez dysponentów środków przeznaczonych na realizację zadania, tj. Skarbu Państwa oraz NFOŚiGW. Stopień wodny Malczyce, jako inwestycja centralna, w latach 1997-1999 finansowany był ze środków budżetu państwa, a od 2000 r., zgodnie z decyzją Parlamentu RP, finansowanie gospodarki wodnej przejął NFOŚiGW. Dodatkowo po powodzi w 1997 r. zadanie było dofinansowane środkami rezerwy celowej – poz. 18, przeznaczonej na realizację zadań zbilansowanych w *Programie dla Odry-2006* oraz w latach 2017-2018 z rezerwy celowej – poz. 4, na usuwanie klęsk żywiołowych i skutków powodzi oraz poz. 66 przeznaczonej na budowę stopnia wodnego Malczyce. Coroczne dotacje na finansowanie robót były przekazywane nieregularnie oraz w różnych wysokościach i wynosiły: 27 223,9 tys. zł w okresie od 1997 r. do 2006 r., 83 843,5 tys. zł w latach 2007-2011, 32 823,4 tys. zł od 2012 r. do 2016 r., a od 2017 r. do 2021 r. wyniosły 85 579,7 tys. zł. Niedostateczne finansowanie było powodem niedotrzymania terminów oddania do użytkowania zarówno stopnia wodnego jak i elektrowni. Ostatecznie stopień wodny został oddany do użytkowania w dniu 23 czerwca 2020 r., a elektrownia w dniu 5 maja 2020 r. Na wyposażenie elektrowni poniesiono dodatkowe koszty 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.

W okresie budowy stopnia wodnego Malczyce (w tym elektrowni wodnej) Prezes KZGW: akceptował program inwestycji, aktualizację zestawienia kosztów inwestycji, uczestniczył w opracowaniu harmonogramu realizacji inwestycji, wnioskował do NFOŚiGW o podpisanie umowy o dofinansowanie inwestycji, sporządzał sprawozdania i informacje z wydatkowania środków oraz realizacji rzeczowej

⁶² Pismo z dnia 12 lipca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(4).

inwestycji, zawarł z NFOŚiGW umowę pożyczki w celu sfinansowania dokończenia budowy, przedłożył rozliczenie końcowe pożyczki. Ponadto przedstawiciele KZGW uczestniczyli w wizytacjach terenowych inwestycji.

(akta kontroli str. 131-171, 355-381 (pliki 29, 311-329))

Budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba

W latach 1986-1999, jako inwestycja centralna, budowa zbiornika finansowana była ze środków budżetu państwa. W latach 2000-2004 finansowanie wszystkich inwestycji gospodarki wodnej, przejął NFOŚiGW. W 2005 r. ustawą z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego *Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010*⁶³ Parlament RP powrócił do finansowania inwestycji z budżetu państwa. Ustawa była dwukrotnie nowelizowana: w 2011 r.⁶⁴ (wydłużono okres realizacji inwestycji o trzy lata – do 2013 r., i powrót do finansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW); w 2013 r.⁶⁵ (wydłużono okres realizacji inwestycji o kolejne dwa lata – do 2015 r.). Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o dokończeniu budowy *Zbiornika Wodnego Świnna Poręba*⁶⁶ zakładała finansowanie środkami NFOŚiGW w latach 2016-2017.

W ramach działań nadzorczych Prezes KZGW: akceptował *Program inwestycji* i aktualizację zbiorczego zestawienia kosztów, występował z informacjami do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej i wnioskował do dysponentów środków o ich przydział na realizację inwestycji. Ponadto przedstawiciele KZGW uczestniczyli w wizytacjach terenowych inwestycji.

(akta kontroli str. 131-171, 355-381 (pliki 29, 330-336))

Budowa stopnia wodnego Siarzewo wraz z hydroelektrownią

W 2017 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wydał Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach⁶⁷, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzja została zaskarżona przez organizacje ekologiczne i w trakcie kontroli trwała procedura odwoławcza. W zależności od ostatecznego rozstrzygnięcia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie, PGW – jako inwestor – dokona ewentualnych zmian harmonogramu realizacji inwestycji.

Harmonogram rzeczowo-finansowy budowy stopnia wodnego w Siarzewie stanowił część programu wieloletniego *Zagospodarowanie Dolnej Wisły*, który został przyjęty uchwałą nr 185/2023 Rady Ministrów z dnia 10 października 2023 r. Przewidywał on wydatki na realizację zadania na poziomie 7 551 640 tys. zł. Inwestycja miała być realizowana w okresie od 2023 r. do 2032 r.

Do dnia 12 lipca 2024 r. łączne wydatki poniesione na realizację inwestycji wyniosły 5 769,5 tys. zł. Były to wydatki związane m.in. z monitoringiem przedrealizacyjnym, operatem wodnoprawnym, prawami autorskimi do koncepcji programowo-przestrzennej oraz symulacjami numerycznymi prognozy erozji (deformacji) koryta.

(akta kontroli str. 131-171, 355-381 (plik 310))

⁶³ Dz. U. Nr 94, poz. 784, ze zm.

⁶⁴ Dz. U. Nr 105, poz. 613.

⁶⁵ Dz. U. poz. 1653.

⁶⁶ Dz. U. poz. 927

⁶⁷ Decyzja z dnia 29 grudnia 2017 r., nr 124/2017, znak WOO.4233.3.2016.KŚ.29.

2.3 Efekty w zakresie zwiększenia wykorzystania potencjału hydroenergetyki w elektroenergetyce

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2020 Wody Polskie administrowały kolejno: w 2018 r. – 17⁶⁸ elektrowniami wodnymi⁶⁹; w 2019 r. i 2020 r. – 18 EW⁷⁰; w 2021 r. – 20 EW⁷¹; w latach 2022-2024 (I kwartał) – 21 EW⁷². Moc zainstalowana administrowanych EW w okresie objętym kontrolą wzrosła o 15,387 MW, tj. o 95,1% i w poszczególnych latach tego okresu wynosiła odpowiednio: w 2018 r. – 16,172 MW; w 2019 r. i 2020 r. – 20,782 MW; w 2021 r. – 31,484 MW; w 2022 r., 2023 r. i 2024 r. (I kwartał) – 31,559 MW.

Poza wskazanymi powyżej EW Wody Polskie administrowały także dodatkowo EW, w których, ze względu na brak wpisu do rejestru wytwórców energii elektrycznej w małej instalacji, nie odbywała się produkcja energii. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Wód Polskich⁷³ w okresie od 2018 r. do 2022 r. były dwie takie EW⁷⁴, zaś w latach 2023-2024 – trzy⁷⁵.

Prezes PGW wyjaśnił⁷⁶, że w przypadku małej elektrowni wodnej⁷⁷ Cieszanowice, Zarząd Zlewni w Piotrkowie Trybunalskim podejmował czynności w kierunku przejęcia praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego. Z kolei dla MEW Wisła Czarne RZGW w Gliwicach zawarł umowę z Instytutem OZE na opracowanie koncepcji techniczno-ekonomicznej, która będzie stanowiła podstawę do optymalizacji kosztów robót. Zarząd Zlewni w Stalowej Woli natomiast prowadził działania w celu opracowania opisu przedmiotu zamówienia na opracowanie dokumentacji, opracowanie wniosków i uzyskanie pozwoleń i decyzji. Działania te podejmowane były w celu uruchomienia elektrowni.

(akta kontroli str. 9-40, 106-108, 189-201, 355-381 (pliki 3,17, 29, 31))

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 Wód Polskich⁷⁸ było to spowodowane brakiem odbioru instalacji elektrycznej EW Mietków przez Operatora Systemu Dystrybucyjnego⁷⁹ – Tauron Dystrybucja SA. EW Mietków została przejęta przez Wody Polskie (Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej⁸⁰ 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 OSD. Prace remontowe zakończone zostały we wrześniu 2023 r. W dniu 15 września 2023 r. zgłoszono OSD zakończenie prac i złożono wniosek o odebranie instalacji. Mimo ponagieł⁸¹, do 13 lipca 2024 r. OSD

⁶⁸ Były to: EW Siemianówka; EW Myłof Zapora, EW Szonowo; EW Michałowo; EW Bydgoszcz/Czersko Polskie; EW Rogów Opolski; EW Chańcza; EW Dobczyce; EW Jeziorsko; EW Klimkówka; EW Wólka Domanowska; EW Wióry; EW Kozielno; EW Topola; EW Słup; EW Bukówka; EW Mietków.

⁶⁹ Dalej: EW.

⁷⁰ Oprócz EW zarządzanych na koniec 2018 r. była to EW Świnna Poręba.

⁷¹ Oprócz EW zarządzanych na koniec lat: 2019-2020 były to: EW Malczyce; EW Dobromierz.

⁷² Oprócz EW zarządzanych na koniec 2021 r. była to: EW Sieniawa/Besko.

⁷³ Pismo z dnia 24 lipca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(6).

⁷⁴ Były to: MEW Cieszanowice i MEW Wisła Czarne.

⁷⁵ Oprócz EW, które pozostawały w zarządzie Wód Polskich na koniec 2022 r. była to: MEW Maziarnia/Wilcza Wola.

⁷⁶ Pismo z dnia 8 sierpnia 2024 r., znak KKK.091.11.2024(14).

⁷⁷ Dalej: MEW.

⁷⁸ Pismo z dnia 12 lipca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(4).

⁷⁹ Dalej: OSD.

⁸⁰ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej. Dalej: RZGW.

⁸¹ Zgłoszenie sprawdzenia z dnia 14 listopada 2023 r., pisma RZGW we Wrocławiu z dnia: 10 kwietnia 2024 r., znak V.RUE.571.21.2024.WM; 11 czerwca 2024 r., znak V.RUE.571.24.2024.WM; 15 lipca 2024 r., znak V.RUE.571.34.2024.WM.

nie dokonał odbioru instalacji. Tauron Dystrybucja SA nie wyjaśniła przyczyn braku odbioru instalacji.

(akta kontroli str. 9-40, 106-108, 189-201, 355-381 (pliki 3,17, 29, 31))

Produkcja roczna energii elektrycznej w administrowanych EW w okresie objętym kontrolą wzrosła z 43 263,103 MWh w 2018 r. do 114 777,850 MWh w 2023 r., tj. o 165,3% (o 71 514,75 MW) w pozostałych latach wyniosła odpowiednio: w 2019 r. – 50 804,688 MWh; w 2020 r. – 61 773,142 MWh; w 2021 r. – 91 435,547 MWh; w 2022 r. – 93 168,252 MWh, a w I kwartale 2024 r. – 37 666,055 MWh. Łącznie w okresie poddanym kontroli w EW zarządzanych przez Wody Polskie wyprodukowano 492 888,637 MWh energii elektrycznej. Wzrost produkcji energii elektrycznej w 2023 r. w porównaniu z 2018 r. wynikał z oddania do eksploatacji dwóch elektrowni: 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).

Przychody z tytułu produkcji 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% zaplanowanej na cały 2024 r. kwoty.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Wód Polskich⁸², spadek przychodów z tytułu produkcji energii w 2023 r. w stosunku do 2022 r. był spowodowany spadkiem średnich cen giełdowych sprzedaży energii. Zdaniem Prezes PGW 2022 r. charakteryzował się dużym wzrostem cen energii, czego przyczynami była sytuacja na rynku elektroenergetycznym, która była powiązana z eskalacją konfliktu zbrojnego na Ukrainie oraz wysoką inflacją, i zmienność regulacji ustawowych.

Zgodnie z danymi pochodzącymi z Towarowej Giełdy Energii⁸³ 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.

(akta kontroli str. 9-40, 106-113, 189-201, 355-381 (pliki 1-5,17, 29, 31))

W okresie objętym kontrolą (na koniec każdego roku) liczba użyczonych lub dzierżawionych obiektów wzrosła z 78 obiektów w 2018 r. do 101 obiektów w 2023 r., tj. o 29,5%. W pozostałych latach wyniosła odpowiednio: w 2019 r. – 83 obiekty; w 2020 r. – 85 obiektów; w 2021 r. – 91 obiektów i w 2022 r. – 97 obiektów. Łączne przychody z tytułu udostępniania tych obiektów w okresie od 2018 r. do I połowy 2024 r. wyniosły 9 792,6 tys. zł. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą przychody były następujące: w 2018 r. – 749,1 tys. zł, w 2019 r. – 1 987,5 tys. zł, w 2020 r. – 1 259 tys. zł, w 2021 r. – 1 492,6 tys. zł, w 2022 r. – 2 119,2 tys. zł, w 2023 r. – 2 185,2 tys. zł. Przychody z poszczególnych pojedynczych obiektów kształtowały się w przedziale od 138,1 zł do 1 497,1 tys. zł.

W przypadku 23 obiektów nie uzyskano przychodów z tytułu ich udostępniania. Na podstawie umowy użyczenia (ze swej istoty bezpłatnie), udostępnionych zostało

⁸² Pismo z dnia 12 lipca 2024 r., znak KKK.091.11.2024(4).

⁸³https://tge.pl/pub/TGE/komunikaty/2024/01/2024.01.05_podsumowanie%20dzialalnosci%20tge%20w%202023.pdf.

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 (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 ewentualnych szkód, wykonywania niezbędnych robót remontowo-konserwacyjnych budowli oraz opracowania co pięć lat oceny stanu technicznego i przydatności do użytkowania dzierżawionych budowli). PGW 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 Wody Polskie po 2018 r. brak przychodów był spowodowany długotrwałym procesem uzgodnienia postanowień umów z dzierżawcami. Po podpisaniu umów Wody Polskie wystawiły faktury obciążające wnioskodawców kosztami za bezumowne korzystanie z gruntów SP. W przypadku jednej z umów w latach 2020-2023 w MEW, której dotyczyła umowa trwał remont, a produkcja energii rozpoczęła się w 2024 r., w związku z czym opłaty za dzierżawę zostaną naliczone po raz pierwszy za 2024 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes PGW⁸⁴ 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.

(akta kontroli str. 109, 267-271, 283, 355-381 (pliki 5, 18))

Wody Polskie korzystały z systemów wsparcia, o których mowa w art. 70a-70e ustawy o OZE (system FIT/FIP) dla 10 EW⁸⁵, dla jednej EW – elektrowni Świnna Poręba od roku 2019 r. korzystały z pomocy w ramach systemu aukcyjnego dla instalacji OZE, a dla jednostki istniejącej rynku mocy JRM/326⁸⁶ korzystały z pomocy publicznej w ramach ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy⁸⁷.

W 2018 r. Wody Polskie otrzymały w ramach tej pomocy 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. Łączna wartość otrzymanej pomocy w okresie objętym kontrolą wyniosła 7 798,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 297-304, 322-325, 355-381 (pliki 4, 23, 25))

W kwestii udziału w aukcjach rynku mocy oraz uzyskania przychodów z tego tytułu dla elektrowni EW Prezes PGW⁸⁸ wyjaśniła, że EW Malczyce została oddana do eksploatacji w dniu 21 stycznia 2021 r., natomiast aukcja rynku mocy w roku 2021 obejmowała rok dostaw 2026, a w 2022 r. rok dostaw 2027, dlatego elektrownia wodna nie uzyskiwała przychodów z rynku mocy w okresie objętym kontrolą. Jednocześnie EW Malczyce uzyskała zaświadczenie od Prezesa URE o dopuszczeniu do aukcji nr 19102/Z01701/2018 z dnia 16 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 322-325, 355-381 (plik 25))

⁸⁴ Pismo z dnia 12 sierpnia 2024 r., znak KKK.091.11.2024(13).

⁸⁵ Były to: MEW Besko, MEW Bukówka, EW Chańcza, MEW Dobromierz, MEW Domaniów, MEW Myłof Zaporą, MEW Rogów Opolski, MEW Siemianówka, MEW Słup, MEW Szonowo.

⁸⁶ Obejmowała ona EW: Dobczyce, Jeziorsko, Klimkówka, Topola, Kozielno, Myłof Zaporą.

⁸⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 2131.

⁸⁸ Pismo z dnia 9 września 2024 r., znak KKK.091.11.2024(17).

2.4 Działania korygujące plany lub programy w przypadku braku skuteczności realizowanych działań w zakresie zwiększenia wykorzystania hydroenergetyki w elektroenergetyce

Opis stanu faktycznego

W latach 2021-2024 korekta *Programu planowanych inwestycji* polegała na aktualizowaniu danych na temat inwestycji realizowanych w kolejnych latach, wprowadzaniu szacowanych ich kosztów oraz źródeł finansowania. W powyższych latach nie korzystano z zapisów *Planów działania PGW* na 2022 r., 2023 r. i 2024 r. i dotyczących wdrażania ewentualnych planów naprawczych.

Obecny stan zaangażowania środków w realizację trzech projektów: „Wzrost wykorzystania potencjału energetycznego w istniejącej małej elektrowni wodnej Myłof”; „Kompleksowa modernizacja MEW Czersko Polskie” i „Wzrost wykorzystania potencjału energetycznego w istniejącej małej elektrowni wodnej Rogów Opolski” wynoszący na dzień zakończenia kontroli⁸⁹ odpowiednio: 2,6%, 0,0% i 2,3% stwarza ryzyko niewykonania ich w zaplanowanym terminie, tj. do końca 2026 r. Może to skutkować koniecznością wprowadzenia środków zaradczych przewidzianych w *Planie działania PGW*.

(akta kontroli str. 355-381 (pliki 347, 424, 431, 473))

Nie sporządzano osobnych planów dotyczących przychodów z tytułu udostępniania mienia SP na działalność związaną z produkcją energii elektrycznej. Natomiast plany dotyczące przychodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP były realizowane w całym okresie objętym kontrolą (nie były one korygowane w trakcie danego roku). Łączne przychody z tego tytułu w latach 2018-2024 (I połowa) wyniosły 154 004 tys. zł, a plan został zrealizowany w 125,9% bez uwzględnienia przychodów z roku 2018, dla którego nie sporządzano planów, przychody wynosiły – 140 967,7 tys. zł (115,3% planu).

(akta kontroli str. 355-381 (pliki 2, 5))

W całym okresie objętym kontrolą (z wyjątkiem 2018 r., dla którego nie sporządzano planu) przychody z tytułu produkcji energii były wyższe niż zaplanowano (szczegółowe dane przedstawiono w podrozdziale 2.3 wystąpienia) – łącznie przychody wyniosły 209 349,5 tys. zł (122,9% przychodów planowanych), a bez uwzględnienia przychodów z 2018 r., dla którego nie ustalono planu – 199 760,1 tys. zł (117,3% planu). Zaplanowane przychody nie były korygowane w trakcie danego roku.

Prezes Wód Polskich wyjaśniła⁹⁰, że planowana kwota przychodów PGW w latach 2018-2024 z tytułu sprzedaży wyprodukowanej energii w instalacjach odnawialnych źródeł energii, była ustalona jako iloczyn prognozowanej produkcji energii elektrycznej (wyrażonej w MWh) oraz prognozowanej ceny sprzedaży energii elektrycznej na rynku hurtowym Towarowej Giełdy Energii S.A. (wyrażonej w zł). Przychody z tytułu gospodarowania mieniem SP planowane były na podstawie informacji o wpływach za rok poprzedni z uwzględnieniem wszystkich źródeł.

(akta kontroli str. 274-280, 355-381 (pliki 2, 5, 22))

Stwierdzone nieprawidłowości

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

⁸⁹ Według stanu na dzień 9 września 2024 r.

⁹⁰ Pismo z dnia 8 sierpnia 2024 r., znak KKK.091.11.2024(14).

Za niegospodarne należy uznać niepodjęcie przez Wody Polskie w latach 2022-2023 skutecznych działań w celu uzyskania wsparcia finansowego dla elektrowni wodnej Malczyce w ramach mechanizmu rynku mocy.

Elektrownia wodna 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 Wody Polskie nie złożyły jednak dla EW Malczyce wniosków do certyfikacji do aukcji głównej w ramach rynku mocy (art. 15 ustawy o *rynku mocy*).

NIK nie może podzielić wyjaśnień Prezes Wód Polskich⁹¹, że aukcja rynku mocy w 2021 r. obejmowała rok dostaw 2025, a w 2022 r. rok dostaw 2026, dlatego elektrownia wodna nie uzyskiwała przychodów z rynku mocy w okresie objętym kontrolą.

Elektrownia wodna Malczyce nie została uwzględniona jako jednostka rynku mocy, która wygrała aukcje w *Informacjach Prezesa Urzędu Energetyki w sprawie ogłoszenia ostatecznych wyników aukcji głównych*⁹². 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 MW⁹³, Wody Polskie uzyskałyby 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.⁹⁴ (łącznie od 1302,5 tys. zł do 6382,3 tys. zł). Jednocześnie NIK wskazuje, że aukcja mocy przeprowadzona w 2021 r. przewidywała pierwszy okres dostaw w 2026 r., a przeprowadzana w 2022 r. pierwszy okres dostaw w 2027 r., a nie jak podała Prezes Wód Polskich w 2025 r. i 2026 r.

akta kontroli str. 322-325, 329-334, 355-381 (pliki 25, 26))

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Wody Polskie zrealizowały inwestycje zwiększające moc zainstalowaną posiadanych elektrowni wodnych o 15,387 MW, tj. o 95,1%. Było to jednak wynikiem oddania do użytkowania dwóch elektrowni zlokalizowanych na obiektach piętrzących (zbiorniku wodnym i progu wodnym), których budowa trwała odpowiednio ponad 30 i 23 lata. Wieloletnie inwestycje niezakończone w terminie generowały dodatkowe koszty. W trakcie realizacji EW Malczyce wyniosły one 30 848,4 tys. zł. Stan realizacji rozpoczętych trzech projektów stwarza ryzyko ich nieukończenia w zaplanowanym terminie. Koniecznym staje się wdrożenie planów naprawczych. Wody Polskie nieskutecznie realizowały zadanie w celu uzyskania wsparcia finansowego dla elektrowni Malczyce.

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

⁹¹ Pismo z dnia 9 września 2024 r., znak KKK.091.11.2024(18).

⁹² Informacji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Nr 2/2022 w sprawie ogłoszenia ostatecznych wyników aukcji głównej na rok dostaw 2026, Informacji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Nr 2/2023 w sprawie ogłoszenia ostatecznych wyników aukcji głównej na rok dostaw 2027 i Informacji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Nr 2/2024 w sprawie ogłoszenia ostatecznych wyników aukcji głównej na rok dostaw 2028.

⁹³ 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.

⁹⁴ 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).

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

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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. 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, 26 września 2024 r.

Kontrolerzy

/-/ Milena Tymendorf
Główny specjalista kp.

/-/

Andrzej Wiszniewski
Specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektor
/-/
Jakub Niemczyk

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

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

Jakub Niemczyk

/-/

Jakub Niemczyk
Podpis