



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KSI.410.006.01.2022

Tekst jednolity*

Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Nr 74/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 września 2023 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|--|--|
| Jednostka kontrolowana | Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa |
| Kierownik jednostki kontrolowanej ² | Anna Moskwa – Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Michał Kurtyka – Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.³ – Minister Klimatu;– Henryk Kowalczyk – Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.– Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.– Maciej H. Grabowski, Minister Środowiska od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r.– Marcin Korolec, Minister Środowiska od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 27 listopada 2013 r. (akta kontroli str. 2647) |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Działania związane z gospodarowaniem środkami uzyskanymi ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu EU ETS⁴, w tym monitorowanie i raportowanie danych.2. Działania w celu zapewnienia osiągnięcia przez Polskę poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UE. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2013 r. do 12 czerwca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienia do kontroli: nr KSI/53/2022 z 15 września 2022 r.; nr KSI/4/2023 z 5 stycznia 2023 r.2. Katarzyna Krężałek, główny specjalista kp., upoważnienia do kontroli: nr KSI/54/2022 z 15 września 2022 r.; nr KSI/5/2023 z 5 stycznia 2023 r.3. Jolanta Zielińska - główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli: nr KSI/60/2022 z 4 października 2022 r. |

¹ W okresie objętym kontrolą kontrolowane działania realizowało kolejno: Ministerstwo Środowiska (do 14 listopada 2019 r.), Ministerstwo Klimatu (od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.), Ministerstwo Klimatu i Środowiska (od 6 października 2020 r.), dalej: „Ministerstwo”.

² Dalej: „minister”.

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.26.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 895).

⁴ System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej (UE).

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

4. Krzysztof Dąbrowski główny specjalista kp., upoważnienia do kontroli: nr KSI/6/2023 z 5 stycznia 2023 r.; nr KSI/32/2023 z 17 marca 2023 r., nr KSI/35/2023 z 6 kwietnia 2023 r., nr KSI/52/2023 z 25 maja 2023 r.
(akta kontroli str. 1-6, 405-412, 2600-2601, 2862-2863)

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Minister prawidłowo zapewnił sprzedaż uprawnień do emisji gazów cieplarnianych z II⁷, III⁸ oraz IV⁹ okresu rozliczeniowego, w ramach systemu EU ETS w drodze aukcji¹⁰ oraz dystrybucję środków uzyskanych z tej sprzedaży, z wyłączeniem 42 390 uprawnień, o których mowa w art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹¹.

Minister posiadał rzetelne dane o liczbie sprzedanych uprawnień EU ETS, tj. uprawnień do emisji ogólnych (EUA)¹² i uprawnień do emisji lotniczych (EUAA)¹³, oraz o uzyskanych z tego tytułu dochodach. Dysponował także rzetelnymi danymi o poziomie emisji z działalności objętych systemem EU ETS oraz sektorów gospodarki zaliczanych do kategorii non-ETS¹⁴.

Poziom emisji gazów cieplarnianych non-ETS w latach 2013-2020 nie przekroczył poziomu +14% w stosunku do poziomu emisji w 2005 r., co stanowiło wypełnienie wymogu z art. 3 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych¹⁵. Jednak pomimo konieczności redukcji w latach 2021-2030 emisji gazów cieplarnianych non-ETS o 7% w stosunku do emisji w 2005 r., w Ministerstwie – do 5 czerwca 2023 r. – nie zostały podjęte działania w celu opracowania polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji, o której mowa w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)¹⁶. Brak takich działań powoduje ryzyko nieosiągnięcia przez Polskę celu w postaci redukcji w latach 2021-2030 emisji gazów cieplarnianych non-ETS, szczególnie, że poziom emisji non-ETS w 2020 r. był wyższy o 13,95% od emisji w 2005 r., a więc emisja gazów cieplarnianych pomiędzy 2020 r. a 2030 r. powinna zostać zredukowana aż o prawie 21%.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano ocenę ogólną w formie opisowej.

⁷ Lata 2008-2012.

⁸ Lata 2013-2020.

⁹ Lata 2021-2030.

¹⁰ Dalej: „uprawnienia EU ETS”.

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 589. – dalej: „ushue”.

¹² European Union Allowance - jednostka unijnego uprawnienia do emisji ekwiwalentu CO₂ dla instalacji w ramach systemu EU ETS.

¹³ European Union Aviation Allowance - jednostka unijnego uprawnienia do emisji ekwiwalentu CO₂ dla lotnictwa w ramach systemu EU ETS.

¹⁴ Sektory gospodarki zaliczane do kategorii non-ETS, m.in.: transport, rolnictwo, odpady, emisje przemysłowe poza systemem EU ETS oraz sektor komunalno-bytowy z budynkami, małymi źródłami, gospodarstwami domowymi, usługami, zwane dalej” „non-ETS”.

¹⁵ Dz.Ur.L. UE L 140 z 5.6.2009, str. 136, dalej: „decyzja nr 2009/406/WE”.

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406&from=EN>.

¹⁶ Przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r., dalej: „SOR”.

Minister nie podjął działań w celu wdrożenia mechanizmów ustalania sposobu i zakresu wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS uzyskiwanych przez Polskę w III okresie rozliczeniowym na wsparcie zadań mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, w tym m.in. na wsparcie zadań koniecznych do minimalizacji zapotrzebowania na płatne uprawnienia EU ETS przez podmioty zobowiązane do zakupu tych uprawnień w ramach systemu EU ETS, pomimo występowania w tym okresie deficytu bezpłatnych uprawnień EUA na poziomie kilku miliardów złotych rocznie. Jednocześnie w odniesieniu do IV okresu rozliczeniowego wskutek działań ministra wprowadzone zostały regulacje prawne w zakresie przeznaczenia dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na wypłaty dodatków i rekompensat w związku z wysokimi cenami nośników energii, tj. na działania niezwiązane z redukcją emisji gazów cieplarnianych, pomimo iż deficyt uprawnień bezpłatnych dla instalacji stacjonarnych w 2021 r. wyniósł ponad 10 mld zł, a oszacowany deficyt dla 2022 r. mógł wynieść nawet 30 mld zł.

Minister nie posiadał danych o sposobie wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych do Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny (FWRC), Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (FRPKE) oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W latach 2019-2022 na rachunki ww. funduszy pozabudżetowych przekazano łącznie 30,4 mld zł, z czego tylko w 2022 r. - 23,0 mld zł. Na dzień 31 grudnia 2022 r. fundusze te nie wydatkowały ponad 11,4 mld zł na zadania, na które przekazano im w 2022 r. ponad 23,0 mld zł. Jednocześnie minister nie podjął działań na potrzeby zabezpieczenia interesu budżetu państwa w zakresie wprowadzenia do porządku prawnego wymogu zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych do funduszy pozabudżetowych oraz warunkowości transferów ww. środków na rachunki tych funduszy w zależności od osiąganego przez nie poziomu finansowania zadań ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Prowadziło to do sytuacji, w której na rachunkach ww. funduszy pozostawały niewykorzystane środki, a Minister Klimatu i Środowiska wnioskowała w 2022 r. do Ministra Finansów o przekazanie Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) bezpłatnie skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 4,0 mld zł na finansowanie zadań związanych z poprawą jakości powietrza. Przyjęcie takiego rozwiązania zwiększyło w 2022 r. o 53,4 mln zł koszty budżetu państwa na obsługę długu, w sytuacji gdy na rachunek FRPKE zgodnie z obowiązującymi przepisami, przekazano w 2022 r. ponad 4,5 mld zł, pomimo iż środki te nie były niezbędne do zapewnienia finansowania wypłat kosztów pośrednich w 2022 r., a pożytki z gospodarowania wolnymi środkami przypadają funduszowi pozabudżetowemu a nie budżetowi państwa.

Minister corocznie przekazywał sprawozdania o wykorzystaniu środków pieniężnych uzyskanych z aukcji uprawnień EU ETS w danym roku kalendarzowym¹⁷ do Komisji Europejskiej (KE), jednakże sprawozdania za lata 2015-2021 nie były przedkładane do akceptacji Radzie Ministrów, co było niezgodne z art. 50 ust. 2 ushue.

Sprawozdania do KE nie stanowiły źródła informacji o rzeczywistym wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS, bowiem wykazywane w nich były środki przeznaczone na cele lub polityki, o których mowa w art. 49 ust. 6 i 7 stanowiące równowartość finansową dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, co było zgodne z art. 50 ust. 1 ushue, w związku z art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady

¹⁷ Dalej: „sprawozdanie/a do KE”.

96/61/WE¹⁸. Środki, wykazywane w sprawozdaniach do KE jako równowartość finansowa ww. dochodów, stanowiły wydatki nie tylko budżetu państwa, ale także wydatki ze środków własnych NFOŚiGW, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw), a także podmiotów gospodarczych. Takie postępowanie było uprawnione w świetle obowiązujących przepisów prawa, jednak uniemożliwiało ocenę faktycznego sposobu gospodarowania środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS. W latach 2013-2021, z wyjątkami wskazanymi w art. 49 ust. 2a-2e ushue, środków tych nie można było w wydatkach budżetowych zidentyfikować.

Sprawozdania do KE co do zakresu i rodzaju wymienionych w nich przedsięwzięć były sporządzane w sposób uniemożliwiający weryfikację rzetelności danych o wykorzystaniu równowartości środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS w nich zamieszczonych, gdyż niemożliwe było ich porównanie z danymi źródłowymi. Z tego względu NIK odstąpiła od oceny poprawności sporządzenia sprawozdań do KE w tym zakresie. Jednocześnie stwierdzono:

- nierzetelne sporządzanie ww. sprawozdań pod względem zgodności danych o uzyskiwanych dochodach ze sprzedaży uprawnień EU ETS wyrażonych w euro, co było skutkiem kilkukrotnego przeliczania wartości tych dochodów z euro na PLN i ponownie na euro po różnych kursach, w sytuacji uzyskiwania ich wprost w euro. W ocenie NIK takie postępowanie było niecelowe, gdyż skutkowało m.in. заниżeniem w jednym ze sprawozdań do KE wykazywanych dochodów nawet o 57 099,7 tys. euro;
- brak zgodności danych podawanych przez ministra w tabeli nr 1 dotyczącej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS oraz tabeli nr 2 dotyczącej wykorzystywania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, stanowiących integralną część sprawozdań do KE, w zakresie danych o środkach wykorzystanych w roku sprawozdawczym, co było działaniem nierzetelnym;
- niezamieszczanie rzetelnych danych o dochodach uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EUAA, a jednocześnie niepodawanie co do zasady danych o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EUAA, co było niezgodne z art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013¹⁹, oraz art. 17 ust. 1 lit. b) i c) oraz ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylające decyzję nr 280/2004/WE²⁰. Zgodnie z tymi przepisami należało w sprawozdaniach do KE przekazywać informacje o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA;
- niewykazanie w przypadku sprawozdań do KE za lata 2020-2021 prawidłowej kwoty środków stanowiących równowartość finansową co najmniej połowy

¹⁸ Dz.Urz.UE L 275 z 25.10.2003, str. 32, ze zm. – dalej: „dyrektywa 2003/87/WE”.

¹⁹ Dz.Urz.UE L 328 z 21.12.2018, str. 1 – dalej: „rozporządzenie nr 2018/1999”.

²⁰ Dz.Urz.UE L 165 z 18.6.2013, str. 13 – dalej: „rozporządzenie nr 525/2013”.

dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele określone w art. 49 ust. 6 i 7 ush, co było niezgodne z art. 50 ust. 1 ush;

- podawanie w sprawozdaniach do KE danych wyłącznie na potrzeby wykazania wykorzystania 50% równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele określone w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, w związku z przyjętą w Ministerstwie praktyką, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 lit. b i c rozporządzenia nr 525/2013 oraz art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999, w związku z częścią 3 załącznika VIII do tego rozporządzenia;
- brak zgodności danych prezentowanych w 5 z 9 sprawozdań przekazanych do KE z danymi przedstawionymi Komitetowi do Spraw Europejskich (KSE) w ramach uzgodnień, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Przygotowany w Ministerstwie w latach 2018-2019 projekt ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw dopuszczał możliwość rozliczania wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA poprzez stosowanie równowartości finansowej tych dochodów, co było niezgodne z art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE i stworzyło ryzyko nieprawidłowej implementacji ww. dyrektywy w tym zakresie. Ponadto projekt ten nie uwzględniał zmiany art. 50 ust. 1 ush poprzez dodanie ust. 6a, o którym mowa w art. 49 ush, czego skutkiem była niespójność z art. 17 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 525/2013 i art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999, w związku z częścią 3 załącznika VIII do tego rozporządzenia.

Minister nie zapewnił pełnej transpozycji wymagań art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE²¹ do krajowego porządku prawnego, czego skutkiem był brak możliwości ustalenia w jakiej wysokości wydatkowano w okresie objętym kontrolą dochody ze sprzedaży uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b-c dyrektywy 2003/87/WE.

Minister nie podjął działań w celu zmiany treści art. 50 ust. 3 ush poprzez dodanie w tym przepisie odwołania do art. 49 ust. 6a ush, co mogło przyczynić się do braku uregulowania w art. 50 ust. 3 ush kwestii podejmowania działań przez Radę Ministrów w przypadku braku spełnienia warunku wykorzystania wszystkich dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA na cele wskazane w art. 49 ust. 6a ush.

W okresie objętym kontrolą NIK nie przeprowadzono w Ministerstwie żadnej kontroli wewnętrznej ani audytu w zakresie działań związanych z gospodarowaniem środkami uzyskanymi ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu EU ETS, w tym monitorowanie i raportowanie danych, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Na potrzebę przeprowadzenia kontroli lub audytu w ww. zakresie wskazuje liczba i waga nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli NIK.

Ponadto w Ministerstwie udzielano ogólnych i nieprecyzyjnych informacji o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS bez podawania faktycznego ich wykorzystania w przypadku zbadanych 2 wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz 5 interpelacji poselskich. W sporządzonych dokumentach, pomimo żądań nie podano danych o faktycznym wykorzystaniu ww. środków, a jedynie wskazano dane m.in. o wykorzystaniu środków stanowiących równowartość finansową dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele m.in. związane z adaptacją do zmian klimatu, redukcją emisji czy transformacji energetycznej, w tym rozwojem pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł energii (OZE).

²¹ W brzmieniu obowiązującym do 5 czerwca 2023 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²² kontrolowanej działalności

| | |
|------------------------|--|
| Obszar | 1. Działania związane z gospodarowaniem środkami uzyskanymi ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu EU ETS, w tym monitorowanie i raportowanie danych |
| Opis stanu faktycznego | <p>W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie wyznaczona była komórka organizacyjna właściwa do realizacji zadań na potrzeby zapewnienia funkcjonowania systemu EU ETS w Polsce. W czasie kontroli był to Departament Strategii i Analiz²³. (akta kontroli str. 1668-1684, 1923-1926, 1950-1998)</p> <p>Od 1 stycznia 2013 r. do 5 czerwca 2023 r., zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE²⁴, sprzedaż w drodze aukcji uprawnień do emisji ogólnych z tego okresu rozliczeniowego była podstawową metodą rozdziału tych uprawnień. Wszystkie uprawnienia nieprzyznawane na podstawie art. 10a i 10c tej dyrektywy jako bezpłatne²⁵, powinny być sprzedawane przez państwa członkowskie na aukcjach.</p> <p>Od 1 stycznia 2013 r. do 5 czerwca 2023 r. w myśl art. 3d ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE odsetek przydziałów uprawnień do emisji lotniczych rozdzielany w drodze sprzedaży aukcyjnej wynosił 15%.</p> <p>Sposób organizacji i prowadzenia aukcji uprawnień EUA oraz EUAA został określony w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych w Unii²⁶ oraz w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1210/2011 z dnia 23 listopada 2011 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji przed 2013 r.²⁷ Przepisy te odnosiły się do uprawnień z III i IV okresu rozliczeniowego.</p> <p>Minister prawidłowo zapewnił sprzedaż w 2013 r. uprawnień z II okresu rozliczeniowego w drodze aukcji. Na podstawie przepisów ustawy z 2011 r. uprawnienia EUA z II okresu rozliczeniowego w ilości 210 417 zostały sprzedane w kwietniu 2013 r. na dwóch sesjach aukcji²⁸ przeprowadzonych na internetowej platformie aukcyjnej Towarowej Giełdy Energii (TGE), której dostawcą była [...]*</p> <p>W latach 2013-2023 (do 30 maja 2023 r.) sprzedaż w drodze aukcji uprawnień EUA oraz EUAA z III i IV okresu rozliczeniowego realizowana była za pośrednictwem</p> |

²² 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.

²³ Dalej: „DSA”.

²⁴ W brzmieniu obowiązującym do 29 października 2015 r. Przepis ten następnie został zmieniony m.in. przez art. 2 pkt 1 lit. a decyzji nr (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. (Dz.Urz.UE.L.2015.264.1).

²⁵ I nieumieszczone w rezerwie stabilności rynkowej lub anulowane zgodnie z art. 12 ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE.

²⁶ Dz. Urz. UE L 302 z 18.11.2010, str. 1, ze zm., dalej: „rozporządzenie aukcyjne”.

²⁷ Dz. Urz. UE L 308 z 24.11.2011, str. 2, ze zm.

²⁸ 2 i 23 kwietnia 2013 r.

platformy aukcyjnej European Energy Exchange AG z siedzibą w Lipsku²⁹. Umowy z EEX zawierane były trzykrotnie przez ministra, tj. w 2013 r.³⁰, w 2017 r.³¹ oraz w 2021 r.³². W Ministerstwie nie zapewniono sporządzenia w języku polskim umów z EEX, a tylko w języku angielskim, co było niezgodne z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Pierwsza aukcja na giełdzie EEX uprawnień EUA przyznanych Polsce przez KE została przeprowadzona 16 września 2013 r.

Minister nie był zobowiązany do ponoszenia jakichkolwiek opłat za prowadzenie przez EEX aukcji uprawnień do emisji. Nie były w związku z tym ponoszone żadne wydatki z budżetu państwa w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono w Ministerstwie czynności sprawdzających wykonanie ww. umów.

(akta kontroli str. 7-112, 169-339, 361-377, 383-389, 683-719, 1473-1485, 2540-2599, 2870-2876)

Osobą upoważnioną do kontaktu na potrzeby uzgodnień³³ z EEX i KE kalendarza aukcyjnego w latach 2013-2023 był wyznaczony pracownik Ministerstwa, sprawujący w czasie kontroli NIK funkcję zastępcy dyrektora DSA, wspierany przez naczelnika Wydziału ds. Zarządzania Emisjami Gazów Ciepłarnianych w DSA.

Od momentu zawarcia umowy nie identyfikowano w Ministerstwie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zarządzaniu procesem aukcyjnym przez giełdę EEX. Nie odnotowano problemów związanych z przebiegiem aukcji czy też z płatnościami.

(akta kontroli str. 1365-1383, 1390-1401, 1433-1436)

Środki uzyskane ze sprzedaży uprawnień EU ETS z II, III oraz IV okresu rozliczeniowego były przekazywane na rachunek dochodów Ministerstwa. Łączne dochody ze sprzedaży ww. uprawnień w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 maja 2023 r. wyniosły 93 593 144,3 tys. zł³⁴. Z tego:

- z tytułu sprzedaży uprawnień z II okresu rozliczeniowego na rachunek dochodów Ministerstwa wpłynęło łącznie 3 842,3 tys. zł³⁵, w tym odsetki, co stanowiło 0,004% łącznych dochodów wyrażonych w walucie krajowej uzyskanych w latach 2013-2023 (do 30 maja);
- z tytułu sprzedaży uprawnień EUA z III i IV okresu rozliczeniowego na rachunek dochodów Ministerstwa wpłynęło łącznie 93 476 579,3 tys. zł, co stanowiło 99,876% łącznych dochodów wyrażonych w walucie krajowej. W okresie od 16 września 2013 r. do 30 maja 2023 r. na giełdzie EEX

²⁹ Dalej: „EEX”.

³⁰ Umowa podpisana 20 sierpnia 2013 r.

³¹ Umowa podpisana 20 lutego 2017 r. Stroną umowy była także izba rozliczeniowa - European Commodity Clearing AG z siedzibą w Lipsku, Niemcy (dalej: „ECC”).

³² Umowa podpisana 28 czerwca 2021 r. Stroną umowy była także ECC.

³³ Uzgodnienia dotyczyły przede wszystkim technicznych aspektów związanych z przeprowadzaniem aukcji uprawnień do emisji, m.in. terminu aukcji (dzień tygodnia), weryfikacji przypisania odpowiedniej liczby uprawnień do poszczególnych aukcji.

³⁴ Z tego: w 2013 r. – 1 016 732,3 tys. zł; w 2014 r. – 323 016,3 tys. zł; w 2015 r. – 547 928,1 tys. zł; w 2016 r. – 587 737,7 tys. zł; w 2017 r. – 2 123 868,1 tys. zł; w 2018 r. – 5 124 472,0 tys. zł; w 2019 r. – 10 842 346,0 tys. zł; w 2020 r. – 13 902 984,5 tys. zł; w 2021 r. – 25 287 413,5 tys. zł; w 2022 r. – 23 053 927,2 tys. zł; w 2023 r. (do 30 maja) – 10 782 718,6 tys. zł.

³⁵ Środki przekazane przez NFOŚiGW zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów ciepłarnianych (Dz.U. nr 122 poz. 695, ze zm. – dalej: „ustawa ushue z 2011 r.” - uchylona 9 września 2015 r.).

sprzedano na 199 aukcjach³⁶ 700 006,0 tys. uprawnień EUA za 20 901 571,5 tys. euro³⁷. Najwyższe dochody na rachunek dochodów Ministerstwa wpłynęły w latach 2021 oraz 2022 na poziomie odpowiednio 25,3 mld zł oraz 23,0 mld zł;

- z tytułu sprzedaży uprawnień EUAA z III i IV okresu rozliczeniowego na rachunek Ministerstwa wpłynęło łącznie 112 722,8 tys. zł, co stanowiło 0,120% łącznych dochodów wyrażonych w walucie krajowej. Pierwsza aukcja uprawnień lotniczych na giełdzie EEX odbyła się 25 marca 2015 r. Do 30 maja 2023 r. sprzedano na 8 aukcjach³⁸ 1 202,0 tys. EUAA za 25 427,8 tys. euro³⁹.
(akta kontroli str. 364-377, 389, 1452-1463, 1528-1537, 2648-2653)

W sprawie wzrostu cen uprawnień EU ETS zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że: „...EU ETS jest zaprojektowany jako system rynkowy, w którym stosuje się mechanizmy giełdowe podczas, gdy rynek ten tak naprawdę rządzi się innymi prawami. W uproszczeniu, różnica w porównaniu do innych rynków polega na tym, że na klasycznym rynku giełdowym wszyscy interesariusze mają ten sam cel: kupić tanio instrument finansowy, sprzedać drogo i na tym zarobić, przy czym nikt nie jest zmuszony żeby kupić instrument, czy też go sprzedać. Natomiast na rynku uprawnień wygląda to inaczej, ponieważ istnieje grupa podmiotów (prowadzący instalacje), która ma obowiązek ten instrument (tj. uprawnienia do emisji) zakupić (aby rozliczyć się z emisji w EU ETS). Z kolei inwestorzy giełdowi takiego obowiązku nie mają, natomiast kupują uprawnienia w jednym celu – aby zarobić...”.

Jako czynniki, które mogły przyczynić się do wzrostu cen uprawnień do emisji zastępca dyrektora DSA wymienił m.in.: wycofanie z rynku 900 mln uprawnień EU ETS w ramach tzw. backloadingu w latach 2014-2016; wprowadzenie rezerwy MSR⁴⁰ (ustalono w 2015 r., a sama rezerwa zaczęła działać od 2019 r.); zjawisko spekulacji na rynku instrumentem finansowym podlegającym reżimowi MIFID2 (od 2018 r.); ogłoszenie celu neutralności klimatycznej na 2050 r. (2019 r.); ożywienie gospodarcze po pandemii COVID-19 skutkujące wzrostem emisji (2020-2021),

³⁶ Z tego: w 2013 r. - 14 aukcji; w 2014 r. - 3 aukcje; w 2015 r. - 6 aukcji; w 2016 r. - 7 aukcji; w 2017 r. - 19 aukcji; w 2018 r. - 23 aukcje; w 2019 r. - 24 aukcje; w 2020 r. - 24 aukcje; w 2021 r. - 46 aukcji; w 2022 r. - 23 aukcje; w 2023 r. (do 30 maja) - 10 aukcji.

³⁷ Z tego: w 2013 r. - 51 249,5 tys. EUA za 244 021,7 tys. euro, tj. 1 012 890,0 tys. zł; w 2014 r. - 13 335,0 tys. EUA za 78 009,8 tys. euro, tj. 323 016,3 tys. zł; w 2015 r. - 17 125,5 tys. EUA za 129 841,2 tys. euro, tj. 535 866,6 tys. zł; w 2016 r. - 25 563,5 tys. EUA za 135 565,9 tys. euro, tj. 585 230,3 tys. zł; w 2017 r. - 85 877,0 tys. EUA za 505 306,7 tys. euro, tj. 2 120 999,4 tys. zł; w 2018 r. - 78 030,0 tys. EUA za 1 209 978,2 tys. euro, tj. 5 117 679,9 tys. zł; w 2019 r. - 103 861,0 tys. EUA za 2 545 940,8 tys. euro, tj. 10 830 046,4 tys. zł; w 2020 r. - 130 104,0 tys. EUA za 3 155 444,6 tys. euro, tj. 13 893 157,7 tys. zł; w 2021 r. - 105 184,5 tys. EUA za 5 588 638,0 tys. euro, tj. 25 264 993,8 tys. zł; w 2022 r. - 62 916,0 tys. EUA za 4 966 441,7 tys. euro, tj. 23 009 980,3 tys. zł; w 2023 r. - 26 760,0 tys. EUA za 2 342 383,1 tys. euro, tj. 10 782 718,6 tys. zł.

³⁸ W latach 2015-2022 aukcje odbywały się raz w roku. W 2023 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w MKiŚ aukcja nie była przeprowadzona. Zgodnie z harmonogramem aukcji uprawnień EU ETS na 2023 r., zamieszczonym na stronie <https://www.eex.com/en/markets/trading-resources/calendar> (data dostępu 23 marca 2023 r. oraz 12 czerwca 2023 r.), 1 aukcja 169 500 uprawnień EUAA została zaplanowana dla Polski na 13 grudnia 2023 r.

³⁹ Z tego: w 2015 r. - 433,5 tys. EUAA za 2 982,5 tys. euro, tj. 12 061,5 tys. zł; w 2016 r. - 120,0 tys. EUAA za 576,0 tys. euro, tj. 2 507,3 tys. zł; w 2017 r. - 95,0 tys. EUAA za 687,8 tys. euro, tj. 2 868,8 tys. zł; w 2018 r. - 112,0 tys. EUAA za 1 591,5 tys. euro, tj. 6 792,1 tys. zł; w 2019 r. - 112,5 tys. EUAA za 2 885,6 tys. euro, tj. 12 299,7 tys. zł; w 2020 r. - 105,5 tys. EUAA za 2 188,1 tys. euro, tj. 9 826,8 tys. zł; w 2021 r. - 114,0 tys. EUAA za 4 962,4 tys. euro, tj. 22 419,7 tys. zł; w 2022 r. - 109,5 tys. EUAA za 9 553,9 tys. euro, tj. 43 946,9 tys. zł.

⁴⁰ Market Stability Reserve.

ogłoszenie pakietu Fit for 55 w lipcu 2021 r.; większe wykorzystanie w UE węgla do produkcji energii po ataku Rosji na Ukrainę w 2022 r.

(akta kontroli str. 1437-1451)

Na podstawie art. 10c dyrektywy 2003/87/WE KE przydzieliła do wydania bezpłatnie łącznie 404 647 137 uprawnień EUA⁴¹ instalacjom, które wytwarzały w Polsce energię elektryczną najpóźniej 31 grudnia 2008 r. oraz instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, dla których proces inwestycyjny został rozpoczęty najpóźniej 31 grudnia 2008 r.

Uzyskanie bezpłatnych uprawnień do emisji przez ww. podmioty wytwarzające energię elektryczną było uwarunkowane koniecznością realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w Krajowym Planie Inwestycyjnym (KPI). W tym celu wytwórcy energii przedstawiali sprawozdania rzeczowo-finansowe dokumentujące poniesione koszty inwestycyjne na realizację zadań ujętych w KPI, za które otrzymywali ekwiwalent w postaci uprawnień do emisji. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy podmiot realizujący zadanie inwestycyjne ujęte w KPI, w terminie do dnia 30 września każdego roku, zobowiązany był przedkładać Krajowemu Ośrodkowi Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) sprawozdanie rzeczowo-finansowe z realizacji zadania inwestycyjnego za okres sprawozdawczy. Do 30 listopada każdego roku KOBiZE był zobowiązany przekazać ministrowi m.in. zweryfikowane ww. sprawozdania oraz sprawdzone zbiorcze zestawienia, o których mowa w art. 34 ust. 10 ustawy.

W ramach derogacji instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, eksploatowanym najpóźniej 31 grudnia 2008 r., wydano łącznie 187 669 457 uprawnień EUA, natomiast instalacjom dla których proces inwestycyjny rozpoczął się najpóźniej 31 grudnia 2008 r. wydano łącznie 76 970 088 uprawnień EUA.

W latach 2013-2020⁴² KOBiZE nie wydał na rachunki instalacji wytwarzających energię elektryczną 140 007 592 uprawnień EUA⁴³, o których mowa w art. 10c dyrektywy 2003/87/WE.

Niewydane uprawnienia zostały sprzedane na giełdzie EEX w latach 2019-2021. Do 28 lutego 2023 r. nie sprzedano jedynie 177 606 uprawnień EUA niewydanych instalacji wytwarzającej energię elektryczną najpóźniej 31 grudnia 2008 r. w związku z toczącym się sporem prawnym.

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DSA „...Uprawnienia mogą zostać sprzedane na aukcjach po oficjalnym zgłoszeniu przez Polskę do Komisji Europejskiej takiej decyzji. Decyzja zostanie podjęta na poziomie rządowym po zakończeniu sporu sądowego.”.

(akta kontroli str. 364-369, 378, 720-728, 809-820, 1365-1386, 1468-1480, 1531-1537, 2657-2660, 2870-2876)

W sprawie przyczyn niewydania łącznie ponad 30% uprawnień w ramach derogacji dla energetyki zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że: „...Zarówno lista instalacji z możliwym im do wydania przydziałem uprawnień do emisji w poszczególnych latach

⁴¹ Z tego w: 2013 r. – 77 816 762 EUA; 2014 r. – 72 258 416 EUA; 2015 r. – 66 700 077 EUA; 2016 r. – 60 030 069 EUA; 2017 r. – 52 248 393 EUA; 2018 r. – 43 355 052 EUA; 2019 r. – 32 238 368 EUA.

⁴² Dane na 18 listopada 2022 r.

⁴³ Z tego przyznanych na: 2013 r. – 6 234 507 EUA; 2014 r. – 11 469 012 EUA; 2015 r. – 23 131 277 EUA; 2016 r. – 27 869 270 EUA; 2017 r. – 30 991 355 EUA; 2018 r. – 24 373 524 EUA; 2019 r. – 15 938 647 EUA. Łącznie instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, dla których proces inwestycyjny rozpoczął się najpóźniej 31 grudnia 2008 r., nie wydano 55 842 390 EUA. Pozostałe 84 165 202 EUA nie wydano instalacjom wytwarzającym energię elektryczną eksploatowanym najpóźniej 31 grudnia 2008 r.

okresu rozliczeniowego, jak również lista realizowanych przez operatorów inwestycji modernizacyjnych, których realizacja mogła być wykorzystana do zbilansowania z wartością bezpłatnych uprawnień do emisji zostały zatwierdzone przez Komisję Europejską na początku III okresu rozliczeniowego i nie mogły być w żaden sposób modyfikowane na późniejszym etapie. Oznaczało to zupełny brak elastyczności na zmieniające się warunki rynkowe oraz otoczenie regulacyjne. W trakcie ośmioletniego okresu rozliczeniowego, który zaczął się w roku 2013 zmianie podlegało wiele aspektów mających wpływ na decyzje inwestycyjne, w tym przede wszystkim zmiany w kosztach materiałów i usług budowlanych, zmiany w cenach paliw. Dodatkowo w trakcie trwania okresu rozliczeniowego podejmowane były decyzje w zakresie regulacji z obszaru polityki klimatyczno-energetycznej, które również miały wpływ na koszty i perspektywy funkcjonowania spółek energetycznych, które mogły wymuszać zmianę wcześniej podjętych decyzji inwestycyjnych. Do istotnych zmian w tym obszarze należy zaliczyć m.in.: ustanowienie celu redukcyjnego na rok 2030 i zmiany dyrektywy ETS, wprowadzenie tzw. Backloadingu a następnie Rezerwy Stabilizującej Rynek (ang. Market Stability Reserve-MSR), czyli mechanizmów ograniczających liczbę uprawnień do emisji na rynku. Dodatkowy wpływ na decyzje inwestycyjne mogły mieć wydarzenia o charakterze geopolitycznym, powodujące wzrost niepewności na rynkach surowcowych, jak np. aneksja Krymu przez Rosję. Brak inwestycji o odpowiedniej wartości powodował brak możliwości otrzymania odpowiedniej liczby uprawnień do emisji. Wobec braku możliwości zmian KPI w trakcie trwania okresu rozliczeniowego nie było możliwości ingerencji administracyjnej w zaakceptowaną przez Komisję Europejską listę inwestycji na potrzeby art. 10c dyrektywy ETS. Ministerstwo Środowiska nie mogło również ingerować w suwerenne- decyzje biznesowe firm oparte na bilansie zysków i strat, uwzględniającym ryzyka inwestycyjne.”.

(akta kontroli str. 1371-1383)

Były sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska⁴⁴ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2013-2014 zeznał m.in., że: „Art. 10c dyrektywy 2003/87/WE został ujęty w tej dyrektywie na wniosek Polski, a dokładnie na mój wniosek. Powodem tego zgłoszenia był fakt, że dyrektywa ETS była zaproponowana przez KE i uchwalana w dosyć ekspresowym tempie i na końcowym etapie prac na dyrektywą zwróciłem uwagę ekspertom KE i prezydencji francuskiej oraz pozostałym uczestnikom tych negocjacji, że mamy w Europie cały szereg inwestycji w ekoenergetyce, które rozpoczęły się przed tym jak pojawił się projekt dyrektywy. Tym samym mieliśmy operatorów instalacji, którzy rozpoczęli projekty inwestycyjne w określonym środowisku prawnym i ta dyrektywa zmieniała zasady gospodarowania już po podjęciu przez tych inwestorów decyzji o rozpoczęciu budowy i poniesieniu wydatków, a co jest ważne inwestorzy ci działali w zaufaniu do państwa. Dlatego w mojej opinii inwestorzy nie powinni być karani tylko dlatego że Parlament Europejski i Komisja Europejska zmieniają zasady funkcjonowania tych podmiotów wpływając bezpośrednio na ich sytuację ekonomiczną. [...] To czy operatorzy instalacji skorzystali z możliwości uzyskania bezpłatnych uprawnień lub spełnili warunki otrzymania tych uprawnień nie leży w zakresie odpowiedzialności organów państwowych, a w gestii tych podmiotów gospodarczych. [...] bardzo duża część nowych inwestycji, które mogły skorzystać z darmowych uprawnień, nie wydarzyła się w ogóle albo wydarzyła się w taki sposób, że nie mogły uzyskać darmowych uprawnień. Celem wydania darmowych uprawnień było zapewnienie aby inwestorzy, którzy rozpoczęli inwestycje przed wejściem w życie dyrektywy, nie zostali

⁴⁴ Dalej: „MŚ”.

poszkodowani wskutek zmian przepisów, a realizowane przez nich inwestycje umożliwiły operatorom instalacji obniżenie kosztów produkcji prądu w przyszłości.”.

(akta kontroli str. 430-439)

Podsekretarz stanu w MKiŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2019-2020 zeznał m.in., że: „...w mojej ocenie było kilka powodów, dla których ten system był nieefektywnym narzędziem wsparcia i ostatecznie zrezygnowaliśmy z tego systemu w następnym okresie rozliczeniowym. To narzędzie okazało się za mało elastyczne w praktyce. Pierwszy przykład – firmy musiały na początku okresu rozliczeniowego określić projekty inwestycyjne i nie mogły wykazywać tych projektów aktualizować po jego zatwierdzeniu. W praktyce po pewnym czasie, z różnych względów, inwestycje okazały się nieaktualne. Ponieważ nie było możliwości dokonania zmian w wykazie to po prostu bardzo dużo inwestycji było zaniechanych. Drugi z powodów moim zdaniem to taki, że zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej nie można było wspierać większości projektów OZE tym narzędziem, więc to też bardzo ograniczało możliwości wykorzystania tych środków na projekty, które akurat spółki energetyczne realizowały. W moim rozumieniu logika KE była taka, że jeżeli państwo członkowskie miało określony cel do osiągnięcia w zakresie rozwoju OZE to dopiero inwestycje powyżej tego celu mogły być rozliczane w ramach tego mechanizmu. To wynikało z zasad KE w sprawie kwestii pomocowych i konkurencyjności, tzn. nie można wspierać realizacji zadań, które należą do obowiązku danego podmiotu, ponieważ wówczas mogłoby nastąpić zakłócenie konkurencyjności na rynku.”.

(akta kontroli str. 440-453)

Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o wyłączeniu z rynku energii, które nie zostały wydane instalacji wytwarzającej energię elektryczną do roku rozpoczęcia eksploatacji, zostają sprzedane w drodze aukcji po zakończeniu roku, w którym powinny być zostać wydane tej instalacji, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia 2019 r.

Instalacjom, o których mowa w art. 27 ust. 3 ustawy o wyłączeniu z rynku energii nie wydano we wskazanym w tym przepisie terminie łącznie 55 842 390 uprawnień EUA. W Ministerstwie nie zapewniono sprzedaży w 2019 r. 42 390 uprawnień EUA, o których mowa w art. 27 ust. 3 ustawy o wyłączeniu z rynku energii, co było niezgodne z regulacją zawartą w tym przepisie, i skutkowało uszczupleniem w tym roku przychodów NFOŚiGW oraz FWRC (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 364-369, 378, 720-728, 809-820, 1365-1386, 1468-1480, 1531-1537, 1531-1537, 1559-1563, 2657-2660)

Zgodnie z obowiązującym do 5 czerwca 2023 r. brzmieniem art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE przynajmniej 50% dochodów uzyskanych ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji ogólnych, w tym wszystkie dochody ze sprzedaży na aukcji uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy 2003/87/WE, lub równowartość finansowa tych dochodów, powinny zostać wykorzystane na jeden lub większą liczbę następujących celów:

- redukcja emisji gazów cieplarnianych, w tym przez wkład na rzecz Globalnego Funduszu Efektywności Energetycznej oraz Energii Odnawialnej oraz na rzecz Funduszu Adaptacyjnego wprowadzonego w życie na konferencji w sprawie zmian klimatu w Poznaniu (COP14 i COP/MOP4), adaptacja do skutków zmian klimatu oraz finansowanie prac badawczo-rozwojowych oraz projektów demonstracyjnych w zakresie zmniejszenia emisji i adaptacji do zmian klimatu, w tym udział w inicjatywach realizowanych w ramach europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych i Europejskich Platform Technologicznych;

- rozwój energii ze źródeł odnawialnych w celu realizacji zobowiązania Unii dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych, jak również rozwój innych technologii przyczyniających się do przejścia do bezpiecznej i zrównoważonej gospodarki niskoemisyjnej oraz pomoc w realizacji zobowiązania Unii dotyczącego zwiększenia efektywności energetycznej do poziomu ustalonego w odpowiednich aktach ustawodawczych;
- środki mające na celu unikanie wylesiania oraz zwiększenie zalesiania i ponownego zalesiania w krajach rozwijających się, które ratyfikowały międzynarodowe porozumienie w sprawie zmian klimatu; środki mające na celu transfer technologii i ułatwienie adaptacji do niekorzystnych skutków zmian klimatu w tych krajach;
- pochłanianie CO₂ przez lasy w Unii;
- bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO₂, w szczególności pochodzącego z elektrowni opalanych stałym paliwem kopalnym oraz z szeregu sektorów i podsektorów przemysłu, również w krajach trzecich;
- zachęty do przestawiania się na niskie emisje i publiczne środki transportu;
- finansowanie badań i rozwoju w zakresie efektywności energetycznej oraz czystych technologii w sektorach objętych niniejszą dyrektywą;
- środki służące poprawieniu efektywności energetycznej, sieci ciepłowniczych i termomodernizacji budynków lub dostarczeniu wsparcia finansowego w celu uwzględnienia aspektów społecznych w przypadku gospodarstw domowych o niższych i średnich dochodach;
- pokrycie wydatków administracyjnych związanych z zarządzaniem EU ETS;
- finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu w mało odpornych państwach trzecich, w tym przystosowanie się do skutków zmiany klimatu;
- wspieranie nabywania umiejętności i poszukiwania nowych miejsc pracy przez pracowników, aby przyczynić się do sprawiedliwego przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, w szczególności w regionach, których najbardziej dotyczy transformacja miejsc pracy, w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi.

Jednocześnie prawodawca UE w ww. przepisie wskazał, że państwa członkowskie spełniają wymogi art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, jeżeli przyjmują i wprowadzają w życie politykę wsparcia podatkowego lub finansowego, w tym w szczególności w krajach rozwijających się, lub krajowe polityki regulacyjne wywierające wpływ na wsparcie finansowe, ustanowione dla celów określonych w akapicie pierwszym i które mają wartość odpowiadającą przynajmniej 50% dochodów uzyskanych ze sprzedaży na aukcji uprawnień, o których mowa w ust. 2, w tym wszystkich dochodów ze sprzedaży na aukcji, o których mowa w ust. 2 lit. b) i c). W swoich sprawozdaniach przedkładanych KE państwa członkowskie informują Komisję o wykorzystywaniu dochodów i o działaniach podjętych zgodnie z niniejszym ustępem.

W odniesieniu do uprawnień lotniczych prawodawca UE określił w art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE w brzmieniu obowiązującym do 5 czerwca 2023 r., że wszystkie dochody uzyskiwane ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień powinny być przeznaczane na cele określone w tym przepisie. Jednocześnie prawodawca UE wskazał, że dla spełnienia zobowiązań Unii podstawowe znaczenie ma przejrzystość

wykorzystania dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień na mocy dyrektywy 2003/87/WE.

Przygotowany w latach 2018-2019 w Ministerstwie projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw⁴⁵ dopuszczał możliwość rozliczania wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA poprzez stosowanie równowartości finansowej tych dochodów, co było niezgodne z art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE i stworzyło ryzyko nieprawidłowej implementacji ww. dyrektywy w tym zakresie. Ponadto projekt ten nie uwzględniał zmiany art. 50 ust. 1 ushue poprzez dodanie ust. 6a, o którym mowa w art. 49 ushue (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1559-1563, 2669-2673)

Minister nie podjął działań w celu zmiany treści art. 50 ust. 3 ushue poprzez dodanie w tym przepisie odwołania do art. 49 ust. 6a ushue (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2879-2881, 2901-2944)

Minister nie proponował w przygotowywanych w Ministerstwie projektach ustaw dotyczących zmiany ushue transpozycji do przepisów krajowych wymogów art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE w zakresie obowiązku zapewnienia wydatkowania wszystkich dochodów ze sprzedaży uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b-c dyrektywy 2003/87/WE, lub równowartości finansowej tych dochodów. W Ministerstwie nie posiadano danych o liczbie uprawnień do emisji przydzielonych przez KE do sprzedaży w Polsce w podziale na uprawnienia, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. a – c dyrektywy 2003/87/WE wraz z liczbą takich uprawnień sprzedanych i osiągniętymi z tego tytułu dochodami (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 723-728)

W sprawie sposobu wykorzystania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in., że „... w założeniach do ustawy przygotowanych przez Ministra Środowiska w roku 2012 przewidziano skierowanie całości wpływów z aukcji uprawnień do emisji do NFOŚiGW, jednak Rada Ministrów, po uwagach Ministra Finansów zdecydowała, że środki te będą stanowiły dochód budżetu państwa, z wyjątkami wprowadzonymi nowelizacjami przepisów w latach 2018 i 2019, zgodnie z którymi część środków przekazywanych jest na dedykowany cel...”.

(akta kontroli str. 1588-1594)

W 2012 r. w czasie prac nad projektem założeń do ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Minister Gospodarki rekomendował powołanie funduszu celowego, na rachunek którego powinny być przekazywane dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS w wysokości nie mniejszej niż 50% dochodów, w celu zapewnienia finansowania transformacji energetycznej do gospodarki niskoemisyjnej. Minister Finansów wnioskował o przekazywanie wszystkich dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS z III okresu rozliczeniowego do budżetu państwa w celu zapewnienia elastyczności wydatkowania tych środków, co ostatecznie zostało wdrożone do porządku prawnego. KSE przyjęło instrukcję dla przedstawiciela Polski na Radę ds. Środowiska 11 czerwca 2012 r., w której m.in. zapisano, że „Wszelka pomoc klimatyczna musi brać pod uwagę narodowe zasady budżetowe oraz utrzymanie zdrowych finansów publicznych [...]. W szczególności wykorzystywane instrumenty i sposób ich finansowania powinny pozostawać

⁴⁵ Projekt stanowił podstawę uchwalenia ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw Dz.U. z 2019 r. poz. 1501.

w wyłącznej gestii państw członkowskich. Polska zdecydowanie wyklucza w swoim przypadku możliwość znaczenia („earmarking”) środków ETS”. Tym samym w opinii Ministra Finansów propozycja Ministra Gospodarki w sprawie powołania funduszu celowego stała „w sprzeczności z ww. instrukcją i przekazem zewnętrznym prezentowanym przez Polskę w Unii Europejskiej i na forach UNFCCC.”.

Na etapie prac w 2012 r. nad założeniami do ww. ustawy ustalono, że na potrzeby sprawozdawczości podawane będą dane o wykorzystaniu równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA. Jednocześnie wskazano, że możliwość ta ma zastosowanie wyłącznie do uprawnień do emisji ogólnych.

(akta kontroli str. 1299-1364)

Zgodnie z §13 pkt 5 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DSA⁴⁶ do zadań Wydziału Zarządzania Emisjami Gazów Ciepłarnianych należało m.in. „opracowywanie i wdrażanie mechanizmów finansowych służących transformacji klimatycznej, związanych z systemem handlu uprawnieniami do emisji”.

W ramach realizacji tego zadania na poziomie krajowym wdrożony został system funkcjonowania Funduszu Modernizacyjnego. Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DSA „...Odpowiednie zapisy w tym zakresie zostały wprowadzone poprzez ustawę z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów ciepłarnianych oraz niektórych innych ustaw. Obecnie trwają prace nad ustawą dotyczącą Funduszu Transformacji Energetyki, który ma wspierać transformację energetyczną polskiej gospodarki i będzie zasilany środkami z aukcji uprawnień do emisji.”.

Fundusz Modernizacyjny nie był finansowany przez Polskę środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Fundusz ten nie został też zasilony niewydanymi przedsiębiorstwom energetycznym uprawnieniami, o których mowa w art. 10c dyrektywy 2003/87/WE. Tym samym przedsięwzięcia finansowane przez Fundusz Modernizacyjny nie były objęte przedmiotową kontrolą. Realizacja zadań na potrzeby wdrożenia Funduszu Transformacji Energetyki została opisana w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 1538-1555, 1596-1598, 1670-1671)

Po kontroli P/15/021 „Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego” NIK wniosła, w wystąpieniu skierowanym do ministra⁴⁷, o wypracowanie strategii wykorzystania środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji – określającej główne cele oraz szczegółowe zasady podziału tych środków.

W okresie objętym kontrolą nie podjęto działań w zakresie realizacji ww. wniosku w odniesieniu do III okresu rozliczeniowego.

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że strategia, o której mowa w ww. wniosku NIK, nie została opracowana dla III okresu rozliczeniowego, ponieważ wniosek został sformułowany w 2016 r., a więc na 4 lata przed jego zakończeniem. Ponadto w tym czasie trwały na forum UE prace nad zmianą dyrektywy ETS w związku z realizacją celu redukcyjnego UE na rok 2030, która weszła w życie 8 kwietnia 2018 roku. Uznano za istotne odniesienie się do średniookresowych i długookresowych działań dla realizacji celu na rok 2030 bazując na doświadczeniach z III okresu rozliczeniowego niż tworzenie krótkoterminowej strategii.

(akta kontroli str.1371-1383)

⁴⁶ Znak: DSP.DZ2.010.1.2022.MS z 1 lipca 2022 r.

⁴⁷ Znak: KGP.410.008.01.2015.

Na potrzeby wypracowania mechanizmów korzystania ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS w latach 2021-2030 powołana została międzyresortowa grupa robocza. W zakresie podziału puli aukcyjnej przypadającej Polsce w IV okresie rozliczeniowym rekomendowano m.in.: zrezygnowanie z derogacji dla energetyki, sprzedaż całej puli aukcyjnej dostępnej dla Polski na aukcjach i przeznaczenie dochodów ze sprzedaży około 275 mln uprawnień EU ETS na zasilenie krajowego funduszu celowego na modernizację sektora energetycznego, za który odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw energii. Rekomendowano także sprzedaż w latach 2020-2021 na aukcjach uprawnień do emisji niewykorzystanych derogacji dla energetyki, tj. w ramach art. 10c dyrektywy 2003/87/WE. Środki te rekomendowano przeznaczyć na dochody budżetu państwa, w tym środki ze sprzedaży około 30 mln uprawnień EU ETS na przedsięwzięcia w sektorze energetycznym, w tym m.in. na: energetykę jądrową, modernizację jednostek wytwórczych w sektorze energetycznym, rozwój sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, w tym ciepłowniczych, poprawę efektywności energetycznej, w tym w budownictwie, OZE wraz z infrastrukturą towarzyszącą, ograniczanie emisji z transportu, w tym elektromobilność, magazynowanie energii, rozwój wykorzystania paliw wodorowych, zwiększenie połączeń międzysystemowych między państwami UE, wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla.

W pracach nad rekomendacjami co do sposobu wydatkowania w latach 2021-2030 środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS brano pod uwagę rozwiązania, które planowały wprowadzić inne państwa członkowskie UE. Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DSA „...w szczególności w zakresie skorzystania z art. 10c dyrektywy ETS oraz sposobu wykorzystania Funduszu Modernizacyjnego przez część państw np. Czechy, Słowacja, Rumunia zdecydowała się zwiększyć swoją pulę w Funduszu Modernizacyjnym poprzez zasilenie go dodatkowymi uprawnieniami z własnej puli aukcyjnej.”.

(akta kontroli str. 1545-1555)

W dokumencie pn. „System EU ETS po 2020 r. - rekomendacje” przyjętym przez Radę Ministrów 30 lipca 2019 r. przewidziano m.in. utworzenie krajowego funduszu celowego zasilanego 40% wpływów z aukcji uprawnień do emisji, który miałby finansować inwestycje w obszarach wymienionych w przedmiotowych rekomendacjach.

(akta kontroli str. 1110-1364)

Do dnia zakończenia kontroli ww. rekomendacje w zakresie wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS nie zostały wdrożone, bowiem nie zakończony został proces legislacyjny nad projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw⁴⁸.

(akta kontroli str. 1588-1665)

Minister przekazał w latach 2013-2023 (do 30 maja 2023 r.) uzyskane dochody ze sprzedaży uprawnień EUA oraz EUAA w wysokości:

- 59 262 550,1 tys. zł, tj. 63,32% łącznych dochodów, na rachunek dochodów budżetu państwa⁴⁹;

⁴⁸ Stan na 12 czerwca 2023 r.

⁴⁹ Na podstawie art. 37 ust. 4 i 5 ustawy z 2011 r. w przypadku sprzedaży uprawnień EUA z II okresu rozliczeniowego, na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy w przypadku uprawnień sprzedawanych na giełdzie EEX od 15 czerwca 2015 r.; na podstawie przepisów dyrektywy 2003/87/WE oraz rozporządzenia aukcyjnego w przypadku uprawnień sprzedawanych na giełdzie EEX do 15 czerwca 2015 r.

- 14 049 525,9 tys. zł, tj. 15,01% łącznych dochodów, na rachunek Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny⁵⁰;
- 9 027 445,4 tys. zł, tj. 9,64% łącznych dochodów, na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁵¹;
- 10 039 241,4 tys. zł, tj. 10,73% łącznych dochodów, na rachunek Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji⁵²;
- 1 156 381,5 tys. zł, tj. 1,24% łącznych dochodów⁵³, na rachunek subkonta Rachunku klimatycznego⁵⁴ prowadzonego dla NFOŚiGW na finansowanie zadań z obszarów, o których mowa art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji⁵⁵;
- 40 000,0 tys. zł, tj. 0,04% łącznych dochodów, na rachunek NFOŚiGW na finansowanie działalności KOBIZE⁵⁶;
- 18 000,0 tys. zł, tj. 0,02% łącznych dochodów, na rachunek NFOŚiGW na pokrycie wydatków administracyjnych na wykonywanie przez NFOŚiGW zadań Operatora Funduszu Modernizacyjnego⁵⁷.

Minister przygotował projekty ustaw, na podstawie których do krajowego porządku prawnego wprowadzono art. 49 ust. 2e, ust. 2f i ust. 2g ushue.

Minister nie zgłaszał uwag co do celowości przekazywania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na fundusze, o których mowa w art. 49 ust. 2a pkt 2 ushue, art. 49 ust. 2c oraz art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu na potrzeby zamrożenia cen energii elektrycznej i nośników energii oraz wypłaty dodatków i rekompensat, w tym pośrednich kosztów emisji w związku z wzrostem na rynku cen energii elektrycznej i nośników energii.

Ponadto minister przygotował projekt ustawy o dodatku osłonowym⁵⁸. Dodatek osłonowy, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym⁵⁹, został wprowadzony zgodnie z propozycją ministra w celu minimalizowania skutków wzrostu cen gazu i energii elektrycznej, a finansowany

⁵⁰ W 2019 r. na podstawie art. 49 ust. 2a pkt 2 ushue; w 2022 r. na podstawie art. 15 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz.U. poz. 202, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem do Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny przekazuje się w roku 2022 w pierwszym półroczu 40% i w drugim półroczu 70% środków uzyskanych ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w art. 49 ust. 1 ushue, ale nie więcej niż 9 424 000,0 tys. zł.

⁵¹ Na podstawie art. 49 ust. 2e ushue.

⁵² Na podstawie art. 49 ust. 2c ushue.

⁵³ Na podstawie art. 49 ust. 2a pkt 1 ushue.

⁵⁴ Konto utworzone na podstawie ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2538, ze zm) oraz ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę – Prawo ochrony środowiska, ustawę o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, ustawę o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (Dz.U. poz. 412).

⁵⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 673, ze zm. – dalej: „usze”.

⁵⁶ Na podstawie art. 49 ust. 2b ushue.

⁵⁷ Na podstawie art. 49 ust. 2d ushue.

⁵⁸ Druk 1820.

⁵⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 169, ze zm.

zgodnie z propozycją ministra z budżetu państwa, w tym ze środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS. W uzasadnieniu do projektu ustawy o dodatku osłonowym minister wskazał m.in., że „...w projekcie ustawy przewidziany został maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na dodatek osłonowy na rok 2022. Wyniesie on 4,1 mld złotych. Środki przeznaczone na wypłatę dodatku osłonowego pochodzą z budżetu państwa, w tym w szczególności ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, [...] pomniejszając przychody Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji oraz planowanego do utworzenia, zgodnie z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (UA7), Funduszu Transformacji Energetycznej...”. Wyżej wymienione działania ministra przyczyniły się do nowelizacji art. 49 ust. 2c ustawy w zakresie dodatku osłonowego.

17 stycznia 2023 r. został skierowany do Sejmu, przygotowany przez ministra, projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw⁶⁰. Na podstawie art. 7 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw⁶¹ znowelizowany został art. 16 ustawy o dodatku osłonowym poprzez określenie m.in. limitu wypłat w 2023 r. na poziomie 500 000,0 tys. zł.

W sprawie możliwości przekazania w 2023 r. wszystkich środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz procedowania projektu ustawy o powołaniu Funduszu Transformacji Energetyki Minister Klimatu i Środowiska zeznała m.in.: „...W 2023 r. wszystkie środki ze sprzedaży EU ETS mogą być przekazane na Fundusz Przeciwdziałania COVID -19, ale nie muszą. Takiego planu nie ma biorąc pod uwagę zapisy OSR [...] W obecnym stanie prawnym może być przekazane 200 zł lub całość środków...”.

(akta kontroli str. 454-473)

Podjęte przez Ministra Klimatu i Środowiska działania skutkowały tym, że dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS w 2022 r., pierwotnie przekazane do budżetu państwa, w tym na ww. dodatki osłonowe zostały zwrócone ministrowi i przekazane ostatecznie przez ministra na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Biorąc pod uwagę możliwość przekazania wszystkich środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w 2023 r., zgodnie z inicjatywą ministra, istnieje w ocenie NIK poważne ryzyko braku możliwości wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na potrzeby transformacji energetycznej również w 2023 r. analogicznie jak w 2022 r.

W okresie od 1 stycznia do 30 maja 2023 r. Rada Ministrów nie wystąpiła do ministra o przekazanie całości lub części środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 999, 1437-1441, 1456-1463, 1538-1544, 2662, 2699)

Wyłącznie środki uzyskane ze sprzedaży uprawnień EU ETS, przekazane przez ministra na rachunki NFOŚiGW, tj. w wysokości 1,30% łącznych dochodów, były wprost przeznaczone i wydatkowane na konkretne cele związane z redukcją emisji gazów cieplarnianych lub zarządzaniem tymi emisjami. Pozostałe środki były przekazywane do budżetu państwa bez możliwości jednoznacznego powiązania dochodów budżetu z tego tytułu z wydatkami budżetowymi (63,32% łącznych

⁶⁰ Druk 2950.

⁶¹ Dz.U. poz. 295.

dochodów) lub na rachunki funduszy pozabudżetowych, celem zapewnienia minimalizacji ryzyka ucieczki emisji, stabilizacji cen energii elektrycznej lub redukcji negatywnego wpływu wysokich cen nośników energii na odbiorców indywidualnych lub podmioty wrażliwe poprzez wypłatę im dodatków lub rekompensat dla m.in. gospodarstw domowych, podmiotów wrażliwych lub przedsiębiorstw energetycznych (35,38% łącznych dochodów).

Środki przekazywane na rachunek Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny przeznaczone były w 2019 r. oraz w 2022 r. na potrzeby finansowania wypłat, odpowiednio sprzedawcom energii⁶² oraz sprzedawcom gazu⁶³, rekompensat z tytułu skutków zamrożenia cen energii elektrycznej oraz gazu.

W związku z wysokimi cenami nośników energii, w tym węgla i gazu, środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazywane były w 2022 r. na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw⁶⁴, na:

- rekompensaty dla przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesję i wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania ciepła m.in. ze źródeł opalanych gazem, olejem opałowym czy węglem, jak i wytwórców ciepła niemających obowiązku posiadania koncesji na wytwarzanie ciepła, które dostarczane jest do odbiorców końcowych ciepła z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe lub użyteczności publicznej;
- dodatki dla gospodarstw domowych w przypadku gdy: 1) głównym źródłem ciepła jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia albo piec kaflowy, zasilane peletem drzewnym lub drewnem kawałkowym lub innym rodzajem biomasy; 2) głównym źródłem ciepła jest kocioł gazowy zasilany skroplonym gazem LPG lub kocioł olejowy;
- dodatki dla podmiotów wrażliwych, które ponoszą koszty zakupu węgla kamiennego, brykietu lub peletu zawierających co najmniej 85% węgla kamiennego, peletu drzewnego albo innego rodzaju biomasy, gazu skroplonego LPG albo oleju opałowego, wykorzystywanych na cele ogrzewania, w związku z wykonywaniem przez te podmioty ich podstawowej działalności.

Minister Klimatu i Środowiska nie posiadała danych o sposobie wykorzystania przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Wyjaśniła, że operatorem ww. funduszu jest Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), który przedkłada dane i sprawozdania Prezesowi Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 1514-1527)

Dyrektor Departamentu Funduszy Transportu i Wsparcia BGK oświadczył, że BGK nie przekaze kontrolerowi NIK danych dotyczących wypłat z rachunków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, bez zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy bankowej w oparciu o pismo Prezesa NIK, bowiem dane te w opinii banku są objęte tajemnicą bankową. W pisemnym oświadczeniu wskazał m.in., że: [...] Przepisy prawa bankowego nie różnicują zakresu zachowania tajemnicy bankowej przez

⁶² Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (druk 3112, autopoprawka 3112-A; projekt złożony w grudniu 2018 r.).

⁶³ Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu, druk 1902, projekt złożony w styczniu 2022 r.)

⁶⁴ Dz.U. poz. 1967, ze zm.

pryzmat tego czy posiadaczem danego rachunku bankowego jest podmiot będący organem administracji publicznej. Podkreślenia wymaga też to, że zgodnie z art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, wypłaty ze środków funduszu są dokonywane na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionych przez niego osób. Tak więc to dysponenci, w tym Minister Klimatu i Środowiska oraz podmioty zaangażowane w proces dystrybucji środków funduszu, mają wiedzę co do sposobu rozdysponowania środków funduszu w zakresie objętym przedmiotowym zapytaniem. Bank nie posiada informacji o wysokości środków przekazanych przez wojewodów, odpowiedzialnych zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, za dystrybucję tych środków na finansowanie rekompensat, wyrównań oraz dodatków dla gospodarstw domowych i podmiotów wrażliwych określonych w ww. ustawie...”.

(akta kontroli str. 1568-1572, 2602-2610)

Z kolei Prezes Rady Ministrów wyjaśnił⁶⁵, że:

- Minister Klimatu i Środowiska sprawuje nadzór nad wydatkowaniem środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przeznaczonych na wypłaty i obsługę rekompensat, wyrównań oraz dodatków przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw w myśl art. 62 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw;
- BGK na podstawie porozumienia zawartego z Ministrem Klimatu i Środowiska oraz planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 prowadzi odrębny rachunek pomocniczy dla zadania pod nazwą: „Sfinansowanie mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw”, które obejmuje finansowanie zarówno rekompensat, jak i dodatków dla gospodarstw domowych i podmiotów wrażliwych określonych w ww. ustawie. Dalsza dystrybucja środków realizowana była przez Ministra Klimatu i Środowiska na rzecz wojewodów;
- zadanie pn. „Sfinansowanie mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw” zostało wprowadzone do planu Funduszu na podstawie wniosku złożonego przez Ministra Klimatu i Środowiska;
- pierwsze zasilenie ww. rachunku pomocniczego będącego w dyspozycji Ministra Klimatu i Środowiska w kwocie 4 507 897,6 tys. zł nastąpiło 28 października 2022 r. na podstawie dyspozycji nr 48/2022 z 26 października 2022 r. W dniu 30 stycznia 2023 r. na podstawie dyspozycji nr 5/2023 z 27 stycznia 2023 r. BGK na ww. rachunek pomocniczy 719 678,6 tys. zł;
- wypłaty z rachunku pomocniczego były realizowane przez Ministra Klimatu i Środowiska na rzecz poszczególnych wojewodów, odpowiedzialnych – zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach

⁶⁵ Pismo znak DIR.WA.1740.1.2023 z 9 maja 2023 r.

w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw – za dalszą dystrybucję środków;

- w 2022 r. oraz I kwartale 2023 r. wykorzystano 3 360 137,0 tys. zł⁶⁶ na realizację zadania pn. „Sfinansowanie mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw”, tj. 37,2% równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych w 2022 r. do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19;

W sprawie objęcia tajemnicą bankową informacji o wykorzystaniu przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 środków otrzymanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS, tj. środków publicznych, Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że BGK jako bank zapewniający obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, analogicznie jak inne banki w Polsce, zobowiązany jest do przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe⁶⁷, a dostęp kontrolerów NIK do ww. danych następuje po zwolnieniu pracowników banku z obowiązku zachowania tajemnicy bankowej przez Prezesa NIK. Jednocześnie Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁸ dotyczącego jawności gospodarowania finansami publicznymi nie stosuje się do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów.

(akta kontroli str. 2695-2708)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła, że „...BGK jest jedynie operatorem dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, jawność wszelkich operacji przeprowadzanych na rachunkach w tymże banku zapewniona jest poprzez możliwość weryfikacji tych operacji na poziomie odpowiednich dysponentów”. Pomimo że Minister Klimatu i Środowiska była dysponentem ww. rachunku pomocniczego⁶⁹, nie wyjaśniła jednak ile środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS lub środków Funduszu Przeciwdziałania COVID 19 wydatkowano w latach 2022 i 2023 (do dnia udzielenia wyjaśnień) na poszczególne zadania wymienione w art. 65 ust. 5 pkt 7 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, tj.

- na wypłaty i obsługę rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, oraz wyrównań, o których mowa w art. 12a ust. 1 i art. 12c tej ustawy;
- dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła;

⁶⁶ Z tego w 2022 r. - 3 215 315,8 tys. zł oraz w I kwartale 2023 r. – 144 821,2 tys. zł.

⁶⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2324, ze zm.

⁶⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

⁶⁹ Z którego finansowane były ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zadania polegające na wypłaty i obsługę rekompensat, wyrównań oraz dodatków przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw.

- dodatków dla niektórych podmiotów niebędących gospodarstwami domowymi z tytułu wykorzystania niektórych źródeł ciepła, o których mowa w art. 1 tej ustawy.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła jedynie, że wydatkowano środki w wysokości wskazanej w przekazanym w trakcie kontroli pomocniczym zestawieniu obrotów i sald⁷⁰. Jednak na podstawie tego zestawienia nie można było ustalić poziomu wykorzystania środków z podziałem na ww. zadania. Ponadto łączna kwota wykorzystanych środków z rachunku pomocniczego wykazana przez Minister Klimatu i Środowiska w zestawieniu obrotów i sald dotyczyła wyłącznie 2022 r. i nawet w tym zakresie była niezgodna z danymi przekazanymi przez Prezesa Rady Ministrów. W udzielanych wyjaśnieniach Minister Klimatu i Środowiska nie odniosła się do rozbieżności pomiędzy danymi będącymi w jej posiadaniu a danymi przekazanymi na potrzeby kontroli przez Prezesa Rady Ministrów⁷¹.

(akta kontroli str. 2882-2944)

Środki przekazywane na rachunek Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji były, zgodnie z ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych⁷², przeznaczane na wypłatę rekompensat pośrednich kosztów emisji podmiotom narażonym na zjawisko ucieczki emisji. Celem wdrożenia systemu rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych w Polsce (będącego jednocześnie systemem pomocy publicznej) było przeciwdziałanie temu zjawisku poprzez poprawę warunków konkurencyjnych dla krajowego przemysłu energochłonnego i zapobieganie przenoszenia produkcji do krajów trzecich.

(akta kontroli str. 2661-2662)

Minister nie ustalił i nie wdrożył mechanizmów monitorowania w trakcie danego roku budżetowego wykorzystania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS, w tym na cele zgodne z art. 49 ust. 6, 6a i 7 ustawy (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1502-1509, 1588-1665)

W sprawie wydatkowania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele wskazane w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in., że „...należy zaznaczyć, że w art. 10 ust. 3 dyrektywy ETS użyto następującego sformułowania: „Przynajmniej 50% dochodów uzyskanych ze sprzedaży na aukcji uprawnień (...), lub równowartość finansowa tych dochodów, powinny zostać wykorzystane na jeden lub większą ilość następujących celów...”. Taki kształt zapisów nie wprowadza obowiązku wydatkowania środków uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji, a jedynie (poprzez użycie słowa „powinny”) zalecenie wydatkowania części uzyskanej kwoty na określone w dyrektywie cele. Dodatkowo

⁷⁰ Zestawienie obrotów i sald dla konta 240-47-[...], okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., źródło finansowania: PB.1.03 – zestawienie obrotów i sald syntetycznych kont rozrachunkowych za 2022 r. w zakresie operacji gospodarczych dotyczących wykorzystania środków Funduszu Przeciwdziałania Covid-19, przekazanych z rachunku pomocniczego na zadanie „Sfinansowanie mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw”.

⁷¹ Różnica pomiędzy danymi przekazanymi przez Prezesa Rady Ministrów a Minister Klimatu i Środowiska wynosiła odpowiednio: (-)3,4 tys. zł dla środków wykorzystanych w 2022 r. na finansowanie zadania pod nazwą: „Sfinansowanie mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw” oraz (-)660,0 tys. zł dla środków przekazanych z rachunku głównego BGK na rachunek pomocniczy, której dysponentem była Minister Klimatu i Środowiska.

⁷² Dz.U. z 2023 poz. 296.

zapis ten nie odnosi się do wydatkowania bezpośrednio środków będących wpływami z aukcji, a odnosi się do wydatkowania równowartości finansowej tych środków, co zostawia państwu członkowskiemu elastyczność budżetową i możliwość doboru odpowiednich środków wsparcia. Jest to o tyle istotne, że budżet państwa nie jest jedynym kanałem dystrybucji (wydatkowania) środków, a równowartość nakładów może być odzwierciedlona nie tylko w formie wydatków, ale i ubytku dochodów wynikających ze stosowania różnych polityk regulacyjnych wspierających transformację klimatyczną (np. ulgi podatkowe), co jest zgodne z zapisami dyrektywy, w której wyraźnie podkreślono, że uważa się, że państwa członkowskie spełniają wymogi przepisów jeżeli przyjmują i wprowadzają w życie politykę wsparcia podatkowego lub finansowego. Dodatkowo, takie podejście jest zgodne z zasadą jednolitości materialnej budżetu zgodnie z którą nie łączy się danych dochodów z konkretnymi wydatkami. Co do zasady w budżecie są określone wpływy oraz wydatki, jednak te dwie kategorie nie są ze sobą połączone celowościowo. Oznacza to, że środki nie są znaczone, czyli że wpływ z jakiegoś tytułu nie jest połączony z konkretnym wydatkiem.”.

(akta kontroli str.1588-1594)

Podsekretarz stanu w MKiŚ zatwierdzający sprawozdania za lata 2019-2020 zeznał m.in., że „...W dyrektywie nie ma takiego obowiązku funkcji dodatkowości. Niezależnie od tego jakie są zasady budżetowe, dokąd trafiają środki finansowe uzyskane ze sprzedaży EU ETS, państwo członkowskie może wykazać w sprawozdaniu dowolne środki wydatkowane na cele zgodne z dyrektywą. Środki uzyskiwane ze sprzedaży nie muszą być wydatkowane na cele zgodne z dyrektywą, nie muszą być znaczone, państwo członkowskie zobowiązane jest do raportowania wykorzystania co najmniej 50% środków na cele zgodne z celami w art. 10 ust. 3 dyrektywy...”.

(akta kontroli str. 440-453)

Do końca 2022 r. rzeczywiste łączne potrzeby Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, FWRC oraz FRPKE w zakresie finansowania zadań, na które ww. fundusze otrzymały środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS, były aż o 12,18 mld zł mniejsze niż wartość dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazana im przez ministra.

(akta kontroli str. 1514-1527, 2695-2708, 2882-2891, 2901-2944, 2952-2955)

Minister nie podjął działań na potrzeby zabezpieczenia interesu budżetu państwa w zakresie wprowadzenia do porządku prawnego wymogu zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych do funduszy pozabudżetowych oraz warunkowości transferów ww. środków na rachunki tych funduszy w zależności od osiąganego przez nie poziomu finansowania zadań ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2946-2951)

Na potrzeby sporządzenia sprawozdań do KE minister corocznie występował m.in. do NFOŚiGW, wfośigw oraz Ministra Finansów o przekazanie informacji o wydatkowaniu środków na cele wskazane w art. 10 ust. 3 dyrektywy EU ETS.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in., że „...podejście zostało wypracowane na początku III okresu rozliczeniowego EU ETS w wyniku roboczych dyskusji z przedstawicielami zainteresowanych instytucji i w ramach trwania okresu dokonywane były ewentualnie niewielkie korekty w przyjętym sposobie postępowania wynikające ze zmian ustawowych. W ramach wypracowanej praktyki raportowane są środki wyłącznie krajowe (bez środków europejskich), przekazane w formie dotacji (bez pożyczek), jak również efekty polityk regulacyjnych. Informacje przekazywane

przez MRiT dotyczą wydatkowanych środków w ramach Funduszu Rekompensat Kosztów Pośrednich Emisji, natomiast dane z MSZ odnoszą się do międzynarodowej pomocy rozwojowej na cele klimatyczne. ...”.

(akta kontroli str. 1588-1594)

W odpowiedzi minister otrzymał w okresie objętym kontrolą informacje o wydatkowaniu 179 026 578,1 tys. zł⁷³ na cele wskazane przez niego w ramach 9 116 przedsięwzięć⁷⁴, z czego tylko 1,3% były to wydatki bezpośrednio ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS⁷⁵.

(akta kontroli str. 348-369, 1886-1902, 1905, 2663)

Sprawozdania do KE były, zgodnie z wymogiem art. 50 ust. 1 ush, corocznie sporządzane przez ministra w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

Sprawozdania składane były do KE elektronicznie przy zastosowaniu wymaganego przez KE formatu i były one publicznie dostępne pod poniższymi linkami: http://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/mmr/art17_auctioning/ oraz <https://reportnet.europa.eu/public/country/PL>.

Minister w przypadku wszystkich sprawozdań do KE o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS w latach 2015-2021, nie przedłożył ich do akceptacji Rady Ministrów przed ich wysłaniem do KE, pomimo że taki obowiązek wynikał z art. 50 ust. 2 ush (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 392-404, 413-473, 1588-1594, 1661-1665, 1935-1949)

W sprawozdaniach do KE za lata 2013-2021 wykazano łącznie 1 090 przedsięwzięć, w ramach których raportowano wydatkowanie 30 355 892,3 tys. zł, co według przeliczeń Ministerstwa stanowiło równowartość 6 846 906,5 tys. euro⁷⁶. Przedsięwzięcia te nie obejmowały żadnych działań w ramach współpracy międzynarodowej.

W trakcie sporządzania sprawozdań do KE z wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS kierowano się w Ministerstwie intencją wykazania w tych

⁷³ Ministerstwo Finansów - 32 na kwotę 36 219 927,0 tys. zł; Ministerstwo Rozwoju i Technologii – 1 na kwotę 815 670,0 tys. zł; Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii - 1 na kwotę 340 881,9 tys. zł; NFOŚiGW – 2 625 na kwotę 9 936 593,3 tys. zł; WFOŚiGW w Zielonej Górze - 30 na kwotę 50 206 tys. zł; WFOŚiGW w Białymstoku - 87 na kwotę 1 18 727,8 tys. zł; WFOŚiGW w Gdańsku - 459 na kwotę 230 675 tys. zł; WFOŚiGW w Katowicach - 761 na kwotę 8 599 275,2 tys. zł; WFOŚiGW w Kielcach - 79 na kwotę 444 239,4 tys. zł; WFOŚiGW w Krakowie - 366 na kwotę 13 838 130,5 tys. zł; WFOŚiGW w Lublinie - 318 na kwotę 447 854,3 tys. zł; WFOŚiGW w Łodzi - 360 na kwotę 14 888 037,7 tys. zł; WFOŚiGW w Olsztynie - 420 na kwotę 477 177,6 tys. zł; WFOŚiGW w Opolu - 597 na kwotę 723 146,9 tys. zł; WFOŚiGW w Poznaniu - 151 na kwotę 3 014 461 tys. zł; WFOŚiGW w Rzeszowie - 541 na kwotę 1 919 240,5 tys. zł; WFOŚiGW w Szczecinie - 330 na kwotę 72 791 371 tys. zł; WFOŚiGW w Toruniu - 63 na kwotę 2 251 832,7 tys. zł; WFOŚiGW w Warszawie – 1 689 na kwotę 7 408 297,3 tys. zł; WFOŚiGW we Wrocławiu - 206 na kwotę 4 510 833 tys. zł;

⁷⁴ Przedsięwzięcie rozumiane jako: zadanie, program priorytetowy, projekt, działanie.

⁷⁵ Wydatkowane przez NFOŚiGW, a otrzymane na podstawie art. 49 ust. 2a pkt 1 oraz art. 49 ust. 2b i 2d ush oraz wydatkowane przez FRPKE na podstawie art. 49 ust. 2c ush.

⁷⁶ Z tego: w 2013 r. – 305 przedsięwzięć na kwotę 540 123,0 tys. zł (128 681,0 tys. euro); w 2014 r. – 25 przedsięwzięć na kwotę 163 322,0 tys. zł (39 027,0 tys. euro); w 2015 r. – 61 przedsięwzięć na kwotę 286 672,0 tys. zł (68 518,0 tys. euro); w 2016 r. – 310 przedsięwzięć na kwotę 297 025,0 tys. zł (68 087,0 tys. euro); w 2017 r. – 85 przedsięwzięć na kwotę 1 236 315,0 tys. zł (290 378,0 tys. euro); w 2018 r. – 154 przedsięwzięcia na kwotę 2 599 693,0 tys. zł (609 927,0 tys. euro); w 2019 r. – 20 przedsięwzięć na kwotę 5 512 522,0 tys. zł (1 282 578,0 tys. euro); w 2020 r. – 30 przedsięwzięć na kwotę 6 972 519,7 tys. zł (1 568 691,4 tys. euro); w 2021 r. – 100 przedsięwzięć na kwotę 12 747 700,6 tys. zł (2 791 019,1 tys. euro).

sprawozdaniach wyłącznie minimalnego poziomu wykorzystania dochodów wymaganego przez prawodawcę UE w odniesieniu do uprawnień EUA, tj. w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, wykorzystując możliwość prezentacji danych wyrażonych jako równowartość finansową uzyskanych dochodów. Praktyka ta była stosowana od 2014 r.⁷⁷, przy czym w latach 2013-2018 całość środków trafiała do budżetu państwa i nie było możliwości wykazania wykorzystania samych dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS ze względu na zasadę jedności budżetu.

(akta kontroli str. 392-404, 413-473, 1584-1665, 1866-1868, 1999-2009, 2664-2668)

W konsekwencji w sprawozdaniach do KE tylko 7,7% wykazanych wydatków było bezpośrednio pokrytych z dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS⁷⁸. Pozostałe zgłoszone do KE przedsięwzięcia były finansowane ze środków:

- pozabudżetowych środków własnych wfośigw oraz NFOŚiGW (14,73%);
- budżetowych (32,46%), w tym uwzględniając uszczuplenie dochodów budżetu państwa ze względu na stosowanie polityk wsparcia podatkowego lub finansowego oraz polityk regulacyjnych wywierających wpływ na wsparcie finansowe działań wymienionych w art. 49 ust. 6 ushue, tj. m.in. zwolnienie z akcyzy, obniżenie stawki VAT, z tym, że nie wykazywano w nich wprowadzonej od 2019 r. podatkowej ulgi termomodernizacyjnej;
- własnych przedsiębiorstw energetycznych; odbiorców końcowych, niebędących odbiorcami przemysłowymi, a będących członkami giełdy towarowej; odbiorców przemysłowych oraz towarowych domów maklerskich lub domów maklerskich wydatkowanych na zakup zielonych certyfikatów (świadczeń pochodzenia, o których mowa w art. 52 ust. 1 ustawy OZE (45,11%)).

Badaniem szczegółowym pod kątem zasadności ujmowania przedsięwzięć z punktu widzenia realizacji celów, o których mowa w art. 49 ust. 6, 6a i 7 ushue, objęto 68 pozycji ze sprawozdań do KE za lata 2013-2021 w przypadku których sprawozdawano wykorzystanie 21 254 319,2 tys. zł⁷⁹. Nie stwierdzono nieprawidłowości w przypadku 65 pozycji. W przypadku 3 pozycji dot. wydatkowania środków przez FRPKE stwierdzono, że cel przeznaczenia środków nie był zgodny z celami art. 3d ust. 4 oraz 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE. W związku z tym minister w sprawozdaniach za 2020 r. oraz 2021 r. przekazanych do KE nie wykazał wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA lub ich równowartości na cele wskazane w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE oraz art. 49 ust. 6 i 7 ushue na poziomie przynajmniej 50% tych dochodów lub ich równowartości finansowej, co było niezgodne z art. 50 ust. 1 ushue oraz art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999, w związku z częścią 3 załącznika VIII do tego rozporządzenia (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

⁷⁷ Kiedy sporządzane było pierwsze sprawozdane w III okresie rozliczeniowym.

⁷⁸ Wydatkowane przez NFOŚiGW, a otrzymane na podstawie art. 49 ust. 2a pkt 1 oraz art. 49 ust. 2b i 2d ushue oraz wydatkowane przez FRPKE na podstawie art. 49 ust. 2c ushue. Poziom wykorzystania środków ustalono na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli P/22/042 w NFOŚiGW oraz Ministerstwie Rozwoju i Technologii.

⁷⁹ W przypadku sprawozdania do KE za: 2013 r. - 12 pozycji na kwotę 4 301,0 tys. zł; 2014 r. - 2 pozycje na kwotę 22 279,0 tys. zł; 2015 r. - 11 pozycji na kwotę 17 878,0 tys. zł; 2016 r. - 16 pozycji na kwotę 7 868,0 tys. zł; 2017 r. - 9 pozycji na kwotę 15 378,0 tys. zł; 2018 r. - 5 pozycji na kwotę 1 189 156,0 tys. zł; 2019 r. - 1 pozycja na kwotę 4 631 026,0 tys. zł; 2020 r. - 3 pozycji na kwotę 5 380 719,7 tys. zł; 2021 r. - 9 pozycji na kwotę 9 985 713,5 tys. zł.

W sprawie zasadności ujmowania w sprawozdaniach do KE danych o środkach wydatkowanych przez podmioty gospodarcze na zakup zielonych certyfikatów zastępca dyrektora DSA wyjaśnił, że „W tym przypadku mamy właśnie do czynienia z funkcjonowaniem krajowej polityki regulacyjnej, wspierającej producentów OZE w ramach tzw. systemu zielonych certyfikatów. Ustawa o OZE (regulacja krajowa) tworzy system, w ramach którego środki finansowe pobierane od odbiorców końcowych energii elektrycznej przekazywane są następnie poprzez zielone certyfikaty do producentów OZE korzystających z tego systemu wsparcia. Wartość tych środków, wyliczona w sposób przesłany w piśmie do MKiŚ, stanowi wsparcie jakie w wyniku wprowadzenia tej regulacji otrzymał sektor OZE. Wobec powyższego spełnia to określony w Dyrektywie cel wsparcia „rozwoju energii ze źródeł odnawialnych” (art. 10 ust. 3 pkt b Dyrektywy ETS). [...] Wsparcie to raportowane jest zgodnie z art. 49 ust. 7 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ...”.

(akta kontroli str. 8392-404, 413-473, 1110-1364, 1371-1383, 2678-2685)

W odniesieniu do sprawozdania za 2021 r. Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in., że: „...Ujęta w sprawozdaniu przekazanym do KE kwota wsparcia wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, odpowiadająca wartości rynkowej zielonych certyfikatów umorzonych w roku 2021 (4 808 561 152,28 zł) została wyliczona jako iloczyn energii elektrycznej wytworzonej w roku 2021 ze źródeł odnawialnych (18 466 828,5 MWh), na które dokonano zwrotu akcyzy (kwota zwrotu podana w punkcie poprzednim, stawka akcyzy 5,00 zł/MWh) oraz średniej ważonej ceny jednego zielonego certyfikatu na giełdzie TGE, wynoszącej w 2021 roku 191,87 zł. Od tego iloczynu odjęto kwotę zwróconej akcyzy, by uniknąć podwójnego wyliczenia wsparcia.”.

(akta kontroli str. 1486-1497)

Podsekretarz stanu w MKiŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2019-2020 zeznał m.in., że „...Mechanizm wykupu i umorzenia certyfikatów zielonych jest podobny do zakupu i umorzenia ETS. Obowiązek taki wynika z proaktywnej polityki państwa. Zadanie wpisuje się w cel dyrektywy – rozwój energetyki odnawialnej – art. 10 ust. 3 pkt b) dyrektywy 2003/87/WE. Obowiązek zakupu świadectw pochodzenia od wytwórców energii elektrycznej z OZE stanowi dodatkowy dochód dla tych podmiotów i wspiera rozwój OZE w Polsce...”. W opinii podsekretarza stanu wydatki ww. podmiotów stanowią równowartość finansową dochodów państwa z tytułu sprzedaży uprawnień EU ETS o ile wydatki lub koszty tych podmiotów wynikają z przepisów prawa.

(akta kontroli str. 440-453)

NIK, nie negując faktu uzyskiwania korzyści przez producentów energii z odnawialnych źródeł energii (OZE) z tytułu sprzedaży zielonych certyfikatów, zauważa, że działanie to jest realizowane przez podmioty niezasilane środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Przy czym w świetle obowiązujących przepisów, w związku z brakiem definicji prawnej pojęcia „równowartość finansowa dochodów”, ujęcie ww. środków w sprawozdaniu do KE należy uznać za zgodne z prawem.

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „W Ministerstwie Środowiska nie była „wypracowywana koncepcja” pojęcia „równowartości środków” na potrzeby sprawozdawczości do Komisji Europejskiej z wykorzystania środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Stosowane podejście było efektem dyskusji międzyresortowej na etapie przyjmowania założeń do projektu ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. W założeniach przygotowanych w Ministerstwie Środowiska przewidywano, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia będzie corocznie określać katalog celów, na które

wydatkowane będą środki pozyskiwane z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji. Kwestia wykorzystania równowartości uprawnień do emisji została podniesiona w uwagach Ministra Finansów, który stwierdził, iż zapisy dyrektywy zmierzają do wskazania celów klimatycznych krajowego wsparcia publicznego, bez jednoznacznego wskazywania źródeł ich finansowania. Takie podejście zostało następnie ocenione przez MSZ, który stwierdził, iż art. 10 ust. 3 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do wydatkowania określonej puli środków, wskazując, że mogą to być konkretne środki lub inne środki, - kluczowe jest, że mają one osiągnąć określoną wysokość. Przy tym w opinii MSZ podejście zaproponowane przez MŚ byłoby nadregulacją. Kwestię znaczenia środków podnosił w toku uzgodnień ww. założeń również Minister Gospodarki. Ponadto wyjaśnił, że „...nie ma bezpośredniego związku pomiędzy środkami NFOŚiGW i wfośigw wykazywanymi w sprawozdaniach do KE ze środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień, ale stanowią one w sprawozdaniu równowartość środków ze sprzedaży i są wydatkowane na cele zgodne z dyrektywą 2003/87/WE. [...] w mojej opinii 50% równowartości wpływów może być wykazane w sprawozdaniu z wykorzystania środków ze sprzedaży uprawnień za 2022 r., nawet w przypadku nieprzekazania do budżetu państwa jakichkolwiek środków ze sprzedaży uprawnień w 2022 r.”.

(akta kontroli str. 392-404, 1110-1364)

Były sekretarz stanu w MŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2013-2014 wyjaśnił m.in., że: „...Dyrektywa 2003/87/WE (dyrektywa ETS) definiuje, że państwa członkowskie powinny, nie muszą, przekazywać równowartość 50% wpływów z systemu aukcji EU ETS na cele ogólnie rzecz biorąc związane z ochroną klimatu, czy to z dostosowaniem do zmian klimatu czy złagodzeniem skutków ekonomicznych wprowadzanych polityk. Art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE stanowi, że państwa członkowskie mają swobodę w gospodarowaniu środkami ze sprzedaży EU ETS. [...] art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE stanowi, że państwa członkowskie mają swobodę w gospodarowaniu środkami ze sprzedaży EU ETS. [...] To w jaki sposób państwo gospodaruje tymi środkami nie jest uregulowane w dyrektywie. [...] Można zadać to pytanie o zasadę dodatkowości, ale można równocześnie powiedzieć, że suwerenną decyzją polską myśmy utrzymali ówczesny system finansowania zadań środowiskowych, bo po prostu on funkcjonował, ale mogliśmy zatrzymać tamten system i go zmienić. W moim przekonaniu dyrektywa nie nakazywała zasady dodatkowości. [...] fakt funkcjonowania tak zorganizowanego systemu jak NFOŚiGW i wfośigw jest unikalny w skali światowej i europejskiej. W tym sensie te zapisy dyrektywy, w moim rozumieniu, były skierowane w swojej logice ogólnie do państw członkowskich, w celu wepchnięcia ich w system, w którym te dochody mobilizowałyby te państwa do realizacji zadań na rzecz środowiska. Polska była o krok do przodu, w moim rozumieniu, od średniej europejskiej. Polski system z początku transformacji był dużo bardziej rozbudowany niż w innych krajach. Nie czytałbym tego artykułu, tj. 10 ust. 3 dyrektywy, że jego logika jest taka, że Polska jest zobowiązana do wydatkowania środków w taki a nie inny sposób. Dyrektywa nie implikuje obowiązku spełnienia zasady dodatkowości dochodów ETS w stosunku do krajowych środków i nie czytaliśmy wówczas tak tego przepisu. [...] Sposób wykorzystania tych dochodów jest sprawą wtórną w stosunku dla zasadniczego celu dyrektywy. Sprawy finansowe miały drugorzędne znaczenie, tzn. czy środki były wykorzystywane na cele środowiskowe czy społeczne - to dyrektywa pozostawia w tym zakresie swobodę państwom członkowskim. Gdyby państwo podjęło taką decyzję, że środki ze sprzedaży dodatkowo miałyby wspierać realizację zadań środowiskowych to tak, ale nie jest sprzeczne z przepisami dyrektywy wydatkowanie środków na cele społeczne np. zasiłki dla bezrobotnych.”.

(akta kontroli str. 430-439)

Podsekretarz stanu w MKiŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2019-2020 zeznał m.in., że: „...Dyrektywa zobowiązuje do wykorzystania 50% dochodów lub ich równowartości. Jeżeli środki zostały wydatkowane na cele niezgodne z dyrektywą to wówczas należy w sprawozdaniu wykazać równowartość finansową tych środków z innych programów realizowanych w Polsce. Odnośnie do środków przekazanych na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny moim zdaniem środki na to zadanie wpisują się w cele określone w art. 10 ust. 3 pkt h) dyrektywy 2003/87/WE. [...] Jeżeli środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 byłyby wykorzystane na potrzeby wypłaty dodatku węglowego dla osób fizycznych to w mojej opinii należy ocenić, czy zadanie to spełnia cele określone w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, jeżeli nie to należy w sprawozdaniu wykazać inne środki wydatkowane na te cele jako równowartość finansową dochodów. [...]”.

(akta kontroli str. 440-453)

Minister Klimatu i Środowiska zeznała m.in., że „...Dyrektywa nie precyzuje sposobu przekazywania środków czy ich księgowania, tylko wymaga przekazywania danych o wykorzystaniu 50% środków ze sprzedaży EU ETS lub równowartości finansowej tych dochodów na cele określone w dyrektywie. [...] Dyrektywa nie zabrania wydatkowania dodatkowych czy większych środków na cele zgodne z jej wymogami. Taki sposób interpretacji przepisów dyrektywy potwierdzony jest przez proces zatwierdzania sprawozdań. Rozmawiając o duchu dyrektywy nie widzę tutaj sprzeczności w sprawozdawaniu równowartości finansowej środków. Gdyby środki nie wspierały to oznaczałoby, że nie wpływają. To oznaczałoby, że dyrektywa jest bez kontroli. Jeżeli KE sprawdza wydatkowanie środków przez państwa członkowskie zawartych w sprawozdaniach i nie zgłaszane były uwagi to znaczy, że prawidłowe dane były raportowane. Jeżeli KE ma wątpliwości to zadaje pytania. Nie przypominam sobie aby KE zgłaszała uwagi do sprawozdania za 2021 r. Każde naruszenie dyrektywy skończyłoby się procedurą naruszenia, a należy zauważyć, że taka procedura nie była uruchomiona do tej pory.”.

(akta kontroli str. 454-473)

Wybór przedsięwzięć do ujęcia w sprawozdaniach był dokonywany w sposób losowy w Ministerstwie, bez dokumentowania tego procesu. Skutkiem tego była m.in. prezentacja w sprawozdaniach do KE przedsięwzięć o bardzo zróżnicowanej skali, tj. przedsięwzięcia na które wydatkowano środki rządu pojedynczych tys. zł lub miliardy zł. Dane źródłowe były agregowane w sposób uniemożliwiający jednoznaczne powiązanie danych zamieszczonych w sprawozdaniach do KE z danymi źródłowymi, w tym m.in. z danymi NFOŚiGW. W sprawozdaniach do KE minister wykazywał co do zasady wydatki wyrażone jako równowartość finansową dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Z przyczyn wskazanych powyżej – na podstawie sprawozdań do KE i danych przekazanych przez ministra – nie było możliwe rzetelne określenie jaka część wykazanych wydatków to dane wyrażone jako równowartość finansowa dochodów, a jaka stanowi wprost wykorzystanie dochodów.

Minister nie ustalił skutecznych i adekwatnych mechanizmów raportowania i sporządzania sprawozdań z wykorzystania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS przez co nie było możliwe powiązanie danych zamieszczonych w sprawozdaniach do KE z danymi źródłowymi (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1442-1451, 1505-1509, 1545-1555, 1588-1594, 1999-2009, 2663)

W sprawie danych prezentowanych w sprawozdaniach do KE Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in., że: „...w art. 10 ust. 3 dyrektywy ETS użyto następującego sformułowania: „Przynajmniej 50% dochodów uzyskanych ze

sprzedaży na aukcji uprawnień (...), lub równowartość finansowa tych dochodów, powinny zostać wykorzystane na jeden lub większą ilość następujących celów...". Taki kształt zapisów nie wprowadza obowiązku wydatkowania środków uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji, a jedynie (poprzez użycie słowa „powinny”) zalecenie wydatkowania części uzyskanej kwoty na określone w dyrektywie cele. Dodatkowo zapis ten nie odnosi się do wydatkowania bezpośrednio środków będących wpływami z aukcji, a odnosi się do wydatkowania równowartości finansowej tych środków, co zostawia państwu członkowskiemu elastyczność budżetową i możliwość doboru odpowiednich środków wsparcia. Jest to o tyle istotne, że budżet państwa nie jest jedynym kanałem dystrybucji (wydatkowania) środków, a równowartość nakładów może być odzwierciedlona nie tylko w formie wydatków, ale i ubytku dochodów wynikających ze stosowania różnych polityk regulacyjnych wspierających transformację klimatyczną (np. ulgi podatkowe), co jest zgodne z zapisami dyrektywy, w której wyraźnie podkreślono, że uważa się, że państwa członkowskie spełniają wymogi przepisów jeżeli przyjmują i wprowadzają w życie politykę wsparcia podatkowego lub finansowego. Dodatkowo, takie podejście jest zgodne z zasadą jednolitości materialnej budżetu zgodnie z którą nie łączy się danych dochodów z konkretnymi wydatkami. Co do zasady w budżecie są określone wpływy oraz wydatki, jednak te dwie kategorie nie są ze sobą połączone celowościowo. Oznacza to, że środki nie są znaczone, czyli że wpływ z jakiegoś tytułu nie jest połączony z konkretnym wydatkiem [...] W raportach jest odzwierciedlane jedynie 50% równowartości wpływów z aukcji, mimo iż rzeczywiste wydatki na cele klimatyczne w poszczególnych latach przekraczały tę wartość...”.

(akta kontroli str. 1588-1594)

W sprawie równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że: „...Odwołanie do równowartości finansowej wpływów uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji, powoduje, iż kwestia przekazywania środków na konkretne fundusze nie ma znaczenia w kontekście możliwości wypełnienia celów dyrektywy z wykorzystaniem równowartości tych środków...”.

(akta kontroli str. 1473-1480)

Były sekretarz stanu w MŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2015-2016 zeznał m.in., że „...W mojej ocenie Polska jako państwo prawidłowo sprawozdawała środki krajowe wydatkowane na cele środowiskowe, a kwestia źródła pochodzenia środków wydatkowanych nie ma tutaj znaczenia, z punktu widzenia przepisów prawa unijnego. Skoro wystarczające były środki wydatkowane przez NFOŚiGW i wfośigw na cele zgodne z celami dyrektywy 2003/87/WE to można było ujmować je w sprawozdaniach do KE.”.

(akta kontroli str. 413-420)

Były podsekretarz stanu w MŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2017 i 2018 zeznał m.in., że „... Z tego co wiem inne państwa też stosowały możliwość wykazywania w sprawozdaniach kwot wyrażonych jako równowartość dochodów ze sprzedaży EU ETS, w zależności od tego jak transponowały przepisy UE do krajowego porządku prawnego. Komisja Europejska nigdy nie zgłaszała żadnych uwag ani nie występowała o wyjaśnienia w sprawie nieprawidłowości w sprawozdaniach. [...]. Jestem w takim przekonaniu, że dochowano wszelkiej staranności przy sporządzaniu sprawozdań. Istotne jest osiągnięcie celów dyrektywy i przestrzeganie zapisów wynikających z ustawy, która tę dyrektywę transponuje do krajowego porządku prawnego. Jeżeli państwo lub nadzorowane przez państwo podmioty realizują programy lub zadania ze środków publicznych, w ramach których osiągnięty jest określony efekt ekologiczny np. dot. efektywności energetycznej,

redukcji emisji lub adaptacji do zmian klimatu, to środki wydatkowane na te programy lub zadania stanowią równowartość środków uzyskanych ze sprzedaży EU ETS w drodze aukcji. [...] Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym środki wydatkowane przez NFOŚiGW i wfośigw wykazane w sprawozdaniach do KE są środkami stanowiącymi równowartość dochodów ze sprzedaży EU ETS, bowiem zasada równowartości środków nie dotyczy przepływu środków ale równowartości kwot wydatkowanych na cele zgodne z dyrektywą 2003/87/WE...”.

(akta kontroli str. 421-429)

W sprawozdaniach do KE nie wykazywano danych o uszczupleniu dochodów budżetu państwa z tytułu ulgi termomodernizacyjnej⁸⁰, o której mowa w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁸¹ (PIT), pomimo iż przedsięwzięcie to w pełni wpisuje się w wymagania art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE oraz art. 49 ust. 7 ushue.

(akta kontroli str. 11886-1902, 1912-1920, 2664-2668)

Kontrola NIK P/21/053 Wdrażanie programu priorytetowego „Czyste Powietrze” w NFOŚiGW wykazała, że według danych z rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2019 odliczenia od dochodu/przychodu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego dokonało 207 tys. podatników łącznie na 3 134 mln zł, w wyniku czego podatnicy obniżyli podatek o 594 mln zł. Za 2020 r. – według stanu na 1 lipca 2021 r. – odliczenia z tego tytułu wyniosły łącznie 7,5 mld zł, zaś szacowana kwota obniżenia podatku – 1,3 mld zł. Odliczenia dokonało 451 tys. podatników⁸².

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że: „...Myślę, że samo pojęcie „równowartości środków” nie budzi wątpliwości, ale od początku wykazujemy minimum 50% wydatków na cele środowiskowe, stąd też brak np. ulgi termomodernizacyjnej oraz niektórych innych wydatków zgodnych z celami dyrektywy. Nie jest możliwa jednoznaczna ocena na co wydawane były konkretne środki ze sprzedaży uprawnień, w przypadku podawania równowartości środków w sprawozdaniu. W sprawozdaniach wykazywane jest wykorzystanie środków uzyskanych przez Polskę, a nie środki przekazane do budżetu...”.

(akta kontroli str. 392-404)

W 7 z 9 sprawozdań do KE sporządzonych w okresie objętym kontrolą, tj. w sprawozdaniach za lata 2013-2015, 2017, 2019-2021 wystąpiły rozbieżności pomiędzy tożsamymi co do rodzaju danymi o wydatkowanych środkach ze sprzedaży uprawnień EUA zawartych w tabelach nr 1 i 2 tych sprawozdań (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W przypadku wszystkich sprawozdań do KE, w których powinny zostać zamieszczone dane o dochodach uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EUAA oraz o wykorzystaniu tych dochodów nie zapewniono wykazania danych zgodnie ze stanem faktycznym (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Minister ustalał na potrzeby sprawozdań do KE wyrażoną w euro wysokość dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, przeliczając je ponownie z waluty krajowej na euro, pomimo uzyskiwania tych dochodów bezpośrednio w walucie euro, skutkiem tego

⁸⁰ Ulga termomodernizacyjna polegająca na możliwości odliczenia przez podatnika będącego właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego, wydatków poniesionych na termomodernizację budynku, od podstawy obliczenia podatku, będąca instrumentem oddziaływania państwa ukierunkowanym na poprawę jakości powietrza.

⁸¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2647, ze zm.

⁸² Dane na podstawie informacji uzyskanych przez NFOŚiGW od MF; ulga termomodernizacyjna w wysokości do 53,0 tys. zł obowiązuje od 1 stycznia 2019 r.

było zamieszczanie w sprawozdaniach do KE danych o uzyskanych dochodach ze sprzedaży uprawnień EU ETS niezgodnych ze stanem faktycznym (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

5 z 9 przekazanych przez Ministerstwo sprawozdań do KE zawierało w zakresie danych o dochodach ze sprzedaży uprawnień EUA dane niezgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniach przedłożonych KSE do uzgodnienia. Z kolei 2 z 9 przekazanych przez Ministerstwo sprawozdań do KE zawierało w zakresie danych o dochodach ze sprzedaży uprawnień EUAA dane niezgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniach przedłożonych KSE do uzgodnienia. Ponadto w 7 z 9 sprawozdań do KE, tj. za lata 2013-2017, 2019 oraz 2021, w tabeli nr 1 stwierdzono inne dane o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS niż w projektach tych sprawozdań uzgodnionych przez KSE (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W sprawozdaniach do KE za lata 2020-2021 Ministerstwo nie zamieściło informacji o wykazywaniu w nich danych wyrażonych jako równowartość finansowa dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS, pomimo takiego wymogu określonego we wzorze tabeli nr 1b załącznika II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/1208 z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie struktury, formatu, procedur przekazywania i przeglądu informacji zgłaszanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 oraz uchylecia rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 749/2014⁸³ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Minister we wszystkich 9 objętych kontrolą sprawozdaniach do KE, tj. za lata 2013-2021, nie ujął danych o środkach niewykorzystanych w latach poprzednich (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 392-404, 413-473, 1371-1383, 1929-1949)

W okresie objętym kontrolą nie wdrażano mechanizmu, o którym mowa w art. 50 ust. 4 ustawy. Jak wyjaśniła dyrektor generalna w MKiŚ „...nie było konieczne zastosowanie ww. mechanizmu w odniesieniu do któregośkolwiek z raportowanych okresów. Wynika to z faktu, iż kwoty corocznie wydatkowane na cele klimatyczne określone w dyrektywie, przewyższają 50% wpływów z aukcji. ...”.

(akta kontroli str. 1685-1687)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzane były w Ministerstwie dwie kontrole zewnętrzne, które swoim zakresem dotyczyły m.in. gospodarowania środkami ze sprzedaży przez Polskę uprawnień EU ETS, tj. kontrola NIK P/15/021 „Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno- klimatycznego” w 2015 r. oraz audyt Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) w zakresie „Wykonania zadań dotyczących osiągnięcia unijnych celów w dziedzinie energii i klimatu” rozpoczęty w 2022 r. Do 24 marca 2023 r. ETO nie przekazał ministrowi ostatecznej treści wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1566-1567)

Minister nie podjął działań w celu wdrożenia mechanizmów ustalania sposobu i zakresu wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS uzyskiwanych przez Polskę w III okresie rozliczeniowym na wsparcie zadań mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, w tym m.in. na wsparcie zadań koniecznych do minimalizacji zapotrzebowania na płatne uprawnienia EU ETS przez podmioty zobowiązane do zakupu tych uprawnień w ramach systemu EU ETS, pomimo występowania w tym okresie deficytu bezpłatnych uprawnień EUA na

⁸³ Dz. Urz. UE. L 278 z 26.8.2020, str. 1, dalej: „rozporządzenie nr 2020/1208”.

poziomie kilku miliardów złotych rocznie. Jednocześnie w odniesieniu do IV okresu rozliczeniowego, wskutek działań ministra, wprowadzone zostały regulacje prawne w zakresie przeznaczenia dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na wypłaty dodatków i rekompensat w związku z wysokimi cenami nośników energii, tj. na działania niezwiązane z redukcją emisji gazów cieplarnianych, pomimo iż deficyt uprawnień bezpłatnych dla instalacji stacjonarnych w 2021 r. wyniósł ponad 10 mld zł, a oszacowany deficyt dla 2022 r. mógł wynieść nawet 30 mld zł (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W latach 2013 – 2015 informacje o przydziałach uprawnień do emisji, ustanowieniu przydziału uprawnień do emisji bądź jego zmianie były publikowane w drodze rozporządzeń Rady Ministrów⁸⁴, a po wejściu w życie ushue w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) Ministerstwa. Sposób realizacji zadania został określony w zasadach publikowania materiałów na stronach internetowych i intranetowych Ministerstwa, zatwierdzonych w 2016 r.

Dane w BIP powinny być zamieszczane w sposób rzetelny i zgodny z aktualnym stanem, w tym w zakresie wskazywania właściwości komórek organizacyjnych. W Ministerstwie po 26 maja 2020 r. dane dotyczące systemu EU ETS były publikowane w BIP w zakładce komórki organizacyjnej, która zadania na potrzeby systemu EU ETS realizowała do 26 maja 2020 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2221-2245, 2320-2233, 2356-2367)

W okresie objętym kontrolą 7 pracowników Ministerstwa wykonywało zadania w zakresie publikacji w BIP, w tym 3 redaktorów w DSA posiadających w trakcie kontroli uprawnienia do korzystania z systemu CMS⁸⁵.

(akta kontroli str. 2316-2333)

W III okresie rozliczeniowym państwa członkowskie mogły wykorzystywać dedykowany system informatyczny DECLARE do wymiany z KE informacji o instalacjach i ich przydziałach. W przypadku IV okresu rozliczeniowego, w celu m.in. usprawnienia dotychczasowego procesu wymiany dokumentów, jak również możliwości prowadzenia konsultacji i wyjaśnień, KE wdrożyła na przełomie lipca-sierpnia 2021 r. nowe narzędzie EU ETS Reporting Tool⁸⁶, zobowiązując państwa członkowskie do jego stosowania.

(akta kontroli str. 2320-22323, 2360-2367)

⁸⁴ Z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie wykazu instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji, Dz.U. z 2016 r. poz. 684, uchylony z dniem 10 września 2020 r.; z dnia 10 kwietnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji, Dz.U. z 2015 r. poz. 558.; z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji, Dz.U. z 2016 r. poz. 1503, uchylony z dniem 10 września 2020 r.; z dnia 13 kwietnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenia w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji, Dz.U. z 2015 r., poz. 555.

⁸⁵ Content Management System - system zarządzania treścią dla stron Portalu MŚ.

⁸⁶ Baza danych zawierająca informacje o instalacjach i ich przydziałach oraz wszelkich zaistniałych zmianach w pracy instalacji.

Badaniem objęto 6 z 54 informacji zamieszczonych w BIP⁸⁷. Wszystkie informacje zawierały rzetelne dane.

(akta kontroli str. 2316-2323)

W rejestrze skarg i wniosków oraz w rejestrze sygnałów obywatelskich prowadzonych w Biurze Kontroli i Audytu (BKA) w latach 2013-2022 ujętych było 13 spraw dotyczących funkcjonowania systemu EU ETS bądź emisji gazów cieplarnianych, przy czym pierwotnie kontrolującym przekazano informację o 3 sprawach. Korespondencja zawierająca zapytania dotyczące działania systemu EU ETS była dekretowana bezpośrednio na departament merytoryczny, bez rejestracji w BKA. W DSA posiadano dokumentację 8 spraw, będących wnioskami o dostęp do informacji publicznej, dotyczących funkcjonowania systemu EU ETS i wydatkowania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

(akta kontroli str. 1685-1694, 1923-1926)

W latach 2013 – 2022 rozpatrzono 80 interpelacji i zapytań poselskich w sprawie systemu handlu uprawnieniami EU ETS, w tym także sposobu wydatkowania środków i zmian legislacyjnych prowadzonych w tym obszarze. Przy czym 47 z nich wpłynęło w 2022 r.

(akta kontroli str. 2246-2295)

W Ministerstwie udzielano ogólnych i nieprecyzyjnych informacji o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS bez podawania faktycznego ich wykorzystania w przypadku obu zbadanych wniosków o dostęp do informacji publicznej⁸⁸, a także wszystkich 5 zbadanych interpelacji poselskich (spośród 80 skierowanych do Ministerstwa⁸⁹), pomimo że pytający prosili o wyjaśnienie na jakie cele wydatkowano dochody uzyskane z aukcji uprawnień EU ETS (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1531-1537, 1668-1681, 1927-1928, 2247-2259, 2299-2315)

W Ministerstwie w sposób przewlekły załatwiono ¹⁹⁰ z 2 zbadanych wniosków o dostęp do informacji publicznej w zakresie systemu handlu uprawnieniami do emisji EU ETS (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2299-2315)

W NFOŚiGW oraz Instytucie Ochrony Środowiska-Państwowym Instytucie Badawczym nie prowadzono kontroli resortowych w zakresie gospodarowania dochodami ze sprzedaży uprawnień EU ETS, monitorowania i raportowania danych.

(akta kontroli str. 2336-2353)

W planach audytu Ministerstwa:

- na rok 2013 określono średni poziom ryzyka dla handlu emisjami i realizacji pakietu energetyczno - klimatycznego;
- na poszczególne lata okresu 2014-2016 określono średni poziom ryzyka dla zarządzania emisjami gazów cieplarnianych;
- na poszczególne lata okresu 2017-2022 nie umieszczono oceny ryzyka w obszarze handlu emisjami gazów cieplarnianych, z tym że dla ochrony klimatu na rok 2021 poziom ryzyka określono jako bardzo wysoki, a na rok 2022 - wysoki.

⁸⁷ Pozycje 2, 25, 32, 34, 38, 54 z wykazu przekazanego pismem Dyrektora Generalnej z 11 listopada 2022 r. (znak:\$SYGNATURA_SPRAWY.PK; 2346443.8728563.706327).

⁸⁸ Wniosek Pełnomocnika Marszałka Województwa Śląskiego ds. strategii w obszarze klimatu i środowiska z 15 lutego 2022 r. Wniosek R.S. z 15 stycznia 2022 r.

⁸⁹ K9INT30360, K9INT30372, K9INT30400, K9INT30521, K9INT30539

⁹⁰ Odpowiedź DSP-WZE.420.11.2022.PP z 24 maja 2022 r.

Analiza ryzyka przeprowadzana była raz do roku przez kierownika komórki audytu wewnętrznego na podstawie m.in. zadań wynikających z planu działalności, wytycznych ministra kierującego działem, komitetu audytu oraz wytycznych Ministra Finansów w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, jak również wyników przeprowadzonych w latach poprzednich audytów i kontroli zewnętrznych.

Dyrektor BKA wyjaśniła m.in., że: „w latach 2013- 2020 do określenia poziomu ryzyka w wyodrębnionych obszarach ryzyka w ramach zespołu ds. audytu zastosowano metodę delficką. Ryzyko w tej metodzie oceniane jest na podstawie doświadczenia i profesjonalnego osądu audytorów. Mogą uczestniczyć w niej również inne osoby, np. dyrektor generalny urzędu. Przedmiotowa metoda polega na wyodrębnieniu obszarów ryzyka w działalności jednostki, następnie ustaleniu przedziału punktowego oceny poziomu ryzyka. Każdy z oceniających dokonuje oceny samodzielnie, przypisując punkty obszarom ryzyka. Następnie dokonuje się sumowania przyznanych punktów i w wyniku oceny tworzy się listę rankingową. Na tej podstawie wskazuje się obszary ryzyka z najwyższą liczbą punktów, w których powinno przeprowadzić się audyt. Natomiast w latach 2021-2022 ocenę ryzyka oparto na informacjach pochodzących z funkcjonującego w MKiŚ programu e-risk. W systemie tym poszczególne komórki urzędu przeprowadzały identyfikację oraz ocenę ryzyka, natomiast audytorzy korzystali z wyników tej oceny. Na podstawie informacji z programu e-risk, audytorzy wewnętrzni przyporządkowali poszczególne zadania/obszary ryzyka do zidentyfikowanych obszarów działalności Ministerstwa, nadali wagi poszczególnym kategoriom ryzyka oraz dokonali obliczenia łącznej oceny ryzyka dla każdego zadania.”.

(akta kontroli str. 2336-2353, 2355, 2522-2529)

W Ministerstwie, od 1 stycznia 2013 r. do 24 lutego 2023 r., nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych ani audytów wewnętrznych w zakresie gospodarowania środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS, monitorowania i raportowania danych, pomimo znacznej skali dochodów uzyskiwanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1426-1430, 2336-2353)

W latach 2014-2019 w Ministerstwie realizowano „Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019” z zakresu przeciwdziałania korupcji. Zostali nim objęci wszyscy pracownicy Ministerstwa, w tym realizujący zadania na potrzeby zapewnienia funkcjonowania systemu EU ETS.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie podjął działań w celu wdrożenia mechanizmów ustalania sposobu i zakresu wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS uzyskiwanych przez Polskę w III okresie rozliczeniowym na wsparcie zadań mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, w tym m.in. na wsparcie zadań koniecznych do minimalizacji zapotrzebowania na płatne uprawnienia EU ETS przez podmioty zobowiązane do zakupu tych uprawnień w ramach systemu EU ETS, pomimo występowania w tym okresie średniego deficytu uprawnień EUA na poziomie kilku miliardów złotych rocznie. Z kolei w odniesieniu do IV okresu rozliczeniowego skutek działań ministra wprowadzone zostały regulacje prawne w zakresie przeznaczenia dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele niezwiązane z redukcją emisji gazów cieplarnianych, pomimo iż deficyt uprawnień

dla instalacji stacjonarnych w 2021 r. wyniósł ponad 10 mld zł, a oszacowany przez KOBiZE deficyt dla 2022 r. mógł wynieść nawet 30 mld zł.

W szczególności minister nie podjął działań w celu ustalenia:

- trybu i sposobu planowania wydatkowania środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele określone w art. 3d ust. 4 oraz art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, transponowanym do przepisów krajowych poprzez art. 49 ust. 6, 6a i 7 ustawy;
- trybu i sposobu wyboru przedsięwzięć do finansowania ze środków ze sprzedaży przez Polskę uprawnień EU ETS na ww. cele;
- trybu i zasad finansowania wybranych przedsięwzięć ze środków ze sprzedaży przez Polskę uprawnień EU ETS.

Ponadto nie opracował w latach 2013-2022 rocznych lub wieloletnich harmonogramów lub planów gospodarowania środkami ze sprzedaży przez Polskę uprawnień EU ETS.

(akta kontroli str. 413-473, 1588-1594)

W efekcie dotychczasowa praktyka przeznaczania na redukcję emisji gazów cieplarnianych i przeciwdziałanie zmianom klimatu jedynie równowartości finansowej dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień EU ETS, tj. środków, które niezależnie od dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS w drodze aukcji byłyby i tak w sposób systemowy przeznaczane na ww. cele, nie zapewniła zmniejszenia zapotrzebowania na płatne uprawnienia EU ETS w ramach systemu EU ETS w sytuacji ich wysokich kosztów. Takie postępowanie nie skutkowało w praktyce także ograniczeniem poziomu emisji non-ETS, który w 2020 r. był wyższy o 13,95% od emisji w 2005 r., a emisja ta pomiędzy 2020 r. a 2030 r. powinna spaść aż o prawie 21%.

(akta kontroli str. 1665)

W sprawie ustalenia ww. mechanizmów w latach 2013-2015 były sekretarz stanu w MŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2013-2014 zeznał m.in., że w czasie pełnienia funkcji koncertował się głównej mierze na przygotowaniu i przeprowadzeniu konferencji COP19 w Warszawie oraz na przygotowaniu systemu prawnego związanego z wydobywaniem gazu łupkowego w Polsce oraz uzgodnieniu europejskich celów Polityki Klimatycznej na 2030 r., uwzględniającej interesy i możliwości gospodarki polskiej. W jego przekonaniu katalog zawarty w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE wystarczająco precyzyjnie określa katalog celów na które powinny być wykorzystywane środki pochodzące ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

(akta kontroli str. 430-439)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in. „...dyrektywa 2003/87/WE sugeruje aby co najmniej 50% wpływów z aukcji lub ich równowartość finansowa były wydatkowane przez państwa członkowskie na cele zgodne z dyrektywą. Pojęcie równowartości finansowej użyte w dyrektywie sprawia, że istotne jest zatem aby na cele z dyrektywy wydatkowane były konkretne kwoty, a nie to jakimi kanałami są one wydatkowane. Wobec tego, prawidłowe wypełnianie zapisów dyrektywy nie jest uzależnione od wydatkowania środków pochodzących bezpośrednio z aukcji uprawnień do emisji i przekazywanych na konkretne fundusze. Tym samym nie było potrzeby dodatkowo, na bieżąco monitorować wydatkowania środków pochodzących z EU ETS przekazywanych do funduszy, o których mowa w art. 49 ust. 2c-2f ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji...”.

(akta kontroli str. 454-473, 1442-1451, 1500-1501, 1505-1509, 1514-1527)

W sprawie wdrożenia mechanizmów planowania, wyboru oraz kwalifikowania przedsięwzięć finansowanych ze środków pozyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS oraz ujmowania tych przedsięwzięć w sprawozdaniach do KE, Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in., że planowanie wydatków klimatycznych nie jest bezpośrednio związane z wysokością wpływów z aukcji uprawnień do emisji, ale wynika z konieczności realizacji celów zawartych zarówno w przepisach UE, jak również w krajowych politykach sektorowych. Realizacja tych celów determinuje z kolei kierunki wydatkowania środków. Tworzenie dodatkowych procedur określających tryb i sposób planowania wydatków, jak również harmonogramów/planów gospodarowania środkami z aukcji uprawnień do emisji nie było zasadne ze względu na fakt prowadzenia konsultacji społecznych i międzyresortowych na etapie tworzenia krajowych dokumentów strategicznych oraz transpozycji prawa UE do polskiego porządku prawnego. W opinii Minister Klimatu i Środowiska tworzenie dodatkowych procedur dodatkowo komplikowałoby system i stanowiłoby dodatkowe obciążenie administracyjne, a stosowane podejście pozwala na zachowanie elastyczności i możliwość odpowiedniego reagowania na wyjątkowe sytuacje, czego przykładem jest przekierowanie środków z aukcji na wsparcie gospodarstw domowych będących w trudnej sytuacji wynikającej z bardzo wysokich cen energii, będących skutkiem przede wszystkim inwazji Rosji na Ukrainę, ale również polityki klimatycznej UE skutkującej wysokimi cenami uprawnień do emisji.

(akta kontroli str. 1588-1594)

Ponadto zeznała m.in., że: „...Dyrektywa nie określa sposobu określania wykorzystania środków ze sprzedaży uprawnień np. czy w formie procedury czy strategii. W pewien sposób ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji, określa sposób wykorzystania tych środków oraz realizowane jest to ramach kształtowania budżetu państwa. [...] Trudno jest zaplanować dochody ze względu na zmienność cen uprawnień w trakcie roku budżetowego. [...] Głównym problemem jest nieprzewidywalność cen uprawnień. Przedsiębiorcy muszą coraz więcej płacić za uprawnienia, co przekłada się na wyższe ceny prądu...”.

(akta kontroli str. 454-473)

Dyrektor generalny w Ministerstwie wyjaśniła m.in., że przepisy ushue regulują sposób przygotowywania sprawozdań, a także postępowania w przypadku, gdy wysokość wydatkowanych środków pieniężnych nie osiągnęła w danym roku minimalnego poziomu wynikającego z ustawy. Tak więc już na etapie projektowania ustawy wprowadzono mechanizm, który, w jej opinii, eliminuje ryzyko wydatkowania zbyt małych kwot na cele klimatyczne.

(akta kontroli str. 1685-1687)

W sprawie potrzeby opracowania dokumentu, w tym m.in. strategii, który określałby sposób wykorzystania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS celem zapewnienia przejrzystości ich wykorzystania, w tym na potrzeby sprawozdań sporządzanych do KE, Minister Klimatu i Środowiska zeznała m.in., że: „...nie widzę takiej potrzeby. Elementem przejrzystości jest sprawozdawczość. Przejrzystość jest także zapewniona na etapie wpływu środków do budżetu państwa. Równowartość finansowa dochodów jest dopuszczalna przez dyrektywę i nie ma konieczności podawania w sprawozdaniach rzeczywistego wykorzystania...”.

(akta kontroli str. 454-473)

W sprawie deficytu uprawnień oszacowanego przez KOBiZE dla 2022 r. na kwotę ponad 30 mld zł, przy jednoczesnym wzroście emisji w latach 2021-2022⁹¹ w porównaniu do roku 2019 r. Minister Klimatu i Środowiska zeznała, że bilans nie określa w jej opinii rzeczywistego zapotrzebowania na uprawnienia tylko przedstawia dane w rozliczeniu księgowym dla danego roku. Przedsiębiorstwa mogły zakupić więcej uprawnień na potrzeby innych lat. Na przestrzeni kilku lat cena uprawnień wzrosła z kilku euro do poziomu ok 80-100 euro, co miało według minister ogromne znaczenie dla obliczonego deficytu. Inwestowanie w transformację energetyczną jest istotne, ale przeznaczenie środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na wsparcie obywateli w związku z kryzysem energetycznym wynikało z bardzo trudnej sytuacji na rynku energetycznym, bowiem 2022 r. był rokiem szczególnym nie tylko dla Polski ale także dla innych państw

W sprawie propozycji przekazania środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 zamiast na cele związane z transformacją energetyczną, albo program priorytetowy „Mój prąd” oraz efektów ekologicznych i rzeczowych w zakresie redukcji emisji, adaptacji do zmian klimatu, transformacji energetycznej jakie uzyskuje państwo polskie poprzez wydatkowanie środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na dodatki wypłacane przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 Minister Klimatu i Środowiska zeznała m.in., że: „Znowu mamy tezę, że 100% środków powinno być przekazanych na cele związane z transformacją energetyczną. W ministerstwie była świadomość o możliwości wykorzystania tych środków na cele związane ze wsparciem obywateli ze względu na sytuację, tj. w związku kryzysem energetycznym w skutek gwałtownego wzrostu w 2022 r. cen gazu, węgla, energii i ciepła oraz nośników dla odbiorców, w tym wrażliwych, oraz dla przedsiębiorców, co mogłoby prowadzić do ubóstwa energetycznego. Zasada wykazywania równowartości finansowej dochodów jest równorzędna z zasadą wykazywania rzeczywistego wykorzystania środków w sprawozdaniach do KE. Wynika to z dyrektywy. W mojej opinii nie ma obowiązku wykazywania rzeczywistego wykorzystania środków w sprawozdaniu bowiem państwo członkowskie ma możliwość wykazania równowartości finansowej wydatkowanych dochodów ze sprzedaży EU ETS. Nie ma obowiązku znaczenia dochodów, ale możemy przekazać dane o równowartości. Jakie środki zostaną wykazane w sprawozdaniu za 2022 r. będzie ustalone na etapie jego sporządzania, na razie za wcześnie jest aby o tym mówić. Sytuacja w zakresie sprawozdawczości za 2020, 2021, czy 2022 niczym się nie różni, nie ma obowiązku wykazywania rzeczywistego wykorzystania dochodów ze sprzedaży EU ETS. Kwestia przekazania środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w celu wsparcia obywateli w związku z kryzysem nie była konsultowana z KE bowiem nie ma takiego wymogu...”.

W sprawie rekomendacji przekazania środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w sytuacji, gdy zakłady energetyczne odmawiały w 2022 r. podpisania umów z posiadaczami paneli fotowoltaicznych ze względu na ograniczenia sieci przesyłowych oraz zasadności rekomendowania przeznaczenia środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na dofinansowanie lub finansowanie modernizacji sieci przesyłowych Minister Klimatu i Środowiska zeznała, że: „Sieci przesyłowe korzystają m.in. ze środków z POLiŚ, a także duże wsparcie będzie zapewnione w FENIKSIE, w kolejnej perspektywie finansowej. Zagadnienie sieci przesyłowych jest złożonym zagadnieniem i samo przekazanie środków nie

⁹¹ Dane dla 2022 r. to dane prognozowane.

rozwiązuje problemów związanych z siecią. Był inny cel istotniejszy aniżeli przekazanie środków na sieci przesyłowe.”.

(akta kontroli str. 454-473)

W sprawie nie podejmowania działań mobilizujących elektrownie do transformacji do energetyki niskoemisyjnej ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS, biorąc pod uwagę świadomość w Ministerstwie, że redukcja emisji dla działalności objętej systemem EU ETS następuje poprzez zmniejszenie wolumenu dostępnych uprawnień, a tym samym brak modernizacji tych instalacji będzie skutkowało koniecznością zakupu takiej samej liczby uprawnień na rynku wtórnym po coraz wyższej cenie, Minister Klimatu i Środowiska zeznała m.in., że: „...Nie zgodzę się z tezą, że spadek liczby uprawnień jest głównym czynnikiem wpływającym na cenę uprawnień, bowiem na tę kwestię też wpływ ma udział podmiotów finansowych (problem spekulacji na cenach uprawnień). KE nie ma możliwości interwencji na rynku w przypadku dużych zmian cen uprawnień. Ze względu na fakt, że Polska musi zakupić od innych państw brakujące uprawnienia, nie można uzyskać większości do poparcia zmian w tym zakresie. Niesłusznym jest twierdzenie, że nie mobilizujemy elektrowni do transformacji do energetyki niskoemisyjnej, ze względu na to że są programy w NFOSiGW, w środkach europejskich z aktualnej i przyszłej perspektywy oraz w ramach KPO realizowane są przedsięwzięcia finansowane ze środków krajowych w ramach prefinansowania. W ministerstwie funkcjonują umowy sektorowe w poszczególnych obszarach OZE np. biogaz, morska energetyka wiatrowa, gdzie odbywają się regularne spotkania i prace w grupach roboczych. [...] pokazujemy rozwiązania prawne oraz rozwiązania funkcjonujące w innych państwach. Mobilizacja jest też realizowana poprzez proponowanie i wdrażanie nowych regulacji prawnych, np. w biogazie.”.

(akta kontroli str. 454-473)

NIK zauważa, że w latach 2021-2022, tj. w okresie uzyskiwania najwyższych dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, działania podejmowane w Ministerstwie nie były ukierunkowane na zapewnienie przeznaczenia uzyskanych dochodów na cele określone w art. 49 ust. 6, 6a i 7 ustawy, które przyczyniłyby się do zmniejszenia zapotrzebowania na płatne uprawnienia EU ETS, a tym samym deficytu liczby bezpłatnych uprawnień dostępnych dla instalacji objętych systemem EU ETS.

Według oszacowania KOBiZE⁹² średni deficyt uprawnień w latach 2013-2022, rozumiany jako różnica pomiędzy wielkością emisji gazów cieplarnianych z instalacji objętych systemem EU ETS, a całkowitą liczbą uprawnień EUA sprzedanych przez Polskę w drodze aukcji oraz wydanych bezpłatnie⁹³

⁹² Opracowanie własne KOBiZE, na 13 lutego 2023 r., na podstawie danych o cenach z giełdy Bluenext (2008 r.), rynku OTC (do dnia 10 czerwca 2009 r.) i giełdy ICE/ECX, Bluenext, EEX, Nordpool (od 11 czerwca 2009 r. do końca grudnia 2012 r.) oraz na podstawie danych giełdy ICE i EEX (poczynając od 1 stycznia 2013 r.). Kursy walut: Narodowy Bank Polski, link: https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/arch_a.html (stan na dzień 13.02.2023). Dla roku 2022 przyjęto prognozowaną emisję (dane o rzeczywistej wartości emisji nie były dostępne na dzień sporządzenia oszacowania). Prognoza emisji została obliczona drogą interpolacji między latami 2020 i 2025. Dane o liczbie polskich uprawnień transferowanych do MSR na 2022 r. oszacowano w KOBiZE na podstawie danych KE przekazywanych państwom członkowskim na grupie Climate Change Committee.

⁹³ Uprawnienia, o których mowa w art. 10a oraz art. 10c dyrektywy 2003/87/WE.

instalacjom wyniósł około 492 061 206 EUA⁹⁴. Wartość deficytu oszacowano na kwotę 11 963 559,9 tys. euro, tj. 54 443 908,3 tys. zł⁹⁵, przy czym najwyższy deficyt oszacowano dla lat 2021-2022 w wysokości 41 232 123,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 413-473, 594, 1588-1665)

Występowanie ww. deficytu świadczy o konieczności wzmocnienia działań w sektorach objętych systemem EU ETS poprzez wykorzystanie środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele wspierające minimalizację zapotrzebowania przez te sektory na płatne uprawnienia EU ETS, co przekładałoby się bezpośrednio na redukcję ich kosztów, a w konsekwencji redukcję kosztów dla obiorców końcowych, tj. obywateli.

Ustalone mechanizmy wykorzystania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS, będących środkami publicznymi, powinny zapewniać gospodarowanie tymi środkami w sposób transparentny, proaktywny, planowy i zorganizowany, a także pozwalać na jednoznaczne powiązanie dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS z ich faktycznym wykorzystaniem, aby skutecznie monitorować efektywność podejmowanych działań i gwarantować osiąganie najlepszych efektów z poniesionych nakładów.

Osiągnięcie ww. ambitnych celów wymaga, aby środki uzyskiwane ze sprzedaży uprawnień EU ETS spełniały funkcję dodatkowości w stosunku do środków krajowych wydatkowanych m.in. na transformację sektora energetycznego, redukcję emisji gazów cieplarnianych, rozwój OZE.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za niecelowe.

2. Minister nie ustalił i nie wdrożył mechanizmów monitorowania w trakcie danego roku budżetowego wykorzystania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS, w tym na cele zgodne z art. 49 ust. 6, 6a i 7 ustawy, wskutek czego nie monitorował na bieżąco celowości wykorzystania tych dochodów ani celowości transferu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na rachunki pozabudżetowe, pomimo że wykonując w imieniu Skarbu Państwa prawa właścicielskie w stosunku do uprawnień EU ETS sprzedawanych w drodze aukcji, akceptował w ramach uzgodnień międzyresortowych oraz przygotowywał projekty aktów prawnych w zakresie sposobów wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

Dane o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS lub równowartości finansowej tych dochodów na cele określone w art. 49 ust. 6 i 7 ustawy były gromadzone w Ministerstwie wyłącznie po zakończeniu danego roku sprawozdawczego i tylko na potrzeby sporządzenia sprawozdań do KE. Bieżący monitoring wykorzystania tych dochodów nie był prowadzony.

(akta kontroli str. 454-473, 1500-1501, 1505-1509, 1514-1527)

⁹⁴ Z tego w: 2013 r. – 18 778 823 EUA; 2014 r. – 63 125 102 EUA; 2015 r. – 82 017 922 EUA; 2016 r. – 87 492 318 EUA; 2017 r. – 44 479 101 EUA; 2018 r. – 55 486 834 EUA; 2019 r. – 18 089 666 EUA; 2020 r. – (-)1 705 605 EUA (nadwyżka); 2021 r. – 43 610 433 EUA; 2022 r. – 80 686 612 EUA.

⁹⁵ Z tego w: 2013 r. – 352 343,8 tys. zł; 2014 r. – 1 574 579,4 tys. zł; 2015 r. – 2 638 860,3 tys. zł; 2016 r. – 2 042 016,0 tys. zł; 2017 r. – 1 104 051,7 tys. zł; 2018 r. – 3 755 644,3 tys. zł; 2019 r. – 1 932 072,2 tys. zł; 2020 r. – (-)187 783,2 tys. zł; 2021 r. – 10 668 417,8 tys. zł; 2022 r. – 30 563 706,0 tys. zł. Przyjęty do obliczeń średni kurs 1 euro w poszczególnych latach wynosił odpowiednio w 2013 r. - 4,1975 zł; 2014 r. - 4,1852 zł; 2015 r. - 4,1839 zł; 2016 r. - 4,3625 zł; 2017 r. - 4,2576 zł; 2018 r. - 4,2623 zł; 2019 r. - 4,298 zł; 2020 r. - 4,4448 zł; 2021 r. - 4,5674 zł; 2022 r. - 4,6869 zł.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła, że FWRC oraz Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nie ewidencjonowały wydatkowania środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS, bowiem fundusze te finansowały zadania z rachunków zasilanych środkami pochodzącymi z różnych źródeł.

W sprawie FRPKE wyjaśniła, że dysponentem tego funduszu jest minister właściwy do spraw gospodarki bez wskazania, czy wykorzystanie środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS było odrębnie ewidencjonowane, czy też nie.

(akta kontroli str. 1515-1517)

W sprawie wykorzystania środków przez FWRC, zarządzany przez Zarządcę Rozliczeń S.A., Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in., że „...prowadzona jest bieżąca, robocza wymiana informacji z Zarządcą Rozliczeń S.A. (ZRSA) dotycząca wydatkowania środków z Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny”. Środki z FWRC były wypłacane przez ZRSA, przy czym zgodnie z przekazanymi przez minister wyjaśnieniami ZRSA na numer rachunku bankowego FWRC wpływają środki z różnych źródeł, m.in. ze: sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, zwrotów nienależnie pobranych kwot różnicy ceny, rekompensat finansowych, dofinansowań, rekompensat lub zaliczek, odsetek od wolnych środków finansowych (lokaty terminowe oraz overnight). W związku z powyższym ZRSA nie było w stanie wskazać, z którego dokładnie źródła dokonano wypłaty na rzecz beneficjenta.

(akta kontroli str. 1514-1527)

W interesie budżetu państwa jest, aby przekazywanie dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na inne rachunki niż na rachunek dochodów budżetu państwa było na bieżąco monitorowane celem minimalizowania ryzyka niecelowego uszczuplenia dochodów budżetu państwa.

Brak bieżącego monitorowania procesu wykorzystania środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS skutkowało niemożnością ustalenia w Ministerstwie, w trakcie kontroli NIK, w jakiej wysokości dochody ze sprzedaży uprawnień zostały wydatkowane na poszczególne zadania przez FWRC, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, czy FRPKE.

NIK zwraca uwagę, że brak możliwości ustalenia na jakie cele zostały wydatkowane dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS, faktycznie przekazane na finansowanie konkretnych zadań, należy uznać za naruszenie podstawowej zasady gospodarowania środkami publicznymi, tj. przejrzystości gospodarowania finansami publicznymi. Z kolei zasada jedności budżetowej mająca zastosowanie do budżetu państwa nie powinna być rozszerzana na fundusze pozabudżetowe, które w przypadku braku odpowiednich uregulowań prawnych otrzymują środki publiczne do swobodnego zarządzania bez konieczności ich rozliczenia pod względem poziomu i celowości wydatkowania, a także zwrotu środków niewykorzystanych w danym okresie rozliczeniowym.

Dane o poziomie wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przez fundusze pozabudżetowe były niezbędne do zapewnienia celowego i gospodarnego wykorzystania tych środków, w szczególności biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy powinny one stanowić, co do zasady, dochód budżetu państwa. W interesie budżetu państwa jest, aby zasadność uszczuplenia dochodów budżetu państwa, poprzez przekazanie dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na inne rachunki niż na rachunek dochodów budżetu państwa, była na bieżąco monitorowana celem minimalizowania ryzyka niecelowej redukcji poziomu dochodów budżetu państwa w danym roku budżetowym.

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 otrzymał od Ministra Klimatu i Środowiska w 2022 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS w wysokości 9 027,4 mln zł. Fundusz ten wykorzystał w 2022 r. swoje środki w wysokości tylko 3 215,3 mln zł na realizację zadania pod nazwą: „Sfinansowanie mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw”, a w I kwartale 2023 r. środki w wysokości 144,8 mln zł. Tym samym na koniec 2022 r. na sfinansowanie ww. mechanizmu rekompensat Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 wykorzystał o 5 812,1 mln zł mniej swoich środków niż wartość środków przekazanych przez Ministra Klimatu i Środowiska tj. nie wykorzystał na ww. zadanie 64,4% wartości środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych na ten cel.

Z kolei w przypadku FRPKE w latach 2019-2022⁹⁶ wpływy środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na rachunek tego funduszu wyniosły łącznie 7 343,6 mln zł⁹⁷, przy czym wypłaty rekompensat ze środków FRPKE w latach 2020-2022 wyniosły tylko 1 941,9 mln zł⁹⁸, tj. w wysokości 26,44% wartości wpływów środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych FRPKE na ten cel⁹⁹. W sytuacji niewydatkowania przez FRPKE na ww. rekompensaty ponad 5 401,7 mln zł do końca 2022 r., tj. niewykorzystania aż 73,6% wartości przekazanych funduszowi dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, w 2023 r. Minister Klimatu i Środowiska przekazała, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, kolejne środki w wysokości 2 695,7 mln zł (do dnia 30 maja 2023 r.).

Minister Klimatu i Środowiska przekazała także w 2022 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami, na rachunek FWRC 9 424,0 mln zł z puli dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, przy czym wypłaty środków przez FWRC na poczet rekompensat w związku z sytuacją na rynku gazu w latach 2022-2023 (do 31 stycznia 2023 r.) wyniosły 8 462,3 mln zł¹⁰⁰, tj. 89,8% wartości wpływów. Różnica pomiędzy wartością ww. środków przekazanych do FRWC przez Ministra Klimatu i Środowiska, a wypłatami ze środków tego funduszu na cel zgodny z przeznaczeniem dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS wyniosła 969,6 mln zł na koniec 2022 r., a na koniec stycznia 2023 r. 961,7 mln zł.

Minister był organem odpowiedzialnym za sprzedaż uprawnień EU ETS celem zapewnienia budżetowi państwa należnych dochodów, bowiem to minister, zgodnie z art. 49 ust. 5 ustawy wykonywał uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do uprawnień EU ETS.

Tymczasem brak monitorowania wykorzystania przez fundusze pozabudżetowe w trakcie roku budżetowego środków otrzymywanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS przyczyniło się do obniżenia dochodów budżetu państwa w latach 2019-2022 o 12 183,4 mln zł, w tym tylko w 2022 r. o ponad 11 370,2 mln zł, w związku z wyższym transferem środków do ww. funduszy pozabudżetowych niż rzeczywiste potrzeby.

⁹⁶ Ostatni przelew środków w 2022 r. z MKiŚ na rachunek FRPKE nastąpił 23 maja 2022 r.

⁹⁷ Z tego w 2020 r. – 1 766,9 mln zł, 2021 r. – 988,2 mln zł, 2022 r. – 4 588,5 mln zł.

⁹⁸ Z tego: w 2020 r. – 340,9 mln zł, w 2021 r. - 815,7 mln zł, w 2022 r. – 785,3 mln zł.

⁹⁹ FRPKE otrzymał w 2019-2020 r. środki pochodzące z dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS wyższe aż o 813,2 mln od wartości wypłat rekompensat zrealizowanych przez FRPKE w latach 2020-2022

¹⁰⁰ Z tego: w 2022 r. 8 454,4 mln zł oraz w 2023 r. do 31 stycznia - 7,9 mln zł.

W sprawie niemonitorowania na bieżąco danych o wykorzystaniu przez FWRC, FRPKE oraz Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 środków pochodzących z dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in., że „Mechanizm z ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu z dnia 26 stycznia 2022 r. przewiduje realizację zadań w nim opisanych na lata 2022-2024. W całym roku 2022 i początku 2023 realizowane były wypłaty rekompensat miesięcznych i zaliczek kwartalnych, natomiast od 1 kwietnia 2023 r. do dnia 30 listopada 2023 r. przedsiębiorstwa energetyczne składają do Zarządcy Rozliczeń S.A. wnioski o rozliczenie rekompensaty, w związku z powyższym nadal mogą być realizowane wypłaty z rachunku FWRC. Tym samym nie można się zgodzić ze stwierdzeniem [...], że nie monitorowano danych o wykorzystaniu środków przez FWRC. [...] każdy wniosek o wypłatę rekompensaty/zaliczki kwartalnej wpływający do Zarządcy Rozliczeń S.A. jest zatwierdzany przez MKiŚ przed dokonaniem wypłaty. Dodatkowo ZRSA informuje o wypłaconych kwotach rekompensat uprawnionym podmiotom, w terminie 7 dni, od dnia dokonania wypłaty, a także przekazuje comiesięczne zestawienie obrotów i sald. Wszystkie te działania świadczą, iż na bieżąco monitorowane jest wydatkowanie środków FWRC. W kontekście „minimalizowania ryzyka niecelowego uszczuplenia dochodów budżetu państwa” pragnę podkreślić, iż sama mechanika systemu rekompensat na to nie pozwala. Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie FWRC – Zarządca Rozliczeń sprawdza i weryfikuje wszystkie wnioski, (w przypadku gdy wniosek o wypłatę rekompensaty zawiera braki formalne lub błędy obliczeniowe, zarządca rozliczeń, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku, wzywa podmiot uprawniony do usunięcia braków formalnych lub błędów obliczeniowych w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania do ich usunięcia. W zakresie, w jakim kwota rekompensaty nie budzi wątpliwości, kwota ta jest przez zarządcę rozliczeń wypłacana zgodnie z ust. 4.(art. 62i. ust. 5)), natomiast stworzony system działania np. z trybami odwoławczymi też dla podmiotów zapewnia, że system nie pozwala na działania, o których NIK pisze jako nieuzasadnione...”.

W sprawie monitorowania wydatkowania przez FRPKE środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS Minister Klimatu wyjaśniła m.in., że [...] zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U.2023 poz. 296) dysponentem FRPKE jest minister właściwy ds. gospodarki, przy czym minister ds. klimatu monitoruje w cyklu rocznym wydatkowanie środków z Funduszu. Taka częstotliwość jest wystarczająca i jest również uwarunkowana konstrukcją mechanizmu przyznawania rekompensat. [...] okres 3 lat 2020-2022, biorąc pod uwagę, iż uwzględnia lata w których sytuacja gospodarcza odbiegała od normy z powodu pandemii COVID-19, wojny na Ukrainie oraz kryzysu energetycznego, nie wydaje się miarodajny do oceny poziomu wydatkowania środków z Funduszu, [...] Sytuacja będzie monitorowana w kolejnych latach.”.

(akta kontroli str. 2901-2955)

NIK zauważa, że wyjaśnienia przez Minister Klimatu i Środowiska nie dotyczą monitorowania na bieżąco wykorzystania przez FWRC oraz FRPKE dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Minister Klimatu i Środowiska nie zapewniła sobie danych w trakcie trwania danego roku budżetowego na temat wysokości wydatkowania przez FRPKE dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS z podziałem na poszczególne cele. NIK nie podziela argumentu Minister Klimatu i Środowiska jakoby sytuacja pandemii COVID-19, czy wojna na Ukrainie były obiektywnymi przesłankami do odstąpienia od dokonywania analizy poziomu

wykorzystania przez FRPKE ww. środków. Zapewnienie celowego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych jest podstawową zasadą gospodarowania tymi środkami, od której nie powinno być odstępstw.

(akta kontroli str. 2901-2944, 2946-2955)

Minister Klimatu i Środowiska w projekcie ustawy o szczególnej ochronie odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu proponowała możliwość przekazania do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nawet całości dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS w 2023 r.

W tej sprawie Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in., że „...Możliwość przekazania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS świadczy o efektywnym i przemyślanym wydatkowaniu środków, oraz daje możliwość reakcji na nieprzewidziane sytuacje. Bieżące monitorowanie wykorzystania środków przeznaczanych na wypłatę rekompensat wynikających z wprowadzonych mechanizmów wsparcia jest mechanizmem efektywnie realizowanym przez MKiŚ.”

NIK zauważa, że działania Minister Klimatu i Środowiska ukierunkowane na zapewnienie Funduszowi Przeciwdziałania COVID-19 finansowania działań w 2023 r. były podejmowane w 2022 r., pomimo iż rzeczywiste potrzeby ww. funduszu w zakresie finansowania zadań na które przekazane były środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS były na niskim poziomie w stosunku do środków przekazanych w 2022 r., bowiem na koniec 2022 r. osiągnęły poziom jedynie 35,6% wartości środków przekazanych na podstawie art. 49 ust. 2e ushue.

Odnosnie do monitorowania wykorzystania przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in., że „...Z przepisów [...] ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, nie wynika, że środki Funduszu powinny być blokowane na konkretne wydatki, zatem w konsekwencji nie można wskazać, którymi środkami zasilono rachunek pomocniczy. Warto zaznaczyć, że Prezes Rady Ministrów wskazał, że wprowadzenie sugerowanych przez Kontrolującego rozwiązań prowadziłoby do konieczności pozyskiwania środków na inne cele...”

(akta kontroli str. 2901-2955)

NIK zauważa, że potrzeba finansowania przez fundusz pozabudżetowy różnych zadań nie może być przesłanką do wydatkowania otrzymywanych środków niezgodnie z ich przeznaczeniem, a tym bardziej do zaniechania monitorowania poziomu i celowości ich wykorzystania.

W sprawie możliwości wydatkowania przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 środków otrzymanych na podstawie art. 49 ust. 2e ushue na inne cele niż na wypłatę rekompensat i dodatków, o których mowa w art. 65 ust. 5 pkt 7 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła, że „Kontroler nadinterpretuje powiązanie art. 46 z art. 62 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw. Pytanie dotyczy środków Funduszu Przeciwdziałania Covid 19, a nie środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Zgodnie ze wskazaniem Prezesa Rady Ministrów Minister Klimatu i Środowiska, dysponuje jedynie rachunkami pomocniczymi przypisanymi do poszczególnych zadań

ujętych w planie finansowym Funduszu. Wszelkie płatności w ramach Funduszu dokonywane są zatem przez poszczególnych dysponentów z wykorzystaniem wyodrębnionych rachunków pomocniczych.”.

(akta kontroli str. 2901-2955)

NIK zauważa, że udzielone wyjaśnienie świadczy o nieposiadaniu przez Minister Klimatu i Środowiska wiedzy, na jakie cele zostały wydatkowane przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 otrzymane dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

Rzeczywiste potrzeby w zakresie finansowania zadań, na które miały być wydatkowane środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS przez FWRC, FRPKE oraz Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 mogły zostać ustalone przez kontrolerów NIK wyłącznie jako różnica pomiędzy wypłatami środków ww. funduszy na przedmiotowe zadania dot. ww. wypłat dodatków i rekompensat, a wartością przychodów tych funduszy z tytułu środków przekazanych przez ministra z dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

Przy braku takich danych rzeczywiste wydatkowanie dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przez ww. fundusze pozabudżetowe nie było możliwe.

Opisane wyżej postępowanie w zakresie niezapewnienia monitorowania poziomu wykorzystania w trakcie roku budżetowego środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS należy uznać za nierzetelne.

3. Minister nie podejmował, na etapie przygotowywania w Ministerstwie projektów aktów prawnych oraz uzgodnień międzyresortowych projektów aktów prawnych przygotowywanych przez innych członków Rady Ministrów, działań na potrzeby zabezpieczenia interesu budżetu państwa poprzez zapewnienie ujęcia w treści projektów tych aktów wymogu rozliczenia przez fundusze pozabudżetowe wykorzystania ich środków w roku budżetowym na zadania mające być finansowane ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS oraz zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS lub określenia mechanizmu wstrzymania bądź zawieszenia transferu środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS do funduszy pozabudżetowych w sytuacji niewykorzystania pełnej puli przekazanych wcześniej środków.

W interesie budżetu państwa było, aby organ wykonujący prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do uprawnień EU ETS podejmował działania mające na celu zabezpieczenie interesu budżetu państwa i minimalizację ryzyka niecelowego uszczuplenia jego dochodów, a także działania ukierunkowane na zapewnienie mechanizmu rozliczeń przez fundusze pozabudżetowe wykorzystania przez nie w trakcie danego roku budżetowego uzyskanych przychodów ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

Do końca 2022 r. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, FWRC oraz FRPKE nie wykorzystały łącznie aż 12 183,4 mln zł na cele, na które zostały im, zgodnie z obowiązującymi przepisami, przekazane w tej wysokości środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

FRPKE wydatkował w latach 2020-2022 na wypłatę rekompensat pośrednich kosztów emisji środki o wartości mniejszej o 813,2 mln zł niż wartość środków otrzymanych na podstawie art. 49 ust. 2c ushue w latach 2020-2021. W 2022 r. przekazane zostały przez Minister Klimatu i Środowiska na rachunek FRPKE, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, środki pochodzące ze sprzedaży

uprawnień EU ETS w wysokości 4 588,5 mln zł, a następnie do 30 maja 2023 r. kolejne 2 695,7 mln zł.

Stwierdzony stan faktyczny dowodzi, że transfer środków na rachunek FRPKE dokonywany był w Ministerstwie, co prawda w oparciu o przepisy prawa, ale bez bieżącej analizy ukierunkowanej na minimalizowanie ryzyka niecelowego uszczuplenia dochodów budżetu państwa i podejmowanie adekwatnych działań w ramach procesu legislacyjnego w sytuacji materializacji tego ryzyka.

Zdaniem NIK budżet państwa powinien zawsze zajmować centralną pozycję w systemie finansów publicznych. Transfer środków do jednostek pozabudżetowych i ich wykorzystanie przez te jednostki powinny być na bieżąco monitorowane, celem wyeliminowania przypadków alokowania środków publicznych na rachunkach tych funduszy w wysokości wyższej aniżeli rzeczywiste potrzeby w danym roku budżetowym. Z punktu widzenia interesu budżetu państwa środki niewykorzystane przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, FRPKE, czy FWRC powinny podlegać co do zasady zwrotowi, lub transfer środków publicznych na rachunki tych funduszy powinien być wstrzymany do czasu osiągnięcia minimalnego oczekiwanego poziomu wykorzystania środków na zadania zgodne z przeznaczeniem dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

Minister Klimatu i Środowiska w sprawie przyczyny nie zgłaszania przez MKiŚ, w ramach procesu legislacyjnego, uwag lub propozycji dotyczących zapewnienia możliwości żądania zwrotu przez FWRC, FRPKE lub Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS niewykorzystanych na cele na które te środki zostały przekazane tym funduszom wyjaśniła, że „Ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. przewidywała inne źródła finansowania niż tylko ze sprzedaży uprawnień EU ETS, mając na uwadze powyższe nie było przesłanek ku procesom legislacyjnym. [...] zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U.2023 poz. 296) dysponentem FRPKE jest minister właściwy ds. gospodarki, jednak minister ds. klimatu monitoruje w cyklu rocznym wydatkowanie środków z Funduszu. Taka częstotliwość jest wystarczająca i jest również uwarunkowana konstrukcją mechanizmu przyznawania rekompensat...”.
(akta kontroli str. 2901-2951)

NIK zauważa, że wyjaśnienia zostały złożone w przedmiotowej sprawie wyłącznie w odniesieniu do FWRC oraz FRPKE. Minister Klimatu i Środowiska nie złożyła wyjaśnień odnośnie do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

NIK nie podziela opinii Minister Klimatu i Środowiska, że fakt otrzymywania przez fundusz pozabudżetowy przychodów z różnych źródeł był obiektywną przesłanką do zaniechania działań mających na celu uwzględnienie w projektach aktów prawnych rozwiązań zabezpieczających interes budżetu państwa, poprzez określenie wymogu zwrotu przez te fundusze niewykorzystanych środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS lub wstrzymania transferu środków do tych funduszy do czasu osiągnięcia przez nie wymaganego poziomu wykorzystania środków danego funduszu na zadania na które przekazano dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

Jak dowodzi przykład FRPKE pozyskiwanie danych w cyklu rocznym wyłącznie na potrzeby sporządzenia sprawozdania do KE nie zapewniło należytej ochrony interesów budżetu państwa.

Kontrola P/23/001 w NFOŚiGW pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r.” wykazała, że Minister Klimatu i Środowiska wystąpiła w 2022 r. do Ministra Finansów z wnioskiem¹⁰¹ o przekazanie nieodpłatnie NFOŚiGW skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 4,0 mld zł na podstawie art. 47 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego. Na 31 grudnia 2022 r. wyceniono w NFOŚiGW wartość obligacji skarbowych o wartości nominalnej 4,0 mld zł na 3,1 mld zł. Przychody NFOŚiGW z tytułu odsetek od obligacji skarbowych na 31 grudnia 2022 r. wyniosły 53 440,0 tys. zł.

W sprawie zasadności występowania w 2022 r. o przekazanie NFOŚiGW papierów skarbowych o wartości 4,0 mld zł na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska w sytuacji niecelowego przekazywania w 2022 r. na rachunek FRPKE środków w wysokości ponad 4,5 mld zł Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in. „...We wniosku NFOŚiGW wskazał główne obszary wymagające wsparcia tj. finansowanie przedsięwzięć programu priorytetowego „Czyste Powietrze” oraz przedsięwzięcia z zakresu efektywności energetycznej. Biorąc pod uwagę fakt, że finansowanie programu priorytetowego Czyste Powietrze zostało uruchomione ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju, NFOŚiGW przeznaczył uzyskane środki na realizację programu priorytetowego „Wsparcie przemysłu energochłonnego”. Powyższy Program jest wdrażany w latach 2022-2030 z budżetem 4 mld zł. [...] Wartość nominalna obligacji wynosi 4 mld zł i została podzielona na 5 serii. Pierwszy termin wykupu obligacji przypada na lipiec 2024 r., a ostatni na maj 2033 r. Ze względu na okres wdrażania Programu taki rodzaj finansowania wydaje się optymalny. NFOŚiGW nie zamierza sprzedawać obligacji przed terminem ich wykupu, dzięki czemu będą one wykupywane po wartości nominalnej. W związku z tym nie będą generowane dodatkowe koszty finansowe. [...] Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 1630) „Celem przekazania [skarbowych papierów wartościowych] jest zapewnienie finansowania zadań ustawowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W ostatnich latach nastąpił znaczący wzrost liczby działań realizowanych przez Fundusz, w szczególności w zakresie: ochrony powietrza, przedsięwzięć służącym rozwojowi zeroemisyjnego transportu oraz wsparciu transformacji gospodarki w kierunku neutralności klimatycznej. W szczególności z uwagi na niezbędną, zdecydowaną intensyfikację działań związanych z polityką klimatyczną istnieje konieczność zwiększenia kapitałów będących w dyspozycji Funduszu. [...] Nieskorzystanie z możliwości wystąpienia z takim wnioskiem oznaczałoby de facto zakwestionowanie zamysłu wnioskodawcy projektu ustawy oraz ustawodawcy i pozbawiło NFOŚiGW możliwości uzyskania dodatkowego źródła finansowania. Tym samym w perspektywie kilku lat mogło mieć to niekorzystny wpływ na dostępność preferencyjnego finansowania ze środków NFOŚiGW i skalę osiąganych dzięki takiemu finansowaniu efektów ekologicznych...”.

(akta kontroli str. 2901-2951)

Kontrola NIK nr P/21/053 „Wdrażanie Programu priorytetowego Czyste Powietrze” wykazała, że program ten został uruchomiony przez NFOŚiGW ze środków własnych oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a nie Polskiego Funduszu Rozwoju, jak wyjaśniła Minister Klimatu i Środowiska.

¹⁰¹ Wniosek z 6 maja 2022 r., sygn. DFE-WKSN. 0321.3.2022.AR.

NIK nie neguje potrzeby zapewnienia finansowania zadań NFOŚiGW z zakresu ochrony przyrody, czy transformacji energetycznej, w tym m.in. programu priorytetowego „Czyste powietrze”, o co NIK wnioskowała po kontroli P/21/053. Zwraca jednak uwagę, że emisja skarbowych papierów wartościowych przekazanych NFOŚiGW skutkowałą koniecznością poniesienia w 2022 r. przez budżet państwa kosztu odsetek od papierów wartościowych w wysokości 53,4 mln zł. Jednocześnie w 2022 r. dochód budżetu państwa został uszczuplony o 4 588 481,8 tys. zł w związku z przekazaniem na rachunek FRPKE środków, które nie były niezbędne do zapewnienia realizacji w 2022 r. zadania polegającego na wypłacie przez ten fundusz rekompensat pośrednich kosztów emisji. Brak monitorowania na bieżąco poziomu wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS w trakcie trwania roku budżetowego przyczynił się do nieefektywnego wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS i w konsekwencji jak wskazano powyżej konieczności zapewnienia przez budżet państwa finansowania istotnych zadań z zakresu ochrony środowiska i transformacji energetycznej za pomocą instrumentów dłużnych powodujących wzrost kosztów obsługi długu publicznego.

W ocenie NIK stwierdzone postępowanie należy uznać za niecelowe.

4. Minister nie ustalił skutecznych i adekwatnych mechanizmów raportowania i sporządzania sprawozdań z wykorzystania dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS przez co nie było możliwe powiązanie danych zamieszczonych w sprawozdaniach do KE z danymi źródłowymi.

W Ministerstwie nie wdrożono wewnętrznej regulacji określającej sposób sporządzania sprawozdań do KE, a także nie dokumentowano procesu wyboru przedsięwzięć ujmowanych w tych sprawozdaniach. Przedsięwzięcia wybierane były w sposób losowy z wykazów przekazanych na potrzeby sporządzania sprawozdań przez podmioty zewnętrzne, a w Ministerstwie nie potrafią wskazać, które z tych przedsięwzięć zostały faktycznie ujęte w sprawozdaniach.

Zgodnie z motywem (9) preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2392 z dnia 13 grudnia 2017 r. oraz art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE dla spełnienia zobowiązań Unii podstawowe znaczenie ma zapewnianie przejrzystości w wykorzystywaniu dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień na mocy dyrektywy 2003/87/WE poprzez przedkładanie sprawozdań przez państwa członkowskie.

(akta kontroli str. 392-404, 413-473, 1545-1555, 1588-1565)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła m.in., że „...Ze względu na obszerność przekazywanych danych i rozdrobnienie projektów inwestycyjnych, których realizacja jest raportowana w sprawozdaniach od interesariuszy służących do przygotowania sprawozdania do Komisji Europejskiej nie jest możliwa weryfikacja wszystkich pozycji. Jednakże sprawozdania zawierają m.in. linki do informacji na temat poszczególnych programów i projektów i na tej podstawie weryfikowana jest w sposób wybiórczy prawidłowość przekazywanych danych – pracownicy MKiŚ porównują treść przesłanych raportów z danymi zamieszczonymi w dokumentach wskazanych pod adresami zamieszczonymi w raportach...”.

(akta kontroli str. 1588-1594)

Zastępca dyrektora DSA wyjaśni m.in., że „...Zadania były weryfikowane pod kątem zgodności z celami dyrektywy ETS. Odbywało się to na bazie ogólnodostępnych informacji zamieszczanych w przestrzeni publicznej. [...]

Proces weryfikacji odbywał się na bieżąco, a wynikiem pozytywnej weryfikacji danego zadania było umieszczenie go w projekcie sprawozdania i nie był on dodatkowo dokumentowany.”

(akta kontroli str. 1442-1451)

W sprawie nieopracowania ww. procedur Minister Klimatu i Środowiska zeznała m.in., że „...W mojej opinii nie jest to duży problem, ponieważ bardzo dużo zadań jest realizowanych, które mogą być ujęte w sprawozdaniu...”

(akta kontroli str. 454-473)

Dane w sprawozdaniach były nieweryfikowalne bowiem nie było możliwe ustalenie w trakcie kontroli rzetelności danych zamieszczonych w sprawozdaniach do KE poprzez porównanie ich z danymi źródłowymi.

W ocenie NIK opisane postępowanie było nierzetelne.

5. W 7 z 9 sprawozdań do KE sporządzonych w okresie objętym kontrolą, tj. w sprawozdaniach za lata 2013-2015, 2017, 2019-2021 wystąpiły rozbieżności pomiędzy tożsamymi co do rodzaju danymi o wydatkowanych środkach uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EUA zawartych w tabelach nr 1 i 2 tych sprawozdań. Różnice te mieściły się w zakresie od (-)21 731,6 tys. euro do 1 657,0 tys. euro¹⁰². Z kolei w przypadku 4 sprawozdań za lata 2018-2021 przedłożonych KSE w celu ich uzgodnienia różnice pomiędzy tożsamymi co do rodzaju danymi o wydatkowanych środkach ze sprzedaży uprawnień EUA wskazanymi w tabelach nr 1 oraz 2 mieściły się w granicach od (-)22 768,7 tys. euro do (-)0,5 tys. euro.

Ponadto we wszystkich 9 sprawozdaniach do KE sporządzonych w okresie objętym kontrolą ograniczono raportowanie danych o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EUA lub ich równowartości finansowej wyłącznie na potrzeby potwierdzenia zgodności z art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, co skutkowało wykazaniem wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA lub ich równowartości finansowej na poziomie nie większym niż 58,3%, zamiast danych o wszystkich wykorzystanych środkach w danym roku.

(akta kontroli str. 413-429, 1929-1934, 2661-2668)

W kwestii różnic pomiędzy kwotami w tabelach 1 i 2 o wysokości wykorzystanych dochodów lub ich równowartości finansowej w sprawozdaniach do KE za rok 2019 i 2020 były podsekretarz stanu w MKiŚ zatwierdzający te sprawozdania wyjaśnił, że „wynikają one z faktu, iż w tabeli 1 pokazano kwotę odpowiadającą równowartości dokładnie 50% środków z aukcji uprawnień do emisji, aby pokazać minimalną wartość, którą powinno się zaraportować, natomiast w tabeli 2 zsumowano kwoty wynikające z zaraportowanych zadań, które przewyższają kwotę minimalną.”

(akta kontroli str. 1416-1419)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła ponadto, że takie podejście nie było kwestionowane przez KE.

(akta kontroli str. 1490-1497)

W sprawie wykazywania w sprawozdaniach do KE wyłącznie wykorzystania na poziomie 50% łącznych dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA i EUAA Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła: „Od początku przekazywania sprawozdań

¹⁰² Różnice w poszczególnych sprawozdaniach wynosiły: za: 2013 r. - 53,1 tys. euro; za 2014 r. - (-)3,0 tys. euro; za 2015 r. - 1 657,0 tys. euro; za 2017 r. 16,0 tys. euro; za 2019 r. - (-)8 165,0 tys. euro; za 2020 r. - (-)4 730,8 tys. euro; za 2021 r. - (-)21 731,6 tys. euro.

przyjęto praktykę wykazywania w nich zadań odpowiadających ok. 50% równowartości finansowej środków uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji, mimo iż rzeczywiste wydatki na cele określone w dyrektywie ETS co roku przewyższają tę wartość. W przypadku Polski, a także niektórych innych państw członkowskich UE, w sprawozdaniach odzwierciedlane jest wydatkowanie równowartości finansowej odniesionej do wartości kwoty uzyskanej z aukcji uprawnień do emisji – takie podejście jest również stosowane w odniesieniu do EUAA i wartość zrealizowanych zadań wyszczególnionych w sprawozdaniach obejmuje zarówno ok. 50% równowartości finansowej wpływów z aukcji EUA jak również całość równowartości wpływów z aukcji EUAA. Takie podejście nie było kwestionowane przez KE.”.

(akta kontroli str. 1490-1497)

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił, że „...co do zasady wykazywane były przedsięwzięcia zgodne z dyrektywą na które wydatkowano na 50% równowartości środków uzyskanych ze sprzedaży. Być może błędnie założono wykazywanie 50% wykorzystania równowartości środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień, bez podziału na uprawnienia lotnicze i uprawnienia do emisji ogólnych.”.

(akta kontroli str. 392-404)

Przepisy UE nie dają podstaw do zwolnienia państwa członkowskiego z obowiązku wykazywania w sprawozdaniach do KE danych o wykorzystaniu wszystkich dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA lub równowartości finansowej tych dochodów w danym roku. Dane w sprawozdaniach do KE powinny być zgodne ze stanem rzeczywistym, a dane o wykorzystaniu ww. dochodów lub równowartości finansowej tych dochodów powinny być spójne w poszczególnych częściach (tabelach) sprawozdania.

Stosownie do art. 17 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 525/2013 oraz art. 19 ust. 2, w związku częścią 3 załącznika VIII, rozporządzenia nr 2018/1999 do 31 lipca każdego roku państwa członkowskie przekazują Komisji informacje na temat wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EUA, w tym informacje o dochodach wykorzystanych na co najmniej jeden z celów określonych w art. 10 ust. 3 tej dyrektywy, lub równowartości finansowej tych dochodów, oraz działaniach podjętych zgodnie z tym artykułem.

Dochody ze sprzedaży na aukcji, których nie wydatkowano w momencie, gdy państwo członkowskie przedkłada sprawozdanie Komisji zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 525/2013 oraz art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999, powinny być określane ilościowo i zgłaszane w sprawozdaniach za kolejne lata.

W ocenie NIK zamieszczanie niespójnych danych o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA lub równowartości finansowej tych dochodów w tabeli nr 1 i 2 sprawozdań do KE było działaniem nierzetelnym, a praktyka ograniczenia raportowania tylko do danych o wykorzystaniu 50% dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA lub ich równowartości była niezgodna z ww. przepisami UE.

6. W Ministerstwie w przypadku wszystkich sprawozdań do KE, w których powinny zostać zamieszczone dane o dochodach uzyskiwanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EUAA oraz o wykorzystaniu tych dochodów nie zapewniono wykazania danych zgodnie ze stanem faktycznym. I tak:
 - a) w 3 z 7 sprawozdań do KE, tj. za lata 2015-2017, stwierdzono brak danych o uprawnieniach EUAA w tabeli nr 1 tych sprawozdań;

- b) w 6 z 7 sprawozdań do KE, tj. za lata 2015-2020, stwierdzono brak danych o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA;
- c) w 2 z 7 sprawozdań do KE, tj. za lata 2020-2021, stwierdzono rozbieżności tożsamy co do rodzaju danych o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA podawanych w tabelach nr 1 i 2 i wyniosły one odpowiednio: 1 563 960,6 tys. euro oraz (-)1 037,1 tys. euro. Ponadto w tabeli nr 1 sprawozdania za 2020 r. przekazanego do KE zostały ujęte wydatki ze środków ze sprzedaży uprawnień EUAA w kwocie 1 563 960,6 tys. zł w sytuacji gdy dochody ze sprzedaży uprawnień EUAA w 2020 r. wyniosły tylko 2 210,9 tys. zł. Z kolei w sprawozdaniu za 2020 r. przekazanym do KSE do uzgodnienia nie wykazano w tabeli nr 1 wydatków ze środków EUAA w kwocie 1 563 960,6 tys. zł.
- d) w sprawozdaniu do KE za 2021 r. wykazano 2 przedsięwzięcia, w przypadku których zadeklarowano, iż na ich realizację wykorzystano środki pochodzące ze sprzedaży uprawnień EUAA na kwotę 4 736,9 tys. zł., pomimo że nie były one finansowane z tych środków.

Sprawozdania za lata 2015-2019 w zakresie danych o dochodach ze sprzedaży uprawnień EUAA powinny być sporządzone zgodnie z wymogami art. 17 ust. 1 lit c) rozporządzenia nr 525/2013, który stanowi, że państwa członkowskie przekazują KE do dnia 31 lipca każdego roku informacje dotyczące wykorzystania, zgodnie z decyzją państwa członkowskiego, wszystkich dochodów uzyskanych przez państwo członkowskie w wyniku sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych pochodzących z lotnictwa, zgodnie z art. 3d ust. 1 lub 2 dyrektywy 2003/87/WE; informacje te należy dostarczyć zgodnie z art. 3d ust. 4 tej dyrektywy.

Szczegółowe wymagania odnośnie do sposobu sporządzenia sprawozdań do KE za lata 2015-2019 zostały określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 749/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie struktury, formatu, procesu przekazywania i przeglądu informacji zgłaszanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013¹⁰³.

Pozostałe sprawozdania do KE objęte badaniem, tj. za lata 2020-2021, powinny być sporządzone zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999. W trzeciej części załącznika nr VIII ww. rozporządzenia, wskazano, że należy przekazać w sprawozdaniu m.in. następujące informacje: „[...] b) informacje dotyczące wykorzystania, zgodnie z decyzją państwa członkowskiego, wszystkich dochodów uzyskanych przez państwo członkowskie w wyniku sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych pochodzących z lotnictwa, zgodnie z art. 3d ust. 1 lub 2 dyrektywy 2003/87/WE; informacje te należy dostarczyć zgodnie z art. 3d ust. 4 tej dyrektywy. Dochody ze sprzedaży na aukcji, których nie wydatkowano w momencie, gdy państwo członkowskie przedkłada sprawozdanie Komisji zgodnie z art. 19 ust. 2, są określane ilościowo i zgłaszane w sprawozdaniach za kolejne lata.

Szczegółowe wymagania odnośnie do sposobu sporządzenia sprawozdań do KE za lata 2020 i 2021 zostały określone w rozporządzeniu nr 2020/1208.

Ad 6a zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...w latach 2015-2017 dochody z tytułu sprzedaży uprawnień dla lotnictwa ujmowane były wspólnie z wpływami ze sprzedaży uprawnień dla instalacji stacjonarnych. W kolejnych

¹⁰³ Dz.Urz.UE L 203 z 11.7.2014, str. 23, dalej: „rozporządzenie nr 749/2014”.

sprawozdaniach skorygowano tą nieścisłość i dochody te ujmowane były w osobnej rubryce. Należy jednak zwrócić uwagę, że takie podejście nie miało istotnego wpływu na wartości przedstawione w sprawozdaniu, ze względu na skalę wpływów ze sprzedaży EUAA w stosunku do wpływów z EUA, a także fakt iż kwoty te były uwzględniane w całkowitej kwocie przychodów ...”.

Ponadto wyjaśnił m.in., że „...co do zasady wykazywane były przedsięwzięcia zgodne z dyrektywą, na które wydatkowano 50% równowartości środków uzyskanych ze sprzedaży. Być może błędnie założono wykazywanie 50% wykorzystania równowartości środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień, bez podziału na uprawnienia lotnicze i uprawnienia do emisji ogólnych.”.

Ad 6b zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że: „...Odnosząc się do kwestii informacji o wydatkowaniu równowartości środków uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji dla lotnictwa uprzejmie informuję, że są one ujmowane w łącznej kwocie raportowanej 50% równowartości środków uzyskanych z aukcji wszystkich uprawnień do emisji w danym roku i przeznaczonych na cele związane z dyrektywą. Informacja taka jest przedstawiana zgodnie z formularzem raportu, w komórce: Total amount of revenues from auctioning of allowances or equivalent financial value used for the purposes specified in paragraph 3 of Article 10, and Article 3d, paragraph 4 of Directive 2003/87/EC. Taki tytuł wyraźnie wskazuje na podanie łącznej kwoty równowartości finansowej przeznaczonej na cele określone w dyrektywie...”.

Ad 6c zastępca dyrektora DSA wyjaśni m.in., że „... Odnosząc się do różnic pomiędzy kwotami wskazanymi w tabeli 1 i tabeli 2 sprawozdań należy zauważyć, iż od roku 2019 w tabeli 1 wskazywano jako kwotę wydatkowanych środków dokładnie 50% równowartości wpływów z aukcji uprawnień do emisji, jako wskaźnik spełnienia wymogów dyrektywy, podczas gdy w rzeczywistości wartość ta wynikająca z sumy raportowanych kwot wyszczególnionych w tabeli 2 była wyższa, stąd rozbieżność pomiędzy wartościami. [...] Dodatkowo zwracam uwagę, że w sprawozdaniach zawarte były zastrzeżenia, że dane zawierają jedynie część wydatków poniesionych przez Polskę, które spełniają wymogi stawiane przez art. 10 ust. 3 Dyrektywy 2003/87/WE – w tabeli przedstawiono jedynie wydatki do kwoty wykazującej spełnienie wymogu przeznaczenia minimum 50% dochodów na cele wskazane w dyrektywie. [...]. Dodatkowo, na drobne różnice w kwotach pomiędzy sprawozdaniami zatwierdzanymi przez KSE i wprowadzanymi do systemu elektronicznego Komisji Europejskiej wpływają zaokrąglenia kwot przy wprowadzaniu do systemu. Wskazanie wydatkowania kwoty 1 563 960 000,6 EUR w związku z dochodami z aukcji uprawnień lotniczych w roku 2020 r. jest oczywistym błędem powstałym w trakcie wprowadzania danych do systemu...”.

Ad 6d zastępca dyrektora DSA wyjaśnił że wydatki ze środków ze sprzedaży uprawnień EUAA zostały wykazane w sprawozdaniu za 2021 r. przez pomyłkę. podczas wprowadzania danych do systemu informatycznego KE.

(akta kontroli str. 392-404; 1365-1383, 1935-1949)

W sprawie wykazywania w sprawozdaniach do KE wyłącznie wykorzystania 50% łącznych dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła, że: „Od początku przekazywania sprawozdań przyjęto praktykę wykazywania w nich zadań odpowiadających ok. 50% równowartości finansowej środków uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji, mimo iż rzeczywiste wydatki na cele określone w dyrektywie ETS co roku przewyższają tę wartość. W przypadku Polski, a także niektórych innych państw członkowskich

UE, w sprawozdaniach odzwierciedlane jest wydatkowanie równowartości finansowej odniesionej do wartości kwoty uzyskanej z aukcji uprawnień do emisji – takie podejście jest również stosowane w odniesieniu do EUAA i wartość zrealizowanych zadań wyszczególnionych w sprawozdaniach obejmuje zarówno ok. 50% równowartości finansowej wpływów z aukcji EUA jak również całość równowartości wpływów z aukcji EUAA. Takie podejście nie było kwestionowane przez KE.”.

(akta kontroli str. 1490-1497)

NIK nie negując konieczności podania w sprawozdaniach do KE łącznych danych dotyczących wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, zwraca uwagę na fakt, że obowiązujące w tym zakresie regulacje zobowiązywały państwa członkowskie do podania także danych częściowych, tj. danych o dochodach i wydatkach oddzielnie dla dochodów ze sprzedaży uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 3 oraz art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE, zgodnie z rozporządzeniem nr 749/2014 oraz rozporządzeniem nr 2020/1208. Dane zbiorcze oraz dane częściowe powinny być kompletne. Stwierdzone przypadki niewykazywania danych o dochodach ze sprzedaży uprawnień EUAA oraz brak danych w tabeli nr 1 oraz w tabeli nr 2 sprawozdania do KE o wydatkowaniu środków na cele określone w art. 49 ust. 6a ustawy, o których mowa w art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE, stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 525/2013 oraz art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999. Ponadto stwierdzone przypadki rozbieżności danych lub ich niekompletności należy uznać za postępowanie nierzetelne.

7. Minister w sprawozdaniach za 2020 r. oraz 2021 r. przekazanych do KE nie wykazał wykorzystania dochodów uzyskanych z akcyjnej sprzedaży uprawnień EUA lub ich równowartości na cele wskazane w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE oraz art. 49 ust. 6 i 7 ustawy na poziomie przynajmniej 50% tych dochodów lub ich równowartości, co było niezgodne z art. 50 ust. 1 ustawy oraz art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999, w związku z częścią 3 załącznika VIII do tego rozporządzenia.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE przynajmniej 50% dochodów uzyskanych ze sprzedaży na aukcji uprawnień, o których mowa w ust. 2, w tym wszystkie dochody ze sprzedaży na aukcji uprawnień, o których mowa w ust. 2 lit. b) i c), lub równowartość finansowa tych dochodów, powinny zostać wykorzystane na jeden lub większą liczbę celów wskazanych w tym ustępie.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych przygotowuje corocznie sprawozdanie dotyczące wykorzystania w poprzedzającym roku kalendarzowym środków przeznaczonych na cele lub polityki, o których mowa w art. 49 ust. 6 i 7, ustawy z zachowaniem wymagań określonych w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999.

W 2020 r. uzyskany dochód ze sprzedaży przez Polskę uprawnień EUA wyniósł 13 893 157,7 tys. zł. Tym samym wymagany minimalny poziom wykorzystania tych środków lub ich równowartości finansowej zgodnie z art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE na cele wskazane w tym przepisie wyniósł 6 946 578,9 tys. zł. W sprawozdaniu do KE za 2020 r. wykazano wykorzystanie dochodów i równowartości finansowej tych dochodów na poziomie 6 972 519,7 tys. zł, w tym 340 881,90 tys. zł przez FRPKE.

W 2021 r. uzyskany dochód ze sprzedaży przez Polskę uprawnień EUA wyniósł 25 264 993,8 tys. zł. Tym samym wymagany minimalny poziom wykorzystania tych środków lub ich równowartości finansowej zgodnie z art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE na cele wskazane w tym przepisie wyniósł 12 632 496,9 tys. zł. W sprawozdaniu do KE za 2021 r. wykazano wykorzystanie dochodów i równowartości finansowej tych dochodów na poziomie 12 747 700,6 tys. zł, w tym 815 670,0 tys. zł przez FRPKE.

(akta kontroli str. 1107-1109, 1864-1920, 2661-2668)

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił, że „Zgodnie z art. 5 pkt 2) ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych, o przyznanie rekompensat może się ubiegać podmiot, który posiada wdrożony: a) system zarządzania środowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ek zarządzenia i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylającego rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz. Urz. UE L 342 z 22.12.2009, str. 1, z późn. zm.3)), lub b) system zarządzania środowiskowego potwierdzony certyfikatem ISO 14001 wydanym przez niezależną i akredytowaną w tym zakresie jednostkę certyfikującą, lub c) system zarządzania energią potwierdzony certyfikatem ISO 50001 wydanym przez niezależną i akredytowaną w tym zakresie jednostkę certyfikującą; Taki warunek stanowi zachętę do wdrażania powyższych rozwiązań przez przedsiębiorców, a więc system rekompensat stanowi również mechanizm, który przyczynia się do poprawy efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych, a więc wpisuje się w realizację celów określonych w dyrektywie 2003/87/WE.”.

(akta kontroli str. 1107-1116)

Ponadto podsekretarz stanu w MKiŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2019-2020 wyjaśnił m.in., że: „...Przeciwdziałanie ryzyku ucieczki emisji służy celowi środowiskowemu, ponieważ pomoc zmierza do zapobieżenia wzrostowi całkowitej emisji gazów cieplarnianych z powodu przeniesienia produkcji poza Unię wobec braku wiążącej międzynarodowej umowy w sprawie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. [...] Dodatkowo, w roku 2022 wprowadzono zmiany do ustawy dodatkowo warunkujące rekompensaty również kwestiami dotyczącymi m.in. poprawy efektywności energetycznej...”.

(akta kontroli str. 1416-1419)

Minister Klimatu i Środowiska zatwierdzająca sprawozdanie do KE za 2021 r. zeznała min., że „W mojej opinii 25% środków wydatkowanych na pokrycie kosztów pośrednich emisji może być ujmowane w sprawozdaniach dot. wydatkowania 50% dochodów ze sprzedaży EU ETS.”.

(akta kontroli str. 454-473)

NIK nie podziela ww. stanowiska o zasadności zaliczenia w sprawozdaniach za 2020-2021 ww. rekompensat wypłacanych na potrzeby pokrycia pośrednich kosztów emisji do katalogu wydatków poniesionych cele art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, bowiem zadanie to nie zostało wskazane w ww. przepisie. Celem wdrożenia systemu rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych w Polsce (będącego jednocześnie systemem pomocy publicznej) było przeciwdziałanie zjawisku ucieczki emisji poprzez poprawę warunków konkurencyjnych dla krajowego przemysłu energochłonnego i zapobieganie przenoszenia produkcji do krajów trzecich, a nie redukcja emisji gazów

cieplarnianych czy, inne cele wymienione w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE oraz w art. 49 ust. 6 i 7 ushue.

Od 1 stycznia 2024 r., zgodnie ze zmienionym art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE¹⁰⁴, państwa członkowskie zobowiązane będą wykorzystywać dochody ze sprzedaży uprawnień, z wyjątkiem dochodów przeznaczonych na rekompensatę pośrednich kosztów emisji, o których mowa w art. 10a ust. 6 dyrektywy 2003/87/WE, lub ich równowartość finansową, na co najmniej jeden z celów wymienionych w tym ustępie. Prawodawca unijny doprecyzował, że finansowanie pośrednich kosztów emisji nie może być zaliczane do katalogu celów, o których mowa w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE.

Tym samym łączna kwota wykorzystanych dochodów i ich równowartości finansowej wykazana w sprawozdaniach do KE za 2020 r. oraz 2021 r. na cele określone w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE była mniejsza niż wymagane minimum 50% dochodów pozyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EUA. Takie postępowanie należy uznać za niezgodne z art. 50 ust. 1 ushue oraz art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999, w związku z częścią 3 załącznika VIII do tego rozporządzenia.

8. Minister ustalał na potrzeby sprawozdań do KE wyrażoną w euro wysokość dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS, przeliczając je ponownie z waluty krajowej na euro, pomimo uzyskiwania tych dochodów bezpośrednio w walucie euro, skutkiem tego było zamieszczanie w sprawozdaniach do KE danych o uzyskanych dochodach ze sprzedaży uprawnień EU ETS niezgodnych ze stanem faktycznym.

W 5 z 9 sprawozdaniach do KE, tj. za lata 2017-2021, wartość dochodu w walucie UE¹⁰⁵, tj. euro, uzyskanego ze sprzedaży uprawnień EU ETS różniła się od rzeczywistej wartości dochodu uzyskiwanego w tych latach, tj. od danych publikowanych przez giełdę EEX. Różnice mieściły się w zakresie od 0,6 tys. euro do (-)57 099,7 tys. euro¹⁰⁶.

(akta kontroli str. 1935-1949)

Na potrzeby przygotowania sprawozdań do KE ustalano w Ministerstwie wysokość dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA i EUAA w walucie euro w roku sprawozdawczym poprzez przeliczenie łącznej kwoty dochodu w walucie polskiej, ustalonej uprzednio według dziennych kursów euro z dnia wpływu środków na rachunek dochodów Ministerstwa po danej aukcji, przez średni kurs roczny waluty euro publikowany przez Narodowy Bank Polski. Tym samym dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS wykazywane w sprawozdaniach do

¹⁰⁴ Zmieniony przez art. 1 pkt 12 lit b-i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.Urz.UE L130 z 16.5.2023 str. 134). Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2023/959 dyrektywa ta weszła w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, tj. 5 czerwca 2023 r. Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2023/959 państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania art. 1 dyrektywy nr 2023/959 do 31 grudnia 2023 r. Państwa członkowskie stosują te przepisy od 1 stycznia 2024 r.

¹⁰⁵ Łączna wartość dochodu ze sprzedaży uprawnień EUA oraz EUAA.

¹⁰⁶ W sprawozdaniu do KE za: 2017 r. wynosiła (-)0,4 tys. euro; 2018 r. wynosiła (-)9 291,7 tys. euro; 2019 r. wynosiła 0,6 tys. euro; 2020 r. wynosiła (-)29 711,3 tys. euro; 2021 r. wynosiła (-)57 099,7 tys. euro.

KE nie były zgodne z dochodami rzeczywiście uzyskanymi ze względu na różnice kursowe.

(akta kontroli str. 1442-1451)

W sprawie przyczyn ustalania dochodu w euro na potrzeby sprawozdawczości na podstawie danych będących wynikiem dwukrotnego przeliczenia po różnych kursach zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...Takie podejście było możliwe do zastosowania w raportach i nie było kwestionowane przez Komisję Europejską. Wynikało ono z dążenia do zachowania spójności z danymi, które były zbierane na poziomie krajowym w walucie polskiej przyjęto analogiczne rozwiązanie w raporcie wprowadzanym do systemu ReportNet. Dlatego też konsekwentnie stosowano przeliczenie kwot z waluty polskiej na EURO...”.

(akta kontroli str. 1371-1383, 1416-1421, 1442-1451, 1490-1497, 1929-1949, 2661-2668)

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za niecelowe.

9. 5 z 9 przekazanych przez Ministerstwo sprawozdań do KE zawierało w zakresie danych o dochodach uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EUA dane niezgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniach przedłożonych KSE do uzgodnienia. Z kolei 2 z 9 przekazanych przez Ministerstwo sprawozdań do KE zawierało w zakresie danych o dochodach ze sprzedaży uprawnień EUAA dane niezgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniach przedłożonych KSE do uzgodnienia. Różnice pomiędzy danymi o dochodach ze sprzedaży uprawnień EUA podanymi w tabeli nr 1 sprawozdań za lata 2016-2017 oraz 2019-2021 przekazanych do KE a danymi w sprawozdaniach przekazanych do uzgodnienia z KSE, mieściły się w zakresie od (-)450 euro do 220 euro¹⁰⁷. W przypadku danych o dochodach ze sprzedaży uprawnień EUAA różnice pomiędzy danymi w sprawozdaniach za 2019 r. oraz 2020 r. wyniosły odpowiednio 380,0 euro oraz (-)2,4 euro.

Ponadto w 7 z 9 sprawozdań do KE, tj. za lata 2013-2017, 2019 oraz 2021, w tabeli nr 1 stwierdzono inne dane o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS niż w projektach tych sprawozdań uzgodnionych z KSE. Różnice mieściły się w zakresie od (-)511,3 euro do 436,5 euro¹⁰⁸. W przypadku tabeli nr 2 różnice stwierdzono w 8 z 9 sprawozdań do KE, tj. za lata 2013-2019 oraz 2021 r., i mieściły się one w przedziale od (-)1 656 890,0 euro do 2 997,5 euro¹⁰⁹. Z kolei w sprawozdaniu za 2021 r., uzgodnionym z KSE nie zostały ujęte wydatki ze środków ze sprzedaży uprawnień EUAA, podczas gdy w sprawozdaniu przekazanym do KE figurowały dwa wydatki z ww. środków. Ustalono, że w sprawozdaniu uzgodnionym z KSE wydatki te zostały wykazane jako wydatki finansowane z dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA, a dane w sprawozdaniu do KE omyłkowo przypisano do środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EUAA.

(akta kontroli str. 1929-1949)

¹⁰⁷ W sprawozdaniu do KE za: 2016 r. wyniosła 5,0 euro; 2017 r. wyniosła (-)450,0 euro; 2019 r. wyniosła 220,0 euro; 2020 r. wyniosła 2,4 euro; 2021 r. wyniosła (-)2,2 euro.

¹⁰⁸ W sprawozdaniu do KE za: 2013 r. wyniosła (-)3,0 euro; 2014 r. wyniosła (-)2,5 euro; 2015 r. wyniosła 110,0 euro; 2016 r. wyniosła 436,5 euro; 2017 r. wyniosła (-)511,3 euro; 2019 r. wyniosła (-)200,0 euro; 2021 r. wyniosła (-)6,1 euro.

¹⁰⁹ W sprawozdaniu za: 2013 r. wyniosła (-)53,1 euro; 2014 r. wyniosła 2 997,5 euro; 2015 r. wyniosła (-)1 656 890,0 euro; 2016 r. wyniosła 436,5 euro; 2017 r. wyniosła (-)16 511,3 euro; 2018 r. wyniosła (-)456,9 euro; 2019 r. wyniosła (-)395,6 euro; 2021 r. wyniosła (-)21,9 euro.

Były sekretarz stanu w MŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2013-2014 zeznał, że „Nie mam wiedzy w jaki sposób taka nieścisłość mogłaby powstać. Nie wiem, czy jest to omyłka pisarska, czy był inny powód nieścisłości. Być może to wynika z jakiś uzgodnień w trakcie posiedzenia KSE, jeżeli tak wskazano w protokole z posiedzenia.”.

(akta kontroli str. 430-439)

Były sekretarz stanu w MŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2015-2016 zeznał, że „Nie pamiętam jak były sporządzane sprawozdania w zakresie ujmowania danych o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień. Zakładam, że pracownicy merytoryczni MŚ prawidłowo sporządzali sprawozdania, ewentualne błędy w sprawozdaniach mogą wynikać z omyłki.”.

(akta kontroli str. 413-420)

Były podsekretarz stanu w MŚ. zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2017-2018 zeznał, że „Ze względu na upływ czasu nie pamiętam. W sprawach na takim poziomie szczegółowości uważam, że należy zadać pytanie osobom sporządzającym sprawozdanie.”.

(akta kontroli str. 421-429)

Podsekretarz stanu w MKiŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2019-2020 zeznał, że „Nie wiem, najlepiej wyjaśnić tę sprawę pisemnie z departamentem, który odpowiadał za przekazanie danych do KE.”.

(akta kontroli str. 440-453)

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że: „...zdawaliśmy sobie sprawę z różnic w kwotach, a pozostałe różnice zostały wykazane przez kontrolę NIK [...]. Różnice [...] w wielkościach kwot wprowadzonych do systemu EIONET (lata 2013, 2015, 2017, 2021) wynikają [...] z błędnie przypisanego atrybutu NO do danego zadania (mogło to być wynikiem błędu systemu), w wyniku czego wydatek nie został przypisany do żadnej kategorii i automatycznie wykluczyło to daną kwotę przy sumowaniu wydatków. Dodatkowo, na drobne różnice w kwotach pomiędzy sprawozdaniami zatwierdzanymi przez KSE i wprowadzanymi do systemu elektronicznego Komisji Europejskiej wpływają zaokrąglenia kwot przy wprowadzaniu do systemu. [...] W zakresie [...] wydatków ze środków EUAA, które zostały ujęte w sprawozdaniu za 2021 r. opublikowanym na stronie KE a nie widnieją w sprawozdaniu przekazanym do zatwierdzenia przez KSE informuję, że wystąpiła oczywista pomyłka w klasyfikowaniu środków podczas wprowadzania danych do systemu informatycznego KE. Ponadto pragnę zaznaczyć, że żadne z przekazanych do KE sprawozdań nie było zmieniane po jego zatwierdzeniu przez KSE. Ewentualne różnice w kwotach pomiędzy sprawozdaniami zatwierdzonymi przez KSE, a kwotami odzwierciedlonymi w systemie EIONET wynikają w opisanych powyżej błędów lub też zaokrąglenia wynikających z samych funkcjonalności systemu informatycznego ...”.

(akta kontroli str. 392-404, 440-453, 1929-1949)

W sprawie wprowadzenia mechanizmu kontroli poprawności danych ostatecznie wprowadzonych do systemu ReportNet z danymi wykazanymi w sprawozdaniach kierowanych do KSE, zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...Nie było możliwe wybranie dowolnego formatu raportowania danych tylko musiał on być odwzorowaniem formatu zgodnego z systemem ReportNet. Dokładano wszelkich starań, aby odzwierciedlenie formularza z systemu ReportNet na potrzeby przygotowania sprawozdania do zatwierdzenia przez KSE odpowiadało w pełni jego technicznemu odwzorowaniu w systemie ReportNet. Należy również

wskazać, że na potrzeby zatwierdzania sprawozdania w kraju konieczne było przedłożenie polskiej wersji językowej formularza, podczas gdy formą docelową w systemie ReportNet była wersja angielska. Konieczność manualnego wprowadzania danych do systemu powoduje możliwość wystąpienia opisanych wcześniej błędów i dostosowań wynikających z funkcjonalności systemu, które wpływają na możliwość wystąpienia różnic. Dzieje się tak mimo każdorazowej weryfikacji wprowadzonych danych przez odpowiedzialnego za to pracownika. System ReportNet jest ogólnounijnym rozwiązaniem, dostarczonym przez Komisję Europejską.”.

(akta kontroli str. 1442-1451)

Sporządzając sprawozdania w formacie wymaganym przez KE należało zapewnić pełną zgodność danych uzgadnianych z KSE z danymi rzeczywiście przekazanymi do KE. Jeżeli system informatyczny KE wymagał zaokrąglenia kwot w sprawozdaniach, to sprawozdania przekazywane do KSE do uzgodnienia powinny być sporządzane w formie zgodnej z funkcjonalnością systemu informatycznego KE.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

10. W sprawozdaniach do KE za lata 2020-2021 Ministerstwo nie zamieściło informacji o wykazywaniu w nich danych wyrażonych jako równowartość finansowa dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS, pomimo takiego wymogu określonego we wzorze tabeli nr 1b załącznika II do rozporządzenia nr 2020/1208.

W sprawozdaniu za 2021 r. nie wypełniono w tabeli 1b kolumn „EquivFinancialValue_1000 Euros” oraz „EquivFinancialValue_1000 LocalCurrency” tylko kolumnę „AmountDisbursed_1000 Euros”, a w przypadku sprawozdania za 2020 r. wypełniono w tabeli 1b kolumny „EquivFinancialValue_1000 Euros”, „AmountCommNotDis_1000 Euros”, „AmountDisAndComm_1000 Euros” oraz „AmountDisbursed_1000 Euros”, przy czym zgodnie ze składanymi wyjaśnieniami intencją było raportowanie tylko 50% równowartości finansowej dochodów wydatkowanych, na cele określone w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE.

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...W kontekście przedstawiania informacji o całości wydatkowanych środków należy zwrócić uwagę na wersję angielską rozporządzenia, która posługuje się węższym terminem, a mianowicie „disbursed”. Takie określenie jest również używane w formularzu sprawozdania w zestawieniu ze słowem „committed”. Co więcej w formularzu zawarto prośbę o zdefiniowanie przez państwa składające sprawozdanie pojęć „commitment” oraz „disbursement”. Takie podejście wskazuje, że chodzi o rozdział pomiędzy środkami, która państwo w jakiś sposób zobowiązało się, że wypłaci, a tymi faktycznie wypłaconymi. W przypadku Polski sprawozdania opierały się wyłącznie na wypłaconych środkach wobec czego nie było potrzeby rozróżniania. Sprawozdania z wykorzystania równowartości środków z aukcji uprawnień do emisji składane są w takiej formule od 2014 r. i Komisja Europejska, której rolą jest m.in. ocenianie prawidłowości realizacji wypełniania zobowiązań przez państwa członkowskie, nie wystąpiła do Polski z informacją o nie wypełnieniu zobowiązań wynikających z art. 17 ust. 1 lit. c) oraz ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 [...]. praktyka przedkładania informacji w sprawozdaniach jest różna w poszczególnych państwach członkowskich. [...] przykłady Holandii oraz Finlandii pokazują, że niektóre państwa, które podobnie jak Polska nie znaczą środków uzyskanych z aukcji

i posługują się równowartością wpływów z aukcji, nie składają szczegółowych wyjaśnień dotyczących wydatkowania środków z aukcji.”

(akta kontroli str. 1371-1383)

Ponadto zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że: „Szablon sprawozdania, jak również zapisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 [...] nie są precyzyjne w odniesieniu do sposobu raportowania i pozostawiają państwom członkowskim duże pole do interpretacji. Widać to wyraźnie w sprawozdaniach składanych przez różne państwa członkowskie (np. Holandia nie ujmuje w sprawozdaniu żadnych informacji o wydatkowaniu środków ponieważ wydaje równowartość finansową)...”.

W sprawie sprawozdania za 2020 r. zastępca dyrektora DSA wyjaśnił, że „... Ujęcie w sprawozdaniu kwoty w kolumnie „*AmountDisbursed_1000 Euros*” oraz w kolumnie „*EquivFinacialValue_1000 Euros*” wynika z błędu systemu, który przypisał tę samą wartość również nie tylko do kolumny „*AmountDisbursed_1000 Euros*”.”.

W odniesieniu do sprawozdania za 2021 r. wyjaśnił on, że „Ujęcie w sprawozdaniu kwoty w kolumnie „*AmountDisbursed_1000 Euros*” nie jest błędem ponieważ pokazuje kwotę środków wydatkowanych, natomiast żeby nie stwarzać wrażenia podwójnego liczenia środków nie uzupełniono kolumny „*EquivFinacialValue_1000 Euros*” mimo, że sprawozdanie odnosi się do równowartości finansowej kwoty uzyskanej z aukcji uprawnień do emisji.”.

(akta kontroli str. 1505-1509)

W sprawozdaniach do KE za 2020 r. i 2021 r. wykazywane były przedsięwzięcia realizowane przez NFOŚiGW polegające na dofinansowaniu zadań KOBIZE oraz projektów w ramach programu priorytetowego „Mój prąd”. Zgodnie z art. 49 ust. 2a pkt 1) oraz art.49 ust. 2b ushue środki na finansowanie ww. przedsięwzięć pochodziły w całości lub w części ze środków z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS, tym samym minister sprawozdając dane o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS powinien rzetelnie podawać dane z podziałem na wykorzystane dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS oraz wykorzystanie równowartości finansowej tych dochodów. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku wykorzystania środków przez FRPKE będących w dyspozycji tego funduszu na podstawie art. 49 ust. 2c ushue.

Przy spełnieniu zobowiązań wynikających z przepisów UE podstawowe znaczenie ma zapewnianie przejrzystości w wykorzystywaniu dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień na mocy dyrektywy 2003/87/WE poprzez przedkładanie sprawozdań. Rzetelność tych danych jest istotna nie tylko z punktu widzenia realizacji wymagań formalnych, ale także z punktu widzenia interesu publicznego, bowiem sprawozdania te są jedynym publicznie dostępnym źródłem wiedzy dla obywateli na temat sposobu wydatkowania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Odbiorcy sprawozdań o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS otrzymywali dostęp do sprawozdań niejednoznacznych, co mogło prowadzić do błędnej interpretacji zawartych w nich danych.

Opisane wyżej postępowanie było niezgodne z wymogami rozporządzenia nr 2020/1208.

11. Minister we wszystkich 9 objętych kontrolą sprawozdaniach do KE, tj. za lata 2013-2021, nie ujął danych o wysokości dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS niewykorzystanych w latach poprzednich.

(akta kontroli str. 392-404, 413-473)

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...W dyrektywie 2003/87/WE ani w formularzu sprawozdawczym nie przewidziano obowiązku przedkładania danych dotyczących niewykorzystanych środków ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień do emisji.” Wyjaśnił także m.in., że „...taka praktyka wynika być może z zawężającej interpretacji, że w sprawozdaniu powinny być wykazane wyłącznie dane o wykorzystaniu co najmniej 50% równowartości środków na cele zgodne z dyrektywą.”

(akta kontroli str. 392-404)

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w ww. wyjaśnieniach o braku obowiązku przedkładania danych dotyczących niewykorzystanych środków ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień do emisji, ponieważ w przypadku sprawozdań za lata 2013-2019, w myśl regulacji zawartej w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 525/2013, dochody ze sprzedaży na aukcji, których nie wydatkowano w momencie, gdy państwo członkowskie przedkłada sprawozdanie Komisji zgodnie z niniejszym artykułem, powinny być określane ilościowo i zgłaszane w sprawozdaniach za kolejne lata.

W przypadku sprawozdań za lata 2020-2021 zastosowanie miały wymagania zał. VIII część 3 rozporządzenia nr 2018/1999, w którym wskazano, że „Dochody ze sprzedaży na aukcji, których nie wydatkowano w momencie, gdy państwo członkowskie przedkłada sprawozdanie Komisji zgodnie z art. 19 ust. 2, są określane ilościowo i zgłaszane w sprawozdaniach za kolejne lata.”

Szczegółowe wymagania odnośnie prezentacji danych zostały określone dla sprawozdań do KE za lata 2013-2019 w załączniku XIII rozporządzenia nr 749/2014 oraz dla sprawozdań do KE za lata 2020-2021 w załączniku II rozporządzenia nr 2020/1208.

Celem sprawozdawczości jest przedstawienie stanu faktycznego, a wymagania odnośnie do sprawozdawczości z wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS zostały tak sformułowane w rozporządzeniach wykonawczych, że prawodawca UE oczekiwał pełnych danych o wykorzystaniu dochodów zarówno ze sprzedaży uprawnień do EUA jak i EUAA. Wykazanie w sprawozdaniach do KE pełnych i rzetelnych danych było tym bardziej istotne, gdyż stanowiły one jedyne źródło danych o sposobie wydatkowania ww. środków.

Dla spełnienia zobowiązań wynikających z przepisów UE podstawowe znaczenie ma zapewnianie przejrzystości w wykorzystywaniu dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień na mocy dyrektywy 2003/87/WE poprzez przedkładanie sprawozdań przez państwa członkowskie zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) nr 525/2013, a następnie art. 19 rozporządzenia (UE) nr 2018/1999.

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „... Równowartość kwot uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji dla lotnictwa ujmowana była w łącznej sumie wydatków raportowanych do Komisji Europejskiej. Chciałbym również zwrócić uwagę, iż nie ma jednolitej praktyki sprawozdawania wydatkowania środków/równowartości środków przez poszczególne państwa członkowskie. W sprawozdaniach zamieszczonych w systemie EIONET można zauważyć, że państwa członkowskie bardzo różnie podchodzą do tych kwestii. Przykładowo w sprawozdaniach przedkładanych przez Holandię za okres 2013-2019 wypełniona jest tylko tabela 1 i komentarz: „*W finansach publicznych Holandii*

istnieje ścisły podział na dochody publiczne i wydatki publiczne. Dlatego to, co wpływa, nie ma wpływu na to, co wychodzi. Oznacza to, że nie ma bezpośredniego związku pomiędzy dochodami z aukcji, jako częścią dochodu publicznego, a wydatkami na klimat, energię odnawialną i inne pozycje wyszczególnione w artykule 3 lub 10 dyrektywy ETS. Dlatego nie możemy wypełnić uszczegółowionych pytań w tabelach 2-5.” W przypadku Finlandii również wypełniona jest tylko tabela 1 z komentarzem (przykład dla roku 2018): „*Finlandia nie wyodrębnia dochodów z aukcji na określone cele, w tym dochodów z aukcji pochodzących z funkcjonowania systemu handlu emisjami Unii Europejskiej w Finlandii. Finlandia zgłosiła jednak wydatki na programy odpowiadające 100% wartości finansowej przychodów z aukcji za rok 2018. Dane przedstawione na potrzeby niniejszej sprawozdawczości obejmują jedynie część wydatków rządowych na różne programy dotyczące energii odnawialnej i efektywności energetycznej, takie jak premia przesuwna dla energii wiatrowej. Całkowite wydatki Finlandii w 2018 r. na cele określone w art. 10 (3) dyrektywy UE [...] 2003/87/WE są wyższe niż równoważna wartość finansowa dochodów z aukcji w 2018 r., ale nie zostały tu zgłoszone.”* W przypadku uprawnień dla lotnictwa większość państw członkowskich przyjęła podobną praktykę jak Polska. Podkreślenia wymaga fakt, że do przedłożonych przez Polskę Sprawozdań Komisja Europejska nie zgłaszała nigdy zastrzeżeń...”

(akta kontroli str. 1110-1364)

Brak uwag ze strony KE nie stanowił obiektywnej przesłanki do uznania, iż działania Ministerstwa były prawidłowe i nie wyklucza zgłoszenia takich uwag w przyszłości. Przytoczone przykłady dotyczą państw, w przypadku których wszystkie dochody przekazywane były do budżetu państwa, w ramach którego obowiązuje zasada jedności budżetu. Jednocześnie sprawozdania te zawierały opis jednoznacznie określający stan faktyczny. W przypadku sprawozdań do KE sporządzanych przez Ministra sytuacja taka nie miała miejsca. W przypadku Polski dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS w latach 2019-2021 nie były w całości przekazywane do budżetu państwa. Tym samym nie można tutaj mówić, jak w przypadku państw wymienionych w treści wyjaśnień, o jedności budżetowej w odniesieniu do środków przekazywanych do funduszy pozabudżetowych. Wykazanie jedynie wykorzystania 50% dochodów z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS lub ich równowartości finansowej nie jest tożsame z wykazaniem 100% takich dochodów lub ich równowartości finansowej, do czego minister był zobowiązany.

Powyższe postępowanie było niezgodne z wymogami ww. rozporządzeń wykonawczych KE.

12. Minister w przypadku wszystkich sprawozdań do KE o wykorzystaniu dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS w latach 2015-2021, nie przedłożył ich do akceptacji przez Radę Ministrów przed ich wysłaniem do KE, pomimo że taki obowiązek wynikał z art. 50 ust. 2 ustawy.

(akta kontroli str. 392-404, 1912-1920, 413-473)

W sprawie procesu zatwierdzania sprawozdań do KE zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „[...] przed wejściem w życie ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych [...] sprawozdania były sporządzane przez pracownika odpowiedzialnego za kwestie aukcji uprawnień do emisji lub raportowania do Komisji Europejskiej na bazie informacji otrzymanych od właściwych jednostek, a następnie sporządzana była informacja kierowana do członka kierownictwa resortu nadzorującego

departament zajmujący się sprawami systemu EU ETS. Informacja zawierała opis zawartości sprawozdania i danych, na których bazuje i zawarta w niej była prośba o zaakceptowanie załączonego do niej sprawozdania. Informacja była akceptowana przez dyrektora/zastępcę dyrektora departamentu i zatwierdzana przez ministra, do którego była skierowana, co było jednoznaczne z akceptacją sprawozdania. Kolejnym etapem było skierowanie sprawozdania przez właściwego członka kierownictwa resortu na KSE. Po przeprowadzonych konsultacjach oraz zatwierdzeniu dokumentu w ramach KSE sprawozdanie było przekazywane do KE za pośrednictwem dedykowanego systemu informatycznego Reportnet. W odniesieniu do podstawy przedkładania sprawozdań na KSE informuję, że zadania i kompetencje Komitetu do Spraw Europejskich zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich. Jej art. 3 ust. 1 stanowi, że Rada Ministrów może upoważnić Komitet do Spraw Europejskich do rozpatrywania i rozstrzygania w zakresie m.in. informacji na temat wykorzystania przez Rzeczpospolitą Polską mechanizmów wsparcia finansowego Unii Europejskiej i państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Uchwała nr 15 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie upoważnienia Komitetu do Spraw Europejskich do rozpatrywania, rozstrzygania lub uzgadniania w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej zawiera takie upoważnienie...”.

(akta kontroli str. 1935-1949)

Były sekretarz stanu w MŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2015-2016 zeznał, że „Praktyką było, że sprawozdania do KE były uzgadniane tylko z KSE, bez uzyskiwania akceptacji Rady Ministrów.”.

(akta kontroli str. 413-420)

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...uzgodnienie z KSE sprawozdania jest tożsame z uzyskaniem akceptacji przez Radę Ministrów. W mojej opinii zastosowanie ma art. 3 ust. 1 pkt 1 lit g) i h) ustawy o KSE. W mojej opinii środki uzyskiwane ze sprzedaży uprawnień są jednym z mechanizmów wsparcia Unii Europejskiej.”.

(akta kontroli str. 392-404)

Podsekretarz stanu w MKiŚ zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2019-2020 zeznał m.in., że „...Takie są procedury w przypadku dokumentów unijnych, dokumenty takie są zatwierdzane przez KSE, a nie przez Radę Ministrów. Odkąd pracuję w administracji publicznej tego typu dokumenty były zatwierdzane przez KSE...”.

(akta kontroli str. 440-453)

Minister Klimatu i Środowiska zeznała m.in., że „W naszej opinii jest to wystarczające, taka praktyka jest stosowana od wielu lat. Nigdy nie było decyzji KSE w sprawie skierowania sprawozdania na Komitet Rady Ministrów, a następnie na Radę Ministrów. KSE ma prawo przekazać każdy dokument do dalszego procedowania.”.

(akta kontroli str. 454-473)

NIK zwraca uwagę, że sprawozdania były uzgadniane z KSE niemniej jednak etap ten nie zastępuje wymogu uzyskania akceptacji Rady Ministrów, co wynika z art. 50 ust. 2 ushue.

KSE, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z 26 stycznia 2010 r. w sprawie upoważnienia Komitetu do Spraw Europejskich do rozpatrywania, rozstrzygania lub uzgadniania w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej

Polskiej w Unii Europejskiej, jest upoważniony tylko do rozpatrywania, rozstrzygnięcia lub uzgadniania spraw związanych z członkostwem Polski w UE, a nie akceptowania dokumentów.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za niezgodne z art. 50 ust. 2 ushue.

13. Przygotowany w latach 2018-2019 w Ministerstwie projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw¹¹⁰ dopuszczał możliwość rozliczenia wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA poprzez stosowanie równowartości finansowej tych dochodów, co było niezgodne z art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE w brzmieniu obowiązującym do 5 czerwca 2023 r. i stworzyło ryzyko nieprawidłowej implementacji ww. dyrektywy w tym zakresie.

W projekcie ustawy dopuszczono możliwość stosowania pojęcia równowartości finansowej dochodów w odniesieniu do uprawnień EUAA, przy czym w art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE prawodawca UE, odmiennie niż w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE w przypadku uprawnień EUA, nie wskazał możliwości stosowania równowartości finansowej dochodów. Ponadto projekt ten nie uwzględnił zmiany art. 50 ust. 1 ushue poprzez dodanie ust. 6a, o którym mowa w art. 49 ushue.

(akta kontroli str. 1299-1364)

Były Minister Środowiska ¹¹¹ wyjaśnił m.in., że „...przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (dyrektywa EU ETS), zostały przez Rzeczpospolitą Polską transponowane do przepisów prawa krajowego i notyfikowane Komisji w Elektronicznym Systemie Transpozycji Prawa Europejskiego e-step. W stosunku do transpozycji nie było sformułowanych żadnych zarzutów przez Komisję Europejską. Przepisy ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw oddają w pełni intencje prawodawcy UE, które zostały przedstawione w szczególności w pkt 9 preambuły do ww. rozporządzenia 2017/2392. Nadmienię, że regulacje te są zgodne ze zmianami wprowadzonymi w dyrektywie poprzez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2392 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE w celu utrzymania obecnych ograniczeń zakresu zastosowania w odniesieniu do działań lotniczych i w celu przygotowania wdrożenia globalnego środka rynkowego po 2021 r.”

(akta kontroli str. 1561-1563)

Były podsekretarz stanu w MŚ wyjaśnił z kolei m.in., że „Istotnie sposób sformułowania dyspozycji art. 10 ust. 3 i art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE w warstwie literalnej różni się pod względem sposobu sformułowania przedmiotu obowiązku państwa członkowskiego, jeśli chodzi o sposób wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień na aukcjach (różnice dotyczą tego czy państwo członkowskie może na określone cele związane z realizacją polityki klimatyczno-energetycznej wykorzystać dochody z aukcji, czy również równowartość tych dochodów). Należy jednak zauważyć, że sposób wykonania

¹¹⁰ Projekt stanowił podstawę uchwalenia ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw Dz.U. z 2019 r. poz. 1501.

¹¹¹ Od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

tego obowiązku był i jest przedmiotem regulacji unijnych przyjmowanych w formie rozporządzenia tj. [...] Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 [...] Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 749/2014 [...] zastąpione przez Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/1208 z dnia 7 sierpnia 2020 r. [...] Zatem to nie norma ustawowa ale przepisy rozporządzeń unijnych ustalają praktykę stosowania przepisów dyrektywy, którą preferuje KE. Praktyka ta z kolei zdaje się wskazywać, że większe znaczenie z perspektywy celów realizowanych przez dyrektywę w zakresie finansowania przedsięwzięć w obszarze polityki klimatyczno-energetycznej, ma nie tyle źródło, z którego pochodzą środki finansowe, co całkowita kwota środków wydatkowanych przez państwo członkowskie na wskazane w dyrektywie cele. Może o tym świadczyć treść ustalonego w obu ww. rozporządzeniach wykonawczych KE (tj. rozporządzeniu 749/2014 i 2020/1208) sprawozdania zawierającego informacje dotyczące wykorzystania dochodów ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Sprawozdania te ujmują w jednolity sposób wydatki związane z wykorzystaniem dochodów z aukcji lub ich równoważnej wartości finansowej, które zostały wykorzystane na cele określone w art. 10 ust. 3 i art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE i nie czynią wyraźnego rozróżnienia pomiędzy źródłem pochodzenia środków przeznaczanych na cele wskazane w tych przepisach...”.

(akta kontroli str. 2669-2673)

Wskutek wejścia w życie przepisów zaproponowanych przez Ministra 20 maja 2022 r. zastępca dyrektora DSA sporządził dyspozycję przekazania środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EUAA na aukcji z 18 maja 2022 r. w kwocie 17 578,7 tys. zł na rachunek FWRC oraz kwotę 10 986,7 tys. zł na rachunek FRPKE, pomimo że zgodnie z art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE całość środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EUAA powinny być wydatkowane wyłącznie na cele wskazane w tych przepisach.

W sprawie wskazania, które cele wymienione w art. 49 ust. 6a ustawy mogły zostać osiągnięte wskutek finansowania ze sprzedaży uprawnień EUAA zadań wykonywanych przez ww. fundusze zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...dyrektywa dopuszcza możliwość wydatkowania równowartości finansowej środków uzyskiwanych z aukcji uprawnień do emisji. Taką interpretację potwierdza również motyw (9) preambuły do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2392 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniającego dyrektywę 2003/87/WE w celu utrzymania obecnych ograniczeń zakresu zastosowania w odniesieniu do działań lotniczych i w celu przygotowania wdrożenia globalnego środka rynkowego po 2021 r. W ten sposób postanowienia dyrektywy zostały również transponowane do polskiego porządku prawnego i Komisja Europejska nie dopatrzyła się błędnej lub niepełnej transpozycji przepisów dyrektywy i nie wszczęła postępowania w tym zakresie. W kontekście przekazywania środków z aukcji uprawnień należy zwrócić uwagę, że w przypadku Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji w ustawie określono limity przekazywania środków z aukcji dla lat 2020 i 2021. Mając na uwadze, w przypadku roku 2020 wykonanie ww. limitu przed aukcją uprawnień dla lotnictwa, a w przypadku roku 2021 szacowane wykonanie limitu w połowie roku, nie było konieczności przekazania środków z aukcji uprawnień do emisji dla lotnictwa na rachunek Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji. Takie podejście nie wpłynęło na kwoty przekazywanych na poszczególne rachunki z aukcji wszystkich uprawnień do emisji w ujęciu rocznym. W roku 2022 w ramach Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji nie obowiązywał limit wpłat środków z aukcji uprawnień do emisji, co oznaczało, że 25% środków

ze wszystkich aukcji uprawnień do emisji powinno zostać przekazane na rachunek Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji. Analogiczne podejście zastosowano w przypadku Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny. Biorąc pod uwagę wykorzystywanie kwoty stanowiącej równowartość przynajmniej 50% środków finansowych stanowiących wpływy z aukcji uprawnień do emisji przekazanie środków z konkretnych aukcji na poszczególne rachunki, a następnie ich wydatkowanie w ramach tych rachunków nie ma praktycznego znaczenia w kontekście wypełniania celów i zgodności z dyrektywą ETS...”.

(akta kontroli str. 1395-1401, 1473-1480)

Od 1 stycznia 2024 r., zgodnie ze zmienionym art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE¹¹², wszystkie dochody ze sprzedaży uprawnień EUAA lub równowartość finansowa tych dochodów powinny być wykorzystane na jeden z celów wymienionych w art. 10 ust. 3 tej dyrektywy.

Przekazanie w 2022 r. środków ze sprzedaży uprawnień EUAA na rachunki FWRC oraz FRPKE było zgodne z art. 49 ust. 6a ushue, ale wskutek nieprawidłowej transpozycji w tym przepisie regulacji zawartej w art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE pozostawało z nią w sprzeczności. Odnosząc się do wskazanego motywu 9 preambuły rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2392 z dnia 13 grudnia 2017 należy wskazać, że motywy zawierają uzasadnienie przepisów części normatywnej (artykułów) przy czym prawodawca UE nie dokonał w drodze ww. rozporządzenia zmiany brzmienia art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE. Tym samym stan prawny do 5 czerwca 2023 r. nie zmienił się w stosunku do roku 2012 r., gdy kwestia możliwości stosowania równowartości finansowej dochodów wyłącznie w odniesieniu do uprawnień ogólnych była omawiana na etapie prac nad projektem założeń projektu ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

14. W Ministerstwie nie zapewniono sprzedaży w 2019 r. 42 390 uprawnień EUA, o których mowa w art. 27 ust. 3 ushue, co było niezgodne z regulacją zawartą w tym przepisie, i skutkowało uszczupleniem w tym roku dochodów NFOŚiGW oraz FWRC o kwotę co najmniej 4 449,8 tys. zł¹¹³. Ponadto nie przekazano do NFOŚiGW i FWRC dochodów ze sprzedaży tych uprawnień uzyskanych po 31 grudnia 2019 r., co było niezgodne z art. 49 ust. 2a ushue.

Zgodnie z art. 27 ust. 3 ushue uprawnienia niewydane instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, dla których proces inwestycyjny został rozpoczęty najpóźniej 31 grudnia 2008 r. miały zostać sprzedane do 31 grudnia 2019 r.

Zgodnie z art. 49 ust. 2a pkt 1 i 2 ushue środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w art. 27 ust. 3 zdanie drugie,

¹¹² Zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. d dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/958 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w inijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego (Dz.Urz.UE L130 z 16.5.2023 str. 115). Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2023/958 dyrektywa ta weszła w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, tj. 5 czerwca 2023 r. Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2023/958 państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy w terminie do 31 grudnia 2023 r.

¹¹³ Przy założeniu, że 42 390 uprawnień EUA stanowiło 0,0446192% wolumenu sprzedanego na aukcjach od 13 lutego 2019 r., tj. 95 004 000 uprawnień EUA. Ze sprzedaży 95 004 000 uprawnień EUA uzyskano dochód w wysokości 9 972 822,0 tys. zł.

przekazuje się w wysokości: 1) 20% na wyodrębnione subkonto, o którym mowa w art. 23 ust. 1a usze; 2) 80% do Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny.

W skutek niezgodnego z prawem postępowania NFOŚiGW nie otrzymał środków w wysokości co najmniej 890,0 tys. zł, zaś FWRC 3 559,8 tys. zł.

Uzgodnienie kalendarza aukcyjnego z EEX na 2019 r. rozpoczęto 29 sierpnia 2018 r. Pierwotnie zaplanowany wolumen aukcyjny został przekazany przez EEX do KE 13 listopada 2018 r. Kalendarz uległ modyfikacji 5 grudnia 2018 r. w związku ze skierowaniem przez ministra do KE pisma o zwiększeniu wolumenu uprawnień do sprzedaży na polskich aukcjach w 2019 r. i poinformowaniu o tym fakcie EEX. Ostateczny kalendarz aukcyjny na 2019 r. został opublikowany 13 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 809-820, 1110-1116, 1205-1298)

W sprawie sprzedaży uprawnień, o których mowa w art. 27 ust. 3 ushue, w styczniu 2019 r. zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...na pierwszych dwóch aukcjach nie była prowadzona sprzedaż „dodatkowej” puli uprawnień do emisji - nie było ustanowionej odpowiedniej procedury podziału środków. W związku z powyższym, żeby wypełnić postanowienia ustawowe należało dokonać korekty w ramach kolejnych aukcji – liczba „dodatkowych” uprawnień do emisji, z których wpływ miał być przekazany zgodnie z art. 49 ust. 2a w ramach dwóch pierwszych aukcji w roku (przy założeniu równomiernego rozłożenia „dodatkowego” wolumenu na wszystkie aukcje – przy zachowaniu zasad z rozporządzenia aukcyjnego), została przypisana do 4 kolejnych aukcji (aukcje nr 3-6), a o tyle została pomniejszona pula, z której dochód trafiał do budżetu. Wobec tego, wpływy z dwóch pierwszych aukcji zasiły w całości budżet państwa, a w 4 kolejnych aukcjach odpowiednio mniej środków trafiło do budżetu...”.

(akta kontroli str. 723-728)

W kalendarzach aukcyjnych na dany rok, przygotowywanych przez EEX w uzgodnieniu z Ministerstwem, a zatwierdzanych przez KE, nie dokonywano rozróżnienia na uprawnienia do emisji z danego roku oraz uprawnienia do emisji niewykorzystane z lat poprzednich.

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DSA „...Takie rozróżnienie wprowadzono na potrzeby wewnętrzne w wyniku konieczności podziału środków z aukcji zgodnie z nowelizacją ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych dokonaną ustawą z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw. Żeby podzielić środki zgodnie z wprowadzonymi regulacjami konieczne było podjęcie ustaleń z Ministrem Finansów odnośnie do sposobu przekazywania środków oraz stworzenie wewnętrznej procedury podziału środków z aukcji uprawnień do emisji [...] Termin wejścia w życie zmian w ustawie o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych spowodował, że powyższe działania zakończyły się już po przeprowadzeniu 2 pierwszych aukcji w roku 2019 [...] brak możliwości przekazywania środków ze wszystkich aukcji na rachunki Funduszy wynikał z kwestii natury technicznej - rachunki te zostały utworzone już po pierwszej aukcji uprawnień do emisji w roku 2019. Dlatego też postąpiono zgodnie ze wskazówkami przekazanymi przez Ministra Finansów, dotyczącymi proporcjonalnego przekazywania środków z każdej aukcji, przy uwzględnieniu faktu, iż środki z dwóch pierwszych aukcji zostały przekazane w całości do budżetu.”.

(akta kontroli str. odp. 859-860, 1473-1480)

Liczba uprawnień do emisji do sprzedaży w roku 2019 na podstawie art. 27 ushue została oszacowana w 2018 r. przez Ministerstwo Energii i przekazana do Ministerstwa Środowiska przy piśmie z 30 listopada 2018 r. Za weryfikację ich poprawności w Ministerstwie odpowiedzialny był zastępca dyrektora DSA.

(akta kontroli str. 392-404, 862-996, 1473-1480)

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DSA „Liczba ta była zweryfikowana poprzez sprawdzenie zgodności liczby uprawnień podanych w piśmie Ministerstwa Energii [...] z liczbą niewydanych uprawnień do emisji dla instalacji fizycznie rozpoczętych przed dniem 31 grudnia 2008 r. zgłoszonych przez Polskę we wniosku derogacyjnym, a następnie ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji. [...] Po otrzymaniu ww. pisma dyspozycja o sprzedaży dodatkowych uprawnień do emisji została przekazana do Komisji Europejskiej. Minister Energii był również autorem oraz prowadził proces legislacyjny projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (wraz z uzasadnieniem oraz OSR), w której zawarto zmiany do ushue w powyższym zakresie. [...] Weryfikacji podlegało to czy liczba ta zawiera się w całkowitej liczbie uprawnień do emisji, które do tej pory nie były wydane instalacjom o fizycznie rozpoczętym procesie inwestycyjnym (liczba podana przez Ministra Energii nie mogła przekraczać tej liczby). Chciałbym zaznaczyć, że zgodnie z obowiązującym wówczas stanem prawnym środki ze sprzedaży uprawnień do emisji stanowiły dochód budżetu państwa, nie była również wskazana data graniczna sprzedaży uprawnień w ramach art. 27 ust. 3. - nie znane wówczas było inne przeznaczenie środków uzyskanych ze sprzedaży tej puli uprawnień do emisji, a także fakt, że pula ta ma być równoznaczna z dokładną liczbą wszystkich uprawnień niewydanych instalacjom o fizycznie rozpoczętym procesie inwestycyjnym do sprzedaży do końca roku 2019. Stan prawny zmienił się dopiero po wejściu w życie ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw.”

Wyjaśnił on także m.in., że „...nie miałem wiedzy w czasie uzgadniania kalendarza na 2019 r. o procedowanych wówczas zmianach przepisów dot. m.in. art. 49 ust. 2a ushue. Jeżeli dobrze pamiętam projekt ustawy o zmianie ushue był procedowany pod koniec grudnia w trybie przyspieszonym.”

(akta kontroli str. 392-404, 859-860, 1371-1383)

W Ministerstwie nie odnaleziono dokumentacji dotyczącej przebiegu procesu legislacyjnego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹¹⁴, a także autopoprawki do tego projektu¹¹⁵, w tym uwag do tych dokumentów.

W opinii dyrektor Departamentu Prawnego w MKiŚ taka sytuacja mogła wynikać z pilnego procedowania projektu ustawy oraz autopoprawki. Jak wyjaśniła „... Wskazywać na to może data na Ocenie Skutków Regulacji projektu ustawy przekazanego do Sejmu (data sporządzenia taka sama, jak data przekazania do Sejmu - 21 grudnia 2018 r.) i brak wpisanego numeru z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, a także daty kolejnych etapów – wpłynięcia projektu ustawy do Sejmu (wskazywany już wyżej 21 grudnia 2018 r.),

¹¹⁴ Druk nr 3112.

¹¹⁵ Druk nr 3112-A.

jej uchwalenia (28 grudnia 2018 r.), przedstawienia uchwały Senatowi (29 grudnia 2018 r.), podpisania ustawy przez Prezydenta RP (29 grudnia 2018 r.), ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (31 grudnia 2018 r.) oraz wejścia w życie („z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2019 r.”). Ww. projekt ustawy i dokumenty go dotyczące nie zostały także zamieszczone na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego.”.

(akta kontroli str. 1388-1389)

W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy wskazano m.in., że „...skala niewykorzystanych uprawnień zarezerwowanych dla „faktycznie rozpoczętych” jednostek wytwórczych, których realizacja została zaniechana od 2012 r. lub których budowa jest opóźniona w stosunku do planów z 2012 r., jest już zdeterminowana. Pozwala to na określenie wolumenu uprawnień, które mogą zostać zlicytowane na giełdzie EEX przez Polskę już w roku 2019. Wolumen ten został oszacowany na 55,8 mln EUA. Część tych środków trafi do krajowego systemu zielonych inwestycji, w celu dofinansowania projektów w nowe niskoemisyjne źródła energii, modernizacje zmniejszające jednostkowy wskaźnik emisyjności lub projektów inwestycyjnych w infrastrukturę dystrybucyjną. W dniu 5 grudnia 2018 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat o wyrażeniu zgody na skierowanie ww. puli uprawnień, jako dodatkowej transzy do sprzedaży na europejskiej giełdzie EEX w 2019 r. w imieniu Polski...”.

W sprawie możliwości zmiany liczby uprawnień do sprzedaży w kalendarzu aukcyjnym zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...Ustawa ta weszła w życie już po opublikowaniu zmienionego kalendarza aukcyjnego uwzględniającego dodatkową pulę uprawnień do sprzedaży w roku 2019, tak więc nie było już możliwości dodania do kalendarza dodatkowej liczby uprawnień. [...] Kalendarz aukcji dla Polski prowadzonych na platformie aukcyjnej giełdy EEX został uzgodniony i opublikowany w dniu 13.12.2018 r. Zmiany, które były dokonywane w roku 2019 dotyczyły uzgodnienia kalendarza aukcji niemieckich, uwzględnienia państw EOG w kalendarzu platformy wspólnotowej, a także dwóch dostosowań wynikających wprost z rozporządzenia 1031/2010. Możliwość dostosowania kalendarza wynikająca ze sprzedaży dodatkowej puli uprawnień wynikających z art. 10 c dyrektywy ETS nie została zapisana w rozporządzeniu aukcyjnym...”.

(akta kontroli str. 1110-1364, 1395-1401)

18 stycznia 2019 r. NFOŚiGW poinformował ministra o utworzeniu rachunku, na który powinny być wpłacane środki, o których mowa w art. 49 ust. 2a ustawy. Minister Środowiska, po ustaleniu z Ministrem Finansów sposobu postępowania przekazał 12 lutego 2019 r. informację do NFOŚiGW o założonym harmonogramie sprzedaży uprawnień do emisji. Analogiczne dane minister przekazał Ministrowi Energii w odpowiedzi na jego pismo znak DE.VII.072.1.2019 z 22 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 1473-1480, 640-683)

W sprawie ustalenia procedury przekazywania środków w związku z wejściem w życie art. 49 ust. 2a od 1 stycznia 2019 r. były Minister Środowiska¹¹⁶ wyjaśnił m.in., że: „... W związku z faktem, że wcześniej wszystkie wpływy z aukcji uprawnień do emisji w ramach systemu EU ETS były przekazywane na rachunek budżetu państwa, a wprowadzone od 2019 r. zmiany ingerowały w kwestie budżetowe i w sferę finansów publicznych, uznano za konieczne stworzenie odpowiedniej procedury przekazywania środków, po wcześniejszym uzgodnieniu

¹¹⁶ Od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

sposobu ich rozdziału z Ministrem Finansów. Ponadto zapisy procedury zostały stworzone przy udziale wielu komórek organizacyjnych w ministerstwie (tj. komórka merytoryczna, komórka finansowa, komórka prawna). Jednocześnie, aby wykonać obowiązki ustawowe, konieczne było utworzenie przez NFOŚiGW oraz Zarządcę Rozliczeń SA odpowiednich rachunków bankowych dla funduszy, o których mowa w art. 49 ust. 2a ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Wszystkie powyższe działania realizowane były bez zbędnej zwłoki. Kwestia ustanowienia ww. procedury w resorcie była traktowana priorytetowo i z należytą uwagą i została ona wprowadzona w życie niezwłocznie po jej opracowaniu, uzgodnieniu i zatwierdzeniu.”

W sprawie rzetelnego ustalenia liczby uprawnień EUA niewydanych w ramach derogacji na potrzeby sprzedaży, o której mowa w art. 27 ust. 3 ushue, były Minister Środowiska¹¹⁷ wyjaśnił m.in., że „...W kalendarzu ujęto liczbę zaokrągloną, wynikającą z szacunków. Weryfikacja dokładnej liczby uprawnień do emisji niewykorzystanych do przydziału dla instalacji (wytwarzających energię elektryczną, których proces inwestycyjny został rozpoczęty najpóźniej 31 grudnia 2008 r.) mogła zostać przeprowadzona w oparciu o stan faktyczny (faktyczne emisje i sprawozdania) dopiero po roku 2019.”

(akta kontroli str. 1406-1407, 1473-1480)

Ponadto zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...Co do zasady, przydział uprawnień do emisji możliwych do wydania poszczególnym instalacjom był przypisany do poszczególnych lat okresu rozliczeniowego, w których funkcjonowały instalacje, tj. do lat 2013-2019 (zgodnie z zapisami dyrektywy przydział na rok 2020 wynosił 0), natomiast sam proces wydawania uprawnień odbywał się po roku, na który były przyznane przydziały uprawnień do emisji. Tak więc ostatecznie przydziały zostały wydane instalacjom w roku 2020 i dopiero wtedy możliwe było określenie dokładnej liczby wydanych i niewydanych uprawnień dla instalacji. Mając na względzie długotrwałość procesu legislacyjnego, a także brak pewności odnośnie możliwości sprzedaży większej liczby uprawnień do emisji niż określona w uzasadnieniu do ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw oraz mając na względzie cel ustawy zawarty w uzasadnieniu, tj. *„wprowadzenie rozwiązania nadzwyczajnego mającego na celu ochronę w 2019 roku odbiorców energii elektrycznej przed skokowym wzrostem kosztów zaopatrzenia w energię”*, ograniczający działanie przewidzianego mechanizmu do roku 2019, nie występowałem o wprowadzenie zmian w ustawie w przedmiotowym zakresie. W kontekście zapisów ustawowych chciałbym zwrócić uwagę, że USHUE nie precyzuje w jaki sposób postąpić z uprawnieniami do emisji, które nie zostały wydane instalacjom, które korzystały z derogacji, a których proces inwestycyjny został fizycznie rozpoczęty przed 31 grudnia 2008 r. i nie zostały sprzedane na aukcji do dnia 31 grudnia 2019 r., dlatego też traktowane one były jak pozostałe niewykorzystane uprawnienia z derogacji dla energetyki.”

(akta kontroli str. 1531-1537)

Złożone wyjaśnienia pozostają w sprzeczności z treścią uzasadnienia do ww. projektu ustawy w zakresie możliwości ustalenia liczby uprawnień niewydanych instalacjom, o których mowa w art. 27 ust. 3 ushue. Ponadto są sprzeczne z danymi publikowanymi przez ministra w BIP. Na podstawie art. 41 ust. 2 ushue minister opublikował w BIP 20 kwietnia 2020 r. wykaz instalacji

¹¹⁷ Od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

wytwarzających energię elektryczną objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji planowaną do wydania w 2020 roku¹¹⁸. W 2020 r. nie wydawano uprawnień żadnej instalacji wytwarzającej energię elektryczną w przypadku której proces inwestycyjny rozpoczął się najpóźniej 31 grudnia 2008 r. a zakończył w 2019 r. Tym samym brak było przesłanek do nieustalenia w sposób rzetelny liczby uprawnień do sprzedaży w drodze aukcji, o których mowa w art. 27 ust. 3 ushue. (akta kontroli str. 1386, 2686-2688)

Kwestia podziału sprzedawanych uprawnień na uprawnienia z art. 10a i art. 10c leżała w gestii Ministerstwa, tym samym do końca 2019 r. należało ustalić rzeczywistą liczbę uprawnień, o których mowa w art. 27 ust. 3 ushue, które należało zgodnie z wolą polskiego ustawodawcy sprzedać a dochody z tej sprzedaży rozdzielić zgodnie z dyspozycją art. 49 ust. 2a pkt 1-2 ushue. 42 390 uprawnień EUA, niewydanych instalacjom, o których mowa w art. 27 ust. 3 ushue zostało sprzedanych po 31 grudnia 2019 r., a środki z ich sprzedaży nie były przekazywane NFOŚiGW oraz FWRC.

W sprawie sprzedaży ww. uprawnień zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że: „Uprawnienia do emisji z III okresu rozliczeniowego nie były znaczone wobec czego nie można określić, kiedy zostały sprzedane konkretne uprawnienia do emisji. Niewykorzystane uprawnienia w ramach derogacji dla energetyki przeszły do puli aukcyjnej i były traktowane jako uprawnienia aukcyjne na równi z pozostałymi uprawnieniami do emisji sprzedawanymi na aukcjach.[...] nadal nie została sprzedana pula 177 606 uprawnień do emisji i po zakończeniu sprawy sądowej zostanie podjęta decyzji a o sprzedaży ww. uprawnień do emisji i sposobie postępowania z wpływami z tego tytułu.”.

(akta kontroli str. 1473-1480)

15. W Ministerstwie nie zapewniono sporządzenia w języku polskim umów z EEX, a tylko w języku angielskim, co było niezgodne z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim¹¹⁹.

Zgodnie z tą regulacją na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obrocie bez udziału konsumentów używa się języka polskiego, jeżeli obrót ten jest wykonywany przez podmioty, o których mowa w art. 4, tj. 1) konstytucyjne organy państwa; 2) organy jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne; 3) terenowe organy administracji publicznej; 4) instytucje powołane do realizacji określonych zadań publicznych; 5) organy, instytucje i urzędy podległe organom wymienionym w pkt 1 i pkt 3, powołane w celu realizacji zadań tych organów, a także organy państwowe osób prawnych w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne; 6) organy samorządu innego niż samorząd terytorialny oraz organy organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

W myśl art. 7 ust. 3 ww. ustawy przepisy ustawy o języku polskim stosuje się do dokumentów i informacji, których obowiązek sporządzenia lub podania wynika z odrębnych przepisów, a w przypadku przedmiotowych umów obowiązek ich

¹¹⁸ Wykaz dostępny pod adresem: <https://bip.mos.gov.pl/rejestry-ewidencje-archiwa/departament-strategii-i-analiz/wykaz-instalacji-wytwarzajacych-energie-elektryczna-objetych-systemem-handlu-uprawnieniami-do-emisji-gazow-cieplarnianych-wraz-z-pryznana-im-liczba-uprawnien-do-emisji-do-wydania-w-2020-roku/>

¹¹⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 672.

zawarcia wynikał z art. 22 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1031/2010¹²⁰, zgodnie z którym w przypadku państw członkowskich nieuczestniczących we wspólnych działaniach określonych w art. 26 ust. 1 tego rozporządzenia prowadzący aukcje jest wyznaczany przez wyznaczające państwo członkowskie w celu zawarcia i wdrożenia niezbędnych uzgodnień z platformami aukcyjnymi wyznaczonymi na mocy art. 26 ust. 1, jak również z połączonym z nimi systemem rozliczeniowym i systemem rozrachunkowym, aby umożliwić prowadzącemu aukcje sprzedawanie na aukcji uprawnień w imieniu wyznaczającego państwa członkowskiego na wspomnianych platformach aukcyjnych.

W okresie objętym kontrolą, tj. od 2013 r. w Ministerstwie obowiązywało 7 umów¹²¹ na świadczenie usług na wykonywanie tłumaczeń ustnych i/lub pisemnych.

(akta kontroli str. 171-339)

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...Umowy były każdorazowo sporządzane i zawierane w języku angielskim ze względu na fakt, iż w tym języku prowadzone były negocjacje zapisów tych umów, a dodatkowo treść umowy musiała zostać zaaprobowana przez Komisję Europejską pod kątem zgodności z umową zawieraną pomiędzy Komisją Europejską a EEX jako operatorem Wspólnotowej Platformy Aukcyjnej, w imieniu państw członkowskich, która była sporządzana w języku angielskim. Wprowadzenie języka polskiego do negocjacji znacząco skomplikowałoby i wydłużyłoby proces i mogłoby prowadzić do niespójności zapisów pomiędzy dwoma wersjami językowymi (co spotykane jest np. w prawie europejskim pomiędzy różnymi wersjami językowymi tego samego aktu prawnego) i rozbieżności interpretacyjnych. Wobec faktu, iż umowa zawierana była pomiędzy podmiotami z dwóch różnych państw w przypadku konieczności rozstrzygnięcia sporów wiążąca byłaby wersja angielska umowy. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż proces negocjacji umowy za każdym razem był procesem długotrwałym, a jednocześnie prowadzonym pod dużą presją czasu z uwagi na fakt, iż brak umowy uniemożliwiał aukcyjną sprzedaż uprawnień do emisji, co powodowało brak wpływów do budżetu państwa.”

(akta kontroli str.11-168)

Ponadto zastępca dyrektora DSA wyjaśnił, że „... względy praktyczne, tj. efektywne wykonywanie postanowień umowy nie wymagały tłumaczenia umowy na język polski. Według mojej wiedzy wszystkie osoby zaangażowane w realizację umowy wykazują się znajomością języka angielskiego na poziomie, który pozwala na bezproblemowe wykonywanie zadań związanych z aukcyjną sprzedażą uprawnień do emisji. Potwierdza to również wieloletnia praktyka – w okresie realizacji wszystkich wyżej wymienionych umów nie było problemów z ich interpretacją, czy też zgłaszanych niejasności wynikających z przygotowania umowy w języku angielskim. Mając powyższe na uwadze, tłumaczenie umowy powodowałoby nieuzasadnione koszty, nie przynosząc żadnych wymiernych, praktycznych korzyści. Jednocześnie uprzejmie informuję, że umowy z lat 2013 i 2016 były udostępniane kontrolerom NIK podczas kontroli wykonania budżetu i nie stwierdzono wówczas nieprawidłowości, w tym konieczności tłumaczenia umowy na język polski, co utwierdzało w przekonaniu, że stosowana praktyka

¹²⁰ Dz.Urz.UE L 302 z 18.11.2010, str. 1.

¹²¹ Umowy: nr BDG/1/2013 z 3 stycznia 2013 r.; nr BDG-II/61/2014 z 1 lipca 2014 r.; nr BDG-WL/26/2016 z 28 czerwca 2016 r.; nr BDG-wl/51/2017 z 22 maja 2017 r.; nr BDG-wl/151/2017 z 14 listopada 2017 r.; nr BDG-wl/57/2019 z 30 sierpnia 2019 r.; nr BDG-wl/85/2020 z 12 listopada 2020 r.

jest odpowiednia i powinna być dalej używana w stosunku do kolejnych podpisywanych umów.”.

(akta kontroli str. 723-728)

Dyrektor generalny MKiŚ wyjaśniła, że wymagania w zakresie znajomości języka angielskiego były zróżnicowane w zależności od komórki organizacyjnej. W przypadku stanowisk w DSA właściwych m.in. w sprawach systemu EU ETS znajomość języka angielskiego była wymagana od kandydatów podczas naborów do pracy, przy czym nie wymagano przedłożenia certyfikatu znajomości na etapie rekrutacji, a deklarowana umiejętność posługiwania się j. angielskim była sprawdzana podczas tego procesu. Jednocześnie wskazała ona, że znajomość języka umożliwiającego pracę z dokumentami anglojęzycznymi nie była wymagana od pracowników Biura Finansowego, ponieważ pracownicy ci nie pracowali na dokumentach anglojęzycznych. Z kolei część pracowników BKA posiadała certyfikaty potwierdzające znajomość języka angielskiego.

(akta kontroli str. 855-858)

NIK zauważa, że Ministerstwo jest instytucją, o której mowa w art. 4 pkt 5 ustawy o języku polskim, a będąc jednym z podmiotów właściwych do realizacji postanowień ww. umów, umowy zawarte z EEX powinny być sporządzone m.in. w języku polskim.

16. W Ministerstwie, od 1 stycznia 2013 r. do 24 lutego 2023 r., nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych ani audytów wewnętrznych w zakresie gospodarowania środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS, monitorowania i raportowania danych, pomimo znacznej skali dochodów uzyskiwanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS.

Dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS ulegały od 2014 r. stałemu wzrostowi, przy czym wzrost ten był szczególnie zauważalny w latach 2017-2022. Dochód ze sprzedaży uprawnień EU ETS stanowił równowartość od 57,4% do 5 879,9% wydatków wykonanych w części 41 budżetu państwa w poszczególnych latach okresu 2013-2021 oraz stanowił równowartość od 4 699,3% do 6 031,9% wydatków wykonanych w części 51 w poszczególnych latach okresu 2020-2021.

(akta kontroli str. 1424-1425)

Dyrektor BKA wyjaśniła, że „Audyt wewnętrzny przeprowadza się na podstawie zatwierdzonego przez kierownika jednostki planu audytu na każdy rok. Plan audytu sporządza się w oparciu o przeprowadzoną analizę ryzyka, [...] a także o informacje przekazane przez kierowników komórek organizacyjnych Ministerstwa, zadania wynikające z planu działalności, a także wytyczne ministra kierującego działem, komitetu audytu oraz szczegółowe wytyczne Ministra Finansów w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, a także wyniki przeprowadzonych w latach poprzednich audytów i kontroli zewnętrznych. Ponadto, audytorzy opracowując plan audytu muszą wziąć pod uwagę posiadane zasoby komórki audytu m.in. kadrowe, tak aby plan zrealizować. W badanym okresie w komórce audytu było zatrudnionych od 2 do 4 osób. Audytorzy, w badanym przez NIK okresie wyodrębnili w działalności MKiŚ od 26 do 34 obszarów ryzyka. Należy zauważyć, że kontrolowany przez NIK obszar, w wyniku analizy ryzyka nie znalazł się w strefie wysokiego bądź bardzo wysokiego poziomu ryzyka, dlatego też nie został on objęty audytem. Dlatego też błędnym jest stwierdzenie, że z audytu wewnętrznego wyłączono realizację zadań w obszarze handlu emisjami gazów cieplarnianych, funkcjonowanie systemu EU ETS i wydatkowanie środków pozyskanych w tym systemie. Prowadzono zadanie, dla których zidentyfikowano wyższy poziom

ryzyko. [...] W okresie od 2017 roku do chwili obecnej w ramach przygotowywania planu kontroli komórki organizacyjne ministerstwa zgłaszały inne obszary do kontroli [...]. Pragnę zauważyć, iż planowanie jak również realizacja zadań opiera się o identyfikację potencjalnych ryzyk czy wytycznych lub potrzebach Kierownictwa ale również o możliwości kadrowe, które pozwolą na zrealizowanie zaplanowanych działań. W okresie objętym kontrolą zasoby kadrowe BKA prowadzące kontrole liczyły od 6 do 15 pracowników przy czym osoby te realizowały również zadania związane z obsługą kontroli zewnętrznych - 3 pracowników. W szczególności w ostatnich trzech latach wymagały powierzenia zadań dotyczących obsługi kontroli NIK na więcej niż jednego pracownika.”

(akta kontroli str. 1424-1425, 2336-2353)

NIK nie podziela stanowiska, że nie wyłączono spod kontroli realizacji zadań w kontrolowanym obszarze, bowiem nie przeprowadzono żadnej kontroli bądź audytu wdrożonych mechanizmów, w tym działań pracowników Ministerstwa. W ramach tego systemu pozyskiwane były przez Polskę dochody o wartości kilku tysięcy procent wszystkich wydatków wykonywanych w części 41 budżetu państwa lub części 51. Podjęcie takich działań było celowe ze względu na wysokość uzyskiwanych przez Polskę dochodów oraz istotność i złożoność związanych z tym obowiązków m.in. sprawozdawczych.

Brak kontroli wewnętrznych i audytów ww. obszaru świadczy o niewdrożeniu w tym zakresie skutecznych mechanizmów kontroli, w tym nadzoru. Niski poziom etatyżacji w BKA nie był obiektywną przesłanką do zaniechania realizacji działań w odniesieniu do tak kluczowego zadania.

Opisane postępowanie należy uznać za niecelowe i nierzetelne.

17. W Ministerstwie od 27 maja 2020 r. do 2 lutego 2023 r. dane dotyczące systemu EU ETS były publikowane w BIP w zakładce komórki organizacyjnej, która zadania na potrzeby systemu EU ETS realizowała do 26 maja 2020 r.

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że: „praktyka ma na celu utrzymanie stałego miejsca publikacji danych, szczególnie mając na uwadze dosyć wąskie i w miarę stałe (zmiany związane z wchodzeniem instalacji do systemu i wychodzeniem z niego nie stanowią znaczącego odsetka instalacji) grono zainteresowanych podmiotów. Zaistniała sytuacja jest tłumaczona faktem, że oparciu o bieżące kontakty robocze z poszczególnymi operatorami nie pojawiały się żadne trudności w odnalezieniu przez nich niezbędnych informacji.”

(akta kontroli str. 2223-2245)

2 lutego 2023 r. utworzono w BIP Ministerstwa nową zakładkę pn. „Departament Strategii i Analiz”, do której zostały przeniesione wszystkie dotychczasowe publikacje dotyczące systemu EU ETS poprzednio zamieszczane w zakładce „Departament Ochrony Powietrza i Klimatu”. Jednocześnie o zaistniałych zmianach w BIP Ministerstwo poinformowało KOBiZE.

(akta kontroli str. 1531-1537)

Opisane postępowanie w zakresie publikacji danych dotyczących systemu EU ETS w BIP do 2 lutego 2023 r. należy uznać za nierzetelne.

18. W Ministerstwie nieterminowo załatwiono 1 z 2 zbadanych wniosków o dostęp do informacji publicznej w zakresie systemu handlu uprawnieniami EU ETS¹²².

Odpowiedź na wniosek z 15 lutego 2022 r. została udzielona 24 maja 2022 r., tj. po 98 dniach, co było niezgodne z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹²³. Zgodnie z ww. regulacjami co do zasady udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w ww. terminie, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił, że powodem zaistniałej sytuacji „był natłok prac, a także kwestie związane z reorganizacją komórki organizacyjnej.”.

(akta kontroli str. 2299-2315)

19. W Ministerstwie udzielano ogólnych i nieprecyzyjnych informacji o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS bez podawania faktycznego ich wykorzystania w przypadku obu zbadanych wniosków o dostęp do informacji publicznej¹²⁴, a także wszystkich 5 zbadanych interpelacji poselskich (spośród 80 skierowanych do Ministerstwa¹²⁵), pomimo że pytający prosili o wyjaśnienie na jakie cele wydatkowano dochody uzyskane z aukcji uprawnień EU ETS.

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że w odpowiedziach były przekazane precyzyjne informacje o przekazywaniu środków co do zasady do budżetu państwa oraz informacje m.in. w zakresie wykorzystania różnych środków służących finansowaniu transformacji klimatycznej w Polsce, w tym również ze środków własnych NFOŚiGW. Ponadto wyjaśnił także m.in., że „...w odpowiedziach skupiano się na środkach z systemu EU ETS, pokazując jednocześnie inne źródła finansowania transformacji klimatycznej, aby nie tworzyć mylnego wrażenia, że system EU ETS jest jedynym źródłem finansowania transformacji klimatycznej w Polsce...”.

(akta kontroli str. 1531-1537, 1668-1681, 1927-1928, 2247-2259, 2299-2315)

NIK zauważa, że w latach 2019-2022 środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS nie były w całości przekazywane do budżetu państwa, a więc powoływanie się w odpowiedziach na zasadę jedności budżetu i niemożność powiązania dochodów z wykonywanymi wydatkami nie stanowiło rzetelnej informacji o rzeczywistym wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS i nie może być obiektywną przesłanką do niepodawania rzeczywistego wykorzystania środków przez fundusze, o których mowa m.in. w art. 49 ust. 2c lub ust. 2e ush. Jednocześnie w odpowiedziach zamieszczano m.in. informacje o Funduszu Modernizacyjnym albo o planach utworzenia FTE. Nie negując istotnej roli Funduszu Modernizacyjnego dla procesu transformacji energetycznej należy zauważyć, że jego funkcjonowanie nie było w żaden sposób związane z przedmiotem pytań kierowanych do Ministerstwa, bowiem fundusz ten nie był zasilany środkami z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS. W przypadku FTE żadne dochody ze sprzedaży ww. uprawnień nie mogły być wykorzystane,

¹²² Wniosek Pełnomocnika Marszałka Województwa Śląskiego ds. strategii w obszarze klimatu i środowiska z 15 lutego 2022 r.

¹²³ Dz.U.2022 r. poz. 902.

¹²⁴ Wniosek Pełnomocnika Marszałka Województwa Śląskiego ds. strategii w obszarze klimatu i środowiska z 15 lutego 2022 r. Wniosek R.S. z 15 stycznia 2022 r.

¹²⁵ K9INT30360, K9INT30372, K9INT30400, K9INT30521, K9INT30539

bowiem fundusz ten nie powstał do dnia zakończenia kontroli, a tym bardziej w czasie udzielania przedmiotowych odpowiedzi. Nie bez znaczenia dla oceny jest także fakt, że w odpowiedziach wskazywano m.in. zadania finansowane ze środków UE¹²⁶ lub ze środków własnych NFOŚiGW, tj. zadania finansowane z innych źródeł aniżeli dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

Udzielanie nieprecyzyjnych odpowiedzi skutkuje, że informacja taka staje się bezużyteczna dla odbiorcy, a w skrajnych przypadkach może prowadzić do dezinformacji, bowiem pytający oczekiwali informacji o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży ww. uprawnień, a nie równowartości finansowej tych dochodów, która mogła być stosowana na potrzeby sprawozdawcze do KE.

Zdaniem NIK wyjaśnienia udzielane interesariuszom zewnętrznym m.in. w trybie dostępu do informacji publicznej, w trybie wnioskowym lub skargowym, a także w trybie interpelacji poselskich, powinny rzetelnie przedstawiać stan faktyczny zaistniały w konkretnej sprawie, której dotyczy zapytanie. Informacje o wydatkowaniu równowartości finansowej dochodów nie są tożsame z rzetelną informacją o faktycznym wykorzystaniu ww. dochodów zgodnie z istniejącym stanem prawnym.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

20. Minister nie zapewnił prawidłowej transpozycji do krajowego porządku prawnego wymogów art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE w zakresie wydatkowania wszystkich środków ze sprzedaży uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b i c dyrektywy 2003/87/WE lub ich równowartości finansowej na cele określone w art. 10 ust. 3 tej dyrektywy w brzmieniu obowiązującym do 5 czerwca 2023 r. W efekcie w Ministerstwie nie dysponowano danymi o liczbie uprawnień do emisji przeznaczonych do sprzedaży w drodze aukcji w latach 2013-2023 (5 czerwca) w podziale na uprawnienia, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. a – c dyrektywy 2003/87/WE oraz liczbie uprawnień sprzedanych i osiągniętych dochodach z tego tytułu w ww. podziale.

(akta kontroli str. 364-365, 723-728)

Zgodnie z art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, obowiązującym do 5 czerwca 2023 r., państwa członkowskie określały sposób wykorzystywania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień na aukcji. Przynajmniej 50 % dochodów uzyskanych ze sprzedaży na aukcji uprawnień, o których mowa w ust. 2, w tym wszystkie dochody ze sprzedaży na aukcji uprawnień, o których mowa w ust. 2 lit. b) i c), lub równowartość finansowa tych dochodów, powinny zostać wykorzystane na jeden lub większą liczbę celów wymienionych w tym ustępie.

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że „...środki wpływające do budżetu z tytułu aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji nie są środkami znaczącymi, co oznacza, że nie można ich bezpośrednio przypisać do konkretnych wydatków. Taka sytuacja dotyczy większości państw członkowskich UE, dlatego też w dyrektywie 2003/87/WE wprowadzono zapis mówiący o równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży aukcyjnej. Biorąc pod uwagę fakt, iż zgodnie z art. 10 ust. 2 podział puli aukcyjnej następuje według klucza: 88% (lit a), 10% (lit b) oraz 2% (lit c), równowartość wpływów ze sprzedaży uprawnień do emisji w ramach art. 10 ust. 2 lit b) i c), zawsze mieściła się w 50% równowartości z całości wpływów z aukcji uprawnień do emisji. Biorąc powyższe pod uwagę (fakt posługiwania się, zgodnie z dyrektywą, równowartością wpływów z tytułu

¹²⁶ M.in. Budowa i rozbudowa Terminala LNG w Świnoujściu, budowa i modernizacja gazociągów wysokiego ciśnienia, budowa i modernizacja sieci energetycznych najwyższych napięć.

aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji oraz wielkość puli z art. 10 ust. 2 lit b) i c) na podstawie klucza podziału) należy stwierdzić, że zgodność z wymogami dyrektywy 2003/87WE była corocznie zapewniona.:”.

(akta kontroli str. odp. na 723-728)

W sprawie braku działań dot. transpozycji do krajowego porządku prawnego wymogu art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE w zakresie wydatkowania wszystkich środków ze sprzedaży uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b i c dyrektywy 2003/87/WE, lub ich równowartości finansowej na cele określone w art. 10 ust. 3 tej dyrektywy Minister Klimatu i Środowiska oraz były Minister Środowiska¹²⁷ udzielili tożsamych wyjaśnień, że należy zwrócić uwagę na wielkość puli określonej w art. 10 ust. 2 lit. b) i c). W ich opinii wielkości te zawierały się w 50% puli aukcyjnej, której sposób wydatkowania określał art. 10 ust. 3. Dlatego też ich zdaniem nie było potrzeby wprowadzania zmian w przepisach ushue w tym zakresie, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż dyrektywa dopuszcza wydatkowanie równowartości finansowej wpływów z aukcji. Podnieśli oni również, że prawidłowość transpozycji nie została zakwestionowana przez KE, która sprawdza poprawność i kompletność transpozycji wspólnotowych aktów prawnych do krajowego porządku prawnego, dlatego niezrozumiały zdaniem Minister Klimatu i Środowiska oraz byłego Ministra Środowiska jest pogląd o niepełnej transpozycji art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE do przepisów krajowych.

Ponadto były Minister Środowiska¹²⁸ wyjaśnił, że „...projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw - druk nr 3471 – posiadał pozytywną opinię MSZ dotyczącą zgodności z prawem Unii Europejskiej.”.

(akta kontroli str. 2879-2891, 2901-2944)

NIK nie podziela ww. stanowiska, bowiem brak danych uniemożliwił weryfikację rzetelności sporządzenia sprawozdań pod kątem zgodności z wymogami art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE. Należy zauważyć także, że art. 10 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE określa zasadę ustalania całkowitej liczby uprawnień do sprzedaży przez wszystkie kraje członkowskie, a nie podziału puli aukcyjnej na poszczególne państwa członkowskie. Nie każde państwo członkowskie otrzymało uprawnienia EUA, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b i c dyrektywy 2003/87/WE, tym samym udział uprawnień EUA z poszczególnych tytułów w ogólnej puli do sprzedaży przez Polskę jest inny niż w przypadku innych krajów członkowskich. Reasumując istotne było dla spełnienia wymogu wydatkowania wszystkich środków ze sprzedaży uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b i c dyrektywy 2003/87/WE, lub ich równowartości, posiadanie danych o liczbie uprawnień do sprzedaży z podziałem na uprawnienia o którym mowa w art. 10 ust. 2 lit. a-c dyrektywy 2003/87/WE. Brak danych wynikał z kolei z niepodejmowania działań w zakresie pełnej transpozycji wymogów art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE do krajowego porządku prawnego.

Brak danych uniemożliwił ustalenie ile uprawnień z poszczególnych tytułów było sprzedawanych w danym roku okresu objętego kontrolą i czy zapewniono ujęcie w sprawozdaniach do KE wydatkowania wszystkich dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b i c dyrektywy 2003/87/WE lub ich równowartości finansowej, na cele określone w art. 10 ust. 3 ww. dyrektywy.

¹²⁷ Od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

¹²⁸ Od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

21. Minister nie zapewnił w ramach procesów legislacyjnych realizowanych w Ministerstwie zmiany treści art. 50 ust. 3 ushue poprzez dodanie w tym przepisie odwołania do art. 49 ust. 6a ushue, wskutek czego w art. 50 ust. 3 ushue nie została uregulowana kwestia podejmowania działań przez Radę Ministrów w sytuacji braku spełnienia warunku wykorzystania wszystkich dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA na cele wskazane w art. 49 ust. 6a ushue.

Sprawozdanie do KE za 2021 - jako jedyne spośród sprawozdań za lata 2015-2021 - zawierało dane o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA. Niemniej jednak dane te zamieszczone zostały omyłkowo, bowiem wykorzystanie środków dotyczyło równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA.

(akta kontroli str. 413-420, 1929-1949)

Minister Środowiska i Klimatu wyjaśniła, że „Wartość wpływów, do których odnosi się art. 49 ust. 6 ushue jest wielokrotnie wyższa (podobnie jak 50% ich równowartości) niż wartość, do której odnosi się art. 49 ust. 6a i w praktyce nie zachodzi ryzyko, iż wydatkowanie środków nie osiągnie pułapu z art. 49 ust. 6a, dlatego nie ma potrzeby odniesienia do tej kwoty w art. 50 ust. 3. Ponadto, uwzględnienie w art. 50 ust. 3 łącznego pułapu z art. 49 ust. 6 i ust. 6a sprawiłoby, że pułap ten byłby na wyższym poziomie.”

Były Minister Środowiska wyjaśnił, że „Wartość wpływów, do których odnosi się art. 49 ust. 6 ushe jest wielokrotnie wyższa (podobnie jak 50% ich równowartości) niż wartość, do której odnosi się art. 49 ust. 6a i w praktyce nie ma niebezpieczeństwa, iż wydatkowanie środków nie osiągnie pułapu z art. 49 ust. 6a, dlatego nie ma potrzeby odniesienia do tej kwoty.”

(akta kontroli str. 2879-2881, 2901-2944)

Zgodnie z przepisami dyrektywy 2003/87/WE (art. 3d ust. 4 oraz art.10 ust. 3) kraje członkowskie, w okresie za który sporządzane były sprawozdania za lata 2015-2021, zobowiązane były do wykazania w sprawozdaniach wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, w tym wydatkowania co najmniej 50% dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA lub ich równowartości finansowej na cele określone w art. 10 ust. 3 ww. dyrektywy oraz wykorzystania wszystkich dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA na cele określone w art. 3d ust. 4 ww. dyrektywy.

Mając na uwadze powyższe NIK nie podziela opinii byłego Ministra Środowiska oraz Minister Środowiska i Klimatu, że wartość wykorzystanych dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA zawiera się w 50% wartości wykorzystanych dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA lub równowartości finansowej tych dochodów, bowiem łącznie obie wartości powinny być sprawozdawane do KE, a raportowanie za lata 2015-2021 równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA było niezgodne z art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE, w związku z rozporządzeniami nr 525/2013 oraz nr 2018/1999.

Ocena cząstkowa

Minister prawidłowo zapewnił sprzedaż uprawnień EU ETS, z II, III oraz IV okresu rozliczeniowego, w ramach systemu EU ETS w drodze aukcji oraz dystrybucję środków uzyskiwanych z tej sprzedaży, z wyłączeniem 42 390 uprawnień EUA, o których mowa w art. 27 ust. 3 ushue.

Minister posiadał rzetelne dane o liczbie sprzedanych uprawnień EUA oraz EUAA oraz uzyskiwanych dochodach z tego tytułu, z wyłączeniem podziału sprzedanych

uprawnień EUA na uprawnienia, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b-c dyrektywy 2003/87/WE

Minister corocznie przekazywał sprawozdania do KE, tj. zgodnie z art. 50 ust. 2 ushue, przy czym sprawozdania za lata 2015-2021 nie były przedkładane Radzie Ministrów do akceptacji, co było niezgodne z ww. przepisem.

Minister nie podjął działań w celu wdrożenia mechanizmów ustalania sposobu i zakresu wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS uzyskiwanych przez Polskę w III okresie rozliczeniowym na wsparcie zadań mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, w tym m.in. na wsparcie zadań koniecznych do minimalizacji zapotrzebowania na płatne uprawnienia EU ETS przez podmioty zobowiązane do zakupu tych uprawnień w ramach systemu EU ETS, pomimo występowania w tym okresie deficytu bezpłatnych uprawnień EUA na poziomie kilku miliardów złotych rocznie. Jednocześnie w odniesieniu do IV okresu rozliczeniowego wskutek działań ministra wprowadzone zostały regulacje prawne w zakresie przeznaczenia dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na wypłaty dodatków i rekompensat w związku z wysokimi cenami nośników energii, pomimo iż deficyt uprawnień bezpłatnych dla instalacji stacjonarnych w 2021 r. wyniósł ponad 10 mld zł, a oszacowany deficyt dla 2022 r. mógł wynieść nawet 30 mld zł.

Minister nie posiadał danych o sposobie wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych do FWRC, FRPKE oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W latach 2019-2022 na rachunki ww. funduszy pozabudżetowych przekazano łącznie 30,4 mld zł, z czego tylko w 2022 r. - 23,0 mld zł. Na dzień 31 grudnia 2022 r. fundusze te nie wydatkowały ponad 11,4 mld zł na zadania, na które przekazano im w 2022 r. ponad 23,0 mld zł. Jednocześnie minister nie podjął działań na potrzeby zabezpieczenia interesu budżetu państwa w zakresie wprowadzenia do porządku prawnego wymogu zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych do funduszy pozabudżetowych oraz warunkowości transferów ww. środków na rachunki tych funduszy w zależności od osiąganego przez nie poziomu finansowania zadań ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Prowadziło to do sytuacji, w której na rachunkach ww. funduszy pozostawały niewykorzystane środki, a Minister Klimatu i Środowiska wniosowała w 2022 r. do Ministra Finansów o przekazanie NFOŚiGW bezpłatnie skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 4,0 mld zł na finansowanie zadań związanych z poprawą jakości powietrza. Przyjęcie takiego rozwiązania zwiększyło w 2022 r. o 53,4 mln zł koszty budżetu państwa na obsługę długu, w sytuacji gdy na rachunek FRPKE zgodnie z obowiązującymi przepisami, przekazano w 2022 r. ponad 4,5 mld zł, pomimo iż środki te nie były niezbędne do zapewnienia finansowania wypłat kosztów pośrednich w 2022 r., a pożytki z gospodarowania wolnymi środkami przypadły funduszowi pozabudżetowemu a nie budżetowi państwa.

Sprawozdania do KE nie stanowiły źródła informacji o rzeczywistym wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS, bowiem wykazywane w nich były środki przeznaczonych na cele lub polityki, o których mowa w art. 49 ust. 6, 6a i 7 stanowiące równowartość finansową dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, co było zgodne z art. 50 ust. 1 ushue w związku z art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE. Środki, wykazywane w sprawozdaniach do KE jako równowartość finansowa ww. dochodów, stanowiły nie tylko wydatki budżetu państwa, ale także wydatki ze środków własnych NFOŚiGW, wfośigw, a także podmiotów gospodarczych. Takie postępowanie było uprawnione w świetle obowiązujących przepisów prawa jednak uniemożliwiało ocenę faktycznego sposobu gospodarowania środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS,

ponieważ w latach 2013-2021, z wyjątkami wskazanymi w art. 49 ust. 2a-2e ustawy, środków tych nie można było w wydatkach budżetowych zidentyfikować.

Sprawozdania do KE co do zakresu i rodzaju wymienionych w nich przedsięwzięć były sporządzane w sposób uniemożliwiający weryfikację rzetelności danych stanowiących o wykorzystaniu równowartości środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS w nich zamieszczonych, tj. ich porównanie z danymi źródłowymi. Z tego względu NIK odstąpiła od oceny poprawności ich sporządzenia w tym zakresie. Ponadto stwierdzono:

- nierzetelne sporządzanie ww. sprawozdań pod względem zgodności danych o uzyskiwanych dochodach ze sprzedaży uprawnień EU ETS wyrażonych w euro, co było skutkiem kilkukrotnego przeliczania wartości tych dochodów z euro na PLN i ponownie na euro po różnych kursach, w sytuacji uzyskiwania ich wprost w euro. W ocenie NIK takie postępowanie było niecelowe, gdyż skutkowało m.in. zaniżeniem w jednym ze sprawozdań rocznych wykazywanych dochodów nawet o 57 099,7 tys. euro;
- brak zgodności danych podawanych przez ministra w tabeli nr 1 dotyczącej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS oraz tabeli nr 2 dotyczącej wykorzystywania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, stanowiących integralną część sprawozdań do KE, w zakresie danych o środkach wykorzystanych w roku sprawozdawczym;
- niezamieszczanie rzetelnych danych o dochodach uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EUAA, a jednocześnie niepodawanie co do zasady danych o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EUAA, co było niezgodne z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999 oraz art. 17 ust. 1 lit. b) i c) i ust. 2 rozporządzenia nr 525/2013. Zgodnie z tymi przepisami należało w sprawozdaniach do KE przekazywać informacje o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA;
- niewykazanie w przypadku sprawozdań do KE za lata 2020-2021 prawidłowej wysokości środków stanowiących równowartość finansową co najmniej połowy dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele określone w art. 49 ust. 6 i 7 ustawy, co było niezgodne z art. 50 ust. 1 ustawy;
- podawanie w sprawozdaniach do KE danych wyłącznie na potrzeby wykazania wykorzystania 50% równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele określone w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, w związku z przyjętą w Ministerstwie praktyką, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 lit. b i c rozporządzenia nr 525/2013 oraz art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999, w związku z częścią 3 załącznika VIII do tego rozporządzenia;
- brak zgodności danych prezentowanych w 5 z 9 sprawozdań przekazanych do KE z danymi przedstawionymi Komitetowi do Spraw Europejskich (KSE) w ramach uzgodnień.

Przygotowany w Ministerstwie projekt ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw przez ministra dopuszczał możliwość rozliczania wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA poprzez stosowanie równowartości finansowej tych dochodów, co było niezgodne z art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE i stworzyło ryzyko nieprawidłowej implementacji tej dyrektywy w tym zakresie. Ponadto projekt ten nie uwzględniał zmiany art. 50 ust. 1 ustawy poprzez dodanie ust. 6a, o którym mowa w art. 49 ustawy, czego skutkiem była niespójność z art. 17 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 525/2013

i art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999, w związku z częścią 3 załącznika VIII do tego rozporządzenia.

Minister nie zapewnił pełnej transpozycji wymagań art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE¹²⁹ do krajowego porządku prawnego, czego skutkiem był brak możliwości ustalenia w jakiej wysokości wydatkowano w okresie objętym kontrolą dochody ze sprzedaży uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b-c dyrektywy 2003/87/WE.

Minister nie podjął działań w celu zmiany treści art. 50 ust. 3 ushue poprzez dodanie w tym przepisie odwołania do art. 49 ust. 6a ushue, wskutek czego w art. 50 ust. 3 ushue nie została uregulowana kwestia podejmowania działań przez Radę Ministrów w sytuacji braku spełnienia warunku wykorzystania wszystkich dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA na cele wskazane w art. 49 ust. 6a ushue.

Ponadto w Ministerstwie udzielano ogólnych i nieprecyzyjnych informacji o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS bez podawania faktycznego ich wykorzystania w przypadku zbadanych 2 wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz 5 interpelacji poselskich. W sporządzonych dokumentach, pomimo żądań nie podano danych o faktycznym wykorzystaniu ww. środków, a jedynie wskazano dane m.in. o wykorzystaniu środków stanowiących równowartość finansową dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele m.in. związane z adaptacją do zmian klimatu, redukcją emisji czy transformacji energetycznej, w tym rozwojem pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł energii (OZE).

W okresie objętym kontrolą NIK nie przeprowadzono w Ministerstwie żadnej kontroli wewnętrznej ani audytu w zakresie działań związanych z gospodarowaniem środkami uzyskanymi ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu EU ETS, w tym monitorowanie i raportowanie danych, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Na potrzebę przeprowadzenia kontroli lub audytu w ww. zakresie wskazuje liczba i waga nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli NIK.

2. Działania w celu zapewnienia osiągnięcia przez Polskę poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UE

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 3 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji Polska powinna do roku 2020 zapewnić, aby emisje gazów cieplarnianych non-ETS, nie przekroczyły wielkości procentowej ustalonej w załączniku II do ww. decyzji w stosunku do swoich emisji w roku 2005, tj. poziomu (+)14%. Oznaczało to, że emisja non-ETS w przypadku Polski mogła do 2020 r. ulec zwiększeniu o ww. wartość.

W przypadku IV okresu rozliczeniowego, tj. w latach 2021-2030 Polska zobowiązana była do redukcji ww. emisji. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające

¹²⁹ W brzmieniu obowiązującym do 5 czerwca 2023 r.

rozporządzenie (UE) nr 525/2013¹³⁰ redukcja emisji gazów cieplarnianych non-ETS przez Polskę do 2030 r. w porównaniu z poziomem tych emisji w 2005 r. została określona na poziomie (-)7%.

W latach 2013-2023 (do 12 czerwca¹³¹) państwa członkowskie UE były zobowiązane do przekazywania do KE w terminie do 15 marca każdego roku ostatecznych wykazów gazów cieplarnianych za rok X-2 zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia nr 525/2013, a następnie art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 2018/1999.

Do 31 lipca danego roku państwa członkowskie zobowiązane były do przedkładania Komisji przybliżonych wykazów gazów cieplarnianych za rok X-1 zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 525/2013 oraz art. 26 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999.

W świetle obowiązujących przepisów do dnia zakończenia kontroli dane za 2022 r. nie były dostępne. Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła, że krajowa inwentaryzacja emisji gazów cieplarnianych za 2022 r. zostanie opracowana w I kw. 2024 r., a przybliżone wykazy gazów cieplarnianych za 2022 r., zostaną zgłoszone do KE w terminie do 31 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 1661-1665)

Minister posiadał rzetelne dane o poziomie emisji gazów cieplarnianych w okresie objętym kontrolą.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2021 r. emisja z instalacji objętych systemem EU ETS wyniosła 1 748 700,9 kilotony ekwiwalentu CO₂ (kt ekw. CO₂)¹³². Z kolei emisja gazów cieplarnianych non-ETS w tym okresie wyniosła 1 801 444,4 kt ekw. CO₂¹³³.

Poziom emisji gazów cieplarnianych non-ETS w 2020 r. wyniósł 13,95% wartości emisji w 2005 r., i był na poziomie niższym niż wymagany zgodnie z art. 3 decyzji nr 2009/406/WE. Także limit emisji gazów cieplarnianych non-ETS dla Polski w III okresie rozliczeniowym (lata 2013-2020), tj. 1 592 338,9 kt ekw. CO₂ nie został przekroczony, bowiem emisje te stanowiły 99,97% tego limitu.

(akta kontroli str. 1664, 2689-2694)

Do 5 czerwca 2023 r. nie zostały podjęte działania na potrzeby opracowania polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych systemem EU ETS, o której mowa w SOR, (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1490-1497, 1514-1527)

¹³⁰ Dz.Urz.UE L 156 z 19.6.2018, str. 26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0842&from=EN>

¹³¹ Tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez kontrolerów NIK w MKiŚ.

¹³² Z tego: w 2013 r. – 205 736,6 kt ekw. CO₂; w 2014 r. – 197 129,4 kt ekw. CO₂; w 2015 r. – 198 696,5 kt ekw. CO₂; w 2016 r. – 198 051,7 kt ekw. CO₂; w 2017 r. – 202 166,7 kt ekw. CO₂; w 2018 r. – 199 974,6 kt ekw. CO₂; w 2019 r. – 183 690,5 kt ekw. CO₂; w 2020 r. – 171 729,4 kt ekw. CO₂; w 2021 r. – 191 525,5 kt ekw. CO₂. Dane dla lat 2013-2020 obliczone według GWP z AR4 (GWP oznacza współczynniki ocieplenia globalnego, służące do przeliczania emisji gazów cieplarnianych innych niż CO₂ na ekwiwalent CO₂, natomiast AR4 oznacza Czwarty raport IPCC oceniający zmiany klimatu (AR4 IPCC Fourth Assessment Report)), dane dla 2021 r. obliczono wg GWP z AR5. Emisje obliczone według GWP z AR4 oraz GWP z AR5 są nieporównywalne.

¹³³ Z tego: w 2013 r. – 186 095,0 kt ekw. CO₂; w 2014 r. – 181 543,0 kt ekw. CO₂; w 2015 r. – 186 772,4 kt ekw. CO₂; w 2016 r. – 198 664,8 kt ekw. CO₂; w 2017 r. – 211 506,7 kt ekw. CO₂; w 2018 r. – 213 033,4 kt ekw. CO₂; w 2019 r. – 209 084,9 kt ekw. CO₂; w 2020 r. – 205 093,2 kt ekw. CO₂; w 2021 r. – 209 651 kt ekw. CO₂. Dane dla lat 2013-2020 obliczone według GWP z AR4, dane dla 2021 r. obliczono wg GWP z AR5. Emisje obliczone według GWP z AR4 oraz GWP z AR5 są nieporównywalne.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Ministerstwie do 5 czerwca 2023 r. nie podjęto działań związanych z opracowaniem polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych systemem EU ETS, pomimo upływu 2 lat IV okresu rozliczeniowego.

W SOR, na str. 347, jako jedno z działań do 2030 r. wskazano „opracowanie polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)”.

W latach 2021-2030 Polska jest zobowiązana zredukować emisję gazów cieplarnianych non-ETS o 7% w stosunku do emisji w 2005 r., tj. roku odniesienia. NIK zauważa, że cel ten jest bardzo ambitny, biorąc pod uwagę fakt, że poziom emisji non-ETS w 2020 r. był wyższy o 13,95% od emisji w 2005 r., a więc emisja gazów cieplarnianych pomiędzy 2020 r. a 2030 r. powinna spaść aż o prawie 21%.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła, że „[...] Przede wszystkim należy zauważyć, że w ostatnich latach zostały ustanowione nowe cele redukcyjne dla UE, tj. cel na rok 2050 (osiągnięcie neutralności klimatycznej na poziomie UE) oraz nowy cel na rok 2030 (redukcja emisji w UE o 55%). Aby wdrożyć cel na rok 2030 Komisja Europejska przedstawiła pakiet projektów legislacyjnych obejmujących szeroki zakres zagadnień, w tym zmiany w ramach realizacji przez państwa członkowskie zobowiązań związanych z redukcją emisji w sektorach nieobjętych EU ETS. Zmiany te będą wpływały na zobowiązania Polski w tym zakresie oraz na możliwe narzędzia ich realizacji. Prace nad polityką redukcji emisji bazującą na zobowiązaniach wynikających z pakietu Fit for 55 będą mogły się rozpocząć po ostatecznym przyjęciu wszystkich dokumentów w ramach pakietu Fit for 55 (przewidywane przyjęcie wszystkich dokumentów to pierwsza połowa 2023 r.). [...]”.

(akta kontroli str. 1490-1497)

Zgodnie z obowiązującymi przepisami cel redukcji emisji non-ETS pozostał w latach 2021-2023 (do 12 czerwca) niezmienny tj. do 2030 r. redukcja emisji gazów cieplarnianych non-ETS powinna być nie mniejsza niż o 7% w stosunku do poziomu emisji w 2005 r., a przytoczona przez Ministra Klimatu i Środowiska argumentacja świadczy o tym, że ostateczny cel redukcyjny może być jeszcze ambitniejszy.

Polityka redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych systemem EU ETS, jako dokument, wskazywałby przedsiębiorcom i obywatelom, w jaki sposób będą uczestniczyć w dążeniu do osiągnięcia założonej redukcji dla non ETS. Pomimo dynamicznie zmieniającego się otoczenia prawnego i ekonomicznego prace nad tym dokumentem należało rozpocząć niezwłocznie w oparciu o aktualny stan prawny celem wypracowania niezbędnych rozwiązań, które byłyby następnie aktualizowane w miarę potrzeb.

Opisane postępowanie należy uznać za nierzetelne i niecelowe.

Ocena cząstkowa

Minister dysponował rzetelnymi danymi o poziomie emisji z działalności objętych systemem EU ETS oraz sektorów gospodarki zaliczanych do kategorii non ETS.

Poziom emisji gazów cieplarnianych non-ETS w latach 2013-2020 nie przekroczył dopuszczalnego poziomu +14% w stosunku do poziomu emisji w 2005 r., co stanowiło wypełnienie wymogu z art. 3 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady

nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji¹³⁴.

Jednak do 5 czerwca 2023 r. w Ministerstwie nie zostały podjęte działania na potrzeby opracowania polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), o której mowa w SOR.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Niezwłoczne podjęcie działań w celu opracowania polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych systemem EU ETS.
2. Podjęcie działań w celu wdrożenia mechanizmów zapewniających wykorzystanie środków z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS na wsparcie zadań przyczyniających się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, w celu zmniejszenia zapotrzebowania na płatne uprawnienia EU ETS oraz bieżące monitorowanie wykorzystania tych środków.
3. Podjęcie działań, w ramach prac legislacyjnych, w celu zapewnienia możliwości wprowadzenia wymogu, dla funduszy pozabudżetowych otrzymujących środki uzyskane z dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, okresowego rozliczania wykorzystania tych środków na cele zgodne z ich przeznaczeniem, w tym po zakończeniu danego roku budżetowego, oraz przedkładania sprawozdań w celu zapewnienia ministrowi pełnej wiedzy o wykorzystaniu ww. środków przez fundusze pozabudżetowe”
4. Podjęcie działań, w ramach prac legislacyjnych, w celu zapewnienia możliwości wprowadzenia wymogu, dla funduszy pozabudżetowych otrzymujących środki z dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, zwrotu niewykorzystanych środków celem zabezpieczenia interesu budżetu państwa oraz mechanizmu transferu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na rachunki ww. funduszy pozabudżetowych po warunkiem osiągnięcia przez te fundusze wymaganego poziomu wykorzystania otrzymanych środków zgodnie z ich przeznaczeniem.
5. Podjęcie działań, w ramach prac legislacyjnych, w celu zapewnienia możliwości uwzględnienia w treści przepisu art. 50 ust. 1 i 3 ushue odniesienia do art. 49 ust. 6a ushue.
6. Podjęcie działań w celu przekazania funduszom, o których mowa w art. 49 ust. 2a pkt 1 i 2 ushue dochodów uzyskanych po 31 grudnia 2019 r. z aukcyjnej sprzedaży 42 390 uprawnień EUA.
7. Zapewnienie zawierania umów z EEX również w języku polskim.
8. Udzielanie rzetelnych informacji i wyjaśnień w sprawie wykorzystania dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS.
9. Przedkładanie Radzie Ministrów sprawozdań do KE do akceptacji zgodnie z art. 50 ust. 2 ushue.

¹³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406&from=EN>.
Dz.Urz.UE z 5.6.2009 L140 str. 136, dalej: decyzja nr 2009/406/WE.

10. Skorygowanie sprawozdań do KE w zakresie:

- rozbieżności pomiędzy tożsamymi danymi o wydatkowanych środkach ze sprzedaży uprawnień EUA zawartych w tabelach nr 1 i 2 tych sprawozdań – w odniesieniu do sprawozdań za lata 2013-2015, 2017, 2019-2021;
 - wykazania wykorzystania 100% dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA lub ich równowartości finansowej - w odniesieniu do wszystkich sprawozdań sporządzonych w okresie objętym kontrolą;
 - wykazania zgodnych ze stanem faktycznym danych o dochodach uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EUAA oraz o wykorzystaniu tych dochodów – w odniesieniu do sprawozdań za lata 2015-2021;
 - wykazania zgodnej ze stanem faktycznym wysokości dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS wyrażonej w euro – w odniesieniu do sprawozdań za lata 2017-2021;
 - zamieszczenia informacji o wykazywaniu w sprawozdaniach danych wyrażonych jako równowartość finansowa dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS – w odniesieniu do sprawozdań za lata 2020-2021;
 - wykazania danych o wysokości dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS niewykorzystanych w latach poprzednich – w odniesieniu do wszystkich sprawozdań sporządzonych w okresie objętym kontrolą;
- i przekazania skorygowanych sprawozdań KE.

11. Ustalenie, w ramach systemu kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających:

- zgodność sprawozdań do KE z danymi uzgodnionymi z KSE;
- weryfikowalność danych zamieszczanych w sprawozdaniach do KE z danymi źródłowymi;
- zgodne z przepisami i rzetelne sporządzanie sprawozdań do KE w zakresie danych o dochodach uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS i wykorzystaniu tych dochodów lub ich równowartości finansowej.

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 Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 20 lipca 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska
Tomasz Gawel

[*] Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.