



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Małgorzata Motylow

LKA.410.027.02.2021
P/21/069

Pan
Rafał Gawin
Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki
Al. Jerozolimskie 181
02-222 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienne zgodnie z treścią Uchwały Nr 20/2022
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 kwietnia 2022 r.

P/21/069 Wykorzystanie biomasy w produkcji energii

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 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	Urząd Regulacji Energetyki, Al. Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Gawin, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki ² od dnia 24 lipca 2019 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	Postępowania w sprawach dotyczących wydania świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy. Monitoring procesów związanych ze wsparciem wytwarzania energii elektrycznej z biomasy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Mariusz Podolski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/157/2021 z 22 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 4-29)

1 Dalej: Urząd lub URE.

2 Dalej: Prezes URE.

3 Poprzednio, od dnia 2 czerwca 2014 r. do 23 lipca 2019 r. funkcje tę pełnił Maciej Bando.

4 Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁶, realizując w latach 2018-2020 zadania wynikające z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁷ dotyczące wspierania procesów wytwarzania energii elektrycznej z biomasy, Prezes URE skutecznie ograniczał ryzyko przyznania pomocy publicznej nieuprawnionym do tego wytwórcom energii. Czynności podejmowane w tym zakresie, polegające na opracowaniu, stosowaniu i egzekwowaniu przestrzegania procedur dotyczących uzyskania i umorzenia świadectw pochodzenia, wydawania gwarancji pochodzenia energii oraz wydawania zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji były transparentne i jednakowe w stosunku do wszystkich podmiotów.

Jednocześnie jako działania nieprawidłowe należy ocenić wydawanie gwarancji jej pochodzenia oraz zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji z naruszeniem obowiązujących terminów, jak też nierzetelne dokumentowanie części czynności związanych z procesem ubiegania się o wydanie świadectw pochodzenia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Sformułowaną powyżej ocenę uzasadniają w szczególności następujące ustalenia kontroli:

- świadectwa pochodzenia wydawano wyłącznie uprawnionym do tego wytwórcom, spełniającym określone wymogi;
- rzetelnie weryfikowano otrzymaną dokumentację związaną z wydawaniem/umarzaniem świadectw pochodzenia, gwarancji pochodzenia oraz zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji;
- rzetelnie realizowano obowiązki związane z informowaniem zarówno ministra właściwego ds. klimatu jak i podmiotu prowadzącego Towarową Giełdę Energii w zakresie wynikającym z przepisów określonych w art. 64 ust. 4 oraz art. 77a ustawy o OZE.

Natomiast stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- naruszaniu terminów wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej oraz zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji określonych odpowiednio w art. 122 ust. 2 oraz w art. 76 ust. 1 ustawy o OZE,
- nierzetelnym dokumentowaniu części czynności związanych z procesem ubiegania się o wydanie świadectw pochodzenia. W prowadzonej dokumentacji brakowało potwierdzeń terminów i treści wzajemnych uzgodnień pomiędzy URE a wytwórcami.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości - w szczególności dotyczące dokumentowania podejmowanych czynności związanych z ubieganiem się wytwórców o wydanie świadectw pochodzenia - wskazują na brak zapewnienia funkcjonowania adekwatnej kontroli zarządczej wymaganej dyspozycją przepisu art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: NIK.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 610, ze zm., dalej: ustawa o OZE.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

1. Postępowania w sprawach dotyczących wydania świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy

Opis stanu faktycznego

Procedura wydawania świadectw pochodzenia energii wytworzonej z biomasy, realizowana była w okresie objętym kontrolą na podstawie art. 45-46 ustawy o OZE, z wykorzystaniem zasad określonych w: piśmie Prezesa URE z dnia 23 października 2009 r., Komunikacie nr 43/2017 Prezesa URE z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie wytycznych dla wytwórców składających wnioski oraz dwóch informacjach Prezesa URE w sprawie realizacji obowiązku zachowania minimalnego udziału wagowego biomasy pochodzenia rolniczego w łącznym udziale wagowym biomasy, wykorzystanej do wytworzenia energii w instalacjach odnawialnego źródła energii¹⁰.

W URE nie wprowadzono szczegółowych uregulowań co do sposobu weryfikacji danych podawanych we wnioskach o wydanie świadectwa pochodzenia – w szczególności dotyczących treści oświadczeń wnioskodawców o niewykorzystywaniu w procesie produkcji drewna innego niż drewno energetyczne, paliw kopalnych lub innych paliw stałych powstałych z ich przetworzenia oraz biomasy zanieczyszczonej.

Udzielając wyjaśnień na pytanie w sprawie wdrożenia przez Prezesa URE procedur wewnętrznych dotyczących weryfikacji wniosków o wydanie świadectw pochodzenia energii elektrycznej, Zastępca Dyrektora Departamentu Źródeł Odnawialnych¹¹ poinformował, że postępowanie związane z wydawaniem świadectw pochodzenia jest postępowaniem uproszczonym, do którego zastosowanie mają przepisy Kpa (w zakresie dotyczącym wydawania zaświadczeń). Zaznaczył przy tym, że istotną regulacją usprawniającą cały system jest (...) *instytucja oświadczeń składanych przez wytwórców pod odpowiedzialnością karną za złożenie fałszywego oświadczenia (...)*. W związku z powyższym, wg Z-cy Dyrektora DZO (...) *brak jest przesłanek do tworzenia i zatwierdzenia przez Prezesa URE odrębnych wewnętrznych procedur dotyczących weryfikacji wniosków o wydanie świadectw pochodzenia energii elektrycznej*.

W sprawie weryfikacji składanych oświadczeń wyjaśnień udzieliła Dyrektor DZO wskazując, że prowadzony w ww. obszarze monitoring wykonywany byłby zawsze *ex post*, bo Urząd nie posiadał uprawnień o śledczym charakterze i wobec (...) *możliwości stosowania adekwatnych środków dowodowych, nie mógłby odnieść oczekiwanych rezultatów*. Zdaniem Dyrektora DZO nie ma bowiem obiektywnej możliwości zbadania określonych parametrów paliwa po jego wykorzystaniu.

(akta kontroli str. 4-29, 304)

W okresie objętym kontrolą (tj. do 13 sierpnia 2021 r.) do Urzędu wpłynęło 938 wniosków o wydanie świadectwa pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy. W 937 sprawach wydane zostały świadectwa pochodzenia, a jedno

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

¹⁰ Wymienione dokumenty oraz wzory wniosków o wydanie świadectw pochodzenia i załączników do tych wniosków były dostępne na stronie internetowej URE: <https://www.ure.gov.pl/pl/oze/swiadectwa-pochodzenia>.

¹¹ Dalej: *Dyrektor DZO*, dysponująca pełnomocnictwem do działania z upoważnienia Prezesa URE nr DPR.011.163.2019.JK.

postępowanie zakończyło się wydaniem postanowienia odmownego, z powodu złożenia wniosku po terminie wskazanym w art. 45 ust. 4 ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 30-44)

Szczegółowej analizie kontrolnej poddano dokumentację wybranych 67 wniosków o wydanie świadectw pochodzenia (z 938 złożonych w analizowanym okresie, co stanowi 7,1%), w przypadku których ustalono m.in., że:

- 65 postępowań (tj. 97% próby) zakończono wydaniem świadectw pochodzenia, a dwa (tj. 3% próby) zostały zawieszono z uwagi na trwającą procedurę uzyskiwania przez wnioskodawców nowych koncesji;
- Poddane szczegółowej analizie wnioski były kompletne w świetle wymogów wynikających z art. 45 ust. 2 ustawy o OZE;
- w przypadku 62 postępowań (tj. 92,5% próby) świadectwa pochodzenia wydano po upływie od 46 do 309 dni od daty złożenia poszczególnych wniosków, pozostałe trzy zostały rozpatrzone w terminie nieprzekraczającym 45 dni;
- do każdego z 67 wniosków wytwórcy dołączali dokumentację uzupełniającą, na arkuszach, których wzory zostały udostępnione przez URE w celu ujednolicenia dokumentacji związanej z rozpatrywaniem wniosków;
- korekty, uzupełnienia lub poprawki do ww. dokumentacji uzupełniającej wytwórcy składali po upływie od 8 do nawet 304 dni od dat złożenia poszczególnych wniosków;
- w przypadku 48 postępowań (71,6% próby) podjęcie działań weryfikacyjno-sprawdzających złożonej dokumentacji nastąpiło po upływie 45 dni, tj. po ustawowym terminie przysługującym na wydanie świadectw pochodzenia określonym w art. 46 ust. 2 ustawy o OZE). W pozostałych 19 przypadkach czynności weryfikacyjne podjęto przed tym terminem;
- pisemne potwierdzenia podjętych czynności weryfikacyjno-sprawdzających (w tym udokumentowany ślad kontaktu z wytwórcami) znajdowały się w 27 dokumentacjach (co stanowi 44,3% wniosków wymagających dokumentowania podejmowanych czynności), natomiast w pozostałych 34 przypadkach takich potwierdzeń nie było¹².

(akta kontroli str. 45-137, 248)

Przyczyną wydania przez Prezesa URE postanowienia o odmowie wydania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej z biomasy, była przesłanka określona w art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy o OZE, tj. złożenie wniosku po upływie 45-dniowego terminu wskazanego w art. 45 ust. 4 ustawy o OZE¹³.

(akta kontroli str. 42-44)

Każdy z 67 wniosków, które zostały podane szczegółowej analizie kontrolnej został złożony za pośrednictwem operatora sieci elektroenergetycznej w terminie

¹² Z poddanej w toku kontroli analizie 67 wniosków, sześć nie wymagało dokumentowania podejmowanych czynności dokumentacyjno-sprawdzających (dwa wnioski były zawieszono, trzy rozpatrzone terminowo, a w jednym przypadku wnioskodawca sam powiadomił o złożeniu korekty).

¹³ Wniosek Zespołu Elektrowni Pątnów-Adamów-Konin dot. wydania świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w okresie od 1 grudnia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. w ilości 26 630,737 MWh, który wpłynął do operatora systemu elektroenergetycznego Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. 18 lutego 2019 r.

wskazany w art. 45 ust. 5 ustawy o OZE, tj. do 14 dni od daty jego otrzymania od wytwórcy energii.

(akta kontroli str. 45-50)

Zgodność danych o ilości energii wytworzonej przez wnioskodawców ze stanem rzeczywistym weryfikowano w URE m.in. poprzez sprawdzenie potwierdzeń dokonywanych każdorazowo przez operatorów sieci elektroenergetycznej, za pośrednictwem których wnioskodawcy składali poszczególne wnioski.

Weryfikacja pozostałych danych, istotnych z punktu widzenia ilości wytwarzanej energii elektrycznej, odbywała się w Urzędzie zgodnie z procedurą określoną przez Prezesa URE, tj. poprzez sprawdzanie danych wykazywanych w przypadkach objętych szczegółowym badaniem, w dołączonej do wniosków dokumentacji uzupełniającej, w tym w szczególności w: ewidencji parametrów ilościowych i jakościowych dostaw biomasy (załącznik nr 1 do wniosku), ewidencji parametrów ilościowych i jakościowych biomasy zużytej do wytworzenia energii elektrycznej w źródłach odnawialnych (załącznik nr 2 do wniosku), kartach danych pomiarowych do wyznaczenia ilości energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (załącznik nr 3 do wniosku), protokołach odczytu stanów liczników wytworzonej energii elektrycznej brutto (załącznik nr 4 do wniosku) oraz protokołach odczytu wskazań wag zużytych paliw (załącznik nr 5 do wniosku).

Ponadto, w ramach realizowanych czynności sprawdzających, Prezes URE wymagał dodatkowo dołączenia do wniosków oświadczenia o spełnianiu przepisów rozporządzenia Ministra Energii z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie wymagań dotyczących sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji ilości energii elektrycznej lub ciepła, wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii¹⁴.

(akta kontroli str. 51-137)

W okresie objętym kontrolą Prezes URE nie weryfikował złożonych przez poszczególnych wytwórców oświadczeń, o których mowa w art. 45 ust. 2 pkt ustawy o OZE. Jak wyjaśnił bowiem Zastępca Dyrektora DZO, zakres uprawnień kontrolnych Prezesa URE nie obejmuje kontroli oświadczeń, o których mowa w art. 45 ust. 2 pkt 7 ustawy o OZE, a możliwość żądania dodatkowych wyjaśnień i informacji w tym zakresie może nastąpić w przypadku powzięcia w indywidualnej sprawie wątpliwości co do uzyskania świadectwa pochodzenia. Poinformował przy tym, że rezygnacja w 2015 r. z każdorazowego przedstawiania Prezesowi URE całości dokumentacji z przebiegu pozyskania paliw i ich wykorzystania oraz wprowadzenie w to miejsce przedmiotowych oświadczeń, służyła usprawnieniu wydawania świadectw przez Prezesa URE.

Ponadto Z-ca Dyrektora wskazał, że w ramach działań monitorujących prawidłowość podawanych danych dot. rodzaju zużytego paliwa, Prezes URE skorzystał w 2018 r. oraz w 2020 r. z uprawnienia przewidzianego w art. 28 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo Energetyczne¹⁵ i wezwał podmioty wykorzystujące biomasę do produkcji energii do przedstawienia szczegółowych danych nt. wykorzystanej biomasy pochodzenia leśnego (drewno, materiał drzewny) ze źródeł krajowych oraz z importu.

(akta kontroli str. 138-143)

Zdaniem NIK, rzeczywiście przepisy prawa nie dają Prezesowi URE podstawy do weryfikacji rzetelności złożonych przez wytwórców oświadczeń. W świetle ustaleń kontroli jednak istnieje ryzyko wykorzystywania do produkcji energii biomasy nie

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1596

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.

spełniającej wymogów określonych w koncesjach wobec braku mechanizmu służącego weryfikacji tych oświadczeń.

W latach 2018-2021 (do 13 sierpnia) działalność polegającą na wytwarzaniu energii elektrycznej w instalacjach objętych limitem, o którym mowa w art. 44 ust. 8 ustawy o OZE prowadziły cztery niżej wymienione podmioty:

- PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. (jednostka wytwórcza: Elektrownia Opole), dla którego limit ustalony przez Prezesa URE wynosił corocznie 157 390,502 MWh, a wydano pięć świadectw pochodzenia na 30 753,581 MWh (19,5% limitu) za 2018 r. oraz jedno świadectwo pochodzenia na 306,990 MWh (0,2% limitu) za 2019 r.,

- PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. (jednostka wytwórcza: Elektrownia Dolna Odra), dla którego limit ustalony przez Prezesa URE wynosił corocznie 195 559,526 MWh, a wydano 11 świadectw pochodzenia na 24 386,140 MWh (12,5% limitu) za 2018 r., 12 świadectw pochodzenia na 20 190,979 MWh (10,3% limitu) za 2019 r. oraz siedem świadectw pochodzenia na 10 759,075 MWh (5,5% limitu) za 2020 r.,

- ENEA Elektrownia Połaniec S.A. (jednostka wytwórcza: Jednostka Nr 1), dla którego limit ustalony przez Prezesa URE wynosił corocznie 726 760,765 MWh, a wydano 10 świadectw pochodzenia na 90 176,769 MWh (12,4% limitu) za 2018 r. oraz 10 świadectw pochodzenia na 156 576,195 MWh (21,%% limitu) za 2019 r.,

- CEZ Chorzów S.A. (jednostka wytwórcza: Elektrociepłownia Chorzów „ELCHO”), dla którego limit ustalony przez Prezesa URE wynosił corocznie 242 976,233 MWh, a wydano 11 świadectw pochodzenia na 128 782,022 MWh (53,0% limitu) za 2018 r., 12 świadectw pochodzenia na 164 492,567 MWh (67,7% limitu) za 2019 r. oraz 11 świadectw pochodzenia na 228 135,829 MWh (93,9 % limitu) za 2020 r.

(akta kontroli str. 35-36)

W latach 2018-2021 Prezes URE nie wysyłał do wytwórców energii elektrycznej z biomasy informacji, o których mowa w art. 44 ust. 9 ustawy o OZE. Zastępca Dyrektora DZO wyjaśnił to tym, że w tym okresie żaden wytwórca energii elektrycznej z biomasy w instalacjach spalania wielopaliwowego z wyłączeniem dedykowanych instalacji spalania wielopaliwowego, nie rozpoczął korzystania z systemu świadectw pochodzenia.

(akta kontroli str. 144-146)

W okresie objętym kontrolą Prezes URE wszczął jedno postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 168 pkt 5 ustawy o OZE, przy czym do dnia zakończenia kontroli nie zostało ono zakończone. Przyczyną podjęcia działań w tym zakresie było uzasadnione podejrzenie nieprawidłowej kwalifikacji przez wytwórcę paliw biomasowych, wykazanych jako tzw. biomasa *agro*. W innych przypadkach nie stwierdzono takiej potrzeby.

(akta kontroli str. 36-37, 147-159)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski dot. ubiegania się o wydanie świadectwa pochodzenia energii elektrycznej z biomasy.

(akta kontroli str. 38)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nierzetelne dokumentowanie podejmowanych czynności związanych z procesem ubiegania się o wydanie świadectw pochodzenia.

W przypadku 38 postępowań o wydanie świadectw pochodzenia energii (co stanowi 56,7% wszystkich 67 spraw poddanych kontroli) stwierdzono, że nie dokumentowano należycie przebiegu komunikacji z wytwórcami energii elektrycznej z biomasy w sprawach dotyczących składanych przez nich wniosków, w szczególności przekazywania dokumentacji uzupełniającej.

(akta kontroli str. 45-50, 248)

W URE nie dokumentowano kolejnych czynności podejmowanych przez uprawnionych pracowników Urzędu względem wytwórców energii. Dyrektor DZO wyjaśniła, że wynikało to głównie z dużej liczby wniosków podlegających rozpatrzeniu, przy występujących ograniczeniach kadrowych. Jednocześnie poinformowała, że w związku z ustaleniami niniejszej kontroli, (...) *niezwłocznie wprowadzona zostanie ścisła ewidencja, poprzez ich każdorazowe odnotowywanie w specjalnie dedykowanym do tego celu formularzu.*

(akta kontroli str. 255--266, 303)

Zdaniem NIK, duża liczba wpływających wniosków do URE nie może stanowić usprawiedliwienia dopuszczenia do powstania braków w dokumentowaniu czynności podejmowanych w toku poszczególnych postępowań. Ich rzetelność wymaga podejmowania skutecznych działań zapewniających dochowanie należytej staranności przy realizacji kolejnych czynności i zapewnienie możliwości przeprowadzenia weryfikacji przebiegu postępowania.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości - w szczególności dotyczące niepełnego dokumentowania podejmowanych czynności związanych z ubieganiem się wytwórców o wydanie świadectw pochodzenia - wskazują na brak zapewnienia funkcjonowania adekwatnej kontroli zarządczej, wymaganej dyspozycją przepisu art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, działania które podejmowano w Urzędzie w związku z wydawaniem świadectw pochodzenia skutecznie ograniczyły ryzyko nieuzasadnionego przyznania pomocy publicznej. Stwierdzono jednak nierzetelność dokumentowania kontaktów z podmiotami składającymi wnioski, co wskazuje na potrzebę zapewnienia skutecznej kontroli zarządczej w tym zakresie.

2. Monitoring procesów związanych ze wsparciem wytwarzania energii elektrycznej z biomasy

Opis stanu faktycznego

Posiadane przez Prezesa URE informacje o ilości energii elektrycznej wytworzonej w Polsce z biomasy w latach 2018-2020, dotyczyły wyłącznie energii wyprodukowanej w instalacjach OZE, które objęto wsparciem. Z 65 527 228,223 MWh energii elektrycznej objętej w przywołanym okresie wsparciem, 16 916 433,716 MWh (tj. 25,8%) pochodziło z instalacji wykorzystujących biomasę i objęte zostało świadectwami pochodzenia, z czego w instalacjach w 100% opalanych biomasą (BMM) wytworzono 13 738 590 MWh (tj. 81,2% energii z biomasy), w instalacjach współpalających (WSB) 2 803 968,652 MWh (tj. 16,6%), a w instalacjach termicznego przekształcania odpadów (TPO) z wykorzystaniem biomasy - 373 874,829 MWh (tj. 2,2%).

¹⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.

(akta kontroli str. 21-29, 38-40)

W 2018 r. energię elektryczną z biomasy wytwarzało 55 podmiotów dysponujących 24 instalacjami wyłącznie na biomasę, 24 instalacjami współpalającymi biomasę i sześcioma instalacjami TPO¹⁷. Z ww. 55 podmiotów, 38 (69,1%) korzystało ze wsparcia w formie świadectw pochodzenia energii.

W 2019 r. energię elektryczną z biomasy wytwarzało 57 podmiotów dysponujących 38 instalacjami wyłącznie na biomasę, 23 instalacjami współpalającymi biomasę oraz dziewięcioma instalacjami TPO. Z ww. 57 podmiotów, 38 (66,7%) korzystało ze wsparcia w formie świadectw pochodzenia energii.

W 2020 r. energię elektryczną z biomasy wytwarzały 62 podmioty, dysponujące 41 instalacjami wyłącznie na biomasę, 24 instalacjami współpalającymi biomasę i 10 instalacjami TPO. Z ww. 62 podmiotów, 39 (62,9%) korzystało ze wsparcia w formie świadectw pochodzenia energii.

(akta kontroli str. 22-23)

Spośród 30 podmiotów, które w latach 2018-2020 nie korzystały ze wsparcia w procesie produkcji energii z biomasy, informacji nt. powodów takiego stanu udzieliły 24, które jako powody najczęściej wskazywały:

- brak ekonomicznej opłacalności dla produkcji energii w instalacjach spełniających wymogi ustawy o OZE¹⁸ (dziewięć podmiotów);
- datę rozpoczęcia produkcji energii z biomasy po 1 lipca 2016 r. (siedem podmiotów)¹⁹;
- nieprowadzenie w tym okresie produkcji energii z biomasy, bez podania uzasadnienia (osiem podmiotów).

(akta kontroli str. 160-223)

W latach 2010-2017 produkcję energii elektrycznej z biomasy realizowała kolejno następująca liczba podmiotów: 42 w 2010 r., (5 878 886,261 MWh), 39 w 2011 r. (7 100 771,019 MWh), 36 w 2012 r. (9 298 624,399 MWh), 39 w 2013 r. (7 713 143,058 MWh), 42 w 2014 r. (9 085 983,400 MWh), 38 w 2015 r. (8 996 639,765 MWh), 40 w 2016 r. (5 813 678,506 MWh) oraz 37 w 2017 r. (4 515 354,546 MWh).

(akta kontroli str. 224)

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 64 ust. 4 ustawy o OZE, informacje o wydanych i umorzonych świadectwach pochodzenia Prezes URE przekazywał podmiotowi prowadzącemu Towarową Giełdę Energii na bieżąco, za pośrednictwem korespondencji elektronicznej. Przekazywane w ten sposób informacje zawierały dane dotyczące m.in.: rodzaju i źródeł energii elektrycznej wraz z ich kodami, numery poszczególnych świadectw oraz nazwy podmiotów, którym je wydano.

(akta kontroli str. 145, 227-228)

Badanie próby sześciu wniosków²⁰ o umorzenie świadectw pochodzenia wykazało, że do wniosków składanych przez przedsiębiorców każdorazowo załączane

¹⁷ Suma wykorzystywanych instalacji jest większa od liczby podmiotów, bowiem część wytwórców eksploatuje więcej niż jedną instalację.

¹⁸ Jako powody nierentowności wskazywano: niskie ceny świadectw pochodzenia energii i niestabilność ich cen, ograniczoną dostępność biomasy, niekorzystne relacje ceny biomasy do cen węgla i uprawnień do emisji CO₂.

¹⁹ Data wejścia w życie rozdziału IV znowelizowanej ustawy o OZE. Możliwość uczestnictwa w systemie wsparcia polegającym na pozyskiwaniu świadectw pochodzenia dotyczy podmiotów, które rozpoczęły wytwarzanie energii elektrycznej do 1 lipca 2016 r.

były poświadczenia Towarowej Giełdy Energii S.A. dotyczące posiadania praw majątkowych i określające ilość energii elektrycznej odpowiadającej tym prawom, co było zgodne z wymogiem zawartym w art. 64 ust. 3 ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 229)

Sprawozdania o karach pieniężnych, wymierzonych w latach 2018-2020, Prezes URE składał, zgodnie z wymogiem określonym w art. 171 ustawy o OZE, ministrowi właściwemu ds. klimatu corocznie w terminie do dnia 31 marca roku następnego. Żadna spośród 520 nałożonych na poszczególnych wytwórców kar nie wynikała z przesłanek wskazanych w art. 168 pkt 5 ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 147-159)

W latach 2018-2020 Prezes URE zorganizował dziewięć aukcji na sprzedaż energii elektrycznej wytworzonej z biomasy, z których sześć pozostało nierozstrzygniętych z uwagi na złożenie mniej niż trzech ważnych ofert. W ww. aukcjach wzięło udział dziewięciu wytwórców energii wytworzonej z biomasy, którzy w kolejnych latach zaoferowali do sprzedaży 6 905 361,018 MWh (2018 r.), 3 561 973,62 MWh (2019 r.) oraz 3 231 605,600 MWh (2020 r.). Zaoferowana tą drogą energia nie znalazła jednak nabywców.

Jak wyjaśnił Dyrektor DZO, zwiększenie zainteresowania pozyskaniem energii wytworzonej z biomasy wymaga skonstruowania parametrów aukcyjnych dla uzyskania jak największej liczby zwycięskich ofert, co wymaga większego uwzględnienia uwarunkowań rynkowych. W sprawie ograniczeń/barier rozwoju energetyki odnawialnej, Dyrektor DZO wskazał na: brak stabilnych, precyzyjnych i przejrzystych przepisów definiujących drewno energetyczne i inne rodzaje biomasy, brak transparentności rynku biomasy w Polsce, wysoki poziom cen biomasy i ich niestabilność, niewystarczającą podaż biomasy, brak ogólnodostępnych i rzetelnych informacji w zakresie wolumenów obrotu biomasa, obowiązek utrzymania min. 10% biomasy agro w strumieniu biomasy w instalacjach dedykowanych, obowiązek utrzymania min. 85% biomasy agro w strumieniu biomasy współspalanej z węglem, brak możliwości zawierania kontraktów długoterminowych dla dostawców biomasy oraz plantatorów. Według Dyrektora DZO, powyższe ograniczenia skutkowały w efekcie ograniczeniem potencjalnych inwestycji obejmujących instalacje OZE.

(akta kontroli str. 40, 230-231, 300)

Począwszy od dnia 29 sierpnia 2019 r., tj. od dnia obowiązywania przepisów art. 77a ustawy o OZE²¹, Prezes URE corocznie²² przed ogłoszeniem aukcji przekazywał ministrowi właściwemu ds. klimatu projekty harmonogramów przeprowadzenia aukcji – w tym aukcji dot. energii elektrycznej wytworzonej z biomasy - obejmujące planowane terminy ich przeprowadzenia oraz ilości i wartości oferowanej energii w poszczególnych aukcjach.

(akta kontroli str. 232-235)

²⁰ Próba obejmowała trzy wnioski rozpatrzone pozytywnie (po jednym dla każdego roku) oraz wszystkie trzy wnioski zakończone postanowieniem odmawiającym umorzenia.

²¹ Art. 77a dodano ustawą o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1524), a jego wejście w życie nastąpiło dnia 29 sierpnia 2019 r.

²² W 2019 r. projekt regulaminu aukcji i ich harmonogramu przekazano ministrowi właściwemu ds. klimatu dnia 27 września (zatwierdzenie regulaminu i uzgodnienie harmonogramu przez ministra nastąpiło dnia 8 października 2019 r.), w 2020 r. harmonogram przekazano dnia 1 września (uzgodnienie harmonogramu przez ministra nastąpiło dnia 16 września 2020 r.), a w 2021 r. harmonogram przekazano dnia 30 marca (uzgodnienie harmonogramu przez ministra nastąpiło dnia 31 marca 2021 r.).

W latach 2018-2020, sześciu uprawnionych wytwórców skierowało do Prezesa URE siedem deklaracji o przystąpieniu do aukcji, z których każda uzyskała potwierdzenie przyjęcia. Każda z ww. deklaracji była kompletna i zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 71 ust. 2a, 2b i 3 ustawy o OZE, a potwierdzenia przyjęcia deklaracji zawierały informacje wskazane w art. 71 ust. 5 ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 40, 236-237)

Spośród dziewięciu wytwórców energii elektrycznej z biomasy, którzy ubiegali się o uzyskanie zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji, ośmiu wydano te dokumenty z naruszeniem terminu wskazanego w art. 76 ust. 1 ustawy o OZE, tj. z opóźnieniem wynoszącym od 14 do 48 dni, co szczegółowo opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 40, 238-242)

W latach 2018-2021 (do 30 czerwca) Prezes URE wydał 305 gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy, które obejmowały 12 744 707 MWh. Urząd nie gromadził danych nt. liczby składanych wniosków dotyczących wydania gwarancji pochodzenia energii z biomasy oraz ilości energii z biomasy objętej tymi wnioskami.

(akta kontroli str. 40-41)

Badaniem kontrolnym objęto 30 postępowań w sprawach dotyczących wydania 30 gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy, wydanych w latach 2018-2020. W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono, że:

- wszystkie skontrolowane wnioski były kompletne, tj. zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 121 ust. 3 ustawy o OZE;
- 11 postępowań (z 30 objętych próbą, co stanowi 36,7%) zakończyło się wydaniem gwarancji pochodzenia w terminie zgodnym z określonym w art. 122 ust. 2 ustawy o OZE, natomiast w przypadku 19 pozostałych (63,3% próby) gwarancje wydano z naruszeniem ww. terminu, tj. po upływie 30 dni od daty wpływu wniosku od operatora sieci elektroenergetycznej (szczegółowy opis przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- ilość energii elektrycznej wskazanej przez wytwórców w poszczególnych wnioskach (poddanych czynnościom kontrolnym) weryfikowano poprzez porównanie z: ilością energii objętej przyznanymi świadectwami pochodzenia za dany okres rozliczeniowy, przedłożoną dokumentacją zawierającą ewidencje parametrów ilościowych i jakościowych zużytej biomasy oraz danymi zawartymi w karcie danych pomiarowych do wyznaczenia ilości energii elektrycznej ze źródła OZE.

(akta kontroli str. 243-245, 262-66, 387-397)

W latach 2018-2021 (do 31 sierpnia) miały miejsce dwa przypadki wystąpienia z wnioskiem o wydanie gwarancji pochodzenia dla energii wytworzonej z biomasy przez wytwórców nieobjętych systemem wsparcia, polegającym na wydawaniu świadectw pochodzenia:

- Fortum Silesia S.A., która wytworzyła po raz pierwszy energię elektryczną w instalacji termicznego przekształcania odpadów po dniu 1 lipca 2016 r., w związku z czym nie mogła już korzystać z systemu wsparcia w postaci świadectw pochodzenia, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 44 ust. 1 ustawy o OZE;

- Mondi Świecie S.A. wytwarzająca energię elektryczną w dwóch dedykowanych instalacjach spalania biomasy, której 15-letni okres wsparcia przynależny ww. instalacjom dobiegł końca 30 września 2020 r. i od tego dnia nie ma już możliwości uzyskiwania świadectw pochodzenia, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 44 ust. 5 ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 246-247)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wydawanie zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji z naruszeniem terminu określonego w art. 76 ust. 1 ustawy o OZE.

Zgodnie z ww. przepisem, Prezes URE wydaje zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie tego zaświadczenia. Spośród 21 postępowań zakończonych wydaniem w latach 2018-2020 zaświadczeń o dopuszczeniu do udziału w aukcji, w ośmiu przypadkach (38,1%) przywołany termin został naruszony, a stwierdzone opóźnienia wyniosły od 14 do 48 dni.

(akta kontroli str. 238-242)

Dyrektor DZO wyjaśniła, że stwierdzone opóźnienia wynikały z następujących przyczyn: złożoność prowadzonych postępowań wynikająca ze specyfiki procesu przygotowania inwestycji obejmujących instalacje OZE; zmiany legislacyjne w zakresie ustawy o OZE, w tym m.in.: konieczność pozyskiwania dodatkowych informacji od wytwórców energii nt. parametrów instalacji OZE (2016 r.) oraz rozszerzenie listy niezbędnych dokumentów np. o prawomocną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla projektowanej instalacji OZE (2018 r.). Dyrektor DZO podkreśliła przy tym, że (...) *czas prowadzonych postępowań w przedmiocie wydawania zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji w żadnym przypadku nie wpływał negatywnie na uprawnienia wytwórców tj. nie wystąpiła sytuacja, w której wnioskodawca nie mógłby skutecznie złożyć oferty w aukcji z uwagi na czas trwania postępowania w przedmiocie wydania zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji. Ponadto wytwórcy nie wnosili skarg na bezczynność lub przewlekłość postępowania w postępowaniach w przedmiocie wydania zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji.*

(akta kontroli str. 266-268)

2. Wydawanie gwarancji pochodzenia z naruszeniem terminu określonego w art. 122 ust. 2 ustawy o OZE.

Zgodnie z ww. przepisem, Prezes URE wydaje gwarancje pochodzenia w terminie 30 dni od dnia przekazania przez operatora systemu dystrybucyjnego lub operatora systemu przesyłowego wniosku o ich wydanie. Spośród 30 poddanych kontroli postępowań, które zakończono w latach 2018-2020 wydaniem gwarancji pochodzenia, w 19 przypadkach (63,3% próby), stosowne dokumenty wydane zostały z naruszeniem ww. terminu, tj. z opóźnieniem wynoszącym od czterech do 117 dni (z czego opóźnienie wynoszące od 31 do 60 dni stwierdzono w dziewięciu przypadkach, od 61 do 90 dni w siedmiu, a powyżej 91 dni w pięciu przypadkach).

(akta kontroli str. 243-245)

Dyrektor DZO wyjaśniła, że powodem powyższego stanu był brak profesjonalnego narzędzia informatycznego pozwalającego na sprawne wydawanie świadectw pochodzenia, oraz ulegająca zmniejszeniu obsada kadrowa DZO. Poinformowała przy tym, że comiesięcznie do URE wpływało ok. 2000 takich wniosków,

co wymuszało konieczność wyznaczania (...) odpowiednich priorytetów realizacji ustawowych obowiązków Prezesa URE, mających na celu eliminację ewentualnych roszczeń odszkodowawczych, związanych z nieterminową realizacją zadań Prezesa URE w obszarze obsługi systemu wsparcia w postaci świadectw pochodzenia. Jak zaznaczyła, z tego powodu priorytetowo traktowano wnioski o wydanie świadectw pochodzenia.

(akta kontroli str. 262-266)

Zdaniem NIK, przywołane przez Dyrektora argumenty uzasadniające przyczyny powstania obydwu ww. nieprawidłowości, jakkolwiek tłumaczą ujawnione opóźnienia zarówno przy wydawaniu zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji, jak i gwarancji pochodzenia energii, nie mogą jednak usprawiedliwiać realizacji tych procesów z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Należy również podkreślić, że jednym z zadań powierzonych Prezesowi URE było podejmowanie wszelkich działań mających na celu zapewnienie skutecznej, rzetelnej i terminowej realizacji obowiązków, co w praktyce – jak wykazała niniejsza kontrola – nie zostało w pełni osiągnięte.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, czynności, które podejmowano w Urzędzie przed wydaniem gwarancji pochodzenia energii oraz zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji – wynikające wprost z przepisów ustawy o OZE - nie zapewniły terminowej realizacji powierzonych zadań w przedmiotowym zakresie²³, co skutkowało naruszeniem przepisów zawartych w szczególności w art. 76 ust. 1 oraz 122 ust. 2 ustawy o OZE.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Przestrzeganie obowiązków w zakresie terminowego wydawania gwarancji pochodzenia energii oraz zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji w terminach zgodnych z określonymi w ustawie o OZE.
2. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie funkcjonowania adekwatnej kontroli zarządczej, w szczególności nad dokumentowaniem korespondencji w ramach prowadzonych postępowań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

²³ Dotyczy opóźnień w wydawaniu dokumentów opisanych w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*, tj.: 8 zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji (opóźnienia wynoszące od 14 do 48 dni) oraz 19 gwarancji pochodzenia (wydanych z opóźnieniem wynoszącym od 4 do 117 dni).

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, 03 marca 2022 r.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Piotr Miklis
Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach