



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Kozłowski

LKA.410.17.3.2024

Pan
Rafał Gawin
Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki

Urząd Regulacji Energetyki
ul. Towarowa 25a
00-869 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/059 *Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Urząd Regulacji Energetyki¹, 00-869 Warszawa,
ul. Towarowa 25a.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Rafał Gawin, Prezes URE od 24 lipca 2019 r.

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Wykorzystanie dostępnych narzędzi i instrumentów wspierających wytwarzanie energii z biogazu i biogazu rolniczego.
2. Realizacja zadań związanych z wytwarzaniem energii z OZE² w zakresie rozwoju wykorzystania biogazu i biogazu rolniczego.

Okres objęty kontrolą

Lata 2021-2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych³) 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 Kontroli⁴

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy

1. Michał Kapek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/160/2024 z 16 lipca 2024 r.
2. Anna Loppe, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/159/2024 z 16 lipca 2024 r.
3. Andrzej Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/201/2024 z 1 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej „URE”.

² Odnawialne źródła energii.

³ Tj. do dnia 23 stycznia 2025 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezes URE realizował zadania wynikające z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁶ dotyczące wspierania wytwórców energii elektrycznej wykorzystujących do jej produkcji biogaz i biogaz rolniczy, skutecznie ograniczając ryzyko przyznania pomocy publicznej podmiotom do tego nieuprawnionym. Podejmowane czynności polegające na opracowaniu, stosowaniu i egzekwowaniu przestrzegania procedur dotyczących: uzyskania i umorzenia świadectw pochodzenia, organizacji aukcji, wydawania zaświadczeń o możliwości sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej w ramach instrumentu wspierającego FIT/FIP⁷ oraz wydawania gwarancji pochodzenia energii były transparentne i jednakowe w stosunku do wszystkich podmiotów. W URE rzetelnie weryfikowano otrzymaną dokumentację związaną z wydawaniem, odmową wydania i umarzaniem świadectw pochodzenia, wydawaniem zaświadczeń FIT/FIP, zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji oraz gwarancji pochodzenia.

Prezes URE monitorował rynek energii z OZE, w szczególności poprzez gromadzenie – zarówno w formie elektronicznej jak i papierowej - danych i informacji w zakresie wykorzystania energii z OZE, a także zorganizowany system ankiet dotyczących zmian sytuacji na rynku biogazu, w tym rzeczywistej dystrybucji i wykorzystania energii z OZE. Terminowo przekazywał zebrane dane w określonym zakresie Ministrowi Klimatu i Środowiska oraz podmiotowi prowadzącemu Towarową Giełdę Energii SA⁸. Funkcjonujący w URE system monitorowania rynku energii z OZE umożliwiał również prowadzenie spraw związanych z nakładaniem kar pieniężnych na podstawie art. 168 ustawy o OZE oraz składanie do Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁹ - zgodnie z art. 171 ustawy o OZE - sprawozdań w tym zakresie.

NIK pozytywnie ocenia podjęte przez Prezesa URE działania dotyczące zgłaszanych przez sektor biogazowy problemów z przyłączeniami do sieci, polegające na wydaniu wytycznych, interpretacji obowiązujących przepisów oraz informacji umożliwiających efektywne wykorzystywanie dostępnych zasobów sieciowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wydania świadectw pochodzenia w 29% badanej próby z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 221 dni;
- odmowy wydania świadectw pochodzenia w 28% badanej próby z opóźnieniem wynoszącym od 167 do 236 dni;
- wzywania wytwórców do uzupełnienia wniosków o wydanie świadectw pochodzenia dopiero po upływie od 56 do 178 dni od daty wpływu poszczególnych wniosków do URE (12,5% badanej próby);
- wydania gwarancji pochodzenia w 32% badanej próby z opóźnieniem wynoszącym od 5 do 24 dni;
- niezakończenia czterech postępowań spornych w wyznaczonych przez URE terminach i niepowiadomienia o tym stron oraz niewyznaczenia nowych terminów ich zakończenia w przypadku trzech z tych postępowań oraz niewyznaczenia takiego terminu zakończenia postępowania, pomimo upływu ponad 11 miesięcy od uzyskania żądanych wyjaśnień i dokumentów.

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

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm., dalej „ustawa o OZE”.

⁷ FIT/FIP - system taryf gwarantowanych (feed-in-tariff) oraz system dopłat do ceny rynkowej (feed-in premium), dalej zaświadczenia FIT/FIP.

⁸ Dalej „TGE”.

⁹ Dalej MKiŚ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności.

OBSZAR

1. Wykorzystanie dostępnych narzędzi i instrumentów wspierających wytwarzanie energii z biogazu¹¹ i biogazu rolniczego¹².

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2021-2023 URE objął wsparciem łącznie 63 273 195,30 MWh¹³ energii elektrycznej pochodzącej ze wszystkich rodzajów OZE, z czego 3 080 868,41 MWh¹⁴ (tj. 4,9%) stanowiła energia elektryczna wytworzona z biogazu (w tym z biogazu rolniczego)¹⁵.

Największa ilość energii elektrycznej¹⁶ objęta została wsparciem w postaci świadectw pochodzenia – 54 098 994,34 MWh¹⁷, przy czym z biogazu rolniczego pochodziło 1 100 173,07 MWh¹⁸, a z biogazu innego niż rolniczy – 821 363,14 MWh¹⁹ (co stanowi kolejno 2% i 1,5%). Ilość energii objęta systemem aukcyjnym wyniosła w analizowanym okresie 8 172 960,49 MWh²⁰, przy czym 579 460,40 MWh²¹ (tj. 7,1%) pochodziło wyłącznie z biogazu rolniczego. Najmniejszą ilość energii objęto wsparciem w ramach systemu FIT/FIP – łącznie 1 001 240,47 MWh²², przy czym w tym przypadku udział energii wytworzonej z biogazu rolniczego i biogazu innego niż rolniczy był największy i wynosił odpowiednio 369 169,39 MWh²³ (tj. 36,9%) i 210 702,41 MWh²⁴ (co stanowi 21%).

W latach 2021-2023 energia elektryczna z biogazu innego niż biogaz rolniczy nie była objęta wsparciem w postaci systemu aukcyjnego, ponieważ nie została złożona żadna oferta.

W okresie od 1 stycznia 2024 r. do 26 lipca 2024 r. objęto wsparciem w postaci świadectw pochodzenia 4 754 988,01 MWh energii elektrycznej pochodzącej ze wszystkich rodzajów OZE, w tym 90 282,28 MWh (1,9%) energii wytworzonej z biogazu rolniczego i 30 028,32 MWh (0,6%) energii z biogazu innego niż biogaz rolniczy.

(akta kontroli str. 7, 15-16, 27-63, 225-233, 1446-1446b)

¹⁰ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Gaz uzyskany z biomasy, w szczególności z instalacji przeróbki odpadów zwierzęcych lub roślinnych, oczyszczalni ścieków oraz składowisk odpadów (art. 2 pkt 1 ustawy o OZE).

¹² Gaz otrzymywany w procesie fermentacji metanowej, z produktów wymienionych w art. 2 pkt 2 ustawy o OZE.

¹³ Z czego 20 390 477,91 MWh w 2021 r., 20 159 045,52 MWh w 2022 r. i 22 723 671,87 MWh w roku 2023.

¹⁴ Z czego 1 061 674,06 MWh w 2021 r., 935 720,64 MWh w 2022 r. i 1 083 473,71 MWh w 2023 r.

¹⁵ Dla systemów FIT/FIP oraz systemu aukcyjnego przedstawiono dane dotyczące ilości energii elektrycznej w latach 2021-2023, która została faktycznie objęta wsparciem, tj. dla której wnioskowano do Zarządcy Rozliczeń S.A. o wypłatę ujemnego salda (ilość energii elektrycznej sprzedanej w ramach systemu aukcyjnego albo systemów FIT/FIP), niezależnie od tego, w którym roku wytwórcy zostało udzielone wsparcie, przy czym za dzień udzielenia wsparcia w systemie aukcyjnym przyjmuje się datę rozstrzygnięcia aukcji, zaś w systemach FIT/FIP datę wydania zaświadczenia o możliwości sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej zgodnie z przepisami art. 70b ust. 1, art. 70a oraz art. 70c-70e oraz w okresie, o którym mowa w art. 70f ustawy o OZE (zaświadczenie FIT/FIP).

¹⁶ Pochodzącej ze wszystkich rodzajów OZE.

¹⁷ Z czego 18 513 721,17 MWh w 2021 r., 17 843 670,77 MWh w 2022 r. i 17 741 602,4 MWh w roku 2023.

¹⁸ Z czego 372 667,93 MWh w 2021 r., 360 939,6 MWh w 2022 r. i 366 565,54 MWh w roku 2023.

¹⁹ Z czego 299 910,2 MWh w 2021 r., 284 703,58 MWh w 2022 r. i 236 749,36 MWh w roku 2023.

²⁰ Z czego 1 489 959,53 MWh w 2021 r., 2 092 443,13 MWh w 2022 r. i 4 590 557,83 MWh w roku 2023.

²¹ Z czego 176 540,1 MWh w 2021 r., 168 219,58 MWh w 2022 r. i 234 700,72 MWh w roku 2023.

²² Z czego 386 797,21 MWh w 2021 r., 222 931,62 MWh w 2022 r. i 391 511,64 MWh w roku 2023.

²³ Z czego 125 009,21 w 2021 r., 87 565,67 MWh w 2022 r. i 156 594,51 MWh w roku 2023.

²⁴ Z czego 87 546,62 w 2021 r., 34 292,21 MWh w 2022 r. i 88 863,58 MWh w roku 2023.

2. Prezes URE nie dysponował danymi w zakresie wartości wsparcia udzielonego w latach 2021–2024 (I półrocze) w ramach poszczególnych mechanizmów wspierających wytworzenie energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego.

W przypadku świadectw pochodzenia, obrót prawami majątkowymi z nich wynikającymi, prowadziła Towarowa Giełda Energii S.A., na której były one sprzedawane za cenę wynikającą z danej sesji. Zastępca Dyrektora Departamentu Źródeł Odnawialnych w URE²⁵ wyjaśnił, że dane dotyczące transakcji na giełdzie objęte są tajemnicą giełdową, tym samym brak jest prawnych i technicznych możliwości pozyskania przez Prezesa URE informacji o wysokości wsparcia udzielonego poszczególnym wytwórcóm.

W przypadku systemów FIT/FIP oraz aukcyjnego systemu wsparcia dane w zakresie wartości udzielonego wsparcia posiadał Zarządca Rozliczeń S.A., który przekazywał je do ogólnodostępnego Systemu Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej²⁶ prowadzonego przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zastępca Dyrektora DZO wyjaśnił, że: „Od dnia 1 października 2023 r., na podstawie art. 94 ust. 1a ustawy OZE dodanego ustawą z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1762 z późn. zm.), Zarządca Rozliczeń S.A. został zobowiązany do przekazywania Prezesowi URE jedynie informacji o ilości energii elektrycznej sprzedanej w ramach systemu aukcyjnego przez poszczególnych wytwórców oraz w ramach aukcji na wsparcie operacyjne, w ramach systemu wsparcia, o którym mowa w art. 70a-70f ustawy OZE, oraz systemu wsparcia, o którym mowa w art. 70g-70j ustawy o OZE, oraz o ilości biometanu sprzedanego w ramach systemu wsparcia, o którym mowa w art. 83l ust. 1 ustawy o OZE, w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku kalendarzowego, za rok poprzedni. Powyższe przesądza o braku obowiązku przekazywania Prezesowi URE danych w zakresie wartości rzeczywistego wypłaconego wsparcia. W konsekwencji Prezes URE nie gromadzi takich informacji”.

Prezes URE nie gromadził informacji w zakresie wartości wsparcia w ramach systemu wsparcia polegającego na rozliczeniach, o których mowa w art. 4 ust. 1 albo ust. 1a pkt 2 ustawy o OZE (rozliczenia z prosumentami). Zastępca Dyrektora DZO wyjaśnił, że: „(...) Prezes URE nie jest zobowiązany przepisami ustawy OZE do gromadzenia informacji o wysokości rozliczeń dokonywanych w ramach mechanizmów, o których mowa w art. 4 ust. 1 albo ust. 1a pkt 2 ustawy o OZE. Dane, o których mowa ww. rozliczeniach posiadają sprzedawcy, o których mowa w art. 40 ust. 1a ustawy o OZE(...)”.

(akta kontroli str. 7, 18-20, 26, 29, 64-76, 103, 137, 201, 1822-1829)

3. W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. 1 186 podmiotów²⁷ wytwarzających energię elektryczną z biogazu i biogazu rolniczego ubiegało się o objęcie wsparciem łącznie 8 329 495,06 MWh energii elektrycznej²⁸.

• Świadectwa pochodzenia

Spośród 629 wytwórców ubiegających się w latach 2021–2024 (I półrocze) o wsparcie w postaci świadectw pochodzenia dla łącznej ilości 2 298 753,925 MWh energii elektrycznej, 601 (95,5%) otrzymało wsparcie, które objęło łącznie 2 135 082,573

²⁵ Dalej „DZO”.

²⁶ Dalej: SUDOP, <https://sudop.uokik.gov.pl/results/aidEvent>

²⁷ W tym 291 w 2021 r. (65 wytwórców wycofało deklaracje FIT/FIP), 331 w 2022 r. (siedmiu wytwórców wycofało deklaracje FIT/FIP), 345 w 2023 r. (10 wytwórców wycofało deklaracje FIT/FIP) i 219 w I kw. 2024 r. (dwóch wytwórców wycofało deklaracje FIT/FIP). W przypadku wsparcia w postaci systemów FIT/FIP podano liczbę instalacji.

²⁸ W tym 1 833 097,81 KWh w 2021 r., 2 017 243,15 KWh w 2022 r. 2 306 580,38 KWh w 2023 r. i 2 172 573,71 KWh w I półroczu 2024 r.

MWh (92,9%) energii. W przypadku 28 wytwórców²⁹, którzy nie otrzymali świadectw pochodzenia, 20 spraw pozostawało w toku³⁰ a ośmiu wytwórcom odmówiono wydania świadectw pochodzenia z następujących przyczyn: 1] wytworzenia energii elektrycznej w objętej wnioskiem instalacji po raz pierwszy po dniu wejścia w życie rozdziału 4 ustawy o OZE, tj. po 1 lipca 2016 r., 2] przekroczenia 45-dniowego terminu na złożenie przez wytwórcę wniosku do operatora systemu elektroenergetycznego (art. 45 ust. 4 ustawy o OZE), 3] przekroczenia 15 letniego okresu wsparcia.

W związku z zakończeniem funkcjonowania systemu wsparcia polegającego na wydawaniu świadectw pochodzenia, w kolejnych latach objętych kontrolą zarówno liczba podmiotów, jak i ilość energii objętej tym wsparciem systematycznie malała – z 178 wytwórców i 705 244,867 MWh³¹ energii w 2021 r., poprzez odpowiednio 161 i 659 935,914 MWh³² w 2022 r. oraz 150 i 625 711,782 MWh³³ w 2023 r., do 140 podmiotów i 307 861,362 KWh³⁴ energii w I-szym półroczu 2024 r.

(akta kontroli str. 7-8, 20-30, 234-240, 748, 1446-1446b)

• System FIT/FIP

Spośród 561 instalacji ubiegających się w latach 2021–2024 (I półrocze) o wsparcie w ramach tego systemu, dla łącznej ilości 5 853 832,23 MWh energii elektrycznej pochodzącej z biogazu i biogazu rolniczego, zaświadczenia FIT/FIP wydano dla 67 (11,9%) instalacji wytwarzających łącznie 579 871,8 MWh energii. Przyczynami nieobjęcia wsparciem 494 instalacji były: wycofanie deklaracji FIT/FIP na wniosek wytwórcy, odmowa wszczęcia postępowania³⁵, zawieszenie postępowań na wniosek wytwórcy oraz sprawy pozostające w toku postępowań.

(akta kontroli str. 8, 25-26, 28-30, 556-597)

• Aukcje

W latach 2021-2024 (I półrocze) tylko jeden wytwórca energii elektrycznej z biogazu/biogazu rolniczego ubiegał się o wsparcie w systemie aukcyjnym. W ofercie zobowiązał się do sprzedaży 222 250,00 MWh energii elektrycznej pochodzącej z biogazu rolniczego. Oferty dotyczące instalacji biogazowych były składane wyłącznie w jednej aukcji (AZ/6/2021), która nie została rozstrzygnięta.

(akta kontroli str. 8, 25-26, 228-229, 234-236)

4. W latach 2021-2024 zadania Prezesa URE związane ze stosowaniem mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego realizował Departament Źródeł Odnawialnych.

(akta kontroli str. 241, 271-276, 456-457, 467, 491-497)

W DZO opracowano i stosowano instrukcje, wytyczne oraz procedury wewnętrzne dotyczące postępowania w sprawach związanych z udzielaniem wsparcia w ramach systemów określonych w art. 69a ustawy OZE:

²⁹ Ubiegających się łącznie o wsparcie dla 163 671,352 MWh energii.

³⁰ Według stanu na 24 września 2024 r.

³¹ Z czego 692 272,762 MWh (tj. 98,2%) dot. energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i biogazu rolniczego.

³² Z czego 649 605,288 MWh (98,4%) dot. energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i biogazu rolniczego.

³³ Z czego 614 737,489 MWh (98,2%) dot. energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i biogazu rolniczego.

³⁴ Z czego 178 467,034 MWh (58%) dot. energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i biogazu rolniczego.

³⁵ Z uwagi na fakt, że zaświadczenie o możliwości sprzedaży 124 705,17 MWh niewykorzystanej energii elektrycznej (wskazanej w deklaracji) zostało już wcześniej wydane.

- **System wsparcia świadectw pochodzenia**

W przypadku wniosków o wydanie świadectwa pochodzenia wymagających wyjaśnień lub korekt opracowany został formularz kontaktu, na którym znajdował się zapis identyfikacji przeszkód do wydania świadectwa pochodzenia i podjętych kolejnych kroków w postępowaniu o jego wydanie. W razie zaistnienia przesłanek do procedowania w danym okresie wniosków w sposób szczególny³⁶ wytwórcy byli informowani o okresach wytwórczych wymagających wyłączenia ilości energii z łącznej ilości, na którą świadectwo pochodzenia mogłoby zostać wydane. Do wytwórców kierowane były maile informujące o wystąpieniu cen ujemnych, a na stronie internetowej URE zamieszczane były informacje o takich sytuacjach.

(akta kontroli str. 7, 13, 306-313)

- **Systemy FIT/FIP**

Na stronie internetowej URE został udostępniony pakiet dokumentów zawierający wzory pism oraz instrukcje ich wypełniania, celem ułatwienia wytwórcom aplikowania do systemów³⁷. W oparciu o treść art. 70b ust. 3 i 4 ustawy o OZE przygotowano wzór deklaracji o zamiarze sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej po stałej cenie zakupu ustalonej zgodnie z art. 70e ustawy o OZE – deklaracji FIT/FIP. Udostępniono wzór oświadczenia, o którym mowa w art. 70b ust. 3 pkt 6 ustawy o OZE i wzór harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji instalacji, o którym mowa w art. 70b ust. 4 pkt 1 lit. e ustawy o OZE. Na potrzeby wewnętrzne opracowano listę sprawdzającą pozwalającą pracownikowi na weryfikację deklaracji o zamiarze sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej po stałej cenie zakupu ustalonej zgodnie z art. 70e ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 7, 13-14, 314-372)

- **Aukcyjny system wsparcia**

Podstawowym dokumentem dotyczącym postępowań w sprawach związanych z udzielaniem wsparcia w postaci systemu aukcyjnego był regulamin aukcji zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw klimatu oraz publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej³⁸ URE.

Dla aukcyjnego systemu wsparcia URE opracowało i udostępniło na swojej stronie internetowej m.in. szablony³⁹:

- *Harmonogramu rzeczowo-finansowego, stanowiącego załącznik do wniosku o wydanie zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji;*
- *Oświadczenia wytwórcy w sprawie aktualizacji zwycięskiej oferty (zgodnie z art. 79 ust. 10 i 11a ustawy o OZE);*
- *Wniosku o wyrażenie zgody na przejście zobowiązania sprzedawcy zobowiązanego i prawa, określonych odpowiednio w art. 92 ust. 1 i 5, oraz obowiązków wynikających z wygranej aukcji na jej nabywcę;*
- *Wniosku o przedłużenie terminu spełnienia zobowiązania, o którym mowa w art. 79 ust. 3 pkt 8 lit. a ustawy OZE oraz okresu, o którym mowa w art. 74 ust. 1 tej ustawy.*

³⁶ Np. w przypadku, o którym mowa w art. 46 ust. 4 ustawy OZE, tj. wystąpienia ujemnych cen energii.

³⁷ <https://www.ure.gov.pl/pl/oze/systemy-fitfip/7634,Podstawowe-informacje-i-wzory.html>

³⁸ Dalej: BIP.

³⁹ <https://ure.gov.pl/pl/oze/aukcje-oze/przewodnik-dla-wytworco/6549,Przewodnik-dla-wytworcow.html>

Ponadto URE opracował i opublikował instrukcję określającą sposób użytkowania Internetowej Platformy Aukcyjnej⁴⁰, za pośrednictwem, której Prezes URE m.in. przeprowadzał aukcje OZE. Przy procedurze oceny formalnej wniosku o wydanie zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji pracownik sprawdzający wniosek wypełniał „Formularz kompletności wniosku”.

(akta kontroli str. 373-455, 598-626)

• **Rozliczenia, o których mowa w art. 4 ust. 1 albo ust. 1a pkt 2 ustawy o OZE**

DZO gromadziło dane, które raz w roku przesyłali operatorzy systemów dystrybucyjnych stosownie do art. 6a ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 7, 15)

5. W latach 2021–2024 (I półrocze) do URE wpłynęło 4 138⁴¹ wniosków o wydanie świadectwa pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i biogazu rolniczego. W 4 102 sprawach wydane zostały świadectwa pochodzenia, a 36 postępowań⁴² zakończyło się wydaniem postanowienia odmownego.

(akta kontroli str. 237-240, 528-534)

6. W 36 postępowaniach⁴³ o wydanie świadectw pochodzenia, zakończonych postanowieniem odmownym, okres czasu od wpływu do URE wniosku przedsiębiorcy do wydania postanowienia wynosił od 67 do 639 dni.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 10 postępowań (28%) o wydanie świadectw pochodzenia wybranych spośród 36 postępowań zakończonych odmową⁴⁴. Wyniki badania zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 237-240, 528-533, 755-821, 839-856, 863-880, 895-912, 927-942, 948-963, 969-982, 988-1006, 1016-1030, 1040-1054, 1064-1066)

W 4 102 postępowaniach przeprowadzonych w latach 2021–2024 (I półrocze) i zakończonych wydaniem świadectwa pochodzenia, liczba dni od wpływu pierwotnego wniosku⁴⁵ do wydania świadectwa wynosiła:

- w 2021 r. od jednego do 679 dni, przy czym na 1 354 postępowania 1 256 (tj. 93%) zostało przeprowadzonych w okresie nie przekraczającym 45 dni,
- w 2022 r. od wydania świadectwa w dniu wpływu wniosku do 321 dni, przy czym na 1 278 postępowań 1 221 (tj. 96%) zostało przeprowadzonych w okresie nie przekraczającym 45 dni,
- w 2023 r. od dwóch do 357 dni, przy czym na 1 168 postępowań 1 047 (tj. 90%) zostało przeprowadzonych w okresie nie przekraczającym 45 dni,
- w I półroczu 2024 r. od jednego do 146 dni, przy czym na 302 postępowania 81 (tj. 27%) zostało przeprowadzonych w okresie nie przekraczającym 45 dni.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 24 (0,6%) postępowań spośród 4 102 postępowań zakończonych wydaniem świadectwa pochodzenia⁴⁶. W wyniku badania ustalono, że w 17 przypadkach postępowania przeprowadzono w terminie określonym w art. 46 ust. 2 ustawy o OZE, a w siedmiu sprawach (29%) z jego

⁴⁰ Dalej „IPA”.

⁴¹ Liczba ta nie obejmuje wniosków, które zostały wycofane przez wytwórców energii elektrycznej.

⁴² Dotyczących ośmiu wytwórców.

⁴³ Przeprowadzonych w latach 2021-2024 (I półrocze).

⁴⁴ Do kontroli wybrane zostały postępowania, które trwały najdłużej – dobór celowy.

⁴⁵ Bez ewentualnych korekt i uzupełnień.

⁴⁶ Do kontroli wybrane zostały postępowania, w których świadectwem pochodzenia zostały objęte największe ilości energii przy jednoczesnym założeniu braku powtarzalności wytwórców oraz po jednym najdłużej trwającym postępowaniu w każdym roku objętym kontrolą – dobór celowy.

przekroczeniem, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1070-1191, 1446-1446b)

7. Spośród próby 24 postępowań o wydanie świadectwa pochodzenia objętych badaniem, w ośmiu przypadkach (33%) złożone wnioski były niekompletne lub/i wymagały korekty. Wnioskodawcę wzywano do uzupełnienia wniosku po upływie od sześciu do 178 dni od dnia wpływu wniosku do URE. W czterech przypadkach (50%) wnioskodawca został po raz pierwszy wezwany do uzupełnienia wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia po upływie miesiąca od daty wpływu wniosku do URE, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Korekty wniosków dotyczyły: w jednym przypadku okresu wytworzenia energii elektrycznej⁴⁷, w jednym przypadku⁴⁸: mocy zainstalowanej elektrycznej, daty wytworzenia po raz pierwszy energii elektrycznej z OZE potwierdzonej wydanym świadectwem pochodzenia oraz ilości energii elektrycznej z OZE wytworzonej w instalacji OZE, dla której miało zostać wydane świadectwo pochodzenia, w jednym przypadku daty wpływu wniosku do operatora oraz w pięciu przypadkach⁴⁹, ilości energii elektrycznej z OZE wytworzonej w instalacji OZE, dla której miało zostać wydane świadectwo pochodzenia.

W przypadku trzech wezwań wnioskodawcy nie uzupełnili wniosków w wyznaczonych terminach w związku z czym Prezes URE wystosowywał do nich kolejne wezwania o uzupełnienie wniosków, co zostało ostatecznie wykonane. W pozostałych pięciu przypadkach wnioskodawcy uzupełnili wnioski w wyznaczonych terminach. Wszystkie ww. wnioski zostały zasadnie uznane przez Prezesa URE za niekompletne lub/i wymagające korekty.

(akta kontroli str. 1177-1187, 1200-1260, 1326-1359, 1383-1391, 1603)

8. W latach 2021-2024 (I półrocze) Prezes URE wydał 36 postanowień o odmowie wydania świadectwa pochodzenia. Powodami odmów były: w czterech przypadkach przekroczenie 45-dniowego terminu określonego w art. 45 ust. 4 ustawy o OZE, w 28 przypadkach⁵⁰ wytworzenie energii elektrycznej w objętej wnioskiem zmodernizowanej instalacji po raz pierwszy po dniu wejścia w życie rozdziału 4 ustawy o OZE, tj. po 1 lipca 2016 r.⁵¹ oraz w czterech przypadkach wniosek obejmował okres przekraczający 15 lat wsparcia⁵². W 28 przypadkach (78%) na 36 postanowień odmownych wpłynęły do URE zażalenia do Sądu Okręgowego w Warszawie, VII Wydziału Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵³. Wszystkie zażalenia zostały złożone przez jednego wytwórcę i dotyczyły odmów wydania świadectwa pochodzenia z powodu wytworzenia energii elektrycznej w objętej wnioskiem zmodernizowanej instalacji po raz pierwszy po dniu wejścia w życie rozdziału 4 ustawy o OZE, tj. po 1 lipca 2016 r.

Według stanu na 20 listopada 2024 r. w przypadku 16 zażaleń wytwórcy na wydane przez Prezesa URE postanowienia o odmowie wydania świadectwa pochodzenia SOXVII WOKiK postanowił je oddalić. W ośmiu przypadkach Prezes URE przekazał

⁴⁷ Dot. świadectwa pochodzenia Nr PL0245705/BGS/02/11989/2021 z 13 grudnia 2022 r.

⁴⁸ Dot. świadectwa pochodzenia Nr PL0245392/BGS/01/12045/2022 z 2 grudnia 2022 r.

⁴⁹ Dot. świadectw pochodzenia Nr: PL0251682/BGO/01/18507/2022 z 5 lutego 2024 r., PL0259630/BGR/01/23610/2023 z 8 lutego 2024 r., PL0251413/BGO/01/04502/2023 z 10 maja 2023 r., PL0258926/BGS/02/11989/2023 z 22 stycznia 2024 r. i PL0261105/BGR/01/14747/2024 z 4 kwietnia 2024 r.

⁵⁰ Wszystkie złożone przez tego samego wytwórcę.

⁵¹ Niezgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o OZE, w tym w jednym przypadku dodatkowo wniosek został złożony po terminie.

⁵² Niezgodnie z art. 44 ust. 5 ustawy o OZE, w tym w jednym przypadku dodatkowo wniosek został złożony po terminie.

⁵³ Dalej „SOXVII WOKiK”.

do SOXVII WOKiK zażalenia wytwórcy wraz z odpowiedzią na zażalenie i oczekiwał na postanowienie Sądu. W trzech przypadkach Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej postanowił odrzucić zażalenie wytwórcy na postanowienie SOXVII WOKiK o oddaleniu zażalenia na postanowienie Prezesa URE. Jedno zażalenie było w trakcie analizy w DZO.

(akta kontroli str. 755-1069, 1600-1602, 1604-1621)

9. Spośród 24 wniosków o wydanie świadectwa pochodzenia, które zostały poddane szczegółowej analizie, 17 wniosków (71%) zostało złożonych za pośrednictwem operatora sieci elektroenergetycznej⁵⁴ w terminie wskazanym w art. 45 ust. 5 ustawy o OZE, tj. do 14 dni od daty jego otrzymania od wytwórcy energii. W przypadku siedmiu wniosków przekroczenie przez operatora ww. terminu wyniosło od dwóch do 14 dni. Operator w każdym przypadku (24 wnioski) potwierdził dane dotyczące ilości wytworzonej energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 1178-1179, 1193-1194, 1201-1202, 1252-1253, 1262-1263, 1275-1276, 1285-1286, 1294-1295, 1299-1300, 1303-1304, 1309-1310, 1313-1314, 1318-1319, 1322-1323, 1327-1328, 1335-1336, 1342-1343, 1356-1357, 1361-1362, 1366-1367, 1371-1372, 1375-1376, 1379-1380, 1384-1385, 1389-1390, 1393-1394, 1863-1866, 1873)

W sprawie podejmowania działań mających na celu zapewnienie terminowego otrzymywania od operatorów wniosków o wydanie świadectw pochodzenia Dyrektor DZO wyjaśnił: „(...), że w okresie objętym kontrolą kontynuowane były działania pozwalające na terminowe przekazywanie przez operatorów do URE wniosków złożonych przez wytwórców energii w sposób uproszczony (...) poprzez uruchomioną dedykowaną temu procesowi skrzynkę pocztową. Działanie takie pozwalało na możliwie szybkie przekazywanie wniosków przez operatora, dzięki istnieniu ich wersji zapisanych elektronicznie”.

(akta kontroli str. 1877-1882)

10. W przypadku wszystkich badanych 24 wniosków o wydanie świadectw pochodzenia ilość energii elektrycznej została w nich określona zgodnie z wymogami wskazanymi w art. 45 ust. 6 ustawy o OZE, tj. na podstawie wskazań urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych na zaciskach generatora. Zastępca Dyrektora DZO wyjaśnił, że na operatorze ciąży obowiązek właściwego, tj. zgodnego z art. 45 ust. 5 ustawy o OZE, potwierdzenia wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia w zakresie wytworzonej w danym okresie przez daną instalację ilości energii elektrycznej. „(...) Mając powyższe na uwadze, Prezes URE jedynie w przypadku widocznej rozbieżności pomiędzy ilością energii wskazaną przez Wytwórcę a ilością potwierdzoną przez operatora, dokonuje czynności wyjaśniających, mających na celu ustalenie ilości energii elektrycznej, która może zostać objęta wydanym świadectwem pochodzenia”.

(akta kontroli str. 1863, 1867-1870, 1874-1875)

11. Prezes URE w sześciu przypadkach na 24 badane wnioski o wydanie świadectwa pochodzenia (25%) zwracał się w toku prowadzonych spraw do wytwórców o dodatkowe wyjaśnienia, informacje i/lub dane w zakresie ilości wytworzonej energii, dla której miało być wydane świadectwo pochodzenia. Dodatkowe informacje i wyjaśnienia składane przez wytwórców dotyczyły: ustalenia możliwości kontynuowania okresu wsparcia przez generatory uruchomione w okresie późniejszym niż generator pierwotny, sposobu modernizowania instalacji, ilości energii wytworzonej w okresie występowania cen ujemnych energii, która jest

⁵⁴ Dalej „operator”.

wylączona z możliwości wsparcia w postaci świadectw pochodzenia. Dodatkowo w czterech przypadkach Prezes URE zwracał się do wytwórców o wyjaśnienia i dodatkowe informacje związane z okresem wsparcia.

We wszystkich przypadkach, w których Prezes URE zwrócił się o udzielenie dodatkowych wyjaśnień i informacji, wytwórcy przekazali terminowo wymagane dane.

(akta kontroli str. 1864, 1867-1868, 1874-1875)

12. W toku prowadzonych spraw o wydanie świadectw pochodzenia, Prezes URE weryfikował oświadczenia, o których mowa w art. 45 ust. 2 pkt 7 ustawy o OZE. Nie weryfikowano natomiast zgodności złożonych oświadczeń ze stanem rzeczywistym. Zastępca Dyrektora DZO wyjaśnił, że: „Oświadczenie, o którym mowa (...) składane jest przez wytwórcę energii pod rygorem odpowiedzialności karnej (...). Idea wprowadzenia w 2015 r., mocą przepisów ustawy OZE, wymogu dołączania do wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, zawiera się w dążeniu do usprawnienia wydawania świadectw pochodzenia przez Prezesa URE, poprzez nałożenie na wnioskodawców obowiązku należytej staranności w gromadzeniu materiału dowodowego, niezbędnego dla zgodnego z przepisami prawa otrzymania wsparcia ze środków publicznych. Należy jednocześnie mieć na uwadze, że zakres uprawnień kontrolnych Prezesa URE wynikających z art. 84 ustawy OZE, nie obejmuje kontroli oświadczeń, o którym mowa w art. 45 ust. 2 pkt 7 tej ustawy. (...) Rozpatrując zatem wnioski o wydanie świadectw pochodzenia Prezes URE opiera się przede wszystkim na informacjach zawartych w tych wnioskach oraz oświadczeniach złożonych przez wnioskodawców”.

(akta kontroli str. 1864, 1867-1868, 1870-1872, 1874-1875)

13. W latach 2021-2024 (I półrocze) jeden podmiot wykorzystujący biogaz w instalacji spalania wielopaliwowego występował o wydanie świadectw pochodzenia, którymi objęto łącznie 83 561,818 MWh energii elektrycznej, w tym: 8 894,239 MWh w 2021 r.⁵⁵, 9 369,709 MWh w 2022 r.⁵⁶, 48 379,101 MWh w 2023 r.⁵⁷ i 16 918,769 MWh w I półroczu 2024 r.⁵⁸ Podmiot ten został w 2016 r. poinformowany przez Prezesa URE⁵⁹, że jest uprawniony uzyskać w danym roku kalendarzowym świadectwa pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej z OZE w ilości nie przekraczającej 27 641,082 MWh.

W okresie wytworzenia energii od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. ww. instalacja spełniała definicję, o której mowa w art. 2 pkt 6 ustawy o OZE, tj. definicję dedykowanej instalacji spalania wielopaliwowego⁶⁰. W okresie tym udział biomasy i biogazu (liczony według wartości energetycznej paliw) w łącznej wartości energetycznej wszystkich spalonych paliw zużytych do wytworzenia energii elektrycznej w tej instalacji, stanowił 27,3%. Wobec powyższego art. 44 ust. 8 ustawy o OZE nie miał w tym przypadku zastosowania.

(akta kontroli str. 8, 535-536, 744-747, 1012-1013, 1067-1069)

⁵⁵ Świadectwo pochodzenia Nr PL0229114/WSB/01/21986/2021 z 28 września 2021 r., okres wytworzenia energii: od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r.

⁵⁶ Świadectwo pochodzenia Nr PL0235338/WSB/01/21986/2021 z 28 marca 2022 r., okres wytworzenia energii: od 1 lipca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

⁵⁷ Świadectwo pochodzenia Nr PL0249933/WSB/01/21986/2022 z 23 marca 2023 r., okres wytworzenia energii: od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

⁵⁸ Świadectwo pochodzenia Nr PL0261743/WSB/01/21986/2023 z 27 czerwca 2024 r., okres wytworzenia energii: od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

⁵⁹ Pismem znak: DZO.WSW.4900.20.2016.AŚ. z dnia 27 grudnia 2016 r., zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 9 ustawy o OZE.

⁶⁰ Według stanu na dzień rozpatrywania wniosku.

Biogaz wytworzony w ww. instalacji nie stanowił w niej jedyne paliwa odnawialnego (energia pochodziła ze wspólnego spalania paliw konwencjonalnych, biomasy oraz biogazu). Wobec powyższego, jak wyjaśnił Dyrektor DZO, brak było możliwości określenia ile energii odnawialnej wytworzonej w tej instalacji zostało wytworzone wyłącznie z biogazu.

(akta kontroli str. 8, 535-536, 749-756)

14. W latach 2021- 2024 r. (I półrocze) do URE wpłynęło 1 999 wniosków o umorzenie świadectw pochodzenia⁶¹, w których zgłoszono do umorzenia przynajmniej jedno świadectwo pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biogazu lub biogazu rolniczego⁶². Ilość energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i biogazu rolniczego wynikająca z umorzonych w ww. okresie świadectw pochodzenia wyniosła ogółem 2 928 654,060 MWh, w tym odpowiednio: 920 971,779 MWh, 946 001,740 MWh, 711 612,945 MWh i 350 067,596 MWh.

(akta kontroli str. 8, 536-538, 627-739, 740-743)

W latach 2021–2024 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki negatywnego rozpatrzenia wniosków o umorzenie świadectw pochodzenia wydanych dla energii elektrycznej wytworzonej z biogazu lub biogazu rolniczego złożonych przez wytwórców.

(akta kontroli str. 1014-1015)

W wyniku badania próby⁶³ 12 wniosków (z 71, tj. 17%) o umorzenie świadectw pochodzenia energii wytworzonej z biogazu i biogazu rolniczego złożonych przez wytwórców ustalono m.in., że we wszystkich przypadkach został do nich dołączony dokument stwierdzający prawa majątkowe wynikające z tych świadectw i określający odpowiadającą tym prawom ilość energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 1622-1724)

15. W latach 2021–2023 Prezes URE zorganizował 10 aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, w których mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej z biogazu, w tym biogazu rolniczego. Wszystkie pozostały nierozstrzygnięte, z uwagi na brak wymaganej liczby ofert. W ww. aukcjach wziął udział tylko jeden wytwórca (aukcja AZ/6/2021), który złożył ofertę na sprzedaż energii elektrycznej pochodzącej z biogazu/biogazu rolniczego w ilości 222 250,000 MWh. Aukcja pozostała nierozstrzygnięta.

(akta kontroli str. 64-76, 1730-1738, 1746-1784)

Zastępca Dyrektora DZO wyjaśnił, że „(...) nieobjęcie w latach 2021-2023 wytwórców energii elektrycznej z biogazu innego niż biogaz rolniczy wsparciem w postaci systemu aukcyjnego wynika z faktu, że żaden z wytwórców energii elektrycznej z biogazu innego niż biogaz rolniczy nie wygrał aukcji na sprzedaż energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii. W okresie objętym kontrolą, nie została złożona żadna oferta aukcyjna wytwórcy energii elektrycznej z biogazu innego niż biogaz rolniczy (...)”.

(akta kontroli str. 225-227)

W pierwszym półroczu 2024 r. Prezes URE ogłosił przeprowadzenie trzech aukcji⁶⁴ na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, przeznaczonych m.in.

⁶¹ W 2021 r. 501 wniosków, w 2022 r. – 523, w 2023 r. – 542 i w I półroczu 2024 r. – 433.

⁶² W danym wniosku o umorzenie świadectw pochodzenia podmioty mogły wnioskować o umorzenie świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w różnych rodzajach źródeł odnawialnych.

⁶³ Do kontroli wybrane zostały postępowania, w których świadectwem pochodzenia zostały objęte największe ilości energii przy jednoczesnym założeniu braku powtarzalności wytwórców.

⁶⁴ AZ/1/2024, AZ/2/2024, AZ/3/2024.

dla wytwórców energii elektrycznej z biogazu, w tym biogazu rolniczego (w grudniu 2024 r.).

(akta kontroli str. 1725-1729)

16. Prezes URE przekazywał i/lub uzgadniał z Ministrem Klimatu i Środowiska propozycje harmonogramów w przypadku wszystkich aukcji zorganizowanych w latach 2021-2023 oraz planowanych na rok 2024.

W przypadku aukcji planowanych na maj i czerwiec 2021 r., w których mogli wziąć udział m.in. wytwórcy energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego, MKiŚ zaproponował nieznaczną zmianę terminu rozpoczęcia aukcji, tj. 26 zamiast 21 maja 2021 r., która znalazła swoje odzwierciedlenie w finalnie uzgodnionym harmonogramie. W odniesieniu do projektów harmonogramów aukcji przeprowadzonych w latach 2022-2023 MKiŚ uzgodnił zaproponowane terminarze bez uwag. W przypadku aukcji planowanych do przeprowadzenia w 2024 r., Prezes URE przekazał propozycję harmonogramu pismem z 21 czerwca 2024 r. W odpowiedzi na powyższe, pismem z 15 lipca 2024 r.⁶⁵, MKiŚ zwrócił się z prośbą o rozważenie możliwości przeprowadzenia aukcji w terminie umożliwiającym wejście w życie zmian przepisów wynikających z projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁶⁶. Prezes URE, uwzględniając przedstawioną argumentację prezentującą zarówno aktualny stan prawny, jak i przyszłe zmiany legislacyjne, przychylił się do propozycji zmiany terminów, przedstawiając skorygowany harmonogram. Powyższe Minister Klimatu i Środowiska zaakceptował pismem z dnia 19 lipca 2024 r.⁶⁷

(akta kontroli str. 1728-1730, 1738-1739, 1747-1748, 1758-1759, 1770-1771, 1785-1798, 1850-1860)

W latach 2021-2024 (I półrocze) do Prezesa URE nie została złożona żadna deklaracja o przystąpieniu do aukcji, w których mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego.

(akta kontroli str. 1730-1731, 1733, 1743, 1799)

17. W latach 2021-2024 (I półrocze) Prezes URE wydał wytwórcom energii elektrycznej z biogazu lub biogazu rolniczego dwa zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji⁶⁸. Wymienione wyżej zaświadczenia wydane zostały w terminie określonym w art. 76 ust. 1 ustawy o OZE, tj. w ciągu 16 i 4 dni od złożenia przez wytwórcę kompletnego wniosku. W ww. okresie nie wystąpiły przypadki wydania przez Prezesa URE postanowień o odmowie wydania zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji.

(akta kontroli str. 1731, 1743, 1800-1821)

18. W przywołanym powyżej okresie do URE wpłynęło 68 deklaracji o zamiarze sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej po stałej cenie zakupu⁶⁹. Prezes URE wydał zaświadczenie o możliwości sprzedaży niewykorzystanej energii w 67 przypadkach (98,5%) a w jednym przypadku⁷⁰ postanowił odmówić wszczęcia postępowania w sprawie wydania zaświadczenia, z powodu funkcjonowania

⁶⁵ Znak: DOZE-ZD1.504.1.2024.MS.

⁶⁶ Wpisanego do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod nr. UD 41. Pismem z dnia 16 lipca 2024 r., DZO.WA.4933.3.1.2024.RC, PW-521892.

⁶⁷ Znak: DOZE-III.0221.1.2024.PW.

⁶⁸ Zaświadczenia: nr 43136/Z00895-C/2021 z 11 marca 2021 r. i nr 69176/Z05752/2022 z 29 listopada 2022 r.

⁶⁹ Dalej: deklaracje FIT/FIP.

⁷⁰ Deklaracja FIT/FIP nr 6370 złożone do URE w dniu 30 grudnia 2022 r.

w obrocie prawnym zaświadczenia⁷¹ wydane dla instalacji OZE tożsamej z instalacją, dla której złożono deklarację FIT/FIP⁷².

(akta kontroli str. 1830-1848)

19. Celem określenia czasochłonności rozpatrywanych deklaracji FIT/FIP⁷³ analizie poddano osiem z 68 (tj. 12%) przeprowadzonych w analizowanym okresie postępowań w sprawie wydania zaświadczeń FIT/FIP⁷⁴. W wyniku badania ustalono m.in., że czas rozpatrywania deklaracji FIT/FIP nie przekraczał 21 dni, co było zgodne z art. 70b ust. 8 ustawy o OZE. Jednocześnie ustalono, że w siedmiu przypadkach planowano sprzedaż niewykorzystanej energii na okres 15 lat, a w jednym – na okres 5 lat i siedmiu miesięcy.

(akta kontroli str. 1833-1834, 1876, 1883)

Ponadto ustalono, że Prezes URE weryfikował w toku prowadzonych spraw o wydanie zaświadczeń o możliwości sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej, oświadczenia, o których mowa w art. 70b ust. 3 pkt 6 lit. b), c), d) i e) ustawy o OZE (na etapie aplikowania o wsparcie). Nie miał natomiast możliwości - przed wydaniem ww. zaświadczeń - weryfikacji oświadczeń, o których mowa w art. 70b ust. 3 pkt 6 lit. a tiret czwarte, bowiem jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DZO: *„(...) oświadczenie w zakresie wykorzystania substratów ma odnosić skutek względem energii elektrycznej wytworzonej w latach przyszłych, tym samym na etapie udzielania wsparcia (tu: wydawania zaświadczenia) nie ma możliwości weryfikacji tego zakresu”*.

W odniesieniu do treści oświadczenia, o której mowa w art. 70b ust. 3 pkt 6 lit. b), dotyczącego udzielonej pomocy publicznej, w URE weryfikowano czy wytwórca została przyznana taka pomoc na instalację OZE, w oparciu o dane umieszczone odpowiednio w Systemie Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej⁷⁵ oraz w Systemie Rejestracji Pomocy Publicznej⁷⁶.

Prezes URE nie przeprowadzał kontroli w zakresie zgodności przekazywanych danych i informacji w oświadczeniach, o których mowa w art. 70b ust. 4 pkt 3 i ust. 11 b) ustawy o OZE⁷⁷, ponieważ w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do URE deklaracje FIT/FIP dotyczące takich instalacji. W okresie od 1 stycznia do 19 sierpnia 2024 r. nie wystąpiły również przypadki złożenia deklaracji, do której wytwórca zobowiązany był załączyć dokumenty o których mowa w art. 70b ust. 10e ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 1730, 1738-1743, 1833, 1862)

Łączna ilość niewykorzystanej energii elektrycznej jaką planowali sprzedać wytwórcy, określona w złożonych przez nich w latach 2021-2024 (I półrocze) deklaracjach, wynosiła 4 437 631,450 MWh.

(akta kontroli str. 1830-1832)

20. W okresie objętym kontrolą Prezes URE przeprowadził 2 518 postępowań w sprawie wydania gwarancji pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i/lub biogazu rolniczego, w wyniku których wydał 2 511 takich gwarancji (łącznie na 2 311 985 MWh energii elektrycznej) oraz siedem postanowień o odmowie

⁷¹ Nr 0387/N/64292/2019.

⁷² Nr 6370 z 30 grudnia 2022 r.

⁷³ Liczonej od dnia wpływu do URE kompletnej deklaracji do wydania zaświadczenia FIT/FIP.

⁷⁴ Dobór losowy za pomocą PK 5.7 – losowanie proste z pliku.

⁷⁵ Dalej „SUDOP”.

⁷⁶ Dalej „SRPP”.

⁷⁷ Wymienione przepisy odnoszą się do instalacji planowanych do modernizacji i zmodernizowanych.

wydania gwarancji pochodzenia. Szczegółowym badaniem objęto 28 postępowań (1%) zakończonych wydaniem gwarancji pochodzenia oraz wszystkie (100%) postępowania zakończone odmową.

(akta kontroli str. 1731, 1737, 1744, 1884-1909)

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że w 19 przypadkach (68% badanej próby) gwarancje pochodzenia zostały wydane terminowo⁷⁸, tj. zgodnie z art. 122 ust. 2 ustawy o OZE. W przypadku pozostałych dziewięciu postępowań (32% badanej próby) gwarancje pochodzenia zostały wydane z przekroczeniem 30 - dniowego terminu określonego w przywołanym wyżej przepisie, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1910-1946)

21. Wszystkie objęte badaniem wnioski o wydanie gwarancji pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i/lub biogazu rolniczego (28) były kompletne, tj. zawierały elementy określone w art. 121 ust. 3 pkt 1-7 ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 1912, 1914-1915, 1917-1918, 1920, 1927, 1935-1937, 1941-1942, 1944, 1946-1947)

Spośród 2 518 wniosków o wydanie gwarancji pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i/lub biogazu rolniczego, złożonych w latach 2021-2024 (I półrocze), ani jeden nie pozostał bez rozpoznania. W siedmiu przypadkach Prezes URE odmówił wydania gwarancji pochodzenia z powodu złożenia przez wytwórców wniosku po upływie 30 dni od zakończenia okresu wytwórczego, tj. z naruszeniem przepisu art. 121 ust. 2 ustawy o OZE. Postanowienia o odmowie wydania gwarancji pochodzenia dotyczyły ogółem 6 803 MWh energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 1884-1908, 1948-2057)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wydawanie postanowień o odmowie wydania świadectw pochodzenia z przekroczeniem terminu określonego w art. 46 ust. 2 ustawy o OZE.

Spośród 36 objętych szczegółowym badaniem postępowań w sprawach dot. wydania świadectw pochodzenia, w dziesięciu przypadkach (tj. 28%), Prezes URE przekroczył 45-dniowy termin wydania tych dokumentów i wydał je z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w ww. przepisach wynoszącym od 167 do 236 dni⁷⁹, i tak postanowienia nr : 1) DZO-4900-1027069(3)/2021/65433/ACz z 6 października 2022 r. zostało wydane po 257 dniach, tj. z przekroczeniem o 212 dni; 2) DZO-4900-1027071(3)/2021/65433/ACz z 27 października 2022 r. - po 223 dniach, tj. z przekroczeniem o 178 dni; 3) DZO-4900-1038876(3)/2022/65433/ACz z 27 października 2022 r. - po 212 dniach, tj. z przekroczeniem o 167 dni; 4) DZO-4900-1027070(3)/2021/65433/ACz z 24 października 2022 r. - po 220 dniach, tj. z przekroczeniem o 175 dni; 5) DZO-4900-1028379(3)/2021/65433/ACz z 27 października 2022 r. - po 212 dniach, tj. z przekroczeniem o 167 dni; 6) DZO-4900-1029445(3)/2021/65433/ACz z 27 października 2022 r. - po 212 dniach, tj. z przekroczeniem o 167 dni; 7) DZO-4900-1031430(3)/2021/65433/ACz z 27 października 2022 r. - po 212 dniach, tj. z przekroczeniem o 167 dni; 8) DZO-

⁷⁸ W okresie od jednego do 30 dni od dnia przekazania Prezesowi URE kompletnego wniosku o wydanie gwarancji pochodzenia przez operatora systemu dystrybucyjnego lub operatora systemu przesyłowego.

⁷⁹ Liczbę dni wyliczono z uwzględnieniem dni przerw w postępowaniach, tj. okresów niewliczonych do terminu załatwienia sprawy zgodnie z art. 35 § 5 Kpa.

4900-1038877(3)/2021/65433/ACz z 2 listopada 2022 r. - po 219 dniach, tj. z przekroczeniem o 174 dni; 9) DZO-4900-1034555(3)/2021/65433/ACz z 4 stycznia 2023 r. - po 281 dniach, tj. z przekroczeniem o 236 dni; 10) DZO-4900-1035502(3)/2021/65433/ACz z 4 stycznia 2023 r. - po 281 dniach, tj. z przekroczeniem o 236 dni.

Wszystkie ww. sprawy dotyczyły tego samego wytwórcy i w każdym przypadku przyczyną odmowy wydania świadectwa było wytworzenie energii elektrycznej w objętej wnioskami zmodernizowanej instalacji po raz pierwszy po dniu wejścia w życie rozdziału 4 ustawy o OZE, tj. po 16 lipca 2016 r. Postępowanie wyjaśniające i czynności sprawdzające przy rozpatrywaniu wniosku o wydanie świadectw pochodzenia, który wpłynął do URE 5 stycznia 2021 r., trwały od 12 marca 2021 r. do 29 marca 2022 r. W międzyczasie do URE wpływały kolejne wnioski tego samego wytwórcy (dotyczące następnych okresów wytworzenia energii), które były obarczone tą samą wadą co wniosek, o którym mowa wyżej. Po zakończeniu postępowania wyjaśniającego Prezes URE poinformował wnioskodawcę o swoim stanowisku w tej sprawie pismem z 8 marca 2022 r. oraz wyznaczył siedmiodniowy termin na zapoznanie się z całością zebranego materiału dowodowego oraz złożenie ewentualnych dodatkowych wyjaśnień. Wnioskodawca w żadnej z ww. spraw nie skorzystał z tego uprawnienia i złożył zażalenia na postanowienia o odmowie wydania świadectw pochodzenia.

We wszystkich ww. postępowaniach po dniu 29 marca 2022 r. do wydania postanowień o odmowie wydania świadectw pochodzenia Prezes URE nie podejmował żadnych czynności, a pierwsze postanowienie o odmowie wydania świadectwa pochodzenia zostało wydane dopiero 6 października 2022 r.

(akta kontroli str. 237-240, 528-533, 755-821, 839-856, 863-880, 895-912, 927-942, 948-963, 969-982, 988-1006, 1016-1030, 1040-1054, 1064-1066, 1600-1601)

Naczelnik Wydziału ds. Systemów Wsparcia w DZO oraz Dyrektor DZO wyjaśnili, że ww. postępowania były postępowaniami o znacznym stopniu skomplikowania. Instalacja objęta odmowami wydania świadectw pochodzenia była ujęta w rejestrach prowadzonych przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego, a następnie przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od lipca 2016 r., a wskazana moc elektryczna instalacji wynosiła 0,520 MW. Przedsiębiorca w związku ze zwiększeniem wydajności instalacji w dniu 8 maja 2020 r. wnioskował do KOWR o aktualizację danych i w aktualnym na dzień rozpatrywania wniosków wpisie do rejestru KOWR, łączna moc zainstalowana elektryczna przedmiotowej instalacji została określona jako 1,587 MW. Następnie Dyrektorzy dodali, że „(...) postanowienia o odmowie wydania świadectw pochodzenia (...) dotyczą energii elektrycznej wytworzonej po 1 lipca 2016 r. i odnoszą się do instalacji, która zgodnie z danymi na wniosku posiadała łączną moc zainstalowaną większą niż moc, dla której wsparcie zostało przyznane przed dniem 1 lipca 2016 r. (wyższą niż pierwotna moc instalacji wynosząca 0,520 MW).. (...) Nie bez znaczenia jest również to, że pomimo wielokrotnej wymiany korespondencji, rozmów telefonicznych, telekonferencji z udziałem Pełnomocnika Wytwórcy, nie udało się uzyskać takiego stanowiska Przedsiębiorcy, które umożliwiłoby pozytywne zakończenie postępowań, co w konsekwencji ostatecznie wymagało wydania postanowień o odmowie wydania świadectw pochodzenia. (...)”. Składający wyjaśnienia wskazali również na fakt, że prowadzone postępowania miały miejsce w okresie pandemii COVID-19, co dodatkowo utrudniało pracę.

(akta kontroli str. 2058-2059, 2061-2063, 2069-2070, 2072-2074)

Dokonując analizy ww. postępowań, NIK uwzględniła stopień ich komplikacji oraz trudną sytuację wynikającą ze szczególnych warunków pracy podczas pandemii. Należy jednak podkreślić, że we wszystkich badanych postępowaniach w okresie od 30 marca 2022 r. do 6 października 2022 r. URE nie podejmował żadnych dodatkowych czynności w ww. postępowaniach, podczas gdy stan faktyczny był już ustalony, a wnioskodawca nie wniósł żadnych dodatkowych informacji.

(akta kontroli str. 755-821, 839-856, 863-880, 895-912, 927-942, 948-963, 969-982, 988-1006, 1016-1032, 1040-1056)

2. Wydanie siedmiu świadectw pochodzenia z naruszeniem terminu określonego w art. 46 ust. 2 ustawy o OZE.

Z 24 poddanych szczegółowej analizie postępowań w sprawie wydania świadectw pochodzenia (wybranych z 4 102, co stanowi 0,6%)⁸⁰, w siedmiu przypadkach (29%) Prezes URE wydał te dokumenty z przekroczeniem 45-dniowego terminu określonego w przywołanym powyżej przepisie, i tak nr: 1) PL0245703/BGS/02/11989/2020 z 13 grudnia 2022 r., wydane po 50 dniach od daty wpływu do URE w dniu 24 października 2022 r. kompletnego wniosku - przekroczenie wyniosło pięć dni⁸¹; 2) PL0245705/BGS/02/11989/2021 z 13 grudnia 2022 r., wydane po 50 dniach od daty wpływu do URE w dniu 24 października 2022 r. kompletnego wniosku - przekroczenie o pięć dni⁸²; 3) PL0251682/BGO/01/18507/2022 z 5 lutego 2024 r., wydane po 266 dniach od daty wpływu do URE kompletnego wniosku w dniu 15 maja 2023 r. wniosku - przekroczenie o 221 dni; 4) PL0258926/BGS/02/11989/2023 z 22 stycznia 2024 r., wydane po 48 dniach od daty wpływu do URE w dniu 5 grudnia 2023 r. kompletnego wniosku - przekroczenie o trzy dni; 5) PL0262971/BGR/01/22849/2024 z 21 czerwca 2024 r., wydane po 88 dniach od daty wpływu do URE w dniu 25 marca 2024 r. wniosku - przekroczenie o 43 dni; 6) PL0261855/BGR/01/24076/2024 z 15 maja 2024 r., wydane po 79 dniach od daty wpływu do URE w dniu 26 lutego 2024 r. wniosku - przekroczenie o 34 dni; 7) PL0262123/BGR/21/69024/2024 z 22 maja 2024 r., wydane po 78 dniach od daty wpływu do URE w dniu 5 marca 2024 r. wniosku - przekroczenie o 33 dni.

(akta kontroli str. 1188-1399, 1446-1446b)

Naczelnik Wydziału ds. Systemów Wsparcia w DZO oraz Dyrektor DZO wyjaśnili, że na termin zakończenia postępowań, o których mowa w punktach 1) i 2) wpływ miał wysoki stopień skomplikowania rozpatrywanych spraw, konieczność powadzenia postępowania wyjaśniającego oraz konsultacji z oddziałem terenowym URE w Gdańsku, gdzie prowadzone było to postępowanie. W przypadku pkt 3) wystąpiła konieczność rozstrzygnięcia w zakresie przysługującego instalacji OZE wsparcia, w tym objęcia wsparciem jedynie mocy istniejącej przed 1 lipca 2016 r., w sytuacji gdy wytwórca po tej dacie zwiększył łączną moc zainstalowaną instalacji OZE. Zaistniała w związku z tym konieczność odtworzenia wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia na podstawie dokumentów pozyskanych od operatora. Postępowanie wyjaśniające i konsultacje prowadzono z oddziałem terenowym URE we Wrocławiu. Termin rozpatrzenia wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia wskazanego w punkcie 4) wynikał z wystąpienia tzw. „cen ujemnych” energii elektrycznej. Na przełomie lat 2023 i 2024 po raz pierwszy od wprowadzenia w życie ustawy o OZE odnotowane zostały na TGE, przez okres sześciu kolejnych godzin, ujemne ceny energii elektrycznej, co miało bezpośredni wpływ na procedowanie wniosków

⁸⁰ Przeprowadzonych w latach 2021–2024 (I półrocze).

⁸¹ Postępowanie to było związane z innym postępowaniem dotyczącym zmian koncesji, co miało wpływ na określenie okresu wsparcia (dedykowane wsparcie).

⁸² Jw.

o wydanie świadectw pochodzenia. W okresach występowania ujemnych cen energii elektrycznej wytwórcy energii w składanych wnioskach uwzględnić powinni brzmienie art. 46 ust. 4 ustawy OZE i pomniejszać wnioskowaną ilość energii o ilość wytworzoną w okresie występowania cen ujemnych. Składający wyjaśnienia poinformowali przy tym, że „(...) wpływ do Urzędu wniosków, które wymagały korekty w ww. zakresie spowodował spiętrzenie wniosków do rozpatrzenia w sposób uniemożliwiający rozpatrzenie wniosków z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 46 ust. 2 ustawy OZE”.

Składający wyjaśnienia wskazali ponadto, „(...) że dłuższe terminy rozpatrzenia wniosków zakończonych wydanymi świadectwami pochodzenia, o których mowa w punkcie od 5) do 7), wynikały zarówno z wystąpienia tzw. „cen ujemnych” (...), jak również wprowadzenia ustawą z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁸³ nowego wzoru wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia. Wielu wytwórców składało wnioski wg poprzednio obowiązującego wzoru, co powodowało konieczność ich korekty. (...) Powyższe spowodowało spiętrzenie wniosków do rozpatrzenia w sposób uniemożliwiający rozpatrzenie wniosków z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 46 ust. 2 ustawy OZE. (...) Dodatkowo należy wskazać, że (...) żaden z wytwórców, których dotyczą postępowania, o których mowa w pkt 2 nie wniósł skargi na przewlekłość prowadzenia postępowania ani też do Urzędu nie wpłynęła w tych sprawach skarga na bezczynność Organu (...)”.

(akta kontroli str. 2059-2060, 2063-2067, 2070-2071, 2074-2078)

W nawiązaniu do wyjaśnień dotyczących wydania świadectwa pochodzenia wymienionego w pkt 3, NIK zaznacza, że od dnia 15 maja 2023 r., kiedy wniosek został ostatecznie uzupełniony, do 5 lutego 2024 r., tj. daty wydania ww. świadectwa, w DZO nie podejmowano żadnych dodatkowych czynności. Jednocześnie, nawiązując do wyjaśnień dotyczących wydania świadectw pochodzenia wymienionych w pkt 3, 6 i 7, NIK wskazuje, że nie wystąpiła w ich przypadku konieczność skorygowania przez wytwórców, w związku z czym analiza tych dokumentów nie wymagała dodatkowego czasu, niezbędnego np. przy postępowaniach bardziej skomplikowanych.

(akta kontroli str. 1240-1250, 1370-1382)

3. Nieuzasadnione wydłużenie trzech (12,5%) z 24 poddanych szczegółowej analizie postępowań dot. wydania świadectw pochodzenia.

W toku ww. postępowań, pierwsze wezwania do uzupełnienia wniosków o wydanie świadectw pochodzenia URE wysłało po raz pierwszy po upływie kolejno: 56, 85 i 178 dni od daty wpływu poszczególnych wniosków do URE, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym, i tak nr : 1) PL0245392/BGS/01/12045/2022 z 2 grudnia 2022 r., wniosek wpłynął 17 sierpnia 2022 r., a pierwsze wezwanie wysłano 12 października 2022 r.; 2) PL0251682/BGO/01/18507/2022 z 5 lutego 2024 r., wniosek wpłynął 3 lutego 2023 r., a pierwsze wezwanie wysłano 9 maja 2023 r.; 3) PL0245703/BGS/02/11989/2020 z 13 grudnia 2022 r., wniosek wpłynął 15 stycznia 2021 r., a pierwsze wezwanie wysłano 12 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1177-1187, 1200-1260, 1326-1333, 1359, 1383-1391, 1603)

Naczelnik Wydziału ds. Systemów Wsparcia w DZO oraz Dyrektor DZO wyjaśnili, że przyczynami powstałych opóźnień były głównie ograniczenia wynikające

⁸³ Dz. U. z 2016 r., poz. 925.

z negatywnych skutków pandemii COVID-19 oraz duży stopień skomplikowania prowadzonych postępowań.

(akta kontroli str. 2060, 2067, 2071, 2078-2079)

Zdaniem NIK, uwzględniając negatywny wpływ pandemii COVID-19 na sprawność prowadzonych postępowań oraz stopień ich skomplikowania, podjęcie pierwszej czynności przez URE w celu korekty/uzupełnienia wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia po upływie prawie pół roku od wpływu wniosku do URE (np. w przypadku sprawy nr PL0245703/BGS/02/11989/2020), nie znajduje uzasadnienia.

4. Wydanie dziewięciu gwarancji pochodzenia z naruszeniem terminu określonego w art. 122 ust. 2 ustawy o OZE.

Spośród 28 objętych szczegółowym badaniem postępowań w sprawach dot. wydania gwarancji pochodzenia, w dziewięciu przypadkach (tj. 32%) Prezes URE przekroczył 30-dniowy termin wydania tych dokumentów⁸⁴ i wydał je z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w ww. przepisach wynoszącym od 5 do 24 dni, i tak nr:

- 1) PL00017962/GP_BGR/01/14747/2020, kompletny wniosek złożono w URE 12 lutego 2021 r., a gwarancję pochodzenia wydano w dniu 26 marca 2021 r. tj. po 42 dniach od daty wpływu wniosku - przekroczenie wyniosło 12 dni;
- 2) PL00017979/GP_BGR/01/17267/2020, kompletny wniosek złożono 4 lutego 2021 r., a gwarancję pochodzenia wydano 26 marca 2021 r., tj. po 50 dniach od daty wpływu wniosku - przekroczenie wyniosło 20 dni;
- 3) PL00018003/GP_BGR/01/23654/2020, kompletny wniosek złożono 12 lutego 2021 r., a gwarancję pochodzenia wydano 7 kwietnia 2021 r., tj. po 54 dniach od daty wpływu wniosku - przekroczenie wyniosło 24 dni;
- 4) PL00017825/GP_BGR/01/23654/2020, kompletny wniosek złożono 2 lutego 2021 r., a gwarancję pochodzenia wydano 16 marca 2021 r., tj. po 42 dniach od daty wpływu wniosku - przekroczenie wyniosło 12 dni;
- 5) PL00017813/GP_BGR/01/23245/2020, kompletny wniosek złożono 2 lutego 2021 r., a gwarancję pochodzenia wydano 16 marca 2021 r., tj. po 42 dniach od daty wpływu wniosku - przekroczenie wyniosło 12 dni;
- 6) PL00028856/GP_BGR/01/21408/2020, kompletny wniosek złożono 2 marca 2022 r., a gwarancję pochodzenia wydano 21 kwietnia 2022 r., tj. po 50 dniach od daty wpływu wniosku - przekroczenie wyniosło 20 dni;
- 7) PL00044591/GP_BGR/01/18645/2022, kompletny wniosek złożono 10 lutego 2023 r., a gwarancję pochodzenia wydano 17 marca 2023 r., tj. po 35 dniach od daty wpływu wniosku - przekroczenie wyniosło pięć dni;
- 8) PL00059594/GP_BGR/01/26615/2023, kompletny wniosek złożono 16 grudnia 2021 r., a gwarancję pochodzenia wydano 10 stycznia 2024 r., tj. po 35 dniach od daty wpływu wniosku - przekroczenie wyniosło pięć dni;
- 9) PL00059831/GP_BGR/01/24073/2023, kompletny wniosek złożono 11 grudnia 2023 r., a gwarancję pochodzenia wydano 18 stycznia 2024 r., tj. po 38 dniach od daty wpływu wniosku - przekroczenie wyniosło osiem dni.

(akta kontroli str. 1910-1946)

W sprawie przyczyn przekroczenia 30-dniowego terminu wydania gwarancji pochodzenia Zastępca Dyrektora DZO wyjaśnił, że z powodu dużej liczby wpływających wniosków dot. zarówno wydania gwarancji jak i świadectw pochodzenia (średnio miesięcznie ponad 2 000), konieczne było wyznaczenie odpowiednich priorytetów realizacji ustawowych obowiązków Prezesa URE, mających na celu eliminację ewentualnych roszczeń odszkodowawczych. Mając na uwadze, że gwarancje pochodzenia nie stanowią pomocy publicznej, priorytetowo

⁸⁴ Przekroczenia terminu wynosiły się od pięciu do 20 dni.

traktowane były wnioski o wydanie świadectw pochodzenia. Dyrektor poinformował przy tym, że URE nie dysponowało profesjonalnym narzędziem informatycznym pozwalającym na sprawną realizację zadania polegającego na wydawaniu gwarancji pochodzenia, w związku z czym wykorzystywano w tym celu program komputerowy MS Excel, co z uwagi na konieczność wydawania gwarancji jedynie w formie elektronicznej, wymagało szczególnej staranności. Należy podkreślić, że w tym samym czasie elektroniczny proces wydawania gwarancji pochodzenia mógł być realizowany wyłącznie przez jedną osobę. Dyrektor zaznaczył również, że na wydłużenie procesu rozpatrywania wniosków o wydanie gwarancji pochodzenia istotny wpływ miały również ograniczenia spowodowane negatywnymi skutkami pandemii COVID 19, dynamiczny rozwój sektora OZE, a także wzrost liczby zadań realizowanych w Wydziale ds. Systemów Wsparcia Energii Odnawialnej wchodzącym w skład Departamentu Źródeł Odnawialnych URE. Zdaniem Dyrektora, nie bez znaczenia dla terminowości załatwiania ww. spraw pozostawały również zmiany legislacyjne, które w analizowanym okresie wymuszały dokonywanie korekt złożonych uprzednio wniosków.

(akta kontroli str. 2087-2092)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, działania które podejmował Prezes URE w związku z wydawaniem świadectw pochodzenia, zaświadczeń o możliwości sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej w ramach instrumentu wspierającego FIT/FIP oraz gwarancji pochodzenia prowadzono w sposób uporządkowany, jednolity i spójny - zgodnie z opracowanymi i stosowanymi w URE procedurami wewnętrznymi, co skutecznie ograniczało ryzyko nieuzasadnionego przyznania pomocy publicznej.

Niemniej jednak, stwierdzone w toku kontroli przypadki opóźnień w zakresie terminowości prowadzenia niektórych postępowań (dot. wydawania świadectw pochodzenia, postanowień o odmowie ich wydania oraz gwarancji pochodzenia), chociaż nie miały wpływu na zasadność przyznanego wsparcia, prowadzone były z naruszeniem przepisów określonych w ustawie o OZE.

OBSZAR

2. Realizacja zadań związanych z rozwojem wytwarzania energii z OZE, w zakresie wykorzystania biogazu i biogazu rolniczego.

Opis stanu faktycznego

1. W kontrolowanym okresie Prezes URE monitorował rynek energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii, w tym w zakresie wytwarzania energii z biogazu i biogazu rolniczego: [1] wytwórców energii elektrycznej, [2] operatorów systemów przesyłowych (OSP) oraz [3] operatorów systemów dystrybucyjnych (OSD), wyłącznie poprzez zbieranie danych w postaci ankiet rocznych dotyczących zmian na rynku biogazu, w tym rzeczywistej dystrybucji biogazu. W szczególności monitoring ten dotyczył:

1. Realizacji przez wytwórców energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego (podmiotów zobowiązanych art. 52 ust. 2 ustawy o OZE) obowiązków uzyskania i przedstawiania do umorzenia świadectw pochodzenia biogazu rolniczego lub uiszczenia opłaty zastępczej (tj. obowiązków wskazanych w art. 52 ust. 1 ustawy o OZE). Dane, które były zawarte w ankietach opublikowanych na stronie internetowej URE⁸⁵

⁸⁵ <https://www.ure.gov.pl/pl/biznes/obowiazki-sprawozdawcze/energia-elektryczna/11345>

stanowiły źródło informacji w procesie wymierzania kar pieniężnych na podstawie art. 168 pkt 1 i 10 ustawy o OZE.

2. Realizacji przez OSP i OSD obowiązków przesyłania lub dystrybucji biometanu spełniającego parametry jakościowe dla paliw gazowych wprowadzanych do sieci, wytwarzanego w instalacji OZE przyłączonej do sieci danego operatora (tj. obowiązku wynikającego z art. 118 ustawy o OZE). W opracowanych przez URE ankietach⁸⁶ operatorzy wskazali, że w poszczególnych latach nie dokonali przyłączenia do sieci dystrybucyjnej instalacji biogazu rolniczego w związku z czym usługa dystrybucji takiego gazu nie była w tych latach świadczona.
3. Realizacji przez OSP działań dotyczących rozwoju sektora paliw biogazowych, wodoru i technologii konwersji energii elektrycznej do postaci gazowej (*Power to Gas*). W opracowanych przez URE ankietach, OSP wskazał realizowane zadania dot. sektora gazów zdekarbonizowanych: biometanu, wodoru i amoniaku w perspektywie do 2040 r., w tym: [1] wstępne rozpoznanie potencjału podaży i popytu, [2] współpraca z polskimi partnerami w tym zakresie, [3] szczegółowe działania spółek związane z rozwojem sektora biometanu (wydanie 28 warunków przyłączenia – przy jednoczesnym braku zawarcia jakiegokolwiek umowy o przyłączeniu), [4] zorganizowanie w listopadzie 2023 r. bezpłatnych warsztatów dla rynku biometanu pn.: *Biometan w krajowym systemie przesyłowym*, dołączenie do projektu *GreenMeUp*⁸⁷.

(akta kontroli str. 1400-1402, 1430-1432, 1446-1493 i 1594-1595)

2. Przekazywane przez OSP i OSD dane oraz informacje określone w art. 6a ustawy o OZE (za okresy sprawozdawcze 2012-2023) gromadzone były w URE w formie elektronicznej i papierowej.

Według informacji Dyrektora Generalnego URE, prowadzony monitoring wytwórców energii elektrycznej stanowił podstawę do wszczęcia postępowań w zakresie wymierzenia kar pieniężnych o których mowa w art. 168 pkt 1 i 10 ustawy o OZE. W latach 2021-2024 odnotowano 11 przypadków nieterminowego przekazania sprawozdań, o których mowa w art. 6a ust. 1 ustawy o OZE, przy czym żadne nie dotyczyło przedsiębiorstw wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej biogaz lub biogaz rolniczy.

(akta kontroli str. 1400-1402, 1446, 1594-1595 i 2170-2171)

Zbiorcze raporty za lata 2021-2023 sporządzone na podstawie uzyskanych od operatorów systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego (OSDE) danych, Prezes URE przekazał MKiŚ odpowiednio w dniach 14 marca 2022 r., 16 marca 2023 r. i 13 marca 2024 r., tj. zgodnie z terminem wskazanym w art. 6a ust. 2 ustawy o OZE (75 dni po zakończeniu roku kalendarzowego). Raporty te Prezes URE opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej URE⁸⁸ odpowiednio w dniach 16 marca 2022 r., 20 marca 2023 r. i 15 marca 2024 r.

⁸⁶ Skierowanych do tych podmiotów pismami URE nr: DRR.WRG.464.2.2022.LWę (za 2021 r.), DRR.WRG.464.2.2023.JJal oraz URE nr DRR.WRG.464.5.2023.JJal (za 2022 r.), DRR.WRG.464.3.2024.Bu. (za 2023 r.).

⁸⁷ Projekt realizowany w ramach unijnego programu Horyzont Europa, którego celem jest zapewnienie podstaw do opracowania właściwych polityk w zakresie energii odnawialnej oraz dostosowanych do poszczególnych krajów środków wprowadzania na rynek, w celu ulepszenia i uzupełnienia istniejącej polityki dotyczącej biometanu w Europie. Projekt realizowany w okresie: 1 sierpnia 2022 – 31 lipca 2025 r.

⁸⁸ <https://www.ure.gov.pl/urzed/informacje-ogolne/edukacja-i-komunikacja/publikacje/raport-wytwarzanie-ener-1/8833.Raport-dotyczacy-energii-elektrycznej-wytworzonej-z-OZE-w-mikroinstalacji-i-wpro.html>.

3. Prezes URE przekazywał MKiŚ kwartalne informacje (wg stanu na koniec poszczególnych kwartałów lat 2021-2024 I półrocze), dotyczące wykorzystania energii z OZE, zawierające dane wymagane w związku z art. 131 ust. 3 ustawy o OZE dotyczące w szczególności:

- a) mocy zainstalowanej elektrycznej poszczególnych rodzajów instalacji OZE, w tym m.in. instalacji wytwarzających biogaz (w tym biogaz rolniczy) i instalacji wykorzystujących technologię współspalania biomasy, biopłynów, biogazu lub biogazu rolniczego z innymi paliwami;
- b) mocy zainstalowanej cieplnej poszczególnych rodzajów instalacji OZE, objętych koncesją Prezesa URE na wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu ciepła, w tym m.in. instalacje wykorzystujące: [1] biogaz, [2] biomasę, [3] biomasę i biogaz, [4] biomasę i kolektory słoneczne, [5] technologię współspalania biomasy, biopłynów, biogazu lub biogazu rolniczego z innymi paliwami;
- c) ilości energii elektrycznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych w instalacjach OZE, określone na podstawie wydanych świadectw pochodzenia, w tym m.in. instalacji wykorzystujących: [1] biogaz (w tym biogaz rolniczy), [2] biomasę, [3] technologię współspalania biomasy, biopłynów, biogazu lub biogazu rolniczego z innymi paliwami;
- d) ilości energii elektrycznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych w instalacjach OZE, objętej postanowieniami o odmowie wydania świadectw pochodzenia;
- e) ilości wydanych gwarancji pochodzenia dla energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, z podziałem na rodzaje instalacji OZE, w tym m.in. instalacji wykorzystujących: [1] biogaz (w tym biogaz rolniczy), [2] biomasę, [3] technologię współspalania biomasy, biopłynów, biogazu lub biogazu rolniczego z innymi paliwami.

W informacji za IV kwartał 2023 r. Prezes URE nie zawarł danych wymaganych w związku z art. 131 ust. 3 pkt 1a i pkt 1b ustawy o OZE – dot. rocznej wydajności biogazu na potrzeby wytwarzania biometanu lub biometanu z biogazu w instalacjach odnawialnego źródła energii wpisanych do rejestru wytwórców biogazu oraz danych o mocy zainstalowanej cieplnej poszczególnych rodzajów instalacji odnawialnego źródła energii objętych koncesją Prezesa URE na wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu ciepła⁸⁹.

Zastępca Dyrektora DZO wyjaśniając powyższe wskazał na regulację przejściową zawartą w art. 27 ustawy o zmianie ustawy o OZE z 2023 r., zobowiązującą Prezesa URE do przekazania danych określonych w art. 131 ust. 3 pkt 1a i pkt 1b ustawy o OZE po raz pierwszy w sprawozdaniu za I kwartał 2024 r. (co zostało zrealizowane).

Kwartalne informacje dotyczące wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych Prezes URE przekazywał MKiŚ za pośrednictwem ePUAP, w formie dokumentów elektronicznych, opatrzonych podpisem kwalifikowanym, zgodnie z terminem określonym w art. 131 ust. 4 ustawy o OZE (tj. w terminie 25 dni od dnia zakończenia każdego kwartału)⁹⁰. W kontrolowanym okresie Prezes URE nie dokonywał uzupełnień, korekt lub zmian w przekazanych informacjach.

⁸⁹ Wprowadzonych ustawą z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1762), dalej „ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2023 r.

⁹⁰ Informacje te zostały przekazane w dniach 22 stycznia 2021 r. (za IV kwartał 2020 r.), 22 kwietnia, 22 lipca i 22 października 2021 r. oraz 24 stycznia 2022 r. (za poszczególne kwartały 2021 r.), 14 kwietnia, 25 lipca, 21 października 2022 r. oraz 24 stycznia 2023 r. (za poszczególne kwartały 2022 r.), 20 kwietnia, 21 lipca

Zgodnie z przekazanymi MKiŚ informacjami, w okresie objętym kontrolą:

1. Łączna moc instalacji wykorzystujących biogaz (w tym biogaz rolniczy), biomasę, technologię współspalania biomasy, biopłynów, biogazu lub biogazu rolniczego z innymi paliwami oraz wodór odnawialny w stosunku do łącznej mocy instalacji OZE uległa zmniejszeniu o 20,8% - z 67,9%⁹¹ na koniec 2020 r. do 47,1% na koniec I półrocza 2024 r., przy wzroście mocy zainstalowanych instalacji wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy o 18,1% (z 255,699 MW na koniec 2020 r. do 301,925 MW na koniec I półrocza 2024 r.).
2. Łączna ilość energii elektrycznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych określona na podstawie świadectw pochodzenia wydanych przez Prezesa URE, w 2023 r. uległa zmniejszeniu w porównaniu do roku 2020 o 3 125 365,9 MWh (tj. o 10,8%- z 15 457 965,6 MWh do 12 332 599,7 MWh, przy czym wytworzona w instalacjach wykorzystujących biogaz (w tym biogaz rolniczy) zmniejszyła się o 196 709,0 MWh (o 31,0%) z 635 537,8 MWh do 438 828,8 MWh.
3. Liczba wydanych gwarancji pochodzenia dla energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i dla instalacji wykorzystujących biogaz (w tym biogaz rolniczy) zwiększała się i wyniosła 522 w 2021 r., 681 w 2022 r., 900 w 2023 r. i 408 w I półroczu roku 2024.
4. Zainstalowane moce cieplne instalacji wykorzystujących biogaz, a także biomasę i biogaz objętych koncesją Prezesa URE na wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu ciepła (dane zawarte w sprawozdaniach za I i II kwartał 2024 r.) nie ulegały w 2024 r. zmianom i wynosiły odpowiednio na koniec okresów sprawozdawczych 208,2 MW_t (dla instalacji wykorzystujących biogaz) i 585,2 MW_t (dla instalacji wykorzystujących biomasę i biogaz).
5. Ilość energii elektrycznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych w instalacjach OZE objęta postanowieniami o odmowie wydania świadectw pochodzenia zmniejszyła się z 35 314,5 MWh (66 postanowień) w 2021 r. do 22 183,0 MWh (94 takich postanowień) w 2022 r. i 18 861,9 MWh (62 postanowienia) w 2023 r. W I półroczu 2024 r. ilość ta wyniosła 1 954,1 MWh w wyniku wydania dziewięciu takich postanowień. W przekazanych informacjach do MKiŚ, Prezes URE nie określał jakich rodzajów instalacji OZE one dotyczyły.

(akta kontroli str. 1541-1542)

4. W okresie od 15 lutego 2021 r. do 28 czerwca 2024 r. Prezes URE przekazał – w formie transmisji elektronicznej - podmiotowi prowadzącemu Towarową Giełdę Energii SA⁹² (TGE) łącznie 33 informacje o umorzeniu w okresie objętym kontrolą świadectw pochodzenia energii elektrycznej, w tym wytworzonej z biogazu rolniczego.

i 23 października 2023 r. oraz 23 stycznia 2024 r. (za poszczególne kwartały 2023 r.), 19 kwietnia i 19 lipca 2024 r. (za I i II kwartał 2024 r.).

⁹¹ Odpowiednio z 17 099,607 MW na koniec 2020 r. (przy łącznej mocy instalacji OZE na ten dzień wynoszącej 25 192,219 MW) do 15 439,408 MW na koniec I półrocza 2024 r. (przy łącznej mocy instalacji OZE na ten dzień wynoszącej 32 769,324 MW).

⁹² Towarowa Giełda Energii S.A. jest jedyną licencjonowaną giełdą towarową w Polsce, działającą w oparciu o przepisy m.in. ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 910, ze zm.), która posiada zezwolenie na prowadzenie rynku regulowanego. Działalność TGE znajduje się pod nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie prowadzenia obrotu na prowadzonych przez giełdę rynkach, tj. energii elektrycznej, gazu ziemnego, praw majątkowych oraz uprawnień do emisji CO₂.

W informacjach tych wskazywano m.in.: numer świadectwa, rodzaj źródła, rok wydania świadectwa, podmiot któremu umorzono w danym okresie świadectwa pochodzenia wraz z nr DKN, ilość energii wynikająca z umorzonego świadectwa oraz datę umorzenia.

(akta kontroli str. 1400-1439 i 1446)

5. W latach 2021–2024 (I półrocze) na podstawie art. 168 ustawy o OZE, Prezes URE wszczął oraz prowadził ogółem 4 913⁹³ postępowań, w wyniku których nałożono łącznie 1 258 kar pieniężnych⁹⁴ na kwotę 359 570,3 tys. zł⁹⁵. Spośród powyższych kar:

- najwięcej - 842 na łączną kwotę 976,0 tys. zł⁹⁶ - nałożono na podstawie art. 168 pkt 11 ustawy o OZE (tj. z powodu nieprzedłożenia w terminie Prezesowi URE sprawozdań przez wytwórców energii w małej instalacji lub sprawozdań wytwórców biogazu lub biometanu, tj. niewypełnienia obowiązku określonego w art. 9 ust. 1 pkt 7 lub ust. 1a pkt 6 ustawy o OZE, lub podawania w tych sprawozdaniach nieprawdziwych informacji);
- największe kwotowo - 245 na łączną kwotę 356 803,4 tys. zł⁹⁷ - nałożono na podstawie art. 168 pkt 1 ustawy o OZE (tj. z powodu nieprzestrzegania obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectw pochodzenia w terminie określonym w art. 67 ust. 2 ustawy o OZE oraz na zasadach określonych w art. 47 ustawy o OZE albo nieuiszczania opłaty zastępczej w terminie określonym w art. 68 ust. 2 ustawy o OZE);
- w pozostałych przypadkach Prezes URE nałożył kary na podstawie: art. 168 pkt 16 ustawy o OZE (nieprzekazanie w terminie Prezesowi URE informacji, o której mowa w art. 39 ust. 7 i 9, art. 39a ust. 7 i 9, art. 70b ust. 11a, art. 83 ust. 1 pkt 2, art. 83m ust. 11, art. 83q ust. 6 i 8 ustawy o OZE, lub przekazanie nieprawdziwych informacji w tym zakresie) – łącznie 111 kar pieniężnych na kwotę 111,0 tys. zł⁹⁸; art. 168 pkt 12 ustawy o OZE (nieprzekazanie w terminie Prezesowi URE informacji, o których mowa w art. 5 ust. 1 lub 2, albo w art. 12 ust. 1 ustawy o OZE, lub podanie nieprawdziwych informacji) – łącznie 31 kar pieniężnych na kwotę 30,0 tys. zł⁹⁹; art. 168 pkt 11a ustawy o OZE (odmowa wglądu lub nieprzedstawienie Prezesowi URE dokumentów lub informacji, o których mowa w art. 70 pkt 1 lub 2 ustawy o OZE) – łącznie 20 kar pieniężnych na kwotę 200,0 tys. zł¹⁰⁰; art. 168 pkt 14 ustawy o OZE (wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z odnawialnych źródeł energii w małej instalacji bez wpisu do rejestru wytwórców energii w małej instalacji lub niezgodnie z treścią tego wpisu) – łącznie trzy kary pieniężne na kwotę 4,0 tys. zł¹⁰¹; art. 168 pkt 10 ustawy o OZE (nieprzestrzeganie obowiązku złożenia informacji, gdy którakolwiek ze średnioważonych cen praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego będzie niższa

⁹³ W tym: 595 w 2021 r., 1 143 w 2022 r., 1 671 w 2023 r. i 1 504 w I półroczu 2024 r.

⁹⁴ W tym: 157 w 2021 r., 231 w 2022 r., 506 w 2023 r. i 364 w I półroczu 2024 r.

⁹⁵ W tym 51 371,7 tys. zł w 2021 r., 58 594,7 tys. zł w 2022 r. i 247 526,6 tys. zł w 2023 r. i 2 077,3 tys. zł w I półroczu 2024 r.

⁹⁶ W tym: 82 kary na kwotę 82,0 tys. zł w 2021 r., 159 kar na kwotę 173,0 tys. zł w 2022 r., 291 kar na kwotę 319,0 tys. zł w 2023 r. i 310 kar na kwotę 402,0 tys. zł w I półroczu 2024 r.

⁹⁷ W tym: 69 kar na kwotę 51 266,6 tys. zł w 2021 r., 63 kar na kwotę 58 411,7 tys. zł w 2022 r., 103 kar na kwotę 245 496,6 tys. zł w 2023 r. oraz 10 kar na kwotę 1 628,5 tys. zł w I półroczu 2024 r.

⁹⁸ W tym 75 na kwotę 75,0 tys. zł w 2023 r. i 36 na kwotę 36,0 tys. zł w I półroczu 2024 r.

⁹⁹ W tym trzy na kwotę 3,0 tys. zł w 2021 r., siedem na kwotę 7,0 tys. zł w 2022 r., 14 na kwotę 13,0 tys. zł w 2023 r. i siedem na kwotę 7,0 tys. zł w I półroczu 2024 r.

¹⁰⁰ W tym: dwie na kwotę 20,0 tys. zł w 2021 r. i 18 na kwotę 180,0 tys. zł w 2023 r.

¹⁰¹ W tym jedna w 2022 r. na kwotę 2,0 tys. zł i dwie w 2023 r. na łączną kwotę 2,0 tys. zł.

od wartości jednostkowej opłaty zastępczej, tj. obowiązku określonego w art. 47 ust. 2 ustawy o OZE) - dwie kary pieniężne na łączną kwotę 750,1 tys. zł¹⁰²; art. 168 pkt 25 ustawy o OZE (nieprzekazanie Prezesowi URE informacji lub oświadczenia, o których mowa w art. 54 ustawy o OZE) - dwie kary pieniężne na łączną kwotę 2,0 tys. zł¹⁰³; art. 168 pkt 5 ustawy o OZE (przedłożenie Prezesowi URE wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia, zawierającego dane, informacje lub oświadczenia niezgodne ze stanem faktycznym) – jedna kara (z 2023 r.) w kwocie 690,0 tys. zł; art. 168 pkt 15 ustawy o OZE - jedna kara pieniężna (w I półroczu 2024 r.) w kwocie 3,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1570-1579)

Spośród ww. postępowań skutkujących nałożeniem kar pieniężnych, badaniami kontrolnymi objęto 30 postępowań dot. wytwórców energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego, wszczętych na podstawie art. 168 pkt 11 ustawy o OZE, na łączną kwotę 39,0 tys. zł (prowadzonych przez oddziały terenowe URE¹⁰⁴ i DZO).¹⁰⁵

Analiza ww. próby wykazała, że kary te zostały wymierzone we wszystkich przypadkach z tytułu niezrealizowania obowiązku, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy o OZE (przekazywanie Prezesowi URE sprawozdań wytwórcy energii w małej instalacji zawierających informacje w zakresie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 5 tej ustawy). We wszystkich badanych przypadkach nałożone kary pieniężne zostały wpłacone na konta właściwych urzędów skarbowych (do 6 września 2023 r., 15 kar na kwotę 15,0 tys. zł)¹⁰⁶ lub konto URE (15 kar na kwotę 24,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 2152-2169)

6. W okresie objętym kontrolą, Prezes URE przedłożył MKiŚ trzy sprawozdania zawierające informacje o liczbie i wysokości wymierzonych kar pieniężnych, o których mowa w art. 168 ustawy OZE. Wszystkie przekazano zgodnie z terminem określonym w art. 171 ustawy o OZE (tj. do dnia 31 marca każdego roku za rok poprzedni¹⁰⁷).

Sprawozdania te zawierały dane za lata 2021-2023 i podawały liczbę postępowań prowadzonych, umorzonych lub zakończonych odstąpieniem od wymierzenia kary, a także wysokości wymierzonych kar pieniężnych oraz liczby wniesionych odwołań.

(akta kontroli str. 1400-1439)

W okresie 2021-2024 (I półrocze) w księgach rachunkowych URE z tytułu nałożonych kar pieniężnych przypisano łączną kwotę 145 765,5 tys. zł (w tym: 34 620,5 tys. zł w 2021 r., 11 555,4 tys. zł w 2022 r., 72 777,3 tys. zł w 2023 r. i 26 812,3 tys. zł w I półroczu 2024 r.) oraz zaewidencjonowano wpłatę łącznie 80 404,3 tys. zł (w tym: 22 442,4 tys. zł w 2021 r., 21 852,3 tys. zł w 2022 r., 28 864,1 tys. zł w 2023 r. i 7 243,5 tys. zł w I półroczu 2024 r.).

Naczelnik Wydziału Rachunkowości Dochodów Budżetowych Biura Dyrektora Generalnego URE wyjaśniła, że prowadzona ewidencja nie pozwala na wyodrębnienie kwot kar pieniężnych wymierzonych na podstawie art. 168 ustawy o OZE. W swoich wyjaśnieniach wskazała również, że przepisy ustawy z dnia

¹⁰² W tym jedna w 2021 r. na kwotę 0,1 tys. zł i jedna w 2023 r. na kwotę 750,0 tys. zł.

¹⁰³ Po 1,0 tys. zł w 2022 r. i 2023 r.

¹⁰⁴ Dalej „OT URE”.

¹⁰⁵ Dobór celowy wg najwyższych wartości kar.

¹⁰⁶ W dniu 7 września 2023 r. w życie weszła ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023, poz. 1681), na podstawie której kary pieniężne wymierzone przez Prezesa URE wymienione w tej ustawie, były płatne na konto URE. Do 6 września 2023 r. kary takie płatne były na konta właściwych urzędów skarbowych.

¹⁰⁷ W dniach 28 marca 2022 r. za 2021 r., 30 marca 2023 r. za 2022 r. oraz 26 marca 2024 r. za 2023 r.

29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰⁸ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁰⁹ (na podstawie których prowadzona jest ewidencja księgowa URE) nie nakładają obowiązku prowadzenia ewidencji z uwzględnieniem podstaw prawnych wymierzania kar.

(akta kontroli str. 1440-1445)

7. W latach 2021-2024 (I połowa) w URE wszczęto łącznie 1 090 postępowań spornych o przyłączenie do sieci instalacji OZE (z czego 165 zostało przekazanych do prowadzenia przez OT URE). Z powyższych postępowań spornych osiem (0,73%) dotyczyło odmów wydania warunków przyłączenia do sieci lub zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektrowni lub elektrociepłowni biogazowych o łącznej mocy 5,953 MW. Z powyższych ośmiu postępowań spornych, URE zakończyło trzy postępowania, w tym: w jednym przypadku¹¹⁰ wydając decyzję pozytywną dla operatora, w której działający z upoważnienia Prezesa URE, Dyrektor DPR uznał, że na operatorze nie ciążył obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci; w jednym przypadku¹¹¹ umarzając je (w związku z podpisaniem umowy wnioskodawcy z operatorem); oraz w jednym¹¹² - zwracając wniosek bez rozpatrzenia (w związku z nieuiszczeniem przez wnioskodawcę – pomimo wezwania przez URE - wymaganej opłaty skarbowej).

W pięciu postępowaniach (z ośmiu ww.), w zawiadomieniach o ich wszczęciu, bądź wnioskach o ich uzupełnienie lub złożenie wyjaśnień i dowodów przez właściwych operatorów, URE zawiadamiało strony¹¹³ o niezakończeniu sprawy w terminie (przewidzianym w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹⁴) z uwagi na szczególnie skomplikowany jej charakter, konieczność uzyskania dodatkowych informacji¹¹⁵ oraz dużą liczbę wniosków o rozstrzygnięcie sporów dotyczących odmowy przyłączenia do sieci. Jednocześnie z powyższą informacją wskazywano terminy zakończenia tych postępowań, które zostały ostatecznie dotrzymane tylko w jednym przypadku¹¹⁶. W pozostałych czterech (w tym w jednym zakończonym¹¹⁷ i trzech niezakończonych do dnia 6 grudnia 2024 r.¹¹⁸) terminy te przekroczone od 7 do 281 dni, a jedno postępowanie¹¹⁹ na dzień 6 grudnia 2024 r. nie zostało zakończone (termin jego zakończenia URE wyznaczył na 31 grudnia 2024 r.).

W przypadku jednego postępowania¹²⁰ - pomimo otrzymania przez URE 11 stycznia 2024 r. niezbędnych wyjaśnień i dokumentów od właściwego operatora – w dalszym ciągu było ono w toku (przez ponad 11 miesięcy), przy czym URE nie zawiadomił

¹⁰⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

¹⁰⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

¹¹⁰ Prowadzone na wniosek Spółki w sprawie odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, w tym wydanie warunków przyłączenia elektrowni na biogaz o mocy 0,499 MW.

¹¹¹ Postępowanie DPR.511.231.2022.MSI/2 dotyczące odmowy zawarcia aneksu do umowy o przyłączenie do sieci biogazowni o mocy 1,96 MW.

¹¹² Postępowanie DPR.511.102.2024.MSI dotyczące odmowy wydania warunków przyłączenia do sieci elektrowni na biogaz o mocy 0,999 MW.

¹¹³ Na podstawie art. 36 § 1 Kpa i w związku z art. 30 ust. 1 i art. 8 ust 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne- Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.

¹¹⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 572, dalej „Kpa”.

¹¹⁵ Wymagających szczegółowej analizy pod względem zgodności z przepisami prawa energetycznego.

¹¹⁶ Postępowanie DPR.511.248.2022.MZI, w którym Prezes URE wydał decyzję pozytywną dla operatora 21 marca 2023 r.

¹¹⁷ Postępowanie DPR.511.231.2022.MSI2 decyzją z 4.12.2024 r. o umorzeniu postępowania.

¹¹⁸ Dzień zakończenia badań kontrolnych postępowań.

¹¹⁹ Postępowanie DPR.511.2.45.2024.MZI.

¹²⁰ Postępowanie DPR.511.183.2023.MSI.

strony o nowym terminie jego zakończenia. Powyższe opisane zostało szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2173-2176)

W sprawie instrukcji i procedur wewnętrznych dot. rozstrzygania sporów, Dyrektor DPR poinformował, że nie zostały opracowane, z uwagi na specyfikę tych postępowań oraz różnorodność stanów faktycznych. Zdaniem Dyrektora nie było możliwości uregulowania tych spraw poprzez jednorazowo przyjmowane wytyczne. Stwierdził również, że zasady prowadzenia ww. postępowań uregulowane zostały bezpośrednio w prawie energetycznym oraz - w zakresie w nim nieuregulowanym – w Kpa. Wskazał przy tym, że postępowania sporne w ramach sektora biogazowego opierały się na oświadczeniach podmiotów ubiegających się o przyłączenie. Zwrócił ponadto uwagę na ich szczególny charakter, co wymuszało na organie – w opinii Dyrektora - dbałość o prawo każdej ze stron do przedstawiania stanowisk i dowodów w poszczególnych sprawach oraz wypowiadanie się w kwestii zebranego materiału dowodowego. Powyższe powodowało konieczność nie tylko badania i oceny dowodów w sprawie, ale również (co było czasochłonne) wymianę korespondencji ze stronami postępowania w poruszanych kwestiach spornych.

Celem sprawnej wymiany informacji wśród pracowników zajmujących się poszczególnymi sprawami, prezentacji przykładów poszczególnych spraw spornych, a także aktualizacji wiedzy na temat orzecznictwa sądowego, w DPR organizowano cykliczne spotkania na których wypracowywano jednolite podejście do prowadzonych postępowań, rozstrzygano sprawy sporne oraz omawiano istotne problemy i wątpliwości.

(akta kontroli str. 2097–2098 i 2100)

Informując o przyczynach ogólnego wzrostu spraw spornych dot. odmów przyłączenia do sieci¹²¹, Dyrektor DPR wskazał na przepis art. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹²², z którego wynika, że publicznoprawny obowiązek przyłączenia do sieci, nie ma charakteru bezwzględneho i materializuje się wówczas, gdy istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i dostarczania paliw lub energii, a wnioskujący o przyłączenie podmiot spełnia warunki przyłączenia i odbioru. Zdaniem Dyrektora, praktyka dotycząca rozstrzygania sporów w zakresie odmowy zawarcia umowy o przyłączenie wskazuje, że wykazanie nieistnienia którejkolwiek z przesłanek wskazanych w art. 7 ust. 1 ww. ustawy, daje podstawę do odmowy zawarcia umowy o przyłączenie. Tym samym nie można wskazać wyłącznie jednej głównej przyczyny takich odmów. W każdej indywidualnej sprawie następuje najczęściej splot różnych czynników faktycznych, co składa się na zmaterializowanie jednej z trzech podstawowych przesłanek odmowy. Głównymi przyczynami zaistnienia gwałtownego wzrostu odmów przyłączenia instalacji OZE do sieci (w tym wskazywanymi przez podmioty ubiegające się o przyłączenie), według Dyrektora DPR były: struktura wiekowa infrastruktury, która wymagała modernizacji; ograniczenie możliwości przyłączenia kolejnych wytwórców, wynikające z rozwijania projektów OZE na terenach mało zaludnionych, oddalonych od odbiorców; rezerwacja możliwości przyłącza dla niewykonanych instalacji OZE¹²³ oraz ograniczony dostęp do informacji o planowanych terminach i warunkach rozbudowy sieci; niedostateczna informacja o dostępnych miejscach przyłączenia; długotrwała procedura rozpatrywania wniosków o przyłączenie.

¹²¹ W porównaniu do pozostałych rodzajów instalacji OZE, przyrost odmów przyłączenia dla wytwórców energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego był nieznaczny.

¹²² Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm., dalej ustawa Prawo energetyczne.

¹²³ Wynikające z wniosków o przyłącze, bez zamiaru budowy instalacji, a mające na celu sprawdzenie dostępności mocy lub zarezerwowanie miejsca w sieci dla projektów, które mają powstać w odległej przyszłości.

Dyrektor DPR wskazał ponadto, że na kształt i sprawność procesu przyłączeniowego, miały wpływ również takie czynniki jak: decyzje podmiotów przyłączanych; zaangażowanie organów samorządu terytorialnego w planowanie przestrzenne oraz opracowanie założeń i planów zaopatrzenia w paliwa gazowe, energię elektryczną i ciepło; lokalne warunki „rozpływu” energii elektrycznej wytwarzanej przez te źródła; rozwój energetyki prosumenckiej (przyłączanie mikroinstalacji).

(akta kontroli str. 2096–2097 i 2099-2100)

8. W latach 2021–2024 (I półrocze) do URE wpłynęło łącznie 51 wniosków wytwórców energii z biogazu o dokonanie wpisu do *Rejestru wytwórców energii w małych instalacjach*¹²⁴ (Rejestr MIOZE) instalacji o łącznej mocy 25,585 MW. Wszystkie te wnioski zostały uwzględnione, w związku z czym instalacje zostały wpisane do ww. rejestru średnio po 16 dniach od daty złożenia wniosku (w terminie od jednego do 37 dni od złożenia takiego wniosku, z uwzględnieniem przerw wynikających z oczekiwania URE na uzupełnienie wniosku¹²⁵). Wszystkich wpisów dokonano zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o OZE, tj. w terminie 21 dni od dnia wpływu danego wniosku wraz z załącznikami lub w terminie do 21 dni w przypadku konieczności ich uzupełnienia (tj. z zachowaniem terminów określonych w art. 2a ustawy o OZE). W przypadku 15 postępowań¹²⁶ uzupełnienie wniosków nastąpiło – według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZO – po telefonicznym kontakcie przedstawiciela wnioskodawcy z osobą prowadzącą te postępowania w Środkowozachodnim Oddziale Terenowym URE z siedzibą w Łodzi.

Ponadto, w przypadku sześciu wniosków obejmujących instalacje o łącznej mocy 4,036 MW, wpis do Rejestru MIOZE nastąpił „z urzędu”, tj. w trybie przewidzianym w przepisach art. 6 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii¹²⁷.

W latach 2021-2024 (I półrocze) Prezes URE nie wydał decyzji o odmowie wpisu do Rejestru MIOZE. Nie wystąpił również przypadek pozostawienia wniosku o dokonanie wpisu do tego rejestru bez rozpatrzenia.

W okresie objętym kontrolą do URE nie wpłynęły wnioski o dokonanie wpisu do prowadzonego w URE na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o OZE *Rejestru wytwórców biogazu*.

(akta kontroli str. 1400-1439, 1446 i 2224-2231)

9. W latach 2021-2024 (I półrocze) w URE rozpatrzono 15 wniosków¹²⁸ w sprawie zmiany lub udzielenia koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w instalacjach wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy o łącznej mocy 34,119 MW, z czego dziewięć wniosków (dot. instalacji o łącznej mocy 23,422 MW) dotyczyło zmiany koncesji¹²⁹, trzy (o łącznej mocy 6,824 MW) – przedłużenia koncesji¹³⁰, dwa (o łącznej mocy 2,673 MW) – udzielenia koncesji¹³¹, i jeden (o mocy 1,2 MW) rozszerzenia koncesji¹³². Spośród ww. 15 spraw – 14 zakończyło się wydaniem przez Prezesa URE

¹²⁴ <https://rejestry.ure.gov.pl/>, który na dzień 26 sierpnia 2024 r. zawierał wykaz 6 515 takich instalacji o łącznej mocy elektrycznej 4 810,314 MW.

¹²⁵ W 13 postępowaniach, w których URE wystąpiło o uzupełnienie wniosków.

¹²⁶ Wszystkie postępowania dotyczyły jednej Spółki.

¹²⁷ Dz.U. poz. 1873.

¹²⁸ W tym: jeden z 2019 r., dwa z 2020 r., siedem z 2022 r., cztery z 2023 r. i jeden z 2024 r. (z 20 maja).

¹²⁹ W tym: jeden z 2029 r., po dwa z 2020 i 2023 r. oraz cztery z 2022 r.

¹³⁰ W tym: dwa z 2022 r. i jeden z 2023 r.

¹³¹ Po jednym z 2022 r. i 2024 r.

¹³² Wniosek z 2023 r.

decyzji pozytywnych, a jedna (wniosek z 20 maja 2024 r.) do zakończenia badań kontrolnych w tym zakresie¹³³ nie została zakończona.

Spośród 14 zakończonych postępowań, 13 dotyczyło zmiany udzielonych koncesji¹³⁴ na wytwarzanie energii elektrycznej w instalacjach wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy, a pozostałe – udzielenie koncesji. Żadne z powyższych postępowań nie zakończyło się wydaniem decyzji odmownej lub pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZO, powyższe postępowania wymagały merytorycznego zbadania i rozstrzygnięcia, czy przekazane przez przedsiębiorcę dokumenty i informacje pozwalają na bezpieczne i zgodne z przepisami środowiskowymi prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu energii w tych instalacjach.

W latach 2021-2024 (I półrocze) Prezes URE wydał na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo energetyczne trzy decyzje w sprawie cofnięcia koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w instalacjach wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy, o łącznej mocy 2,424 MW: [1] w dniu 21 stycznia 2021 r.¹³⁵ dla instalacji o mocy 0,6 MW, [2] w dniu 19 października 2021 r.¹³⁶ dla instalacji o mocy 0,6 MW i w dniu 29 maja 2023 r.¹³⁷ – dla instalacji o mocy 1,224 MW. We wszystkich tych sprawach podmioty, którym cofnięto koncesje nie złożyły odwołań do Sądu Okręgowego w Warszawie.

(akta kontroli str. 1400-1439, 1446 i 2224-2231)

10. W latach 2021–2024 (I półrocze) nie przeprowadzano w URE kontroli zewnętrznych i wewnętrznych (audytów) w zakresie objętym niniejszą kontrolą NIK.

(akta kontroli str. 1427)

11. W ww. okresie współpraca Prezesa URE z innymi organami państwa oraz instytucjami i podmiotami w zakresie rozwoju OZE wykorzystujących biogaz, biogaz rolniczy oraz biometan koncentrowała się w czterech obszarach: [1] przyłączania do sieci, [2] ciepła spalanego biogazu, [3] działań w zakresie zmian instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz [4] prac legislacyjnych.

Ad. 1) Aktywność Prezesa URE w zakresie przyłączeń do sieci, w tym instalacji wykorzystujących biogaz, koncentrowała się na problemie rosnącej liczby odmów dokonania takiego przyłączenia, i obejmowała m.in.:

- Uczestnictwo w opracowaniu, a następnie podpisanie w dniu 7 listopada 2022 r. *Karty Efektywnej Transformacji Sieci Dystrybucyjnych Polskiej Energetyki*¹³⁸ (KET), której celem było dokonanie: a) diagnozy kluczowych potrzeb związanych z pracą sieci, wynikających z wymogów formalno-prawnych obowiązujących OSD w perspektywie do 2030 r. oraz związanych z rosnącą liczbą źródeł odnawialnych przyłączanych do sieci; b) identyfikacji narzędzi, które pozwolą zaspokoić te potrzeby; c) określenia sposobu i źródeł finansowania oraz oceny

¹³³ Tj. 21 listopada 2024 r.

¹³⁴ W tym m.in.: [1] likwidacją eksploatowanej instalacji elektrowni biogazowej i zastąpienie jej nową instalacją, [2] zmiany koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w kogeneracji przy wykorzystaniu biogazu ze składowiska odpadów, [3] zmiany terminu obowiązywania koncesji poprzez jej przedłużenie, [4] wykreślenia z koncesji jednej turbiny wytwarzającej energię elektryczną, [5] uwzględnienia w zapisach przedmiotu i zakresu działalności określonego w decyzji koncesyjnej nowego rodzaju paliwa – biogazu z zakładowej oczyszczalni ścieków, [6] zmiany technologii wytwarzania energii elektrycznej w elektrowni biogazowej, poprzez dodanie kogeneracji, [7] zmniejszenia mocy instalacji elektrowni biogazowej.

¹³⁵ Decyzja Nr OPO.4111.80.2020.2021.BKa1.

¹³⁶ Decyzja Nr OPO.4111.91.2021.KRu.

¹³⁷ Decyzja Nr OPO.4111.32.2023.KRu.

¹³⁸ www.ure.gov.pl/pl/karta-efektywnej-transformacji

ich wpływu na taryfę; d) zmiany modelu regulacyjnego OSD w kierunku wspierania aktywności inwestycyjnej OSD, w szczególności inwestycji związanych z szeroko rozumianą elastycznością pracy sieci (w tym optymalizacją przyłączy źródeł OZE oraz maksymalizacją odbioru energii z tych źródeł).

Efektami podjętych prac było: a) określenie wymogów formalno-prawnych wynikających z przepisów prawa obowiązujących OSD w perspektywie do 2030 r., w tym propozycji niezbędnych zmian legislacyjnych w celu ułatwienia realizacji inwestycji; b) ocena obecnego poziomu i możliwości realizacji ww. wymogów do 2030 r.; c) opracowanie propozycji scenariuszy inwestycyjnych na lata 2023–2030; d) analiza poszczególnych scenariuszy inwestycyjnych w zakresie możliwości i źródeł ich finansowania przez OSD (taryfa, absorpcja środków pomocowych); e) analiza wpływu poszczególnych scenariuszy inwestycyjnych na wzrost taryfy.

(akta kontroli str. 1400, 1430-1432 i 1446)

- Wydanie wytycznych oraz interpretacji obowiązujących przepisów (tzw. *soft law*) w zakresie przyłączania do sieci, w tym: a) Informacji Prezesa URE nr 30/2021¹³⁹ w sprawie dopuszczalności lokalizacji danego źródła na terenie objętym planowaną inwestycją, o którym mowa w art. 7 ust. 8d ustawy Prawo energetyczne; b) Informacji Prezesa URE nr 8/2023¹⁴⁰ w sprawie uwzględnienia na potrzeby rozstrzygania spraw spornych, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴¹; c) Informacji Prezesa URE nr 12/2024¹⁴² dotyczącej aktualizacji ww. Informacji; d) Informacji Prezesa URE nr 15/2024¹⁴³ dotyczącej kwestii wywołujących najczęstsze wątpliwości w obszarze przyłączenia do sieci; e) Informacji Prezesa URE nr 37/2024¹⁴⁴ dotyczącej wykonywania zawartych umów o przyłączenie do sieci instalacji OZE;
- Zwrócenie się¹⁴⁵ do wybranych OSE w ramach monitoringu operatorów OSP i OSD (podmiotów o największym terytorialnie zasięgu wykonywania działalności, a jednocześnie tych, których dotyczyła większość wniosków o rozstrzygnięcie sporu o przyłączenie) w trybie art. 28 ust. 1 i 3 ustawy Prawo energetyczne o informacje dotyczące stosowanych praktyk operatorów w zakresie zgłaszanych problemów z przyłączeniami do sieci instalacji OZE.

Według wyjaśnień Dyrektora DPR, powyższe wezwania umożliwiły dokonanie analizy wdrożenia przez OSE mechanizmów wprowadzonych na wniosek Prezesa URE do ustawy Prawo energetyczne dotyczących przyłączania „w trybie komercyjnym” (m.in. art. 7 ust. 9 ww. ustawy).

(akta kontroli str. 1400-1402, 1430-1432, 1446, 2093-2094 i 2101-2136)

- Zorganizowanie w dniu 27 marca 2024 r. spotkania interesariuszy procesu przyłączeniowego (tj. przedstawicieli wytwórców energii elektrycznej z OZE, OSE i OSD) z przedstawicielami środowiska branżowego¹⁴⁶ oraz MKiŚ, którego

¹³⁹ www.ure.gov.pl/pl/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/10916,Informacja-nr-82023.html

¹⁴⁰ <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/9530,Informacja-nr-302021.html>

¹⁴¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

¹⁴² www.ure.gov.pl/pl/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/11751,Informacja-nr-122024.html

¹⁴³ www.ure.gov.pl/pl/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/11816,Informacja-nr-152024.html

¹⁴⁴ www.ure.gov.pl/pl/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/12055,Informacja-nr-372024.html

¹⁴⁵ Pismami z dnia 26 października 2023 r.

¹⁴⁶ W tym: Polskiego Towarzystwa Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej, PSE S.A., Polskiej Izby Biomasy, Stowarzyszenia Producentów Polska Biomasa, stowarzyszeń reprezentujących OZE, Polskie Stowarzyszenie Magazynowania Energii, Konfederacja Lewiatan, Stowarzyszenie na rzecz efektywności im. prof. K. Żmijewskiego.

tematem były Informacja Prezesa URE nr 15/2024 oraz wypracowanie konkluzji (w ramach powołanych zespołów eksperckich) w zakresie: dostępu do infrastruktury sieciowej oraz wpływu przyłączania kolejnych źródeł OZE; ujednolicenia zasad współpracy w postępowaniach związanych z przyłączaniem do sieci; publikowania informacji na temat dostępnych mocy u wszystkich OSD i OSP; regulacji opłaty przyłączeniowej w ramach przyłączeń komercyjnych (w tym przy udziale więcej niż jednego podmiotu/inwestora); współpracy na potrzeby realizacji umów w ramach tzw. *cable pooling* oraz wygaszania niezrealizowanych umów, blokujących możliwości przyłączeniowe.

Ustalono również, że w przypadku gdy strony w ramach powołanych zespołów nie znajdują zgodnych ustaleń, Prezes URE powinien zostać zawiadomiony o potrzebie arbitrażu i wsparcia w wypracowaniu konsensusu lub zwrócić się do MKiŚ z wnioskiem o dokonanie niezbędnych zmian legislacyjnych.

(akta kontroli str. 1446, 2142-2151)

Dyrektor DPR poinformował, że ww. spotkanie zorganizowano w związku z rosnącymi problemami dot. odmowy przyłączenia źródeł OZE i zwiększającej się liczby wniosków o rozstrzygnięcie sporów. Stanowiło ono również odpowiedź na prośby przedstawicieli wytwórców energii elektrycznej z OZE oraz innych środowisk branżowych, dotyczące konieczności wypracowania zasad sprawnego wdrażania regulacji dynamizujących transformację energetyczną, w tym zasad przyłączania do sieci.

(akta kontroli str. 2093-2094)

Efektom wyżej opisanego spotkania były wnioski skierowane do Prezesa URE w dniu 23 lipca 2024 r., informujące o utworzeniu zespołów zadaniowych (Komitet Sterujący oraz pięć zespołów - ds. optymalizacji procesu przyłączeniowego, ds. przyłączeń komercyjnych, ds. *cable pooling*, ds. ułatwień inwestycyjnych oraz ds. redysponowania/usług elastyczności), a także o zobowiązaniu do bieżącego informowania Prezesa URE o wynikach prac powołanych ww. zespołów. Do dnia 4 grudnia 2024 r. do Prezesa URE nie wpłynęły jednak żadne informacje dot. wyników podjętych przez ww. zespoły prac.

(akta kontroli str. 1446, 2095 i 2099)

Ad. 2) Aktywność Prezesa URE w zakresie ciepła spalane go biogazu koncentrowała się w kontrolowanym okresie na współpracy z MKiŚ w zakresie wprowadzania biogazu/biomietanu do sieci gazowej.

W dniu 10 stycznia 2023 r. Minister Klimatu i Środowiska zwrócił się do URE o wyrażenie opinii w sprawie praktyk stosowanych przez operatorów sieci gazowych względem wytwórców biogazu/biomietanu w procesie wprowadzania do sieci paliwa gazowego o wartościach ciepła spalania przekraczających wymogi określone w § 38 ust. 1 pkt 6 lit a rozporządzenia Ministra Gospodarki z 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego¹⁴⁷, zgodnie z którym wartość ta winna wynosić nie mniej niż 34,0 MJ/m³.

W udzielonej przez URE odpowiedzi wskazano, że wartość ciepła spalania podana w ww. przepisie jest wartością minimalną co oznacza, że w zatwierdzonych Instrukcjach Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej¹⁴⁸ lub Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej¹⁴⁹ mogą być określone parametry jakościowe paliw gazowych i standardów jakościowych obsługi użytkowników w innych (wyższych) parametrach.

¹⁴⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1158, ze zm.

¹⁴⁸ Dalej: IRIESP.

¹⁴⁹ Dalej: IRIESD.

Wskazał przy tym, że wprawdzie istnieje możliwość wprowadzania gazu ziemnego o niższym cieple spalania, po wcześniejszej zgodzie operatora, jednak analiza takiej możliwości (przeprowadzona przez URE) wskazała, że wpłynie to negatywnie na funkcjonowanie przedsiębiorstw tych sektorów, dla których parametr ciepła ma duże znaczenie (np. szklarskiej, ceramicznej, chemicznej, ciepłowniczej i celulozowo-papierniczej). Powyższe związane jest z użytkowaniem urządzeń dostosowanych do odbierania paliwa gazowego o większym cieple spalania, w związku z czym zmiana tego parametru może mieć poważne skutki ekonomiczne (związane z koniecznością wymiany tych urządzeń i wzrostem kosztów produkcji), środowiskowe (zwiększenie emisji gazów wskutek zużycia większej ilości gazu) oraz zmniejszenie bezpieczeństwa pracy tych urządzeń (możliwość awarii lub eksplozji).

(akta kontroli str. 1402, 1430-1432 i 1446)

Ad. 3) W zakresie zmian instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, Prezes URE dokonał jednej zmiany IRIESP oraz pięciu zmian IRIESD, polegających głównie na: wprowadzeniu w IRIESP¹⁵⁰ zapisów dotyczących biometanu, dostosowując je do definicji zawartej w art. 2 pkt 3c ustawy o OZE oraz w IRIESD - wprowadzenie definicji biogazu¹⁵¹, a także zmian¹⁵² dostosowujących zapisy do rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 6 sierpnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego¹⁵³, w szczególności w zakresie związanym z przyjmowaniem biometanu do sieci gazowej i dostosowania definicji biometanu do zapisów ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 1402, 1430-1432 i 1446)

Ad. 4) Aktywność Prezesa URE w zakresie udziału w pracach legislacyjnych polegała na opiniowaniu projektów aktów prawnych dotyczących wykorzystania biogazu i biometanu (projektów ustaw, rozporządzeń, strategii, planów i programów)¹⁵⁴ oraz współpracy z MKiŚ, celem wypracowania optymalnych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1400-1439 i 1446)

12. W latach 2021-2024 (I półrocze) do Prezesa URE wpłynęły dwie skargi w sprawach dotyczących działalności przedsiębiorstw energetycznych oraz wytwórców energii w zakresie wytwarzania energii z biogazu i biogazu rolniczego. Dotyczyły one: [1] terminu obowiązywania umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, rozliczenia za energię elektryczną wprowadzoną do sieci w fazie rozruchu technologicznego¹⁵⁵ oraz [2] odmowy przyłączenia do sieci¹⁵⁶. W wyniku przeprowadzonych postępowań wyjaśniających:

Ad.1) Ustalono, że nastąpiło bezumowne pobieranie i wprowadzanie energii do OSD, a wymagane dane pomiarowe zostały udostępnione przez OSD od dnia wejścia w życie tych umów (23 grudnia 2022 r.). W dniu 24 sierpnia 2022 r. Prezes URE udzielił odpowiedzi skarżącemu, w której uznał prawidłowość działań OSD w świetle istniejącego stanu faktycznego i prawnego. Wskazał przy tym, że kompetencje

¹⁵⁰ W dniu 1 sierpnia 2024 r.

¹⁵¹ W dniu 23 grudnia 2019 r.

¹⁵² Z 25 października 2021 r., 20 grudnia 2021 r., 12 stycznia 2023 r. i 22 lutego 2024 r.

¹⁵³ Dz.U. poz. 1899.

¹⁵⁴ M.in. projektów: zmian ustawy Prawo energetyczne, ustawy o OZE, rozporządzenia MKiŚ z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie wymagań dotyczących pomiarów, rejestracji i sposobu obliczania ilości biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, wytworzonych w instalacjach odnawialnego źródła energii z odnawialnych źródeł energii i transportowanych środkami transportu innymi niż sieci gazowe i w sprawie ceny referencyjnej biometanu (Dz. U. poz. 974), Polskiej Strategii Wodorowej do roku 2030 z perspektywą do 2040 r.

¹⁵⁵ Skarga z dnia 16 maja 2022 r.

¹⁵⁶ Skarga z dnia 14 lutego 2024 r.

orzecznicze Prezesa URE nie odnoszą się do umów, które zostały już skutecznie zawarte oraz poinformował skarżącego, że ewentualnych roszczeń w stosunku OSD może dochodzić na drodze cywilnoprawnej.

Ad. 2) Zorganizowano w URE spotkanie w dniu 6 marca 2024 r. z przedstawicielami skarżącego, na którym wskazano na właściwy tryb rozpatrzenia skargi (poprzez złożenie wniosku o rozpatrzenie postępowania spornego o przyłączenie do sieci instalacji OZE). Skutkiem czego, jeszcze tego samego dnia skarżący wycofał skargę.

(akta kontroli str. 1400-1439 i 1446)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Niezakończenie postępowań spornych o przyłączenie do sieci elektrowni lub elektrociepłowni biogazowych w wyznaczonych przez URE terminach oraz niewyznaczenie takiego terminu w postępowaniu pomimo upływu ponad 11 miesięcy od otrzymania żądanych wyjaśnień i dokumentów, co naruszało art. 36 Kpa.

Spośród ośmiu prowadzonych w latach 2021-2024 (I półrocze) postępowań spornych dotyczących odmów wydania warunków przyłączenia do sieci lub zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektrowni lub elektrociepłowni biogazowych, cztery (w tym jedno zakończone¹⁵⁷ i trzy niezakończone¹⁵⁸) nie zostały zakończone w terminach wskazanych przez URE. Powstałe do dnia 6 grudnia 2024 r.¹⁵⁹ opóźnienie w ich zakończeniu wynosiło w związku z tym od 7 do 281 dni. Ponadto, w jednym z prowadzonych postępowań spornych¹⁶⁰, nie wskazano daty jego zakończenia, pomimo otrzymania 11 stycznia 2024 r. żądanych wyjaśnień i dokumentów¹⁶¹.

(akta kontroli str. 2173-2176)

Dyrektor DPR wyjaśnił, że postępowania sporne o przyłączenie do sieci instalacji OZE prowadzone były zgodnie z kolejnością wpływu, niezależnie od rodzaju OZE. Niezakończenie powyższych postępowań spornych w wyznaczonych przez URE terminach, Dyrektor DPR uzasadnił lawinowym przyrostem takich spraw oraz trudnościami z obsadą wszystkich etatów. Jako potwierdzenie powyższego, podał przykłady rezygnacji z pracy w II półroczu 2024 r. dwóch pracowników oraz długotrwałą nieobecność w pracy dwóch innych. Dyrektor wskazał przy tym, że oprócz znacznego wzrostu liczby prowadzonych postępowań odnotowano także bardzo duży wzrost obciążenia innymi sprawami, w tym postępowaniami sądowymi. Informując w związku z tym o organizacji pracy Wydziału, zwrócił uwagę na konieczność uwzględnienia powyższych trudności – i co z tym związane - koncentracji wysiłku na analizie zgromadzonego materiału dowodowego i wszechstronnej jego ocenie, tak aby w możliwie jak najkrótszym czasie doprowadzić do zakończenia poszczególnych postępowań. Zdaniem Dyrektora podejmowane działania w zakresie efektywnego zarządzania posiadanym zasobem, skutkowało w większości postępowań realizacją, wymogów formalnoprawnych w maksymalnie szerokim i możliwym zakresie.

(akta kontroli str. 2097–2098, 2100 i 2197-2223)

¹⁵⁷ Dot. postępowania DPR.511.231.2022.MSI2. Dnia 4.12.2024 r. Prezes URE wydał decyzję o umorzeniu postępowania.

¹⁵⁸ Dot. postępowań: DPR.511.3.249.2023.MZ (wskazany przez URE termin zakończenia postępowania 30.08.2024 r.), DPR.511.3.200.2023.ASI (wskazany przez URE termin zakończenia postępowania 30.06.2024 r.), DPR.511.304.2022.ASI (wskazany przez URE termin zakończenia postępowania 29.02.2024 r.).

¹⁵⁹ Dzień zakończenia badania kontrolnego postępowań.

¹⁶⁰ Postępowanie DPR.511.183.2023.MSI, wszczęte w związku z wnioskiem z 1 sierpnia 2023 r.

¹⁶¹ Na dzień pobrania wyjaśnień w toku kontroli NIK – 6 grudnia 2024 r. (tj. przez ponad 11 miesięcy).

Odnosząc się do ww. wyjaśnień NIK wskazuje, że liczba prowadzonych postępowań nie zwalnia URE z obowiązku przestrzegania w ich toku przepisów Kpa, w tym dotyczących informowania stron postępowań o ich niezakończeniu w terminie oraz wyznaczania nowych terminów ich zakończenia zgodnie z art. 36 Kpa.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes URE wywiązywał się z powierzonych mu obowiązków w zakresie: monitoringu rynku energii z OZE – w szczególności poprzez zorganizowany system ankiet dotyczących zmian sytuacji w zakresie rynku biogazu, w tym rzeczywistej dystrybucji i wykorzystania energii z OZE; terminowego przekazywania określonych danych odpowiednim organom; współpracy z innymi organami państwa oraz instytucjami w zakresie rozwoju OZE wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy - w szczególności w zakresie zgłaszanych problemów z przyłączeniami tych instalacji do sieci.

Jako nieprawidłowe należy ocenić natomiast niezakończenie postępowań spornych o przyłączenie do sieci elektrowni lub elektrociepłowni biogazowych, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne w wyznaczonych przez URE terminach oraz niewyznaczenie takiego terminu zakończenia postępowania, pomimo upływu ponad 11 miesięcy od uzyskania żądanych wyjaśnień i dokumentów.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie sprawnego i terminowego prowadzenia postępowań dotyczących wydawania i odmowy wydania świadectw pochodzenia, zgodnie z wymogami określonymi w art. 46 ust. 2 ustawy o OZE oraz w art. 35 § 1 Kpa;
2. Wydawanie gwarancji pochodzenia zgodnie z terminem określonym w 122 ust. 2 ustawy o OZE;
3. Prowadzenie postępowań w sprawach spornych o przyłączenie do sieci w terminach zgodnych z wymogami określonymi w art. 36 Kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 5 lutego 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/