



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MIECZYŚLAW ŁUCZAK

KGP.410.010.01.2018

TEKST UJEDNOLICONY

Krzysztof Tchórzewski
Minister Energii
Ministerstwo Energii
ul. Krucza 36 / Wspólna 6, 00-522 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/021 – Efektywność energetyczna gospodarki

*Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń - zgłoszonych do wystąpienia
pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
(Uchwała Kolegium NIK Nr 61/2019 z dnia 23 października 2019 r.)*

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Energii ¹ , ul. Krucza 36 / Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii (od dnia 1 grudnia 2015 r.) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ol style="list-style-type: none">1. Janusz Piechociński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki (od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 16 listopada 2015 r.),2. Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju (od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 26 listopada 2015 r.),3. Beata Szydło, Prezes Rady Ministrów² (od dnia 27 listopada 2015 r. do dnia 1 grudnia 2015 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie Krajowego planu działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski Współpraca z Komisją Europejską Działalność edukacyjna, informacyjna i promocyjna Monitoring środków poprawy efektywności energetycznej
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018 z uwzględnieniem zdarzeń mających miejsce poza okresem objętym kontrolą a mających wpływ na przedmiot kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Filip Byczkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/2/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r.2. Paweł Kruk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/32/2019 z dnia 4 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Ministerstwo Energii (dalej: ME) powstało w związku z utworzeniem z dniem 27 listopada 2015 r. nowego działu administracji rządowej – energia; sprawy energetyki pozostawały wcześniej w ramach działu – gospodarka. ME powstało na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2075), które weszło w życie z dniem 8 grudnia 2015 r. z mocą od dnia 27 listopada 2015 r. Krzysztof Tchórzewski jako Minister – Członek Rady Ministrów od dnia 16 listopada 2015 r. prowadził prace w zakresie zorganizowania ME (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Krzysztofa Tchórzewskiego – Dz. U. poz. 1914), przy czym w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 27 listopada 2015 r. sprawy energetyki obsługiwane były przez Ministerstwo Rozwoju, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. poz. 2076), które weszło w życie z dniem 8 grudnia 2015 r. z mocą od dnia 16 listopada 2015 r.

² Wobec nieobsadzenia urzędu Ministra Energii we wskazanym okresie.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Minister Energii, a wcześniej Minister Gospodarki, podejmował właściwe działania mające na celu wdrażanie polityki państwa w zakresie efektywności energetycznej, lecz nie wszystkie z nich zostały wykonane w terminie bądź sposób ich realizacji nie był optymalny.

Opracowane zostały istotne, wymagane dokumenty dotyczące efektywności energetycznej, tj. trzeci i czwarty *Krajowy plan działań na rzecz efektywności energetycznej*. Czwarty plan, przygotowywany w całości w okresie objętym kontrolą, opierał się na sporządzonej w tym celu analizie eksperckiej. Przeprowadzone zostały również uzgodnienia i konsultacje publiczne. Oba plany nie zostały jednak opracowane w czasie umożliwiającym ich terminowe przyjęcie przez Radę Ministrów i przekazanie Komisji Europejskiej.

Przyjęcie *ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej*⁵, mającej na celu implementację *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE*⁶, nastąpiło z niemal dwuletnim opóźnieniem. Spowodowało to interwencje ze strony Komisji Europejskiej i konieczność przedkładania wyjaśnień.

Minister (najpierw Gospodarki, później Energii) prowadził działania promocyjne i informacyjno-edukacyjne dotyczące efektywności energetycznej, jednak w ograniczonym zakresie. Wynikało to w szczególności z braku środków na ten cel. Pozytywnie ocenić należy zainicjowanie wieloletniego projektu mającego tworzyć *Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego i mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej i OZE*. Instrument w postaci wykonywania ustawowych obowiązków informacyjnych nie był w pełni wykorzystany – wydanie wytycznych dotyczących sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego ograniczyło się do ich formalnej publikacji na stronie internetowej ministerstwa.

Działania w zakresie analizy i oceny funkcjonowania mechanizmów polityki państwa w zakresie efektywności energetycznej, w tym monitorowanie stosowania środków poprawy efektywności energetycznej, nie miały sformalizowanego i stałego charakteru. Nie zapewniło to pełnej użyteczności mechanizmów ewaluacyjnych i możliwości ich wykorzystania do korygowania stosowanych rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

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

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 545, ze zm. Dalej: *ustawa ee*.

⁶ Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str. 1, ze zm.. Dalej: dyrektywa 2012/27/UE. Harmonogram implementacji do prawa krajowego dyrektywy 2012/27/UE, opublikowanej 14 listopada 2012 r. był ograniczony do tych przepisów, które stanowiły istotną zmianę w porównaniu z dyrektywami 2004/8/WE i 2006/32/WE, gdyż obowiązek transpozycji przepisów, które nie uległy zmianie, wynikał z tych dyrektyw przed ich zmianą. Dotyczy to dyrektyw w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych, które zostały objęte omawianym aktem legislacyjnym, celem wdrażania bardziej efektywnych energetycznie rozwiązań zarówno w przedsiębiorstwach energetycznych, ciepłownictwie, jak i wykorzystaniu końcowym energii w społecznościach i u osób prywatnych w kontekście usunięcia barier na rynku energii oraz przezwyciężenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, które ograniczają efektywność dostaw i wykorzystywania energii w gospodarce narodowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie Krajowego planu działań dotyczącego efektywności energetycznej

Opis stanu faktycznego

Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG⁸ oraz zastępująca ją dyrektywa 2012/27/UE (która weszła w życie z dniem 4 grudnia 2012 r. z obowiązkiem implementacji do dnia 5 czerwca 2014 r.) nałożyły na państwa członkowskie obowiązek opracowania co trzy lata *planów działań dotyczących efektywności energetycznej*⁹ i określiły szczegółowe zasady oraz planowane środki służące poprawie sytuacji w poszczególnych sektorach gospodarki. Dotychczas opracowano cztery plany¹⁰.

Krajowe plany działań w latach 2007-2013

W latach 2007-2013 (poprzedzających okres objęty kontrolą) obowiązywały dwa krajowe plany działań. Pierwszy KPDEE został przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 31 lipca 2007 r.; stanowił on realizację zapisu art. 14 ust. 2 *dyrektywy 2006/32/WE*. Drugi KPDEE (KPDEE 2011) został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 r.

(akta kontroli str. 8-21, 1772)

Trzeci krajowy plan działań

Trzeci KPDEE (KPDEE 2014) został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 października 2014 r. Swoim zakresem obejmował działania do 2020 r. Opracowany został zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. *o efektywności energetycznej*¹¹, lecz nie został przygotowany w terminie wynikającym z art. 6 ust. 1 powyższej ustawy. Był on pierwszym planem sporządzonym na podstawie *dyrektywy 2012/27/UE*, odpowiednio do wymagań art. 24 ust. 2 i Załącznika XIV do powyższej dyrektywy. W celu kontynuacji działań podejmowanych zgodnie z wymaganiami *dyrektywy 2006/32/WE*, przy opracowywaniu trzeciego KPDEE wykorzystano informacje i dane dotyczące środków poprawy efektywności energetycznej zawarte w dwóch poprzednich krajowych planach. KPDEE 2014 zawierał opis środków poprawy efektywności energetycznej w podziale na sektory końcowego wykorzystania energii oraz obliczenia dotyczące oszczędności energii finalnej uzyskanych w latach 2008-2012 i planowanych do uzyskania w 2016 r.

Przygotowanie projektu KPDEE 2014 w Ministerstwie Gospodarki¹² trwało do połowy maja 2014 r. Kierownictwo MG przyjęło projekt w dniu 3 czerwca 2014 r. i w tym samym dniu projekt trafił do uzgodnień międzyresortowych. Dokument

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dz. Urz. UE L 114 z 27.04.2006, str. 64, ze zm. Dalej: *dyrektywa 2006/32/WE*. Dyrektywa utraciła moc z dniem 5 czerwca 2014 r. (z wyłączeniem określonych przepisów, które utraciły moc z dniem 1 stycznia 2017 r.).

⁹ Dalej: KPDEE oraz plan.

¹⁰ Zgodnie z art. 14 ust. 2 *dyrektywy 2006/32/WE*, państwa członkowskie winny były przekazać Komisji Europejskiej następujące plany działań dotyczące efektywności energetycznej (EEAP): pierwszy EEAP - nie później niż dnia 30 czerwca 2007 r.; drugi EEAP - nie później niż dnia 30 czerwca 2011 r.; trzeci EEAP - nie później niż dnia 30 czerwca 2014 r. Zastępująca ją dyrektywa 2012/27/UE określiła powyższy obowiązek w art. 24 ust. 2. Wskazano w nim, iż do dnia 30 kwietnia 2014 r., a następnie co trzy lata, państwa członkowskie przedkładają krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii. Krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii obejmują znaczne środki mające na celu poprawę efektywności energetycznej oraz oczekiwaną lub osiągniętą oszczędność energii, w tym w dziedzinie dostawy, przesyłu i rozdziału energii oraz końcowego zużycia energii pod kątem osiągnięcia krajowych wartości docelowych efektywności energetycznej do 2020 r., o których mowa w art. 3 ust. 1.

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm. Dalej: *ustawa ee z 2011 r.*

¹² Dalej także: MG.

opublikowany został również w BIP MG w celu przeprowadzenia konsultacji publicznych. Komitet do Spraw Europejskich przyjął projekt w dniu 29 lipca 2014 r., po czym został on przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Ze względu na zgłoszone uwagi przez Ministerstwo Finansów i Urząd Regulacji Energetyki¹³ nowy tekst KPDEE 2014 został ponownie przekazany przez MG do KPRM w dniu 11 września 2014 r. Komitet Rady Ministrów przyjął projekt w dniu 25 września 2014 r. W dniu 6 października 2014 r. projekt KPDEE 2014 przekazany został do rozpatrzenia przez Radę Ministrów (w dniu 17 października 2014 r. zgłoszona została autopoprawka). KPDEE 2014 został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 października 2014 r. i przekazany Komisji Europejskiej.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 *dyrektywy 2012/27/WE*, trzeci KPDEE winien był zostać zatwierdzony i przekazany Komisji Europejskiej do dnia 30 kwietnia 2014 r. Przygotowanie projektu KPDEE 2014 nie nastąpiło w MG przed upływem tego terminu. Mając na względzie konieczność zaplanowania czasu na niezbędne uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne i kolejne szczeble akceptacji dokumentu¹⁴, został on opracowany w MG z kilkumiesięcznym opóźnieniem, co ostatecznie skutkowało przyjęciem przez Radę Ministrów KPDEE 2014 dopiero w dniu 20 października 2014 r., czyli niemal pół roku po wyznaczonym terminie.

(akta kontroli str. 713-875, 1773-1774, 1787-1799)

Czwarty krajowy plan działań

Prace planistyczne związane z czwartym KPDEE (KPDEE 2017) rozpoczęły się w 2015 r. W 2016 r. przeprowadzono postępowanie związane z wyłonieniem wykonawcy na realizację zamówienia *Opracowanie analiz na potrzeby przygotowania Krajowego Planu Działań dotyczących efektywności energetycznej dla Polski 2017*. Pierwsze zaproszenie do składania ofert na zamówienie zostało umieszczone na stronie BIP ME w pierwszej połowie maja 2016 r.¹⁵ Drugie zaproszenie do składania ofert zostało zamieszczone na stronie BIP ME – 20 czerwca 2016 r. Ostatecznie w dniu 18 sierpnia 2016 r. podpisana została umowa z wyłoniętym wykonawcą – Krajową Agencją Poszanowania Energii SA¹⁶ (na kwotę 70 725,00 zł brutto). Przy wyborze wykonawcy kierowano się w 70% jego doświadczeniem, a w 30% ceną oferty. Analizę odebrano w dniu 5 grudnia 2016 r.

Dokument zawierał ocenę wykonania KPDEE 2014 oraz rozliczenie celu w zakresie oszczędności energii uzyskanych w 2016 r., a także bliższe szacowania w zakresie oszczędności energii pierwotnej do 2020 roku.

Do sporządzenia czwartego KPDEE wykorzystano także roczne dane i wskaźniki Głównego Urzędu Statystycznego oraz sprawozdanie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa¹⁷ dotyczące wypełnienia w roku poprzednim podejścia alternatywnego w zakresie wdrożenia przepisów art. 5 *dyrektywy 2012/27/UE*¹⁸. ME korzystało również z informacji i opracowań statystycznych zawartych w publikacji GUS z 2017 r. p.t. *Efektywność wykorzystania energii w latach 2005-2015*.

Minister Infrastruktury i Budownictwa, w wykonaniu art. 4 ust. 2 pkt 4 i ust. 3 *ustawy ee*, przedłożył Ministrowi Energii zaktualizowaną strategię renowacji budynków p.t.

¹³ Dalej także: URE.

¹⁴ Zatwierdzenie przez Komitet do Spraw Europejskich i Stały Komitet Rady Ministrów.

¹⁵ Zamawiający (ME) określił, że przy wyborze najkorzystniejszej oferty, będzie kierował się dwoma kryteriami, tj. „ceną” i „doświadczeniem”. Przy czym przy kryterium „doświadczenie” Wykonawca (Oferent) miał wykazać poprawne wykonanie analiz/publikacji/ekspertyz/zamówień z zakresu efektywnego gospodarowania energią w ciągu ostatnich 3 lat kalendarzowych. Jednak z uwagi na zbyt ogólne kryterium „doświadczenie”, Zamawiający uznał przedstawione przez Oferentów prace, że nie są pracami analitycznymi, które są zbieżne z zakresem przedmiotu zamówienia, wynikającego z niezbędnego zakresu zagadnień do ujęcia w KPDEE 2017. Z uwagi na zapis umożliwiający rezygnację z zamówienia bez wyboru którejkolwiek ze złożonych ofert, Zamawiający postanowił nie dokonywać wyboru.

¹⁶ Dalej także: KAPE.

¹⁷ Dalej także: MiIB.

¹⁸ Państwa członkowskie miały możliwość podejmowania alternatywnych opłacalnych środków, aby osiągnąć równoważną poprawę charakterystyki energetycznej budynków należących do instytucji rządowych.

Wspieranie Inwestycji w Modernizację Budynków – Aktualizacja pismem z dnia 29 grudnia 2016 r.¹⁹ Dokument ten stanowił załącznik nr 3 czwartego KPDEE 2017. W opinii ME²⁰ *przedłożona Strategia zawierała wymagane elementy zgodnie z art. 4 dyrektywy 2012/27/UE i została uwzględniona w KPDEE 2017 w formie załącznika, w wersji poprawionej uwzględniającej uwagi redakcyjne i korektę błędów, zgłoszone w trakcie konsultacji.*

Projekt czwartego KPDEE został opracowany w kwietniu 2017 r. i przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych w dniu 8 maja 2017 r. z terminem przekazywania uwag do dnia 15 maja 2017 r. Nie zgłoszono uwag merytorycznych do projektu.

Konsultacje społeczne projektu KPDEE trwały od dnia 6 czerwca 2017 r. do dnia 5 lipca 2017 r. Dokument został przesłany do 21 organizacji społecznych oraz zainteresowanych podmiotów, w tym stowarzyszeń będących przedstawicielami rynków energii, a także zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej ME. Uwagi do projektu zgłosiło pięć instytucji. Z wyjaśnień Dyrektora DE²¹ wynika, że ME uwzględniło wszystkie proponowane zmiany, za wyjątkiem wykraczających poza zakres przedmiotowego dokumentu.

Równoległe z konsultacjami społecznymi trwały uzgodnienia międzyresortowe. Uczestniczyło w nich 25 podmiotów, z czego uwagi do dokumentu złożyło na różnych etapach prac 11 podmiotów. Zgłoszone uwagi zostały przez Ministra Energii uwzględnione w całości. Dokument został skierowany do rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 17 października 2017 r. KSE przyjął dokument w dniu 26 października 2017 r.

W dniu 4 grudnia 2017 r. KPDEE został przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet RM. Do tej wersji KPDEE zostały zgłoszone uwagi przez trzy podmioty. Uwagi te zostały przyjęte w całości przez Ministra Energii. W dniu 12 grudnia 2017 r. dokument został przyjęty w trybie obiegowym przez Stały Komitet RM.

W dniu 20 grudnia 2017 r. Minister Energii wniósł o rozpatrzenie KPDEE 2017 przez Radę Ministrów w trybie obiegowym. W dniu 3 stycznia 2018 r. Minister Energii zgłosił do Sekretarza RM autopoprawkę do tekstu projektu uchwały Ostatecznie KPDEE 2017 został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r.²².

Projekt KPDEE 2017 po przyjęciu uchwały Rady Ministrów o zatwierdzeniu KPDEE 2017 został opublikowany w Bazie Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych w dniu 24 stycznia 2018 r.

Rozpoczęcie prac nad projektem czwartego KPDEE nastąpiło zbyt późno, w stosunku do przewidzianego na 30 kwietnia 2017 r. terminu przekazania planu Komisji Europejskiej (wynikającego z art. 24 ust. 2 *dyrektywy 2012/27/UE*, a po przyjęciu *ustawy ee* również z jej art. 5 ust. 2) i pokryło się w czasie z likwidacją Ministerstwa Gospodarki i tworzeniem Ministerstwa Energii (listopad 2015 r.). Pierwsze postępowanie, ogłoszone w celu wyłonienia wykonawcy analizy na potrzeby przygotowania KPDEE 2017 ogłoszono w połowie maja 2016 r. Z powodu nieprecyzyjnego określenia kryterium doświadczenia wykonawcy, żadna ze złożonych ofert nie mogła zostać zaakceptowana, a postępowanie umorzono. Po rozstrzygnięciu kolejnego postępowania umowę podpisano w dniu 18 sierpnia 2016 r., czyli trzy miesiące od rozpoczęcia pierwszej procedury. Analiza została

¹⁹ Dokument *Wspieranie Inwestycji w Modernizację Budynków* opracowany w Ministerstwie Gospodarki z zaangażowaniem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju stanowił załącznik do Krajowego planu działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski 2014, w ramach wypełnienia obowiązku ustanowienia długoterminowej strategii wspierania inwestycji w renowację krajowych zasobów budynków mieszkaniowych i użytkowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Niezależnie od tego Rada Ministrów przyjęła Krajowy Plan mający na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii (Uchwała Nr 91 – M.P. poz. 614) na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1984, ze zm.).

²⁰ Pismo Dyrektora DE z dnia 14 stycznia 2019 r. (znak: DE.II.091.1.2019).

²¹ Pismo Dyrektora DE z dnia 25 lutego 2019 r. (znak: DE.II.091.5.2019).

²² Protokół ustaleń Nr 4/2018 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r. (RM-000-4-18).

opracowana w terminie wynikającym z umowy i odebrana w grudniu 2016 r. Kolejne pół roku, do czerwca 2017 r., trwał proces opracowania projektu KPDEE 2017. Ostatecznie, projekt KPDEE został opracowany przez ME i przekazany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych w czerwcu 2017 r., w sytuacji gdy art. 4 ust. 1 ustawy ee nakładał na Ministra Energii obowiązek opracowania tego planu do dnia 31 stycznia 2017 r. Wpływ na dalsze opóźnienie miały także długie uzgodnienia międzyresortowe i kolejne etapy procedowania projektu. Wszystko to spowodowało, iż czwarty KPDEE został przyjęty przez Radę Ministrów z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem – w dniu 23 stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 23-219, 226, 228, 233, 236-263, 264-350, 351-492, 1772-1778, 1800-1801, 1940-1948, 3472-3481)

Działania Komisji Europejskiej w okresie prac nad KPDEE

W trakcie prac nad KPDEE 2014 i 2017, wobec opóźnień w ich tworzeniu, Komisja Europejska²³ występowała do Polski z zapytaniami. Strona polska udzielała Komisji Europejskiej niezbędnych wyjaśnień, które były przyjmowane.

(akta kontroli str. 234, 953-966, 1101-1107, 1893-1921)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Trzeci i czwarty KPDEE zostały przygotowane (odpowiednio w MG i ME) z opóźnieniem, wskutek czego – wbrew przepisom prawa wspólnotowego i krajowego – plany zostały przyjęte przez Radę Ministrów i przekazane Komisji Europejskiej po upływie obowiązujących terminów.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie KPDEE 2017. Został oparty na oparty na rzeczowych analizach eksperckich. Poddany został również szerokim konsultacjom i uzgodnieniom, w wyniku których zostały przyjęte właściwe rozwiązania. Potwierdza to brak uwag lub zastrzeżeń ze strony Komisji Europejskiej do KPDEE 2017. Proces tworzenia zarówno trzeciego, jak i czwartego KPDEE spełnił wymagania formalne, lecz dokumenty te nie zostały opracowane w terminach umożliwiających ich terminowe przyjęcie i przedłożenie Komisji Europejskiej.

OBSZAR

2. Współpraca z Komisją Europejską

Opis stanu
faktycznego

Implementacja dyrektywy 2012/27/UE

Dyrektywa 2012/27/UE – zastępująca dyrektywę dotyczącą spraw efektywności energetycznej, tj. *dyrektywę 2006/32/WE* – wydana została w dniu 25 października 2012 r., weszła w życie w dniu 4 grudnia 2012 r. i zgodnie z art. 28 ust. 1 podlegała implementacji przez państwa członkowskie do dnia 5 czerwca 2014 r.

W momencie wydania *dyrektywy 2012/27/UE* obowiązującym aktem ustawowym prawa krajowego regulującym kwestie z zakresu efektywności energetycznej była *ustawa ee z 2011 r.*

W dniu 30 listopada 2012 r. Minister Gospodarki wniósł do Szefa KPRM o wpisanie do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów *projektu ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw*, z terminem przedłożenia projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w III kw. 2013 r.

Wiceprzewodniczący Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu w dniu 10 grudnia 2012 r. wezwał MG do przygotowania i przekazania testu regulacyjnego do projektu ustawy, co miało umożliwić podjęcie decyzji na kolejnym posiedzeniu.

²³ Dalej także: Komisja lub KE.

Test regulacyjny do projektu ustawy nowelizującej nie został jednak przygotowany. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE²⁴, w MG zaprzestano prac nad implementacją *dyrektywy 2012/27/UE* w drodze nowelizacji dotychczasowej *ustawy ee z 2011 r.*, z uwagi na ograniczony okres jej obowiązywania (pierwotnie do dnia 31 grudnia 2016 r., później – do 31 grudnia 2017 r.); postanowiono o przygotowaniu projektu nowej ustawy o efektywności energetycznej. Ostatni dokument dotyczący prac nad nowelizacją *ustawy ee z 2011 r.* nosi datę 23 września 2013 r.²⁵.

W późniejszych dokumentach przewiduje się opracowanie projektu nowej ustawy. W kwietniu 2014 r. Departament Energetyki MG planował²⁶, aby projekt nowej ustawy o efektywności energetycznej mającej implementować *dyrektywę 2012/27/UE* został przedłożony Radzie Ministrów w III kw. 2014 r.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE²⁷, w okresie od listopada 2012 r. do kwietnia 2014 r. w MG prowadzone były prace nad ustaleniem krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej, który notyfikowano Komisji Europejskiej, wprowadzeniem systemowego mechanizmu wsparcia w postaci świadectw efektywności energetycznej (tzw. *białych certyfikatów*) i jego monitorowaniem oraz przygotowaniem regulacji zobowiązujących sektor publiczny do pełnienia wzorcowej roli w oszczędnym gospodarowaniu energią i monitorowanie ich realizacji.

Departament Energetyki MG rozpoczął prace oraz konsultacje m.in. z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, w którego kompetencji było wdrożenie art. 4 i 5 *dyrektywy 2012/27/UE*. Według wyjaśnień Dyrektora DE²⁸, w 2013 r. przeprowadzane były konsultacje z organizacjami zajmującymi się efektywnością energetyczną, prace analityczne i eksperckie dotyczące testu regulacyjnego, przygotowywano kolejne wersje projektowanych regulacji.

Niezależnie od terminu transpozycji, termin wykonania niektórych obowiązków określonych w *dyrektywie 2012/27/UE* przypadł przed dniem 5 czerwca 2014 r. Były nimi: notyfikacja krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej na rok 2020 (pierwszy raport roczny) – 30 kwietnia 2013 r., notyfikacja systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej tj. systemu świadectw efektywności energetycznej – 5 grudnia 2013 r., notyfikacja alternatywnego podejścia w zakresie pełnienia wzorcowej roli przez instytucje rządowe – 31 grudnia 2013 r. oraz notyfikacja instalacji wyłączonych z obowiązku sporządzania analizy kosztów i korzyści – 31 grudnia 2013 r. Obowiązki te zostały wykonane w wymaganym terminie, pomimo, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE, znacznego ograniczenia liczby pracowników wydziału efektywności energetycznej i równoczesnego przygotowywania pierwszego krajowego²⁹ planu działań (KPDEE 2014) i drugiego raportu rocznego.

W związku z procesem implementacji *dyrektywy 2012/27/UE* zlecono wykonanie opracowania *Ekspertyza w zakresie efektywności energetycznej niezbędna dla przygotowania projektu ustawy i rozporządzeń wykonawczych implementujących postanowienia dyrektywy 2012/27/UE – Systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej*. Umowa o dzieło została podpisana w dniu 3 czerwca 2013 r. Koszt wyniósł 59 040,00 zł brutto. Praca odebrana została w dniu 28 listopada 2013 r.

²⁴ Pismo Dyrektora DE z dnia 25 lutego 2019 r. (znak: DE.II.091.5.2019).

²⁵ Pismo Departamentu Energetyki MG do Zastępcy Dyrektora Departamentu Spraw Europejskich MG z dnia 23 września 2013 r. (znak DE-II-41010-4/1/13).

²⁶ W dniu 23 kwietnia 2014 r. Dyrektor Departamentu Energetyki MG zwrócił się do Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych MG o wystąpienie do Szefa KPRM w sprawie wpisania projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów z takim terminem opracowania projektu, przekazując formularz zgłoszenia oraz test regulacyjny. Departament Energetyki wniósł o procedowanie projektu ustawy bez konieczności wcześniejszego przyjmowania przez Radę Ministrów założeń do tego projektu.

²⁷ Pismo Dyrektora DE z dnia 25 lutego 2019 r. (znak: DE.II.091.5.2019).

²⁸ Jw.

²⁹ Pierwszy stworzony na mocy *dyrektywy 2012/27/UE*, czyli trzeci od początku tworzenia KPDEE.

W 2015 r. zlecono ekspertyzę *Analiza dotycząca prognozowanych oszczędności energii możliwych do uzyskania do roku 2020 w ramach systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej na podstawie dyrektywy 2012/27/UE, wraz z opisem metody obliczania i weryfikacji tych oszczędności*. Koszt wyniósł 30 750 zł brutto.

Projekt ustawy o efektywności energetycznej został skierowany do konsultacji publicznych w dniu 24 czerwca 2014 r. Uwagi zgłosiły 23 podmioty³⁰; pięć podmiotów zgłosiło zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa (do kolejnych wersji projektu ustawy przesyłanych na SKRM zainteresowanie pracami nad projektem zgłosiło osiem podmiotów³¹). Łącznie zgłoszono 187 uwag do projektu ustawy oraz dwie uwagi do oceny skutków regulacji.

Projekt ustawy został skierowany do uzgodnień międzyresortowych w dniu 24 lipca 2014 r. Zgłoszonych zostało 127 uwag do tekstu projektu ustawy, 10 uwag do uzasadnienia i sześć uwag do oceny skutków regulacji.

W dniu 5 grudnia 2014 r. Minister Gospodarki skierował projekt ustawy do rozpatrzenia przez KSE. Na etapie prac KSE rozbieżności dotyczyły m.in. tzw. systemu białych certyfikatów³² i zasad realizacji obowiązku wnoszenia opłaty zastępczej.

W dniu 28 stycznia 2015 r. KSE przyjął projekt z rozbieżnościami i rekomendował rozpatrzenie projektu ustawy z protokołem rozbieżności Stałemu Komitetowi RM³³, zobowiązując jednocześnie MG do przedstawienia na posiedzeniu SKRM analizy porównawczej regulacji proponowanych przez MG i Ministerstwo Środowiska w zakresie sposobu wdrożenia dyrektywy³⁴.

W wykonaniu powyższego zobowiązania opracowano dokument pt.: *Analiza dwóch systemów wsparcia proponowanych w ramach projektu ustawy o efektywności energetycznej*. Analizę przeprowadzono w celu porównania dwóch mechanizmów wsparcia: systemu białych certyfikatów (BC) i alternatywnego systemu, bazującego na udzielaniu niskoprocentowanych pożyczek ze środków NFOŚiGW (NF)³⁵. W analizie przyjmując, że z punktu widzenia inwestora lepszym systemem jest ten, w którym jego koszt finansowy jest mniejszy, wskazano, że dla każdej wartości poziomu wsparcia system NF jest znacznie mniej atrakcyjny dla inwestora niż system BC, a niezależnie od przyjętego okresu spłaty kredytu system NF jest znacznie mniej atrakcyjny dla inwestora niż system BC. Zdaniem NIK analiza sporządzona została w sposób rzetelny, jednak ograniczyła się ona do finansowych aspektów kosztowych dwóch systemów (od strony potencjalnego inwestora), pomijając szacunek obciążeń administracyjnych w obu systemach i zdolność

³⁰ Jak wskazano w raporcie z konsultacji publicznych, zgłoszone na etapie konsultacji społecznych uwagi dotyczyły głównie zmiany obowiązujących przepisów w kierunku usprawnienia procedury uzyskiwania przez zainteresowane podmioty i wydawania przez Prezesa URE świadectw efektywności energetycznej, zmiany mechanizmu ogłaszania i przeprowadzania przetargów na te świadectwa oraz rozszerzenia wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

³¹ Wskazano w raporcie, iż zgłaszane przez te podmioty uwagi dotyczyły głównie przywrócenia opłaty zastępczej, uzupełnienia obowiązku umarzania świadectw efektywności energetycznej o kwestie związane z zakupem gazu ziemnego „na granicy” oraz wprowadzenia etapu prekwalfikacji w ich wydawaniu, rozszerzenia wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, np. poprzez dodanie szkoleń i kształcenia odbiorców końcowych, a następnie uzgadniania go z zainteresowanymi stronami w formie rozporządzenia, czy też wprowadzenia definicji dla pojęć niewykorzystywanych w projekcie ustawy i zmiany terminów realizacji zadań określonych sztywno w dyrektywie.

³² Ministerstwo Środowiska wskazało, że projektowana ustawa wdraża przepisy art. 7 dyrektywy 2012/27/UE poprzez wprowadzenie zmodyfikowanego systemu białych certyfikatów, który jest tylko jednym z możliwych rozwiązań dopuszczanych przez dyrektywę. W ocenie MS, projektodawca nie przeanalizował pod kątem efektywności innych możliwych do wdrożenia systemów wzmiankowanych w dyrektywie, w szczególności systemu opierającego się na instrumencie krajowego funduszu efektywności energetycznej (art. 20 dyrektywy) i nie dokonał porównania tych systemów ze zmodyfikowanym systemem białych certyfikatów, wobec czego brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia analitycznego dla proponowanych rozwiązań.

³³ Dalej także: SKRM.

³⁴ Powstał dokument pt.: *Analiza dwóch systemów wsparcia proponowanych w ramach projektu ustawy o efektywności energetycznej*. Została ona przeprowadzona w celu porównania dwóch mechanizmów wsparcia: systemu białych certyfikatów oraz alternatywnego systemu, bazującego na udzielaniu niskoprocentowanych pożyczek ze środków NFOŚiGW.

³⁵ System BC polega na uzyskiwaniu określonej wartości certyfikatów w zamian za poświadczoną audytem ilość zaoszczędzonej energii. Certyfikaty te inwestor może sprzedawać na giełdzie lub w transakcji pozagiełdowej. W ramach systemu NF wsparcie polegać ma na udzieleniu inwestorowi preferencyjnej niskoprocentowanej pożyczki.

organów państwa do wdrażania poszczególnych rozwiązań, wpływających na ostateczną atrakcyjność różnych instrumentów wsparcia dla beneficjentów.

Minister Gospodarki przedłożył projekt ustawy do rozpatrzenia przez SKRM w dniu 6 marca 2015 r. Na posiedzeniu w dniu 19 marca 2015 r. SKRM wobec dużej liczby uwag skierował projekt do dalszych uzgodnień, w szczególności między ministrami gospodarki i środowiska. W dniu 25 maja 2015 r. Minister Gospodarki przedłożył nowy tekst uwzględniający wyniki prowadzonych uzgodnień i protokół rozbieżności.

Po kolejnym omówieniu projektu ustawy przez SKRM na wniosek Ministra Gospodarki Wiceprzewodniczący SKRM postanowił o powołaniu zespołu roboczego w składzie przedstawicieli: Ministra Gospodarki, Ministra Środowiska, Prezesa URE, Prezesa RCL i KPRM w celu rozpatrzenia i rozstrzygnięcia niezgodnionych uwag³⁶.

W dniu 22 grudnia 2015 r. Minister Energii skierował do Sekretarza SKRM nowy tekst projektu ustawy. Projekt został zmodyfikowany pod kątem dostosowania do zmienionej ustawy o działach administracji rządowej oraz w celu uwzględnienia uwag Komisji Europejskiej z października 2015 r. dotyczących m.in. uznania wzajemnie przez państwa członkowskie wydawanych gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej w wysokosprawnej kogeneracji. Projekt uwzględniał także ustalenia zespołu roboczego dotyczące rekomendowanego sposobu utrzymania opłaty zastępczej.

W dniu 10 lutego 2016 r. Minister Energii skierował projekt ustawy do rozpatrzenia przez RM. Wskazał, że do rozpatrzenia przez RM, jako rozbieżność, pozostawała kwestia dotycząca przyznania środków finansowych na realizację nowych zadań wynikających z ustawy nakładanych na Prezesa URE.

Projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 lutego 2016 r. wraz z uwagami dotyczącymi wysokości jednostkowej opłaty zastępczej i dotyczącymi oceny skutków finansowych projektowanej ustawy. W dniu 23 marca 2016 r. Minister Energii przekazał Sekretarzowi RM projekt ustawy z uzasadnieniem i OSR w celu przekazania członkom Rady Ministrów *do potwierdzenia zmian dokonanych po posiedzeniu Rady Ministrów*. Minister Energii wskazał³⁷, iż w dniu 4 marca 2016 r. w ME odbyło się spotkanie z przedstawicielami MF i KPRM, na którym przeanalizowano i uzgodniono kwestie skutków finansowych wejścia w życie ustawy. ME wprowadziło następujące zmiany do projektu ustawy: uzupełniono art. 12 o przepis dotyczący zwiększenia od 2018 r. jednostkowej opłaty zastępczej corocznie o 5% oraz wykreślono art. 57 dotyczący wzrostu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Prezesa URE.

W dniu 14 kwietnia 2016 r. *projekt ustawy o efektywności energetycznej* został skierowany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Prace w Sejmie RP zakończyły się uchwaleniem *ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej*. Ustawa została ogłoszona w dniu 11 czerwca 2016 r. i weszła w życie z dniem 1 października 2016 r. Informacja o zakończeniu transpozycji została przekazana Komisji w dniu 11 czerwca 2016 r. za pośrednictwem Bazy Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych.

³⁶ Uwagi zgłaszane przed posiedzeniem SKRM dotyczyły m.in. wątpliwości Ministra Środowiska odnoszącej się do wygaszania wpływow z opłaty zastępczej do NFOŚiGW w latach 2017-2019 oraz likwidacji tego źródła przychodów Funduszu od 2020 r., co zdaniem Ministra Środowiska może spowodować ograniczenie wsparcia inwestycyjnego dla przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej ze środków NFOŚiGW oraz uwag Prezesa URE (dotyczących m.in. sposobu realizacji obowiązku ustawowego poprzez uiszczenie opłaty zastępczej do precyzyjnie określonej wysokości, stworzenia systemu uwierzytelniania oszczędności energii finalnej uzyskanej na skutek realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, możliwych skutków rozwiązań dla odbiorców końcowych, czy wykonywania przewidzianych w ustawie zadań przez Prezesa URE).

³⁷ Pismo Ministra Energii do Sekretarza Rady Ministrów (znak: DE-II-41010-3/47/14).

Prace legislacyjne nad projektem przepisów prawa krajowego mających na celu implementację *dyrektywy 2012/27/UE* nie pozwoliły na ich przyjęcie przed upływem przewidzianego terminu, tj. do dnia 5 czerwca 2014 r.

Projekt ustawy o efektywności energetycznej (*ustawy ee*) został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów (w dniu 28 maja 2014 r.) na wniosek Ministra Gospodarki złożony w dniu 8 maja 2014 r. Uniemożliwiało to przeprowadzenie rządowego procesu legislacyjnego w czasie pozwalającym na terminową implementację dyrektywy.

Projekt ustawy został skierowany przez Ministra Gospodarki do konsultacji publicznych w dniu 24 czerwca 2014 r., a do uzgodnień międzyresortowych w dniu 24 lipca 2014 r., a więc już po upływie terminu implementacji, który przypadał na dzień 5 czerwca 2014 r.

NIK uwzględnia, iż projekt ustawy dotyczył złożonego zagadnienia, a do projektu został złożony szereg uwag, co wymagało ich uzgodnienia ze zgłaszającymi, a w konsekwencji opracowywania kolejnych wersji projektu, zaś sam projekt kilkakrotnie był rozpatrywany przez KSE i SKRM oraz przekazywany do dalszych uzgodnień. Zdaniem NIK w toku rządowego procesu legislacyjnego wystąpiły okresy przeciągających się prac, ostatecznie skutkujące przyjęciem projektu przez Radę Ministrów w dniu 14 kwietnia 2016 r., tj. niemal dwa lata po upływie terminu na implementację przepisów.

Opóźnienie powyższe wystąpiło pomimo interwencji ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Komisji Europejskiej, jak również zainicjowanego postępowania w sprawie naruszenia obowiązków traktatowych w zakresie terminowości implementacji przepisów dyrektywy.

Skutkiem opóźnień było niedotrzymanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1 *ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*³⁸, zgodnie z którym Rada Ministrów wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej.

Przeciągające się od 2014 r. prace nad implementacją *dyrektywy 2012/12/UE* przez przyjęcie nowej ustawy, przy jednoczesnym terminowym charakterze uprzedniej regulacji – *ustawy ee z 2011 r.* (mającej pierwotnie obowiązywać do dnia 31 grudnia 2016 r.), powodowały niepewność na rynku oraz mogły zniechęcać przedsiębiorców i innych beneficjentów do planowania inwestycji proefektywnościowych, zwłaszcza tych których proces przygotowywania i realizacji miał zakładać wieloletni horyzont czasowy. Wymusiło to przyjęcie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej *ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej*³⁹, wydłużającej okres obowiązywania *ustawy ee z 2011 r.* do 31 grudnia 2017 r. i zapewniającej stabilność dalszego funkcjonowania systemu białych certyfikatów (do czasu przyjęcia nowej regulacji).

(akta kontroli str. 556-563, 569-570, 583, 685-694, 695-700, 1111-1148, 1778-1782, 1802-1825, 2716-2719, 2729-2745, 2892, 3193-3390, 3472-3481)

Działania ze strony Komisji Europejskiej

W dniu 22 lipca 2014 r. Komisja Europejska skierowała do Polski zarzuty formalne w sprawie braku notyfikacji aktów prawa krajowego, stanowiących pełną transpozycję *dyrektywy 2012/27/UE* (nr naruszenia: 2014/0360). Komisja zwróciła

³⁸ Dz. U. Nr 213, poz. 1395.

³⁹ Dz. U. poz. 2359, ze zm.

się do Rządu RP o przedłożenie uwag w sprawie w terminie dwóch miesięcy od otrzymania pisma (do dnia 22 września 2014 r.).

Minister Gospodarki przedstawiając odpowiedź na zarzuty formalne Komisji Europejskiej w dniu 22 września 2014 r. wskazał na zaawansowanie prac nad aktami i mechanizmami prawnymi, umożliwiającymi pełną transpozycję *dyrektywy 2012/27/UE* do krajowego porządku prawnego i że *projekt nowej ustawy o efektywności energetycznej* został już opracowany i przekazany do uzgodnień międzyresortowych oraz że przewiduje się, że wejdzie ona w życie w 2015 r.⁴⁰

W dniu 22 października 2015 r. Komisja Europejska na podstawie art. 258 TFUE sformułowała uzasadnioną opinię dotyczącą braku zawiadomienia o środkach transpozycji do prawa krajowego *dyrektywy 2012/27/UE* (nr naruszenia 2014/0360).

W dniu 5 stycznia 2016 r. Minister Energii przedstawił odpowiedź na uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej, wskazując na stan realizacji celów *dyrektywy 2012/27/UE* oraz stan prac nad *projektem ustawy o efektywności energetycznej*, wnosząc o niepodejmowanie przez Komisję dalszych działań w sprawie.

W dniu 29 września 2016 r. Komisja przedstawiła dodatkową uzasadnioną opinię w sprawie braku zawiadomienia o środkach transpozycji do prawa krajowego *dyrektywy 2012/27/UE*, wskazując, iż chociaż zgłoszone środki stanowią transpozycję określonych wymogów dyrektywy, to pozostają braki w zakresie transpozycji art. 15 ust. 6 i 8, art. 18 oraz załączników XI i XII.

Wątpliwości Komisji Europejskiej dotyczyły braku przepisów dotyczących możliwości oferowania usług bilansowania przez operatorów wysokosprawnej kogeneracji, a także przepisów regulujących usługi w zakresie reagowania na zapotrzebowanie zgodnie z art. 15 ust. 8 dyrektywy. Komisja wskazała również, że przewidziana w art. 7 *ustawy ee* możliwość stosowania przez organy publiczne umów o poprawę efektywności energetycznej nie stanowi transpozycji szczegółowych wymogów art. 18 dyrektywy dotyczących wspierania rynku usług energetycznych. Komisja zasygnalizowała także brak zgłoszenia środków transpozycji w zakresie kryteriów efektywności energetycznej dotyczących regulacji sieci energetycznej oraz taryf sieci elektroenergetycznych, jak również wymogów w zakresie efektywności energetycznej obowiązujących operatorów systemów przesyłowych i operatorów systemów dystrybucyjnych.

Minister Energii przedstawił rzetelną odpowiedź na dodatkową uzasadnioną opinię Komisji w dniu 29 listopada 2016 r., podnosząc wdrożenie wszystkich wskazanych regulacji i wnosząc o umorzenie postępowania wszczętego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE. Dalsze działania w tej sprawie nie były prowadzone.

W dniu 24 listopada 2017 r. Komisja skierowała wniosek o udzielenie informacji na temat wdrożenia poszczególnych przepisów *dyrektywy 2012/27/UE* (EU Pilot (2017)9258)⁴¹. Komisja Europejska sformułowała 82 szczegółowe pytania dotyczące działań i rozwiązań w zakresie m.in. wzorcowej roli budynków instytucji publicznych, dokonywania zakupów przez instytucje publiczne, audytów energetycznych i ich weryfikacji, systemów opomiarowania i dokładnego prezentowania rzeczywistego zużycia energii przez odbiorcę końcowego, czy działalności organu regulacji rynku (Prezesa URE). Minister Energii przedstawił bardzo obszerną odpowiedź (w dwóch częściach) zawierającą informacje na temat wdrożenia poszczególnych przepisów dyrektywy (po uzyskaniu zgody Komisji na przedłużenie terminu) w dniu 19 marca 2018 r. Po przeanalizowaniu złożonego materiału, w dniu 23 października 2018 r.

⁴⁰ W międzyczasie w dniu 24 kwietnia 2015 r. za pośrednictwem systemu EU Pilot (7557/15/ENER) Komisja Europejska skierowała wniosek o udzielenie informacji o transpozycji poszczególnych przepisów art. 7 i załącznika V do *dyrektywy 2012/27/UE*. W wyniku wymiany korespondencji w dniu 20 maja 2016 r. Komisja zaakceptowała odpowiedź Polski.

⁴¹ Wskazano, że art. 7 jest przedmiotem odrębnego wniosku o udzielenie informacji w ramach systemu EU Pilot.

Komisja podtrzymała wątpliwości co do prawidłowego wdrożenia części przepisów dyrektywy i poinformowała o zamiarze podjęcia działań w celu wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W dniu 24 stycznia 2019 r. Komisja skierowała wezwanie do usunięcia uchybienia (nr 2018/2345)⁴². Wezwanie zawierało stwierdzenie, że odpowiedź władz polskich z dnia 19 marca 2018 r. *była zasadniczo zadowolająca i umożliwiła służbom Komisji stwierdzenie, że przepisy dyrektywy 2012/27/UE zostały prawidłowo transponowane lub wdrożone*. Wskazano jednak, że *kilka kwestii pozostaje otwartych*. Komisja zgłosiła wątpliwości dotyczące m.in. metody obliczania oszczędności energii (art. 7 ust. 1-3 dyrektywy), dokonywania wyrywkowej weryfikacji audytów efektywności energetycznej i zgodności faktycznie uzyskanej oszczędności energii przez dane przedsięwzięcie poprawy efektywności energetycznej z oszczędnością energii deklarowaną przez stronę zobowiązaną (art. 7 ust. 6 dyrektywy), zapewnienia wdrożenia i monitorowania obowiązku przeprowadzania audytów energetycznych ciężących na dużych przedsiębiorstwach (art. 8 ust. 4 dyrektywy). Ogółem wątpliwości dotyczyły 14 wyszczególnionych zagadnień.

ME wyjaśniło merytorycznie niejasne kwestie w odpowiedzi z dnia 23 marca 2019 r.⁴³. ME przedstawiło stanowisko, iż wszystkie wskazane przepisy dyrektywy 2012/27/UE są stosowane i transponowane prawidłowo. Odpowiedź odnosiła się do wszystkich wątpliwości Komisji, prezentując rzeczową argumentację; zawierała wnioski o umorzenie postępowania przez Komisję. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w ME, Komisja nie ustosunkowała się do odpowiedzi.

Ministerstwo Gospodarki, a następnie Energii właściwie współpracowało z Komisją Europejską, rzetelnie i w sposób merytoryczny wyjaśniając podejmowane działania oraz przyjmowane rozwiązania normatywne.

(akta kontroli str. 495-499, 500-541, 879-885, 967-991, 1111-1116, 1149-1151, 1772-1785, 2814-2830, 2831-2854)

Realizacja obowiązków sprawozdawczych

W art. 8 ust. 9 ustawy ee określony został obowiązek sprawozdawczy wobec Ministra Energii. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa miał obowiązek przekazywania ministrowi właściwemu do spraw energii, do dnia 31 marca każdego roku, informacji⁴⁴ o uzyskanych przez organy władzy publicznej oszczędnościach energii pierwotnej w budynkach użytkowanych przez te organy i należących do Skarbu Państwa.

Z uwagi na fakt, iż ustawa ee weszła z życie 1 października 2016 r. pierwsze sprawozdanie powinno być przekazane do 31 marca każdego roku, począwszy od roku 2017. Sprawozdania w 2017 i 2018 r. zostały przekazane Ministrowi Energii terminowo.

W sprawozdaniu złożonym w dniu 31 marca 2017 r. wykazano, iż w 2016 r. działania proefektywnościowe podjęte zostały w 68 budynkach lub zespołach budynków o łącznej powierzchni 552 445,93 mkw, zaś oszczędność energii wyniosła 7 701,43 MWh/rok. W sprawozdaniu złożonym w dniu 23 marca 2018 r. wykazano, że w 2017 r. działania obejmowały 56 budynków lub zespołów budynków (nie wskazano ich łącznej powierzchni) i skutkowały oszczędnością energii na poziomie 6 706,62 MWh/rok.

⁴² Pismo Członka Komisji do Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 24 stycznia 2019 r. (znak: 2018/2345).

⁴³ Pismo Podsekretarza Stanu do Członka Komisji z dnia 25 marca 2019 r. (znak DE.II.5104.2.2019).

⁴⁴ Wynikające ze sprawozdań składanych mu do dnia 31 stycznia przez organy władzy publicznej z podjętych działań w roku poprzednim, dotyczących budynków należących do Skarbu Państwa i użytkowanych przez te organy (art. 8 ust. 8 ustawy ee).

Sprawozdanie dotyczące działań podjętych w latach 2014-2015 roku zostało przekazane do ME po raz pierwszy przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa w kwietniu 2016 r. – aby wypełnić zapisy art. 5 ust. 6 oraz art. 24 ust. 1 *dyrektywy 2012/27/UE*. Przedmiotowe sprawozdanie zostało dołączone do sprawozdania rocznego opracowywanego zgodnie z częścią 1 Załącznika XIV *dyrektywy 2012/27/UE*, które zostało przekazane do Komisji Europejskiej w czerwcu 2016 r.⁴⁵

Z powyższym obowiązkiem skorelowany był dalszy obowiązek sprawozdawczy Ministra Energii. Stosownie do art. 8 ust. 10 *ustawy ee* był on zobowiązany do przedkładania Komisji Europejskiej uzyskanych od ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa informacji o uzyskanych przez organy władzy publicznej oszczędnościach energii pierwotnej w budynkach użytkowanych przez te organy i należących do Skarbu Państwa oraz sprawozdania z postępu w dążeniu do osiągnięcia krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej wymienionej w art. 4 ust. 2 pkt 2 *ustawy ee*, do dnia 30 kwietnia każdego roku.

Sprawozdania te przedkładane były w celu realizacji wymogu art. 24 ust. 1 i części 1 załącznika XIV *dyrektywy 2012/27/UE*. W kolejnych latach były one przedkładane w dniach 7 czerwca 2013 r., 28 października 2014 r. (jako załącznik do KPDEE 2014), 5 maja 2015 r., 3 czerwca 2016 r., 17 maja 2017 r. i 2 maja 2018 r. (przy obowiązującym terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku).

W ostatnim objętym badaniem sprawozdaniu rocznym (przedłożonym w dniu 2 maja 2018 r.) przedstawione zostały dane o zużyciu energii oraz informacje wymagane na mocy załącznika XIV *dyrektywy 2012/27/UE*. W sprawozdaniu zostały zawarte dane dotyczące systemu białych certyfikatów: liczba wydanych świadectw efektywności energetycznej (narastająco) wyniosła 1 842 (na koniec 2016 r.) i 3 614 (na koniec 2017 r.). Skumulowane oszczędności energii finalnej w ramach systemu białych certyfikatów wyniosły (na koniec roku, w tonach oleju ekwiwalentnego): w 2014 r. – 213 184, w 2015 r. – 1 660 662 oraz w 2016 r. – 3 268 126.

Sprawozdania z postępu w dążeniu do osiągnięcia krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej sporządzane były we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym (GUS), Urzędem Regulacji Energetyki (URE) oraz ministrem właściwym do spraw budownictwa (Minister Infrastruktury i Budownictwa, a od 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju). Sprawozdania te przekazywane były Komisji Europejskiej jako sprawozdania roczne opracowane zgodnie z częścią 1 załącznika XIV *dyrektywy 2012/27/UE*⁴⁶.

Według wyjaśnień Dyrektora DE⁴⁷, jedynym rokiem, w którym nastąpiło znaczące opóźnienie w stosunku do wymaganego terminu przekazania sprawozdania był 2014 r., w którym to sprawozdanie roczne stanowiło część KPDEE 2014, co wymagało opracowania dokumentu i uzgodnień z innymi urzędami i podmiotami.

Komisja Europejska nie zgłaszała uwag merytorycznych do złożonych sprawozdań. W 2016 r. (w dniu 3 maja) Komisja za pośrednictwem systemu EU Pilot (nr ref. EUP

⁴⁵ Obowiązek przekazywania sprawozdań rocznych do Komisji Europejskiej był realizowany również w latach wcześniejszych bezpośrednio na podstawie art. 24 ust. 1 *dyrektywy 2012/27/UE*. Stosowne informacje były przekazywane w 2014 roku przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju jako wkład do Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski 2014, a następnie w 2015 roku jako sprawozdanie z wypełnienia w roku poprzednim podejścia alternatywnego, zgodnie z art. 5 ust. 6 oraz art. 24 *dyrektywy 2012/27/UE*.

⁴⁶ W odniesieniu do pierwszej części sprawozdania, tj. dane dotyczące zużycia energii zgodnie z cz. 1 załącznika XIV *dyrektywy 2012/27/UE* oraz dodatkowe informacje w zakresie zgodnym z cz. 1 lit. a załącznika XIV *dyrektywy 2012/27/UE*, dokumenty źródłowe i dane są przekazywane przez GUS. Kolejna część sprawozdania, tj. informacja w zakresie zgodnym z cz.1 lit. b załącznika XIV *dyrektywy 2012/27/UE* dotyczy aktualizacji listy aktów prawnych wdrażających *dyrektywę* i jest sporządzana przez ME w uzgodnieniu z MSZ. W odniesieniu do następnej części sprawozdania, tj. informacji w zakresie zgodnym z cz.1 lit. c i d załącznika XIV *dyrektywy 2012/27/UE* dokumenty źródłowe i dane przekazuje minister właściwy do spraw budownictwa. Do ostatniej części sprawozdania, tj. informacji w zakresie zgodnym z cz. 1 lit. e załącznika XIV *dyrektywy 2012/27/UE* dane przekazuje URE. Finalna wersja sprawozdania jest następnie uzgadniana z ministerstwami, nie jest ona opiniowana przez ekspertów zewnętrznych.

⁴⁷ Pismo Dyrektora DE z dnia 30 kwietnia 2019 r. (znak: DE.091.14.2019).

(2016) 8551) skierowała zapytanie w sprawie niezłożenia rocznego sprawozdania (co nastąpiło miesiąc później – w dniu 3 czerwca 2016 r.) wymaganego na podstawie art. 24 ust. 1 *dyrektywy 2012/27/UE* i części 1 załącznika XIV do tej dyrektywy. W dniu 21 lipca 2016 r. została przekazana Komisji Europejskiej odpowiedź. W dniu 29 lipca 2016 r. Komisja zaakceptowała udzieloną odpowiedź i zamknęła sprawę.

Dane ze sprawozdania z postępu w dążeniu do osiągnięcia krajowego celu w zakresie efektywności energetycznej za kolejne lata nie były wykorzystywane w ME do prowadzonych bieżących działań prognostycznych czy legislacyjnych. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DE⁴⁸, sprawozdania stanowią bowiem zbiór informacji statystycznych dotyczących danych z okresu najczęściej jednego roku przekazywanych na potrzeby monitoringu ze strony Komisji Europejskiej.

(akta kontroli str. 251-260, 992-1006, 1111-1116, 1604-1620, 1621-1628, 1630-1644, 1647-1663, 2729-2746)

Przedłożenie oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych

W latach 2013-2015 w MG opracowany został raport *Kompleksowa ocena potencjału zastosowania wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych i chłodniczych w Polsce*⁴⁹. Dokument zawiera m.in. opis zapotrzebowania na ogrzewanie i chłodzenie w Polsce, prognozę zapotrzebowania na kolejne 10 lat, mapę energii ciepłej i chłodu, wskazanie istniejących mocy wysokosprawnej kogeneracji, analizę potencjału społeczno-ekonomicznego wysokosprawnej kogeneracji, pomp ciepła i źródeł solarnothermalnych oraz identyfikację potencjałów efektywności energetycznej infrastruktury ciepłowniczej i chłodniczej. Dokument został zaakceptowany przez Ministra Energii w grudniu 2015 r. i przekazany Komisji Europejskiej⁵⁰.

Raport został sporządzony w celu realizacji wymagań wynikających z art. 14 ust. 1 *dyrektywy 2012/27/UE*, zgodnie z którym *do dnia 31 grudnia 2015 r. państwa członkowskie dokonają kompleksowej oceny potencjału zastosowania wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych*. W związku z brakiem implementacji *dyrektywy 2012/27/UE* przed tym terminem, odpowiednie przepisy zostały wprowadzone w art. 10a, 10b i 10c ustawy dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*⁵¹ z dniem 1 października 2016 r..

Powyższe regulacje obowiązują z mocą od dnia 5 czerwca 2014 r. Określają podmioty zobowiązane do przeprowadzenia tzw. analizy kosztów i korzyści wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji oraz podstawowe wytyczne dotyczące jej sporządzenia⁵². Przepisy te stanowią bezpośrednią implementację postanowień *dyrektywy 2012/27/UE*; w tym zakresie termin wdrożenia przepisów unijnych formalnie nie został naruszony.

Zgodnie z art. 10c ust. 3 *ustawy pe* minister właściwy do spraw energii co pięć lat lub na żądanie Komisji Europejskiej aktualizuje ocenę potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych i chłodniczych i o tej aktualizacji powiadamia Komisję Europejską.

⁴⁸ Pismo Zastępcy Dyrektora DE z dnia 25 stycznia 2019 r. (znak: DE.II.091.2.2019).

⁴⁹ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Kompleksowa%20ocena%20PL_ME.pdf

⁵⁰ O sporządzeniu oceny Komisja Europejska została powiadomiona za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej pismem Ministra Energii z dnia 30 grudnia 2015 r. (znak DE-II-41020-1/3/14, DE/1965/15), przekazującym raport.

⁵¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 755, ze zm. Dalej: *ustawa pe*.

⁵² Analiza kosztów i korzyści powinna umożliwić łatwiejsze określenie najbardziej efektywnych pod względem zasobów i najbardziej opłacalnych rozwiązań, umożliwiających spełnienie wymogów w zakresie ogrzewania i chłodzenia.

Dla potrzeb sporządzenia powyższego dokumentu MG zleciło wykonanie analizy zgodnie z wymaganiami art. 14 *dyrektywy 2012/27/UE* pn. *Ocena narodowego potencjału ciepłownictwa i chłodnictwa* w trybie zamówienia publicznego. Umowa na wykonanie oceny została zawarta w dniu 28 stycznia 2014 r. w terminem wykonania do dnia 30 listopada 2014 r. Koszt sporządzenia oceny wyniósł 700 tys. zł brutto.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DE⁵³, wynika, że wyniki analizy były weryfikowane w MG z przedstawicielami sektora energetycznego, Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, ekspertów z Politechniki Warszawskiej i GUS.

Komisja Europejska zgłosiła zapytania do raportu⁵⁴ w formie wniosku o udzielenie informacji na temat wdrożenia poszczególnych przepisów *dyrektywy 2012/27/UE* poprzez EU PILOT nr ref. EUP(2017)9258. Wyjaśnienia również w tym zakresie zostały udzielone Komisji w informacji Ministra Energii z dnia 19 marca 2018 r.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DE⁵⁵ wynika, że opracowana ocena była wykorzystywana w ME podczas prac nad *ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji*⁵⁶ w zakresie oceny możliwości rozwoju jednostek kogeneracyjnych opalanych danym rodzajem paliwa (gazowe, stałe, biomasa), w tym również w trakcie procesu prenotyfikacji powyższego mechanizmu do Komisji Europejskiej.

(akta kontroli str. 1007-1100, 1111-1116, 1665, 1666-1732, 1828-1840)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prace legislacyjne nad projektem przepisów prawa krajowego mających na celu implementację *dyrektywy 2012/27/UE* nie pozwoliły na ich przyjęcie przed upływem przewidzianego terminu, tj. do dnia 5 czerwca 2014 r..

OCENA CZĄSTKOWA

Proces implementacji *dyrektywy 2012/27/UE* nie przebiegał wystarczająco sprawnie. Przyjęcie *ustawy ee*, mającej na celu implementację powyższej dyrektywy, nastąpiło z niemal dwuletnim opóźnieniem. Wpływ na tak duże opóźnienie miały: zmiana koncepcji implementacji dyrektywy – pierwotnie planowano znowelizować ustawę dotychczasową, a gdy okazało się to niemożliwe przystąpiono do prac nad projektem całkowicie nowej ustawy oraz rozbieżności pomiędzy członkami Rady Ministrów co do koncepcji implementacji dyrektywy oraz przyjęcia rozwiązań na rzecz efektywności energetycznej w Polsce. NIK ocenia, że Ministerstwo Gospodarki, a następnie Ministerstwo Energii rzetelnie współpracowało z Komisją Europejską, wyjaśniając podejmowane działania w obszarze implementacji prawa wspólnotowego oraz opracowując i przedkładając wymagane dokumenty.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Działalność edukacyjna, informacyjna i promocyjna

Organizacja kampanii i działań informacyjnych

Do obowiązków Ministra Energii należało organizowanie kampanii promujących stosowanie środków poprawy efektywności energetycznej, w tym wprowadzanie innowacyjnych technologii (art. 9 ust. 1 pkt 1 *ustawy ee*) oraz działań informacyjno-edukacyjnych o dostępnych środkach poprawy efektywności energetycznej (art. 9 ust. 1 pkt 2 *ustawy ee*).

⁵³ Pismo Zastępcy Dyrektora DE z dnia 25 stycznia 2019 r. (znak: DE.II.091.2.2019).

⁵⁴ Komisja zadała w tym obszarze 10 pytań (wszystkich było 83). Dotyczyły one głównie kwestii interpretacyjnych i metodologii obliczeń, zawartych w dokumencie *Ocena narodowego potencjału ciepłownictwa i chłodnictwa*. Pytania dotyczyły też art. 10a i 10b *ustawy - Prawo energetyczne*.

⁵⁵ Pismo Zastępcy Dyrektora DE z dnia 25 stycznia 2019 r. (znak: DE.II.091.2.2019).

⁵⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 42, ze zm.

Zadaniem Ministra Energii było także prowadzenie, w ramach promowania środków poprawy efektywności energetycznej, działań informacyjno-edukacyjnych o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię (w rozumieniu *ustawy z dnia 14 września 2012 r. o informowaniu o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię oraz o kontroli realizacji programu znakowania urządzeń biurowych*⁵⁷) (art. 9 ust. 2 *ustawy ee*).

Tożsame obowiązki nałożone były na Ministra Energii a wcześniej Gospodarki, także przed wejściem w życie *ustawy ee* (w art. 11 ust. 1 i 1a *ustawy ee z 2011 r.*).

W 2014 r. (w dniach 7-27 kwietnia) przeprowadzona została ogólnopolska kampania telewizyjna, która miała zachęcić do wybierania i zakupu urządzeń wysokiej klasy energetycznej (kampania *Jak czytać etykiety energetyczne*). Była ona skierowana do grupy docelowej – osób w wieku od 25 lat z dochodem ponad 2 tys. zł (według panelu telemetrycznego, grupy liczącej ponad 19 mln osób). W czasie trzytygodniowej kampanii wyemitowano 6 973 spotów. Przynajmniej raz kampanię widziało ponad 17 mln osób, co stanowi 88,3% grupy docelowej. Koszt kampanii wyniósł 1 535 tys. zł. Została ona sfinansowana ze środków Banku Światowego z Projektu Efektywności Energetycznej GEF (*Global Environment Facility*).

Opracowanie i wyprodukowanie trzech spotów reklamowych i filmu edukacyjnego na potrzeby kampanii *Jak czytać etykiety energetyczne* miało miejsce w 2013 r. Koszt wyniósł 578 tys. zł brutto i został pokryty również ze środków Projektu Efektywności Energetycznej GEF.

Na stronie internetowej Ministerstwa została stworzona podstrona *Jak czytać etykiety energetyczne*, której zadaniem było zaznajomienie odbiorców z nowym wzorem etykiet energetycznych (jednolitych i obowiązujących w całej UE).

Pozostałe kampanie i działania informacyjne (w tym wyprodukowanie trzech spotów telewizyjnych i radiowych p.n. *Odwróć myślenie. Czas na oszczędzanie energii* oraz ich emisja, jak również opracowanie merytoryczne i graficzne dwóch podręczników – w ramach kampanii *Czas na oszczędzanie energii*) zrealizowane zostały w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą (przed 2014 r.).

Według wyjaśnień Dyrektora DE⁵⁸, w latach 2015-2018 prowadzone były działania, które nie angażowały środków budżetowych, a związane były z aktualizacją informacji na stronach internetowych „Czas na oszczędzanie energii” oraz „Jak czytać etykiety energetyczne”.

Z wyjaśnień Dyrektora DE wynika⁵⁹, iż Departament Energetyki MG w 2013 r. w ramach prac na projekcie budżetu na 2014 rok zgłosił do Departamentu Budżetu i Finansów MG zapotrzebowanie na środki budżetowe na działania związane z prowadzeniem kampanii informacyjno-edukacyjnej promującej stosowanie środków poprawy efektywności energetycznej, w tym wprowadzanie innowacyjnych technologii w wysokości 1 mln zł (z zasygnalizowaniem zaangażowania środków budżetowych na tym samym poziomie w latach 2015 i 2016). Z wyjaśnień Dyrektora DE wynika, że w 2014 r. środki z budżetu państwa nie zostały przyznane DE na powyższe działania. ME nie posiadało dokumentacji archiwalnej MG w tym zakresie. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁶⁰, finansowanie ME w pierwszych latach po jego utworzeniu wyraźnie ograniczyło możliwości finansowania tzw. działań

⁵⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1790, ze zm. Ustawa wdrażała dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcji, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią (Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, str. 1, ze zm.). Utraciła ona moc ze skutkiem od dnia 1 sierpnia 2017 r. Obecnym aktem prawa wspólnotowego regulującym daną materię jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego i uchylające dyrektywę 2010/30/UE (Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017, str. 1).

⁵⁸ Pismo Dyrektora DE z dnia 14 lutego 2019 r. (znak: DE.II.091.3.2019).

⁵⁹ Pismo Dyrektora DE z dnia 12 marca 2019 r. (znak: DE.II.091.6.2019).

⁶⁰ Jw.

miękkich, do których zaliczyć należy prowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnych.

Prowadzone były także inne niż bezpośrednio informacyjno-edukacyjne działania na rzecz promowania efektywności energetycznej.

ME jako instytucja pośrednicząca w ramach działania 1.3.3 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 podpisało w dniu 3 marca 2016 r. umowę na kwotę dofinansowania 128 927 596,16 zł z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁶¹ na realizację projektu p.n. *Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego i mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej i OZE*.

Celem projektu jest zwiększenie świadomości społeczeństwa w obszarze efektywności energetycznej i OZE poprzez umożliwienie wymiany informacji i dobrych praktyk na poziomie lokalnym i regionalnym.

Wsparcie w ramach projektu obejmuje przygotowanie i przeprowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych w zakresie efektywności energetycznej, OZE i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej dla sektora publicznego, mieszkaniowego, przedsiębiorców oraz społeczeństwa; nieodpłatne usługi doradcze związane z przygotowaniem, weryfikacją i wdrożeniem planów gospodarki niskoemisyjnej; usługi doradcze związane z przygotowaniem i wdrożeniem inwestycji w zakresie efektywności energetycznej i OZE z uwzględnieniem wykorzystania instrumentów finansowych.

Usługi doradcze w ramach projektu skierowane zostały do instytucji publicznych, przedsiębiorców oraz osób prywatnych. Projekt ma na celu zachęcenie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego do tworzenia dedykowanych miejsc pracy dla doradców energetycznych w gminach.

Realizacja projektu *Ogólnopolskiego systemu wsparcia doradczego dla sektora publicznego i mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej i OZE* zaplanowana została do dnia 31 grudnia 2023 r. Projekt realizowany jest przez NFOŚiGW we współpracy z 15 partnerami (wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej i Urzędem Marszałkowskim Województwa Lubelskiego).

W 2018 r. ME zleciło wykonanie badania ewaluacyjnego dla powyższego projektu. Badanie miało na celu m.in. ocenę trafności i skuteczności usługi doradczej dla użytkowników z sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorców i osób fizycznych w zakresie efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii. Koszt realizacji badania w wysokości 122 938,50 zł brutto został pokryty ze środków Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Wyniki badania zostały opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Energii i na stronie www.ewaluacja.gov.pl w grudniu 2018 r.⁶² Badanie wskazało, że ocena funkcjonowania usług doradców energetycznych jest pozytywna.

W październiku 2017 r. DE zgłosił do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (koordynatora programu SRSS⁶³) wniosek dotyczący projektu prowadzenia działań na rzecz promowania i zachęcania do wykonywania audytu energetycznego w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. Środki na realizację projektu w całości pochodzą z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Projekt p.n. *Wsparcie techniczne na rzecz promowania audytu energetycznego i inwestycji w obszarze efektywności energetycznej w małych i średnich przedsiębiorstwach* jest realizowany od 20 listopada 2018 r.

⁶¹ Dalej: NFOŚiGW.

⁶² http://www.ewaluacja.gov.pl/media/67094/imapp_ewaluacja_doradztwa_energetycznego_raport_koncowy.pdf

⁶³ Ang. *Structural Reform Support Service* – pol. Program Wspierania Reform Strukturalnych Unii Europejskiej.

i zaplanowany został na 24 miesiące⁶⁴. Program wykonuje Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA.

W okresie wrzesień-październik 2017 r. ME przeprowadziło ogólnopolską kampanię informującą o korzyściach płynących z usług doradztwa energetycznego pod hasłem *My doradzamy – Ty oszczędzasz!*. Przekaz kampanii był skierowany głównie do właścicieli domów i osób planujących budowę domu, wspólnot mieszkaniowych (osób działających w zarządach wspólnot mieszkaniowych), przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami i osób w przedziale wiekowym 25-59 lat, zainteresowanych możliwością skorzystania z doradztwa energetycznego. Kampania przeprowadzona została w trzech kanałach medialnych: radio, prasa i Internet.

Spot radiowy został wyemitowany w trzech ogólnopolskich stacjach radiowych osiągając zasięg dotarcia na poziomie 60,3%. Łączna liczba emisji wyniosła 182. Reklamy prasowe opublikowane zostały w gazetach ogólnopolskich – dwóch gazetach codziennych i jednym tygodniku (we wrześniu 2017 r.). Zasięg dotarcia 1+ dla tego medium wyniósł 19,5%⁶⁵.

W ramach kampanii przeprowadzono działania internetowe polegające na: publikacji pięciu grafik w serwisie społecznościowym na profilu ME, publikacji spotu reklamowego na stronach ME i na stronach 16 regionalnych punktów doradców energetycznych oraz wysyłce mailingu reklamowego zawierającego przekierowanie na zakładkę strony ME poświęconą doradztwu energetycznemu – został on wysłany czterokrotnie na około 4 730 adresów wspólnot mieszkaniowych. Podstrona ME poświęcona doradztwu energetycznemu odnotowała około 3 200 wejść.

W ramach kampanii wyprodukowano spot promujący Projekt Doradztwa Energetycznego przeznaczony do emisji podczas spotkań, konferencji oraz dystrybucji bezpośredniej na nośnikach USB. Został on opublikowany na kanale ME w serwisie internetowym umożliwiającym bezpłatne umieszczanie i odtwarzanie filmów i udostępniony partnerom projektu do emisji w mediach społecznościowych.

Celem kampanii było zwiększenie aktywizacji grupy docelowej w zakresie korzystania z doradztwa energetycznego przejawiająca się w zwiększonej ilości konsultacji i porad w punktach doradczych należących do ogólnopolskiej sieci profesjonalnych doradców energetycznych. Analiza długoterminowych efektów kampanii odnotowała 25 564 udzielonych konsultacji (na dzień 30 listopada 2018 r.), które stanowią 51,13% realizacji projektu do roku 2020.

Koszt kampanii promocyjnej wyniósł 434 tys. zł brutto i został sfinansowany ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

W okresie wrzesień-październik 2018 r. (przez osiem tygodni) została przeprowadzona kampania informująca w ramach projektu *Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucji/przesyłowej oraz źródeł wysokosprawnej kogeneracji* finansowanego z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 – sektor energetyka. W ramach kampanii publikowane były reklamy w prasie branżowej, w ogólnokrajowej stacji radiowej odbyły się trzy audycje, umieszczono reklamy w przeglądarce internetowej oraz reklamy banerowe w portalach branżowych. Koszt kampanii wyniósł 158 tys. zł brutto.

W ramach prac nad projektem budżetu na 2020 r. w dniu 1 lutego 2019 r. DE zgłosił do Departamentu Budżetu i Finansów ME zapotrzebowanie na środki budżetowe na działania związane z przeprowadzeniem kampanii informacyjno-edukacyjnych promujących stosowanie środków poprawy efektywności energetycznej, w tym

⁶⁴ <https://www.gov.pl/web/energia/promowanie-audytorow-energetycznych-w-msp>

⁶⁵ Zasięg 1+ określa jaki procent grupy celowej przynajmniej raz widział/słyszał reklamę.

wprowadzanie innowacyjnych technologii oraz działań nakierowanych na promowanie informacji o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię w wysokości 120 tys. zł brutto. Na dzień 30 kwietnia 2019 r. proces planowania wydatków ME na 2020 r. nie był zakończony.

(akta kontroli str. 1925-1934, 1959-1965, 2480-2482, 2527-2545, 2546-2548, 2557-2562)

Realizacja obowiązków informacyjnych

Minister Energii miał obowiązek zamieszczać w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie ME informacje o instrumentach służących finansowaniu środków poprawy efektywności energetycznej oraz sposobie ich pozyskiwania (art. 9 ust. 3 pkt 2 lit. a ustawy ee) oraz wytyczne dotyczące sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (art. 9 ust. 3pkt 2 lit. b ustawy ee).

Tożsamy obowiązek Ministra Energii, a wcześniej Gospodarki, przewidziany był w art. 11 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ustawy ee z 2011 r.

*Wytyczne dotyczące sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*⁶⁶ zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej MG w lutym 2013 r. *Informacje o instrumentach służących finansowaniu środków i poprawy efektywności energetycznej oraz sposobie ich pozyskiwania* zostały umiejscowione w Biuletynie Informacji Publicznej ME w lutym 2016 r.⁶⁷ Z wyjaśnień Dyrektora DE wynika, że brak ich wcześniejszej publikacji jest konsekwencją, iż zapis w ustawie ma charakter informacyjny i nie niesie za sobą sankcji⁶⁸.

Treść *Wytycznych dotyczących sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego* nie była konsultowana przez MG, a potem przez ME, z Urzędem Zamówień Publicznych. Przy opracowaniu wytycznych korzystano z informacji i materiałów opracowanych przez UZP i publikowanych na jego stronach internetowych.

W procesie aktualizacji *Wytycznych dotyczących sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego* w zakresie dotyczącym zmian wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków w styczniu 2015 r. uczestniczyło ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

ME nie odnotowało wpływu uwag i komentarzy do opublikowanych materiałów i informacji. Ostatnia aktualizacja materiałów odbyła się w styczniu i lutym 2019 r.⁶⁹

ME nie monitorowało stosowania wytycznych i ich skuteczności. Z wyjaśnień Dyrektora DE⁷⁰ wynika, że *wytyczne dotyczące sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego* mają charakter informacyjny, ustawa o efektywności energetycznej nie narzuca obowiązku ich stosowania, stąd także na ME nie spoczywa zadanie związane z monitorowaniem ich stosowania oraz ich skuteczności.

Publikowane *Wytyczne* odnoszą się do nabywania przez sektor publiczny określonych dóbr lub usług (np. nabycia nowego pojazdu charakteryzującego się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji). Wskazują one wraz z odnośnikiem właściwy akt prawny regulujący dany rodzaj dostawy wraz z opisem

⁶⁶ Dalej także: *Wytyczne*.

⁶⁷ <https://www.gov.pl/web/energia/wytyczne-dla-sektora-publicznego>, <https://www.gov.pl/web/energia/instrumenty-finansowe-sluzace-finansowaniu-srodkow-poprawy-efektywnosci-energetycznej>.

⁶⁸ Pismo Dyrektora DE z dnia 30 kwietnia 2019 r. (znak: DE.II.091.14.2019).

⁶⁹ Według stanu na dzień 12 marca 2019 r.

⁷⁰ Pismo Dyrektora DE z dnia 30 kwietnia 2019 r. (znak: DE.II.091.14.2019).

i ewentualnymi odesłaniami do innych publikacji lub opracowań. Zdaniem NIK *Wytyczne* mogą stanowić źródło wiedzy, jednak ich wartość nie jest pełna ze względu na ograniczony praktyczny charakter oraz brak ich propagowania wśród jednostek sektora finansów publicznych. Publikowane *Informacje o instrumentach służących finansowaniu środków i poprawy efektywności energetycznej oraz sposobie ich pozyskiwania* mają charakter podsumowujący i/lub odsyłający do innych źródeł informacji. Nie zawierają one praktycznych wskazówek mogących stanowić doradztwo lub wsparcie dla potencjalnych beneficjentów.

W ocenie NIK istotą *Wytycznych* jest informacyjny charakter i stąd celowym jest ich rozpowszechnianie. Dotyczy to także informacji o możliwościach finansowania przedsięwzięć na rzecz efektywności energetycznej, które powinny stanowić źródło praktycznych rad dla poszczególnych kategorii beneficjentów zainteresowanych podejmowaniem zróżnicowanych przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 1925-1939, 1959-1966, 2729-2746)

Szczegółowy wykaz przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej

W dniu 23 listopada 2016 r. Minister Energii wydał obwieszczenie *w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej*⁷¹ (na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy ee).

Wykaz przedsięwzięć stanowi uszczegółowienie rodzajów przedsięwzięć wymienionych w art. 19 ust. 1 ustawy ee. Ustawowy katalog rodzajów przedsięwzięć służących poprawie efektywności został wypracowany przez ekspertów w ramach prac analitycznych nad projektem pierwszej ustawy o efektywności energetycznej (*ustawy ee z 2011 r.*), a następnie w ramach prac nad projektem *ustawy ee (z 2016 r.)* został zmodyfikowany i uzupełniony w oparciu o doświadczenia uzyskane w ramach pierwszego okresu obowiązywania ustawy.

Po ogłoszeniu obwieszczenia nie wpływały do ME żadne uwagi dotyczące tego dokumentu. ME nie rozważało nowelizacji wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

Projekt obwieszczenia zawierającego powyższy wykaz nie podlegał uzgodnieniom ani konsultacjom publicznym. Z wyjaśnień Dyrektora DE⁷² wynika, że robocze konsultacje prowadzone były z dwoma ekspertami sektora energetycznego jednej z uczelni wyższych oraz przedstawicielami branży (ośmiu podmiotów), jak również przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Urzędu Regulacji Energetyki, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Fundacji na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii, Narodowej Agencji Poszanowania Energii S.A. oraz Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A.

Większość zgłoszonych uwag została uwzględniona, zaś głównym kryterium oceny było, aby przedsięwzięcie nie wykraczało poza katalog określony w ustawie. Z wyjaśnień Dyrektora DE wynika⁷³, że zgłoszone przez organizacje branży energetycznej przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej dotyczące wytwarzania energii elektrycznej i/lub ciepła nie zostały uwzględnione w szczegółowym wykazie, ponieważ ustawodawca określił już system wsparcia dedykowany skojarzonemu wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepła w postaci świadectw pochodzenia z kogeneracji. Objęcie kolejnym systemem wsparcia (systemem świadectw efektywności energetycznej) przedsiębiorców zajmujących się wytwarzaniem byłoby nieuzasadnione.

⁷¹ M.P. poz. 1184.

⁷² Pismo Dyrektora DE z dnia 12 marca 2019 r. (znak: DE.II.091.6.2019).

⁷³ Jw.

Wyjaśnienia Dyrektora DE⁷⁴ wskazują, że nie przeprowadzono konsultacji z ekspertami z sektora energetycznego przed opracowaniem szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Powyższe konsultacje, w tym również uzgodnienia z URE i MliB, dotyczyły opracowanego już w DE projektu obwieszczenia w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej i zostały przeprowadzone w drodze korespondencji mailowej.

ME nie dysponowało raportem z konsultacji, notatkami z przebiegu lub wyników konsultacji ani zestawieniem uwag uwzględnionych i odrzuconych. Z wyjaśnień Dyrektora DE wynika⁷⁵, iż zestawienie uwag nie było sporządzane ze względu na roboczy sposób ich zgłaszania. Obwieszczenie, w którym ustalany był wykaz nie wymagało przeprowadzenia konsultacji i dokumentowania procesu legislacyjnego, jak w przypadku innych aktów normatywnych.

NIK zwraca uwagę, iż przyjęty przez ME sposób prowadzenia konsultacji nad tworzeniem wykazu stanowiącego załącznik do obwieszczenia Ministra Energii (w tym w odniesieniu do podmiotów innych niż publiczne – z udziałem wyłącznie wybranych podmiotów) oraz zgłaszania i uwzględniania uwag bez przejrzystego udokumentowania uzasadnienia dla wprowadzanych do projektu zmian nie był w pełni przejrzysty.

NIK podziela stanowisko, iż wykaz zawiera działania inwestycyjne, które można uruchomić w stosunkowo krótkim czasie, a przewidziane działania mogą przynieść znaczne efekty w postaci oszczędności energii oraz umożliwią wprowadzenie określonych rozwiązań technologicznych służących poprawie efektywności energetycznej. Działania inwestycyjne podejmowane w oparciu o rozwiązania technologiczne, które są możliwe do zastosowania i dla których można wyliczyć oszczędność energii w procedurze audytu efektywności energetycznej, mogą być przedstawiane przez podmioty zobowiązane Prezesowi URE w ramach wypełniania obowiązku, o którym mowa w art.10 ust.1 *ustawy ee*.

(akta kontroli str. 1977-2020, 2570-2574, 2729-2746)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania promocyjne i informacyjno-edukacyjne dotyczące efektywności energetycznej prowadzone były w ograniczonym zakresie. Nie objęły one wszystkich aspektów efektywności energetycznej i działań możliwych do podejmowania w życiu codziennym, jak i w procesach inwestycyjnych. System tzw. białych certyfikatów i zasady jego funkcjonowania nie były dostatecznie jasno komunikowane wszystkim potencjalnie zainteresowanym podmiotom. NIK uwzględnia jednak ograniczoną liczbę środków i zachodzące zmiany organizacyjne mające wpływ na możliwość przygotowania takich działań. Ministerstwo opublikowało wytyczne dotyczące sposobu uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Stosowanie tych wytycznych nie było jednak monitorowane, co nie pozwoliło na dokonanie ich ewaluacji i wprowadzenie ewentualnych zmian. Proces opracowania szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej był formalnie prawidłowy, jednak brak otwartych konsultacji publicznych (które formalnie nie były wymagane) powoduje, że proces ten nie był w pełni przejrzysty.

OBSZAR

⁷⁴ Pismo Dyrektora DE z dnia 4 kwietnia 2019 r. (znak: DE.II.091.9.2019).

⁷⁵ Pismo Dyrektora DE z dnia 30 kwietnia 2019 r. (znak: DE.II.091.14.2019).

4. Monitoring środków poprawy ee

Ocena skuteczności funkcjonowania przyjętych mechanizmów

Obowiązkiem Ministra Energii było monitorowanie stosowania środków poprawy efektywności energetycznej (art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy ee a poprzednio art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy ee z 2011 r.).

Działania realizujące powyższy obowiązek nie miały sformalizowanego i stałego charakteru. Z wyjaśnień Dyrektora DE⁷⁶ wynika, że ME prowadzi monitorowanie stosowania środków poprawy efektywności energetycznej m.in. podczas opracowywania dokumentów strategicznych np. Polityki Energetycznej Polski, w trakcie dokonywanego przez Międzynarodową Agencję Energetyczną co pięć lat przeglądu Polski⁷⁷ oraz opracowania kolejnego Krajowego planu działań w zakresie efektywności energetycznej, jednak nie wszystkie te działania mają odzwierciedlenie sprawozdawcze.

Działaniem monitorującym wdrażanie efektywności energetycznej była śródkresowa ocena realizacji działań w ramach nadzorowanego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W 2018 r., zostało przeprowadzone badanie ewaluacyjne *Ocena postępu rzeczowego I i VII osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania*, w ramach którego zweryfikowano także działania dotyczące efektywności energetycznej⁷⁸. Za przeprowadzenie badania odpowiadał Departament Funduszy Europejskich.

W działaniach i poddziałaniach dotyczących efektywności energetycznej poziom zakontraktowania alokacji środków POIiŚ (na dzień 30 września 2018 r.) wynosił od 37,1% do 100,5%, za wyjątkiem działania 1.2. (*Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach*), w którym poziom zakontraktowania alokacji wyniósł jedynie 2%⁷⁹. W wyniku monitoringu, m.in. zmian w warunkach trzeciego konkursu ogłoszonego w 2018 r., do dofinansowania wyłoniono 13 projektów na łączną kwotę dofinansowania 167 500 tys. zł, umożliwiającą zakontraktowanie alokacji na poziomie 45%. Instytucją wdrażającą działanie jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ostatni przegląd Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) miał miejsce w 2016 r. Ocena międzynarodowego zespołu dokonującego przeglądu zawarta jest w raporcie MAE z przeglądu polityki energetycznej Polski⁸⁰. Zespół przeglądowny MAE wskazał na postępy w sektorze przemysłowym na skutek wprowadzenia systemu białych certyfikatów, jednocześnie wskazał możliwe instrumenty poprawy efektywności energetycznej.

Rekomendacje MAE dla efektywności energetycznej ujęte w ocenie obejmowały sektory: przemysłu, budownictwa, transportu i elektromobilności oraz ciepłownictwa. W zakresie dotyczącym przemysłu sformułowano dwie rekomendacje, budownictwa

⁷⁶ Pismo Dyrektora DE z dnia 14 lutego 2019 r. (znak: DE.II.091.3.2019).

⁷⁷ Polska jako członek Międzynarodowej Agencji Energetycznej co pięć lat podlega przeglądowi polityki energetycznej, w tym polityki państwa w zakresie polityki efektywności energetycznej.

⁷⁸ Działaniami i poddziałaniami dotyczącymi efektywności energetycznej wskazanymi przez DFE były działania 1.2 (Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach) i poddziałania 1.3.1 (Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach publicznych), 1.3.2 (Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym), 1.3.3 (Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE), 1.7.1. (Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych w województwie śląskim).

⁷⁹ Było to wynikiem dwóch pierwszych naborów, w których zakontraktowano środki w kwocie 7 900 tys. zł (sześć projektów).

⁸⁰ Cały proces przeglądu polityki energetycznej Polski trwał od lutego 2016 r. do dnia 25 stycznia 2017 r., kiedy to MAE opublikowała publikację na swojej stronie internetowej (www.iea.org). Raport *Energy Policies of IEA Countries: Poland 2016 Review* dostępny na stronie MAE <https://webstore.iea.org/energy-policies-of-iea-countries-poland-2016-review>.

mieszkaniowego i publicznego – cztery rekomendacje, transportu i elektromobilności – trzy, zaś ciepłownictwa – dwie⁸¹.

Rekomendacje – sformułowane na wysokim poziomie ogólności – dotyczyły m.in. możliwości uzyskania oszczędności energii poprzez szersze korzystanie z usług firm ESCO, którą należałoby wspierać specjalnie opracowanymi narzędziami, np. standardowymi umowami, zasadności kierowania funduszy strukturalnych UE bądź innych odpowiednich środków finansowania na cel wdrożenia długofalowego programu wsparcia finansowego (w postaci pożyczek i dotacji) na realizację projektów poprawiających efektywność energetyczną w sektorze budownictwa mieszkaniowego, a w tym komunalnego i socjalnego, oraz zmodyfikowania systemu podatkowego, tak aby wprowadzić możliwość zwrotu niektórych kosztów inwestycji efektywnościowych w budynkach prywatnych, czy też zapewnienia możliwości przyznawania, w białych certyfikatach, dodatkowych punktów za inwestycje w sektorze mieszkaniowym i na rzecz gospodarstw domowych cierpiących na ubóstwo energetyczne.

ME postrzegало rekomendacje MAE jako eksperckie propozycje dla rządu polskiego przy kształtowaniu strategii m.in. w dziedzinie efektywności energetycznej. Wdrożeniem rekomendacji MAE było opracowanie strategii efektywności energetycznej dla budynków, która została załączona do KPDEE 2017 oraz przygotowanie nowego systemu wsparcia dla kogeneracji.

Niezależnie od działań ewaluacyjnych realizowanych przez podmioty zewnętrzne, w ocenie NIK monitorowanie stosowania środków poprawy efektywności energetycznej powinno stanowić systematyczne działanie ME. Jakkolwiek ustawodawca nie określił sposobu realizacji obowiązku określonego w art. 9 ust. 3 pkt 1 *ustawy ee* i jego dokumentowania, wyniki takiego monitorowania winny mieć postać zapewniającą możliwość ich wykorzystania również przez inne organy administracji rządowej.

(akta kontroli str. 1925-1953, 2485-2502, 2506-2513)

Ocena skuteczności mechanizmu ESCO⁸²

W 2017 r., na zlecenie ME zrealizowane zostało badanie ewaluacyjne *Możliwości wdrażania instrumentu ESCO* w ramach I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, które zostało sfinansowane ze środków Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (45,4 tys. zł brutto).

Badanie miało na celu dokonanie analizy uzasadnienia ekonomicznego wsparcia zwrotnego w formule ESCO dla inwestycji z zakresu energetyki, zidentyfikowanie barier uniemożliwiających rozwój sektora przedsiębiorstw ESCO w Polsce oraz wskazanie projektów inwestycyjnych z sektora energetyki, które mogą być zrealizowane w formule ESCO.

ME uzyskało aktualną wiedzę o uwarunkowaniach i barierach wdrażania w Polsce mechanizmu ESCO. Badanie wykazało, że formuła realizacji inwestycji w partnerstwie z podmiotem ESCO jest instrumentem niewystarczająco rozpoznawalnym wśród beneficjentów zarówno sektora publicznego, jak i małych i średnich przedsiębiorstw. W mechanizmie występują także bariery organizacyjne i prawne związane m.in. z brakiem interpretacji w zakresie rozgraniczenia własności instalacji pomiędzy beneficjentem i podmiotem ESCO oraz interpretacji przepisów księgowych i sprawozdawczych w relacjach jednostek samorządu terytorialnego z organami nadzoru. Raport zawierał listę sześciu działań możliwych do podjęcia.

⁸¹ Por. s. 67-68 raportu *Energy Policies of IEA Countries: Poland 2016 Review* oraz pismo Dyrektora DE z dnia 4 kwietnia 2019 r. (znak: DE.II.091.9.2019).

⁸² Ang. Energy Saving Company lub Energy Service Company- to formuła realizacji działań służących oszczędności energii we współpracy z firmą, specjalizującą się w usługach energetycznych.

Ukierunkowane były one na dokonanie ekspertyz prawnych, wypracowanie podejścia organów państwa, wdrożenie ewentualnych zmian legislacyjnych oraz opracowanie podręczników, modelowych kontraktów i zestawień dobrych praktyk i standardów.

W okresie objętym kontrolą DFE analizował możliwość wsparcia formuły ESCO w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Jednym z elementów tej analizy było powyższe badanie ewaluacyjne. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DFE⁸³, ze względu na nierozstrzygnięte wątpliwości dotyczące tego mechanizmu oraz stan wdrażania programu operacyjnego, po konsultacjach z instytucjami wdrażającymi oraz potencjalnymi beneficjentami, wdrażanie tego instrumentu zostało wstrzymane. Jak wskazał Dyrektor DFE, ze względu na duży stopień skomplikowania nie zidentyfikowano możliwości dofinansowania, które umożliwiłyby zakończenie projektów w 2023 roku. Dodatkowym utrudnieniem był brak projektów do objęcia wsparciem w ramach POIiŚ w portfolio potencjalnych beneficjentów.

Z wyjaśnień Dyrektora DE⁸⁴ wynika, że powyższe badania nie przesądziły podejścia ME do zasadności wdrażania instrumentu ESCO jako instrumentu działań na rzecz efektywności energetycznej. DE nie przedstawił również NIK ewentualnych działań podjętych w celu eliminacji barier i ryzyk instrumentu ESCO.

(akta kontroli str. 1925-1953, 2729-2746)

Analiza przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej

ME monitoruje i raportuje Komisji Europejskiej postępy osiągane w realizacji krajowego celu z zakresie efektywności energetycznej na podstawie bazy danych dotyczących wydanych świadectw efektywności energetycznej⁸⁵. ME nie posiadało danych, które z przedsięwzięć wymienionych w szczegółowym wykazie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej zawartym w obwieszczeniu Ministra Energii i w jakim zakresie były realizowane w okresie objętym kontrolą i w jakiej liczebności. Proces wydawania świadectw efektywności energetycznej, będących potwierdzeniem planowanej do zaoszczędzenia ilości energii finalnej wynikającej z realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej był realizowany przez Prezesa URE.

Pozyskiwanie informacji w tym zakresie nie odbywało się w sposób systemowy. ME pozyskiwało wiedzę ze strony internetowej BIP URE⁸⁶ (zawierającej informacje o wydanych świadectwach) oraz w trybie roboczym (liczba złożonych wniosków, liczba wniosków odrzuconych etc.). Z wyjaśnień Dyrektora DE wynika⁸⁷, iż zakres zadań komórki organizacyjnej ministerstwa odpowiedzialnej za kwestie efektywności energetycznej nie pozwala na prowadzenie ciągłej analizy rodzajowej faktycznie realizowanych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

(akta kontroli str. 1925-1939, 1959-1966, 2485-2502, 2506-2514, 2729-2746)

Barьеры w stosowaniu ustawy ee

Zgodnie ze stanowiskiem DE⁸⁸, w okresie objętym kontrolą Minister Energii nie zidentyfikował barier w stosowaniu *ustawy ee*, nie wpłynęły też wnioski zawierające identyfikację przeszkód we wdrażaniu przewidzianych ustawą mechanizmów. Jedynie podmioty uczestniczące w ostatnim przetargu, ogłoszonym na podstawie przepisów *ustawy ee z 2011 r.*, sygnalizowały o opóźnieniach w wydawaniu świadectw efektywności energetycznej przez Prezesa URE.

⁸³ Pismo Dyrektora DFE z dnia 27 marca 2019 r. (znak: DFE.V.62221.4.2019).

⁸⁴ Pismo Dyrektora DE z dnia 30 kwietnia 2019 r. (znak: DE.II.091.14.2019).

⁸⁵ Pismo Dyrektora DE z dnia 14 lutego 2019 r. (znak: DE.II.091.3.2019).

⁸⁶ <https://bip.ure.gov.pl/bip/form/3.Efektynosc-Energetyczna.html>

⁸⁷ Pismo Dyrektora DE z dnia 30 kwietnia 2019 r. (znak: DE.II.091.14.2019).

⁸⁸ Pismo Dyrektora DE z dnia 14 lutego 2019 r. (znak: DE.II.091.3.2019).

Minister Energii nie podejmował działań związanych z sygnalizowanymi opóźnieniami. Z wyjaśnień Dyrektora DE wynika⁸⁹, że zgłoszenia od podmiotów wnioskujących o przyznanie świadectw efektywności energetycznej odnośnie opóźnień ze strony URE w ich wydawaniu przekazywane były do ME jedynie telefonicznie.

Ministerstwo Energii po wejściu w życie ustawy ee nie dokonywało analizy możliwości wdrożenia ustawy przez URE przy dotychczasowych zasobach kadrowych i organizacyjnych. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego ME⁹⁰, przedstawiciele URE zasygnalizowali Ministrowi Energii problemy we wdrażaniu ustawy podczas roboczych kontaktów, jakie miały miejsce w 2019 r. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE, ME nie sprawuje nadzoru nad działalnością Prezesa URE i nie może ingerować w sprawy organizacyjne tego urzędu.

We wnioskach z ekspertyzy przygotowanej na potrzeby KPD 2017 KAPE wskazała na potrzebę utworzenia bazy danych wraz z systemem ich obsługi umożliwiających monitorowanie realizacji krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej, obejmujących nie tylko działania instytucji rządowych, ale także stron zobowiązanych do uzyskania odpowiedniego poziomu oszczędności energii i podmiotów realizujących przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej potwierdzone uzyskanym i umorzonym świadectwem.

Prace w tym zakresie nie zostały dotychczas (według stanu na dzień 12 marca 2019 r.) podjęte. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁹¹, z uwagi na podjęte w Komisji Europejskiej w grudniu 2016 r. prace nad nowelizacją *dyrektywy 2012/27/UE* w ramach pakietu *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*, która wprowadziła zmiany w formie, zakresie i rodzaju przekazywanych do KE sprawozdań, DE nie podejmował prac wnioskowanych w ekspertyzie KAPE do czasu zakończenia uzgodnień w ramach pakietu, aby uniknąć ponoszenia zbędnych kosztów.

Dyrektor DE w wyjaśnieniach uznaje, że utworzenie bazy danych z zakresu informacji dotyczących wydanych i umorzonych świadectw efektywności energetycznej, planowanych i zrealizowanych przedsięwzięć przez podmioty zobowiązane oraz wielkości uzyskiwanych w tych działaniach oszczędności, mogłaby wspomóc pracę Prezesa URE.

(akta kontroli str. 1936-1937, 2708-2712)

Koszty w obszarze działań dotyczących efektywności energetycznej

ME nie dysponowało danymi w zakresie ponoszonych w latach 2014-2015 kosztów działalności dotyczących efektywności energetycznej albowiem księgi rachunkowe ME prowadzone są od 1 stycznia 2016 r.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego ME⁹² wynika, że dokonywane w księgach rachunkowych Ministerstwa Energii zapisy nie pozwalają na określenie w sposób jednoznaczny wszystkich wydatków obrazujących wysokość poniesionych nakładów na działalność ME w zakresie efektywności energetycznej.

Z dokonanych przez ME na potrzeby kontroli NIK szacunków kosztów działań resortu w zakresie dotyczącym efektywności energetycznej wynika, iż ze środków budżetu państwa wydatkowano: w 2016 r. – 595 tys. zł (opracowanie analizy na potrzeby KPD 2017, wynagrodzenia, delegacje krajowe i zagraniczne), w 2017 r. – 450 tys. (wynagrodzenia, delegacje krajowe i zagraniczne oraz obsługę spotkań i konferencji) oraz w 2018 r. – 370 tys. zł (wynagrodzenia, delegacje krajowe).

⁸⁹ Pismo Dyrektora DE z dnia 12 marca 2019 r. (znak: DE.II.091.6.2019).

⁹⁰ Pismo Dyrektora Generalnego ME z dnia 23 kwietnia 2019 r. (znak: BDG.III.091.1.2019).

⁹¹ Jw.

⁹² Pismo Dyrektora Generalnego ME z dnia 5 kwietnia 2019 r. (znak: BDG.III.091.1.2019).

ME odpowiadało również za zarządzanie i monitorowanie realizacji projektów dotyczących poprawy efektywności energetycznej w ramach działań Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. ME dla poszczególnych działań lub poddziałań POIiŚ pełniło rolę Instytucji pośredniczącej.⁹³

(akta kontroli str. 2566-2567, 3472-3481)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania służące ocenie funkcjonowania mechanizmów polityki państwa w zakresie efektywności energetycznej, w tym monitorowanie stosowania środków poprawy efektywności energetycznej, nie miały sformalizowanego i stałego charakteru. Ministerstwo, mimo że dysponowało zewnętrzną ekspertyzą wskazującą na bariery w stosowaniu mechanizmu służącemu realizacji przedsięwzięć w postaci wykorzystania podmiotów ESCO, nie rozstrzygnęło o zasadności bądź niezasadności jego rozwijania i podjęcia działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych barier. Ministerstwo nie analizowało, jakie rodzaje przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej są faktycznie realizowane przez zainteresowane jednostki. Jakkolwiek brak było wymogu prawnego w tym zakresie, to celowym byłoby prowadzenie takiej analizy dla potrzeb oceny skuteczności przyjętych w polityce państwa instrumentów i postępów podmiotów krajowych w dążeniu do uzyskania wysokiego poziomu efektywności energetycznej. Regularna ocena postępów w zakresie realizacji celów Unii na 2030 r. jest niezbędna i została przewidziana w przepisach prawa wspólnotowego⁹⁴.

OBSZAR

5. Przygotowanie ustawy ee i monitoring jej funkcjonowania

Opis stanu
faktycznego

W tekście *projektu ustawy ee* wniesionego przez Ministra Energii i przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 23 lutego 2016 r. zawarte zostały przepisy przejściowe przewidujące, że:

- a) świadectwa efektywności energetycznej wydane na podstawie *ustawy ee z 2011 r.* zachowują ważność (art. 53 projektowanej ustawy),
- b) przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, ale nie wcześniej niż przed dniem 1 stycznia 2014 r., dla których nie wydano świadectw efektywności energetycznej w rozumieniu *ustawy ee z 2011 r.*, mogą być zaliczone na poczet obowiązku uzyskania oszczędności energii (art. 55 projektowanej ustawy).

⁹³ Ministerstwo Energii wdrażało jako Instytucja pośrednicząca następujące działania lub poddziałania dotyczące lub mogą mieć znaczenie dla kwestii z zakresu efektywności energetycznej: Działanie 1.2 (*Promowanie efektywności energetycznej i korzystanie z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach*), Poddziałanie 1.3.1 (*Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach publicznych*), Poddziałanie 1.3.2. (*Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym*), Poddziałanie 1.3.3 (*Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE*), Poddziałanie 1.4.1. (*Wsparcie budowy inteligentnych sieci elektroenergetycznych o charakterze pilotażowym i demonstracyjnym*), Działanie 1.5 (*Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu*), Poddziałanie 1.6.1 (*Źródła wysokosprawnej kogeneracji*), Poddziałanie 1.6.2 (*Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji*), Poddziałanie 1.7.1 (*Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych w województwie śląskim*), Poddziałanie 1.7.2 (*Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu w województwie śląskim*), Poddziałanie 1.7.3 (*Promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w województwie śląskim*).

⁹⁴ W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylene rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. EU L 328 z 21.12.2018 r., s. 1).

W wyniku prac parlamentarnych w Komisji Energii i Skarbu Państwa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przyjęto rozwiązania zakładające (w wyniku zmiany numeracji odzwierciedlone w art. 55 i 57 *ustawy ee*), że:

- pierwsze z powyższych rozwiązań (lit. a) ograniczone będzie w czasie do dnia 30 czerwca 2019 r. (sprecyzowano przy tym, iż świadectwa te uwzględnia się w realizacji obowiązku uzyskania oszczędności energii do tego terminu),
- wartość świadectw efektywności energetycznej wydanych na podstawie *ustawy ee z 2011 r.* wyrażona w tonach oleju ekwiwalentnego (dla energii pierwotnej), odpowiada wartości świadectw efektywności energetycznej wydanych na podstawie uchwalanej ustawy (dla energii finalnej),
- drugie z powyższych rozwiązań (lit. b) również będzie ograniczone w czasie do dnia 30 czerwca 2019 r.,
- funkcjonować będzie rozwiązanie, w którym dla przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, ale nie wcześniej niż przed dniem 1 stycznia 2014 r., dla których nie wydano świadectw efektywności energetycznej w rozumieniu *ustawy ee z 2011 r.*, Prezes URE wydaje świadectwa efektywności energetycznej, na wniosek podmiotu, u którego zostało zrealizowane to przedsięwzięcie lub te przedsięwzięcia, albo podmiotu upoważnionego przez ten podmiot, złożony w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, przy czym świadectwa te Prezes URE umarza w całości lub części, na wniosek podmiotu zobowiązanego, do dnia 30 czerwca danego roku kalendarzowego, a świadectwa te uwzględnia się przy rozliczeniu wykonania obowiązku uzyskania oszczędności energii za rok kalendarzowy, w którym zostało ono wydane.

Z wyjaśnień Dyrektora DE⁹⁵ wynika, że ME nie przeprowadziło analiz skutków ograniczenia terminu ważności świadectw efektywności energetycznej, w tym możliwości wykonania przepisów przejściowych przez URE w terminie umożliwiającym wykorzystanie świadectw efektywności energetycznej przed dniem 30 czerwca 2019 r.⁹⁶

ME nie prowadziło prac analitycznych związanych z szacowaniem zainteresowania ostatnim przetargiem na podstawie *ustawy ee z 2011 r.*, ogłoszonym po przyjęciu *ustawy ee*, oraz szacowaniem skutków wzrostu zainteresowania tym przetargiem.

W wyjaśnieniach przedstawionych NIK w dniu 11 kwietnia 2019 r.⁹⁷ Dyrektor DE wskazał, że ME analizuje problem zgłaszany w licznych interpelacjach poselskich wskazujących na występowanie spadku cen praw majątkowych wynikających ze świadectw efektywności energetycznej, będących w obrocie na Towarowej Giełdzie Energii SA. Wskazano, że na bieżąco monitorowana jest ilość tych praw aktywnych

⁹⁵ Pismo Dyrektora DE z dnia 30 kwietnia 2019 r. (znak: DE.II.091.14.2019).

⁹⁶ Przedmiotem analizy Departamentu Energetyki ME (materiał tezewo-informacyjny zawarty w notatce Departamentu Energetyki ME dla Podsekretarza Stanu w ME z dnia 10 maja 2016 r. (znak: DE-II-41010-1/16) – do wykorzystania na posiedzeniu Komisji do spraw Energii i Skarbu Państwa Sejmu RP rozpatrującej projekt ustawy o efektywności energetycznej (druk nr 426)) była natomiast kwestia możliwości wprowadzenia rozwiązania umożliwiającego przyznawanie świadectw efektywności energetycznej za inwestycje już zakończone (dokładnie – zrealizowane po dniu 1 stycznia 2011 r.). Wynikało z nich, że rozwiązanie takie byłoby niezgodne z przepisami dyrektywy albowiem zgodnie z jej treścią cel w zakresie efektywności energetycznej, który ma być osiągnięty z 2020 r. jest co najmniej równoważny osiągnięciu przez podmioty zobowiązane nowych oszczędności każdego roku poczynwszy od dnia 1 stycznia 2014 r., a nie 1 stycznia 2011 r. Wskazano również, że przyznawanie pomocy inwestycyjnej za przedsięwzięcia, które już zostały zrealizowane byłoby niezgodne z wytycznymi Komisji Europejskiej w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020, w szczególności z wymogiem zapewnienia tzw. efektu zachęty, warunkującego uznanie pomocy na cele związane z energią, jako zgodnej z rynkiem wewnętrznym (Komisja uznaje, że pomoc nie stanowi zachęty dla beneficjenta w tych wszystkich przypadkach, w których prace nad projektem zostały rozpoczęte przed złożeniem przez beneficjenta wniosku o przyznanie pomocy do władz krajowych. W takich przypadkach, jeśli beneficjent rozpoczyna realizację projektu przed złożeniem wniosku o pomoc, żadnej pomocy przyznanej na taki projekt nie uważa się za zgodną z rynkiem wewnętrznym).

⁹⁷ Jw.

w systemie, umorzonych i zablokowanych do umorzenia, jak również że prowadzone są rozmowy z przedstawicielami podmiotów, zainteresowanych przedłużeniem terminów określonych w przepisach przejściowych ustawy ee oraz analizowane są wszystkie skutki ewentualnych zmian przyjętych w obowiązującej ustawie terminów.

W okresie od II poł. 2017 r. do I poł. kwietnia 2019 r. do ME wpłynęło ponad 56 interpelacji poselskich, oświadczeń senatorskich i innych pism (zapytania, interwencje, etc.), w sprawie sytuacji na towarowej giełdzie energii związanej ze świadectwami efektywności energetycznej, których termin uwzględnienia w realizacji ustawowego obowiązku tj. przedstawienia przez podmioty zobowiązane do umorzenia Prezesowi URE upływa z końcem 30 czerwca 2019 r. W okresie od grudnia 2018 r. do marca 2019 r. DE prowadził rozmowy z zainteresowanymi podmiotami i analizował wystąpienia parlamentarzystów.

Uwarunkowania dokonanej przez ME analizy zostały przedstawione NIK przez Dyrektora DE w wyjaśnieniach z dnia 30 kwietnia 2019 r.⁹⁸

Już po zakończeniu kontroli NIK, w dniu 7 czerwca 2019 r. do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁹⁹, który dotyczył przedłużenia do dnia 30 czerwca 2021 r. terminu obowiązywania świadectw efektywności energetycznej, których ważność upływała 30 czerwca 2019 r. W dniu 11 czerwca 2019 r. do Sejmu RP wpłynął inny projekt poselski dotyczący tej sprawy – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej¹⁰⁰. Propozycje dotyczące przedłużenia terminu obowiązywania świadectw efektywności energetycznej zostały uwzględnione w ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych¹⁰¹.

(akta kontroli str. 1844-1848, 2729-2746, 3373-3378)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

ME nie prowadziło analiz dotyczących skutków ograniczenia w czasie ważności świadectw efektywności energetycznej. Takiego rozwiązania nie przewidywał projekt ustawy ee przekazany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wdrożenie w Ministerstwie Energii rozwiązań organizacyjnych i regulacji wewnętrznych zapewniających opracowywanie i przedkładanie do prac w ramach rządowego procesu legislacyjnego projektów aktów normatywnych dokonujących wdrożenia przepisów prawa wspólnotowego przez Ministra Energii w terminach umożliwiających przedłożenie przez Radę Ministrów projektu ustawy Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu implementacji, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem

⁹⁸ Pismo Dyrektora DE z dnia 30 kwietnia 2019 r. (znak: DE.II.091.14.2019).

⁹⁹ Druk nr 3498.

¹⁰⁰ Druk nr 3549.

¹⁰¹ Dz. U. poz. 1210.

w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 6 listopada 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i
Prywatyzacji

/-/

Sławomir Grzelak