



KSI.430.4.2023

Nr ewid. 84/2023/P/22/042/KSI

Informacja o wynikach kontroli

**GOSPODAROWANIE ŚRODKAMI  
UZYSKANymi ZE SPRZEDAŻY UPRAWNIEŃ  
DO EMISJI  
W DRODZE AUKCJI W RAMACH UNIJNEGO  
SYSTEMU HANDLU UPRAWNIENIAMI  
DO EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH**

DEPARTAMENT  
ŚRODOWISKA

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska

Tomasz Gawęł  
*/podpisano elektronicznie/*

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś  
*/podpisano elektronicznie/*

Warszawa, lipiec 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## Spis treści

<b>Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Ocena ogólna,.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Synteza .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Wnioski .....</b>	<b>17</b>
<b>5. Ważniejsze wyniki kontroli.....</b>	<b>18</b>
5.1. Działania związane z gospodarowaniem środkami uzyskanymi ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach EU ETS, w tym monitorowanie i raportowanie danych	18
5.1.1. Bezpłatne uprawnienia EU ETS oraz sprzedaż aukcyjna uprawnień EU ETS.....	18
5.1.2. Podział dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS i ich wykorzystanie .....	27
5.1.3. Monitorowanie wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, raportowanie danych i informowanie.....	45
5.2. Działania w celu zapewnienia osiągnięcia przez Polskę poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UE	64
<b>6. Załączniki .....</b>	<b>74</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	74
6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek	77
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	79
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	86
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	89

## WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>BGK</b>	Bank Gospodarstwa Krajowego;
<b>BIP</b>	Biuletyn Informacji Publicznej
<b>decyzja nr 2009/406/WE</b>	decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, str. 136, ze zm.);
<b>derogacja</b>	odstępstwo od konieczności zakupu 100% uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przez przedsiębiorstwa energetyczne w okresie rozliczeniowym obejmującym lata 2013-2020;
<b>DSA</b>	Departament Strategii i Analiz w Ministerstwie Klimatu i Środowiska;
<b>dyrektywa 2003/87/WE</b>	dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61 /WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32, ze zm.);
<b>dyrektywa 2023/958</b>	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/958 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego (Dz. Urz. UE L 130 z 16.5.2023, str. 115);
<b>ECC</b>	European Commodity Clearing AG – Europejska Izba Rozliczeniowa z siedzibą w Lipsku;
<b>EEX</b>	European Energy Exchange AG – Europejska Giełda Energii (platforma aukcyjna) z siedzibą w Lipsku;
<b>ekwiwalent CO<sub>2</sub></b>	jednostka rozliczeniowa stosowana do konsolidacji emisji różnego rodzaju gazów cieplarnianych;
<b>ETO</b>	Europejski Trybunał Obrachunkowy;
<b>EU ETS</b>	European Union Emissions Trading System – system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w UE;
<b>FRPKE</b>	Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji;
<b>FTE</b>	Fundusz Transformacji Energetyki;
<b>Fundusz Modernizacyjny</b>	instrument finansowania modernizacji systemu energetycznego i poprawy efektywności energetycznej stworzony w ramach wsparcia realizacji celów polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej (UE) do roku 2030 w krajach UE, gdzie PKB per capita było niższe niż 60% średniej dla całej UE (względem roku 2013), – na mocy art. 10d dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE, w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz. Urz. UE L 76 z 19.03.2018, str. 3); instrument ten będzie działał w latach 2021-2030 i zasilony będzie środkami ze sprzedaży 2% ogólnej puli uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu handlu tymi uprawnieniami w UE;
<b>FWRC</b>	Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny;
<b>GPW</b>	Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.

<b>instalacja</b>	stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół takich urządzeń, w których jest prowadzone jedno lub więcej działań określonych w załączniku nr 1 do ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2023 r. poz. 589, ze zm.) oraz wszelkie inne czynności posiadające bezpośredni techniczny związek ze wskazanymi działaniami prowadzonymi w danym miejscu, które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość – art. 3 pkt 7 tej ustawy;
<b>IOŚ-PIB</b>	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie;
<b>KE</b>	Komisja Europejska;
<b>KOBiZE</b>	Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami;
<b>KPEiK</b>	Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030;
<b>KPI</b>	Krajowy Plan Inwestycyjny;
<b>Krajowa baza</b>	Krajowa baza o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji;
<b>KSE</b>	Komitet do Spraw Europejskich;
<b>Ministerstwo</b>	do 14 listopada 2019 r. Ministerstwo Środowiska, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu, od 7 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska;
<b>Minister</b>	do 14 listopada 2019 r. Minister Środowiska, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. Minister Klimatu, od 7 października 2020 r. Minister Klimatu i Środowiska;
<b>MRiT</b>	Ministerstwo Rozwoju i Technologii;
<b>MSR</b>	Market Stability Reserve – Rezerwa Stabilności Rynkowej;
<b>NFOŚiGW</b>	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
<b>non-ETS</b>	część krajowych emisji gazów cieplarnianych nieobjęta EU ETS, pochodząca: z sektora komunalno-bytowego z budynkami, małymi źródłami, gospodarstwami domowymi, usługami itp.; z transportu; z rolnictwa; z odpadów; z przemysłu spoza systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz z użytkowania produktów;
<b>okres rozliczeniowy</b>	okres rozliczeniowy w ramach EU ETS (II okres rozliczeniowy obejmował lata 2008-2012; III okres rozliczeniowy obejmował lata 2013-2020; IV okres rozliczeniowy obejmuje lata 2021-2030);
<b>OZE</b>	Odnawialne Źródła Energii;
<b>PEP2040</b>	Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.;
<b>prowadzący instalację</b>	osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, która posiada tytuł prawny do władania instalacją w celu jej eksploatacji – art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2023 r. poz. 589, ze zm.);
<b>Porozumienie paryskie</b>	Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu – sporządzonej w Nowym Jorku 19 maja 1992 r. – przyjęte w Paryżu w dniu 12 grudnia 2015 r. (Dz. U z 2017 r. poz. 36); stanowi plan działań mających ograniczyć globalne ocieplenie;
<b>program „Mój prąd”</b>	Program Priorytetowy „Mój prąd” realizowany przez NFOŚiGW (dla wniosków złożonych w latach 2019-2020 w ramach I i II naboru program przybrał nazwę Program Priorytetowy „Mój prąd Część 2) Program Mój prąd na lata 2019-2020”, zgodnie z postanowieniami uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/37/29/2021 z 13 września 2021 r.);

- Rachunek klimatyczny** wyodrębniony rachunek bankowy NFOŚiGW utworzony na podstawie ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2538, ze zm.) oraz ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę – Prawo ochrony środowiska, ustawę o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, ustawę o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (Dz. U. poz. 412);
- rozporządzenie aukcyjne** rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii (Dz. Urz. UE L 302 z 18.11.2010, str. 1, ze zm.); rozporządzenie to zostało zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1210/2011 z dnia 23 listopada 2011 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji przed 2013 r. (Dz. Urz. UE L 308 z 24.11.2011, str. 2); uchylone z dniem 21 grudnia 2023 r.;
- rozporządzenie nr 525/2013** rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylające decyzję nr 280/2004/WE (Dz. Urz. UE L 165 z 18.6.2013, str. 13, ze zm.); uchylone z dniem 24 grudnia 2018 r.;
- rozporządzenie nr 749/2014** rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 749/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie struktury, formatu, procesu przekazywania i przeglądu informacji zgłaszanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 203 z 11.7.2014, str. 23); uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r.;
- rozporządzenie nr 2017/2392** rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2392 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE w celu utrzymania obecnych ograniczeń zakresu zastosowania w odniesieniu do działań lotniczych i w celu przygotowania wdrożenia globalnego środka rynkowego po 2021 r. (Dz. Urz. UE L 350 z 29.12.2017, str. 7);
- rozporządzenie nr 2018/842** rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 156 z 19.6.2018, str. 26, ze zm.);
- rozporządzenie nr 2018/1999** rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 1, ze zm.);

<b>rozporządzenie nr 2020/1208</b>	rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/1208 z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie struktury, formatu, procedur przekazywania i przeglądu informacji zgłaszanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 oraz uchylenia rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 749/2014 (Dz. Urz. UE L 278 z 26.8.2020, str. 1, ze zm.);
<b>SOR</b>	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjęta w drodze uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M. P. poz. 260);
<b> sprawozdanie/ sprawozdania do KE</b>	sprawozdanie/ sprawozdania o wykorzystaniu środków pieniężnych uzyskanych z aukcji do emisji gazów cieplarnianych w ramach EU ETS, w danym roku kalendarzowym;
<b>STGNK</b>	Strategia Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie;
<b>ucieczka emisji</b>	zjawisko polegające na przenoszeniu produkcji powodującej emisję CO <sub>2</sub> z jednego kraju do drugiego – o niższych wymogach środowiskowych i łagodniejszej polityce klimatycznej, ang. „carbon leakage” (w kontekście EU ETS pojęcie „ucieczka emisji” rozumiane jest jako przeniesienie produkcji przez podmioty z sektorów energochłonnych poza UE, a także zmniejszanie wykorzystania istniejących mocy produkcyjnych, w celu obniżenia kosztów związanych z polityką klimatyczną UE);
<b>uprawnienie/ uprawnienia EU ETS</b>	uprawnienie/uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych w ramach EU ETS;
<b>uprawnienie EUA</b>	uprawnienie do emisji 1 tony ekwiwalentu CO <sub>2</sub> do powietrza dla instalacji w ramach EU ETS;
<b>uprawnienie EUAA</b>	uprawnienie do emisji 1 tony ekwiwalentu CO <sub>2</sub> do powietrza dla lotnictwa w ramach EU ETS;
<b>URE</b>	Urząd Regulacji Energetyki
<b>ushue</b>	ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2023 r. poz. 589, ze zm.);
<b>ushue z 2011 r.</b>	ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. Nr 122 poz. 695, ze zm.); uchylona z dniem 9 września 2015 r.;
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
<b>ustawa o systemie rekompensat</b>	ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1393, ze zm.);
<b>ustawa o szczególnych rozwiązaniach</b>	ustawa z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1772, ze zm.);
<b>usze</b>	ustawa z dnia 17 lipca 2009 o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2022 r. poz. 673, ze zm.);
<b>WFOŚiGW/wfośigw</b>	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej/ wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przyczyniło się do redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce i było prawidłowe?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy należycie realizowano zadania związane z gospodarowaniem środkami ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach EU ETS?
2. Czy zapewniono osiągnięcie przez Polskę poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UE?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
Ministerstwo Rozwoju i Technologii  
Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy  
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

## Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2013 r. do 12 czerwca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed tym okresem.

Polityka UE prowadzi do systematycznego obniżania emisji gazów cieplarnianych. W Polsce jest to trudne zagadnienie z powodu wysokiej emisyjności gospodarki wskutek m.in. dominującej roli węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej.

EU ETS został ustanowiony w 2005 r. w celu wspierania zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w sposób efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo. Podstawę prawną EU ETS stanowi dyrektywa 2003/87/WE, a sam system reguluje około 40% całkowitej emisji gazów cieplarnianych w UE i obejmuje m.in. około 10 000 elektrowni i zakładów produkcyjnych w UE.

Sprzedaż uprawnień EU ETS w drodze aukcji od 2013 r. była domyślną metodą dystrybucji tych uprawnień, przy czym w ramach EU ETS przewidziano możliwość przydziału bezpłatnych uprawnień, w tym w ramach derogacji dla energetyki, instalacjom wytwarzającym energię elektryczną najpóźniej 31 grudnia 2008 r. oraz instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, w przypadku których proces inwestycyjny rozpoczął się najpóźniej 31 grudnia 2008 r.

W EU ETS ograniczenie emisji gazów cieplarnianych jest osiągane poprzez zobowiązanie firm do posiadania uprawnień EU ETS dla każdej tony emitowanego ekwiwalentu CO<sub>2</sub> do powietrza. W ramach EU ETS pułap uprawnień darmowych oraz przeznaczonych do sprzedaży aukcyjnej jest sukcesywnie obniżany, tak by wielkość emisji gazów cieplarnianych stopniowo malała.

UE zobowiązała się do ograniczenia w latach 2013-2020 emisji gazów cieplarnianych o 21% w stosunku do poziomu emisji z 2005 r., w tym o 10% emisji non-ETS. Zgodnie z decyzją nr 2009/406/WE limity emisji non-ETS przyznane poszczególnym państwom członkowskim UE do 2020 r. mieściły się w przedziale od (-)20% do (+)20% w stosunku do wielkości emisji non-ETS w roku 2005. Polsce wyznaczono limit na poziomie (+)14%, co oznaczało możliwość wyższej emisji non-ETS nawet o 14% w stosunku do 2005 r.

W przypadku lat 2021-2030 emisja gazów cieplarnianych w całej UE miała początkowo być zredukowana o 40% w stosunku do 2005 r. Niemniej jednak cel ten został zaostrzony w czasie trwania kontroli NIK do poziomu (-)50%. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych objętych EU ETS o 62%, zaś emisji non-ETS o 30% w porównaniu do 2005 r. Polska została zobowiązana do redukcji emisji non-ETS o nie mniej niż 7% w stosunku do 2005 r. – zgodnie z rozporządzeniem nr 2018/842.

W okresie objętym kontrolą państwa członkowskie same określały sposób wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS, przy czym wszystkie dochody ze sprzedaży uprawnień EUAA powinny być przeznaczone na co najmniej jeden z celów określonych w art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE<sup>1</sup>, zaś przynajmniej 50% dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA, lub równowartość finansowa tych dochodów, powinny być wykorzystane na co najmniej jeden z celów określonych w art. 10 ust. 3 tej dyrektywy<sup>2</sup>.

Polska uzyskała w okresie objętym kontrolą dochód ze sprzedaży uprawnień EU ETS w wysokości 93 593 144,3 tys. zł., w tym 89,6% tej kwoty, tj. 83 869 389,9 tys. zł, uzyskano w latach 2019-2023 (do 30 maja).

<sup>1</sup> W brzmieniu do 5 czerwca 2023 r.

<sup>2</sup> W brzmieniu do 5 czerwca 2023 r.



## 2. OCENA OGÓLNA,

**Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień EU ETS było zgodne z przepisami, ale nie zapewniało w sposób wystarczający ochrony interesów budżetu państwa oraz możliwości powiązania poniesionych wydatków z redukcją emisji gazów cieplarnianych. Polska wypełniła wymogi UE w zakresie redukcji poziomu emisji non-ETS w latach 2013-2020, jednak zagrożone jest osiągnięcie celu w tym zakresie w latach 2021-2030.**

Gospodarowanie środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS w Polsce prowadzone było zgodnie z obowiązującymi przepisami, ale w sposób uniemożliwiający powiązanie wydatków ponoszonych z tego źródła finansowania z redukcją emisji gazów cieplarnianych. Z tego względu NIK odstępuje od oceny, czy gospodarowanie ww. środkami przyczyniło się do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Poziom emisji non-ETS w latach 2013-2020 nie przekroczył poziomu (+)14% w stosunku do poziomu emisji w 2005 r., co stanowiło wypełnienie wymogów UE. Jednak minister właściwy do spraw środowiska, a następnie minister właściwy do spraw klimatu – pomimo konieczności redukcji w latach 2021-2030 emisji non-ETS o 7% w stosunku do emisji w 2005 r. – nie podjął działań w celu opracowania polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych nieobjętych EU ETS do poziomu emisji, o którym mowa w SOR. Brak takich działań powoduje ryzyko nieosiągnięcia przez Polskę celu w postaci redukcji w latach 2021-2030 emisji non-ETS, szczególnie że poziom emisji non-ETS w 2020 r. był wyższy o 13,95% od emisji w 2005 r., a więc emisja gazów cieplarnianych pomiędzy 2020 r. a 2030 r. powinna zostać zredukowana aż o prawie 21%.

NIK ocenia negatywnie funkcjonujący w Polsce system gospodarowania dochodami ze sprzedaży uprawnień EU ETS w latach 2013-2023 (do 30 maja). Z uzyskanych w tym okresie dochodów w wysokości 93,6 mld zł na cele związane z redukcją emisji gazów cieplarnianych lub zarządzaniem tymi emisjami przeznaczono bezpośrednio mniej niż 1,3%. Ponadto w przypadku dochodów pozyskanych w latach 2019-2023 (do 30 maja) nie zapewniono niezbędnej ochrony interesów budżetu państwa w zakresie środków przekazywanych na rachunki funduszy pozabudżetowych w wysokości co najmniej 12,2 mld zł. Istotny wpływ na ww. ocenę miał brak wdrożenia mechanizmów planowania i kontroli zakresu i sposobu wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS w okresie objętym kontrolą.

Funkcjonujący w latach 2013-2023 (do 30 maja) system gospodarowania dochodami ze sprzedaży uprawnień EU ETS w Polsce został zorganizowany w sposób uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie faktycznego wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS w przypadku niemal 90% uzyskanych środków. Przyczyną tego było przede wszystkim przekazanie ponad 60% uzyskanych dochodów do budżetu państwa, w którym obowiązywała zasada jedności budżetowej – bez koncepcji wykorzystania tych środków. Ponadto prawie 25% ww. dochodów zostało przekazane do funduszy pozabudżetowych, niezobowiązanych do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej operacji gospodarczych finansowanych ze środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS i rozliczania poziomu wykorzystania otrzymanych środków w danym roku budżetowym, zgodnie z ich przeznaczeniem.

Dystrybucja środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS była – co do zasady – realizowana przez ministra właściwego do spraw środowiska, a następnie ministra właściwego do spraw klimatu zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyłączeniem dochodów ze sprzedaży 42 390 uprawnień EUA nieprzypisanych instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, w przypadku których proces inwestycyjny został rozpoczęty najpóźniej 31 grudnia 2008 r. Dochody

ze sprzedaży uprawnień EU ETS w latach 2019-2023 (do 30 maja) były przekazane w wysokości 33,1 mld zł (35,38% łącznych dochodów) na wypłatę dodatków lub rekompensat podmiotom gospodarczym i osobom fizycznym w związku z wysokimi cenami energii i jej nośników, a więc na cele niezwiązane z redukcją emisji gazów cieplarnianych. Przy czym kwota środków transferowanych w danym roku budżetowym na rachunki FRPKE, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz FWRC była wyższa niż rzeczywiste zapotrzebowanie tych funduszy na finansowanie celów, na które minister przekazał im środki. Skutkiem tego było przekazanie 12,2 mld zł do końca 2022 r., oraz 2,7 mld zł do końca maja 2023 r. powyżej rzeczywistych potrzeb, bez możliwości domagania się ich zwrotu na rachunek budżetu państwa.

NIK podtrzymuje stanowisko wyrażone w informacji o wynikach kontroli P/15/021 „Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego”<sup>3</sup>, że skoro celem EU ETS jest zmniejszenie wielkości emisji gazów cieplarnianych, to środki uzyskane w wyniku sprzedaży uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na aukcji powinny zostać w większym stopniu przeznaczone na wsparcie podmiotów, które podejmują wysiłki związane z modernizacją prowadzonych instalacji, celem zwiększenia ich wydajności przy jednoczesnym zmniejszeniu wielkości emisji. Jednak minister właściwy do spraw środowiska, a następnie minister właściwy do spraw klimatu, nie podjął w okresie objętym kontrolą działań w celu wdrożenia mechanizmów ustalania sposobu i zakresu wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS uzyskanych przez Polskę w III okresie rozliczeniowym na wsparcie zadań mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, w tym m.in. na wsparcie zadań koniecznych do minimalizacji zapotrzebowania na płatne uprawnienia EU ETS przez podmioty zobowiązane do zakupu tych uprawnień w ramach EU ETS – pomimo występowania w tym okresie deficytu bezpłatnych uprawnień EUA na poziomie kilku miliardów złotych rocznie. Jednocześnie w odniesieniu do IV okresu rozliczeniowego, wskutek działań Ministra, wprowadzone zostały regulacje prawne w zakresie przeznaczenia dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na wypłaty dodatków i rekompensat w związku z wysokimi cenami nośników energii, tj. na działania niezwiązane z redukcją emisji gazów cieplarnianych, mimo że deficyt uprawnień bezpłatnych dla instalacji stacjonarnych w 2021 r. wyniósł ponad 10 mld zł, a oszacowany deficyt dla 2022 r. mógł wynieść nawet 30 mld zł.

Otrzymywane przez NFOŚiGW od 2019 r. środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS z III i IV okresu rozliczeniowego zostały wydatkowane zgodnie z wymogami usze, m.in. na wypłatę dofinansowania osobom fizycznym w ramach programu „Mój prąd” – co bezpośrednio przyczyniało się do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Jednak NFOŚiGW na ten cel otrzymał jedynie 1,16 mld zł, tj. 1,24% łącznych dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Wysokość środków przekazanych NFOŚiGW na ww. cel została przez Ministra zaniżona o co najmniej 890,0 tys. zł, w związku z naruszeniem wymogu określonego w art. 27 ust. 3 ushue.

Minister właściwy do spraw gospodarki – jako dysponent FRPKE – prawidłowo gospodarował środkami tego funduszu, udzielając wsparcia na rzecz przedsiębiorców prowadzących działalność w energochłonnych sektorach i podsektorach objętych pomocą, przy czym FRPKE otrzymał – zgodnie z obowiązującymi przepisami – środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS w kwocie znacznie przekraczającej

<sup>3</sup> Nr ewid. 164/2016/P/15/021/KGP.

rzeczywiste potrzeby tego funduszu w latach budżetowych 2019-2022. Jednak jego działania podejmowane w celu zapewnienia osiągnięcia przez Polskę poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych, wymaganych w UE, nie były w pełni skuteczne. Do dnia zakończenia kontroli w MRiT<sup>4</sup> nie została opracowana ostateczna wersja projektu STNGK, a opóźnienie w przekazaniu KE tego dokumentu wynosiło ponad 3 lata i wynikało z nierzetelnego planowania prac nad jego projektem. Brak zatwierdzonej STNGK i nieprzekazanie jej do KE spowodowało wszczęcie procedury postępowania formalnego wobec Polski, zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. NIK za nierzetelne uznała niezrealizowanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki postanowień SOR w zakresie przygotowania i wdrożenia w życie w 2019 r. strategii transformacji do gospodarki niskoemisyjnej, jako jednego z kluczowych projektów wskazanych w tym dokumencie.

Sprawozdania z wykorzystania w latach 2013-2021 dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS – przekazywane corocznie do KE przez ministra właściwego do spraw środowiska, a następnie przez ministra właściwego do spraw klimatu – nie stanowiły źródła informacji o faktycznym wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS z tego okresu, bowiem sprawozdania te zawierały – co do zasady – dane o wykorzystaniu równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS bez wyróżnienia zadań finansowanych z ww. dochodów. Ponadto sprawozdania te sporządzane były w sposób uniemożliwiający kontrolę zgodności zawartych w nich danych o wykorzystaniu tych środków z danymi źródłowymi. Mimo że Minister posiadał rzetelne dane o poziomie dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS to w zdecydowanej większości sprawozdań stwierdzono nierzetelne dane zarówno w zakresie danych o uzyskiwanych dochodach, jak i o deklarowanych przez Ministra wydatkowanych kwotach. Ponadto od 2015 r. żadne sprawozdanie do KE nie zostało przedłożone do akceptacji Radzie Ministrów, co było niezgodne z art. 50 ust. 2 ustawy.

NIK ocenia pozytywnie działalność IOŚ-PIB w zakresie: zapewnienia sprzedaży uprawnień EU ETS przyznanych Polsce w II okresie rozliczeniowym; prowadzenia Krajowej bazy; sporządzania sprawozdań i raportów o poziomach emisji gazów cieplarnianych; wykonywania zadań w ramach sprawowania funkcji prowadzącego aukcje, wskazanych przez ministra właściwego do spraw środowiska, a następnie ministra właściwego do spraw klimatu, na potrzeby sprzedaży uprawnień EU ETS przyznanych Polsce w III i IV okresie rozliczeniowym.

---

<sup>4</sup> 24 stycznia 2023 r.

### 3. SYNTEZA

<p><b>Niezapewnienie przez Ministra pełnej transpozycji dyrektywy 2003/87/WE do krajowego porządku prawnego</b></p>	<p>Przygotowany w Ministerstwie w latach 2018-2019 projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw dopuszczał możliwość rozliczania wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA poprzez stosowanie równowartości finansowej tych dochodów, co było niezgodne z art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE i stworzyło ryzyko nieprawidłowej implementacji tej dyrektywy w tym zakresie. Ponadto projekt ten nie uwzględniał zmiany art. 50 ust. 1 ushue poprzez dodanie ust. 6a, o którym mowa w art. 49 ushue, czego skutkiem była niespójność z art. 17 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 525/2013 i art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999 – w związku z częścią 3 załącznika VIII do tego rozporządzenia.</p>
<p><b>Zapewnienie przez Ministra sprzedaży uprawnień EU ETS w latach 2013-2023</b></p>	<p>Minister nie zapewnił pełnej transpozycji wymagań art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE do krajowego porządku prawnego, czego skutkiem był brak możliwości ustalenia, w jakiej wysokości wydatkowano w okresie objętym kontrolą dochody ze sprzedaży uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b-c dyrektywy 2003/87/WE.</p>
<p><b>Posiadanie przez Ministra rzetelnych danych o sprzedaży uprawnień EU ETS oraz o poziomie emisji gazów cieplarnianych</b></p>	<p>Minister zapewnił sprzedaż w drodze aukcji uprawnień EU ETS z II, III oraz IV okresu rozliczeniowego oraz dystrybucję środków uzyskanych z tej sprzedaży zgodnie z wymogami ushue, z wyłączeniem 42 390 uprawnień EUA, o których mowa w art. 27 ust. 3 ushue.</p>
<p><b>Wypełnienie wymogu w zakresie osiągniętego poziomu emisji non-ETS w okresie 2013-2020</b></p>	<p>Minister posiadał rzetelne dane o liczbie sprzedanych uprawnień EU ETS, tj. uprawnień EUA i uprawnień EUAA, oraz o uzyskanych z tego tytułu dochodach. Dysponował także rzetelnymi danymi o poziomach: emisji gazów cieplarnianych objętych EU ETS oraz emisji non-ETS. [str. 21–23, 28]</p>
<p><b>Brak działań na potrzeby opracowania polityki redukcji emisji non-ETS</b></p>	<p>Poziom emisji non-ETS w latach 2013-2020 nie przekroczył poziomu (+)14% w stosunku do poziomu emisji w 2005 r., co stanowiło wypełnienie wymogu z art. 3 decyzji nr 2009/406/WE. [str. 66–68]</p>
<p><b>Nierzetelne działania ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie opracowania istotnych dokumentów krajowych dla transformacji do gospodarki niskoemisyjnej</b></p>	<p>Pomimo konieczności redukcji w latach 2021-2030 emisji non-ETS o 7% w stosunku do emisji w 2005 r., w Ministerstwie – do 5 czerwca 2023 r. – nie podjęto działań w celu opracowania polityki redukcji emisji non-ETS, o której mowa w SOR. Brak takich działań powoduje ryzyko nieosiągnięcia przez Polskę celu w postaci redukcji w latach 2021-2030 emisji non-ETS, szczególnie, że poziom emisji non-ETS w 2020 r. był wyższy o 13,95% od emisji w 2005 r., a więc emisja gazów cieplarnianych pomiędzy 2020 r. a 2030 r. powinna zostać zredukowana aż o prawie 21%. [str. 68–69]</p>
	<p>W MRiT nie ukończono – do czasu zakończenia kontroli w tej jednostce<sup>5</sup> – procesu opracowania projektu długoterminowej strategii niskoemisyjnej, mimo że projekt ten, stosownie do przepisów rozporządzenia nr 2018/1999, miał być przedłożony KE do 1 stycznia 2020 r. Konieczność opracowania takiego dokumentu wynikała również z zapisów SOR. Zdaniem NIK opracowanie ostatecznej wersji STGNK powinno było nastąpić najpóźniej po przyjęciu w lutym 2021 r. PEP2040. Kwestie aktualizacji scenariuszy dochodzenia do gospodarki niskoemisyjnej w STGNK mogłyby nastąpić już po przyjęciu zmian w powyższych dokumentach rządowych, na których opiera się ta strategia. [str. 69–72]</p>

<sup>5</sup> 24 stycznia 2023 r.

<p><b>Brak mechanizmów ustalania sposobu i zakresu wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS uzyskiwanych przez Polskę w III i IV okresie rozliczeniowym</b></p>	<p>Minister nie podjął działań w celu wdrożenia mechanizmów ustalania sposobu i zakresu wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS uzyskiwanych przez Polskę w III okresie rozliczeniowym na wsparcie zadań mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, w tym m.in. na wsparcie zadań koniecznych do minimalizacji zapotrzebowania na płatne uprawnienia EU ETS przez podmioty zobowiązane do zakupu tych uprawnień w ramach EU ETS, pomimo występowania w tym okresie deficytu bezpłatnych uprawnień EUA na poziomie kilku miliardów złotych rocznie. Jednocześnie w odniesieniu do IV okresu rozliczeniowego – wskutek działań Ministra – zostały wprowadzone regulacje prawne w zakresie przeznaczenia dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na wypłaty dodatków i rekompensat w związku z wysokimi cenami nośników energii, tj. na działania niezwiązane z redukcją emisji gazów cieplarnianych, mimo że deficyt uprawnień bezpłatnych dla instalacji stacjonarnych w 2021 r. wyniósł ponad 10 mld zł, a oszacowany deficyt dla 2022 r. mógł wynieść nawet 30 mld zł. [str. 31–34]</p>
<p><b>Nieposiadanie przez Ministra danych o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych do FWRC, FRPKE i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19</b></p>	<p>Minister nie posiadał danych o sposobie wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych do FWRC, FRPKE oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W latach 2019-2022 na rachunki ww. funduszy pozabudżetowych przekazano łącznie 30,4 mld zł, z czego tylko w 2022 r. – 23,0 mld zł. Przy czym kwota środków transferowanych w danym roku budżetowym na rachunki FRPKE, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz FWRC była wyższa niż rzeczywiste zapotrzebowanie tych funduszy na finansowanie celów, na które Minister przekazał im środki. Skutkiem tego było przekazanie do końca 2022 r. – 12,2 mld zł, oraz 2,7 mld zł do 30 maja 2023 r., powyżej rzeczywistych potrzeb, bez możliwości domagania się ich zwrotu na rachunek budżetu państwa. [str. 31–43]</p>
<p><b>Brak mechanizmów zabezpieczających interes budżetu państwa w zakresie zwrotu do budżetu państwa środków niewykorzystanych przez fundusze pozabudżetowe</b></p>	<p>Minister nie podjął działań w celu zabezpieczenia interesu budżetu państwa i wprowadzenia do porządku prawnego wymogu zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych do funduszy pozabudżetowych oraz warunkowości transferów ww. środków na rachunki tych funduszy w zależności od osiąganego przez nie poziomu finansowania zadań środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Prowadziło to do sytuacji, w której na rachunkach ww. funduszy pozostawały niewykorzystane środki, a Minister wniosowała w 2022 r. do Ministra Finansów o przekazanie NFOŚiGW bezpłatnie skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 4,0 mld zł na finansowanie zadań związanych z poprawą jakości powietrza. Przyjęcie takiego rozwiązania zwiększyło w 2022 r. o 53,4 mln zł koszty budżetu państwa na obsługę długu, w sytuacji gdy na rachunek FRPKE, zgodnie z obowiązującymi przepisami, przekazano w 2022 r. ponad 4,5 mld zł, mimo że środki te nie były niezbędne do zapewnienia finansowania wypłat kosztów pośrednich w 2022 r., a pożytki z gospodarowania wolnymi środkami przypadały funduszowi pozabudżetowemu a nie budżetowi państwa. [str. 45–47]</p>
<p><b>Nieprzedkładanie do akceptacji Radzie Ministrów sprawozdań do KE za lata 2015-2021</b></p>	<p>Minister corocznie przekazywał sprawozdania o wykorzystaniu środków pieniężnych uzyskanych z aukcji uprawnień EU ETS w danym roku kalendarzowym do KE, jednakże sprawozdania za lata 2015-2021 nie były przedkładane do akceptacji Radzie Ministrów, co było niezgodne z art. 50 ust. 2 ushue. [str. 47–48]</p>
<p><b>Sprawozdania do KE nie stanowią źródła informacji o faktycznym wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS</b></p>	<p>Sprawozdania do KE nie stanowiły źródła informacji o rzeczywistym wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS, bowiem wykazywane w nich środki były przeznaczone na cele lub polityki, o których mowa w art. 49 ust. 6 i 7 ushue, stanowiące równowartość finansową dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Było to zgodne z art. 50 ust. 1 ushue, w związku z art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE. Nie bez znaczenia jest jednak, że środki wykazywane w sprawozdaniach do KE jako równowartość finansowa ww. dochodów, stanowiły wydatki nie tylko budżetu państwa, ale także wydatki ze środków własnych NFOŚiGW, wfośigw, a także podmiotów gospodarczych. Takie postępowanie było uprawnione w świetle obowiązujących przepisów prawa,</p>

jednak uniemożliwiało ocenę faktycznego sposobu gospodarowania środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

**Brak możliwości weryfikacji zgodności danych zamieszczonych w sprawozdaniach do KE z danymi źródłowymi o wykorzystaniu równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS oraz nierzetelne dane w sprawozdaniach do KE**

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

- Nierzetelne sporządzanie ww. sprawozdań pod względem zgodności danych o uzyskiwanych dochodach ze sprzedaży uprawnień EU ETS wyrażonych w euro, co było skutkiem kilkukrotnego przeliczania wartości tych dochodów z euro na PLN i ponownie na euro po różnych kursach, w sytuacji uzyskiwania ich wprost w euro. W ocenie NIK takie postępowanie było niecelowe, gdyż skutkowało m.in. zaniżeniem w jednym ze sprawozdań do KE wykazywanych dochodów nawet o 57 099,7 tys. euro.
- Brak zgodności danych podawanych przez Ministra w tabeli nr 1, dotyczącej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, oraz w tabeli nr 2, dotyczącej wykorzystywania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, stanowiących integralną część sprawozdań do KE – w zakresie danych o środkach wykorzystanych w roku sprawozdawczym – co było działaniem nierzetelnym.
- Niezamieszczanie rzetelnych danych o dochodach uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EUAA, a jednocześnie niepodawanie – co do zasady – danych o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EUAA, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999 i art. 17 ust. 1 lit. b i c oraz ust. 2 rozporządzenia nr 525/2013. Zgodnie z tymi przepisami należało w sprawozdaniach do KE przekazywać informacje o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA.
- Niewykazanie w przypadku sprawozdań do KE za lata 2020-2021 prawidłowej kwoty środków stanowiących równowartość finansową co najmniej połowy dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele określone w art. 49 ust. 6 i 7 ushue, co było niezgodne z art. 50 ust. 1 ushue.
- Podawanie w sprawozdaniach do KE danych wyłącznie na potrzeby wykazania wykorzystania 50% równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele określone w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE – w związku z przyjętą w Ministerstwie praktyką – co było niezgodne z art. 17 ust. 1 lit. b i c rozporządzenia nr 525/2013 oraz z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999, w związku częścią 3 załącznika VIII do tego rozporządzenia.
- Brak zgodności danych prezentowanych w 5 z 9 sprawozdań przekazanych do KE z danymi przedstawionymi KSE w ramach uzgodnień, co było działaniem nierzetelnym. [str. 49–56]

**Brak działań Ministra na potrzeby dodania w art. 50 ust. 3 ushue odwołania do art. 49 ust. 6a tej ustawy**

Minister nie podjął działań w celu zmiany treści art. 50 ust. 3 ushue poprzez dodanie w tym przepisie odwołania do art. 49 ust. 6a ushue, co skutkowało brakiem uregulowania w art. 50 ust. 3 ushue kwestii podejmowania działań przez Radę Ministrów w przypadku braku spełnienia warunku wykorzystania wszystkich dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA na cele wskazane w art. 49 ust. 6a ushue. [str. 29–31]

**Nieprowadzenie w Ministerstwie kontroli i audytów wewnętrznych w zakresie działań związanych z gospodarowaniem środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień EU ETS**

W okresie objętym kontrolą NIK nie przeprowadzono w Ministerstwie żadnej kontroli wewnętrznej ani audytu w zakresie działań związanych z gospodarowaniem środkami uzyskanymi ze sprzedaży przez Polskę uprawnień EU ETS, w tym monitorowaniem i raportowaniem danych, co było działaniem nierzetelnym. Na potrzebę przeprowadzenia kontroli lub audytu w ww. zakresie wskazuje liczba i waga nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli NIK. [str. 62–63]

<p><b>Udzielanie ogólnych i nieprecyzyjnych informacji o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS bez podawania faktycznego ich wykorzystania</b></p>	<p>W Ministerstwie udzielano ogólnych i nieprecyzyjnych informacji o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS bez podawania faktycznego ich wykorzystania w przypadku zbadanych 2 wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz 5 interpelacji poselskich. W sporządzonych dokumentach – pomimo żądań – nie podano danych o faktycznym wykorzystaniu ww. środków, a jedynie wskazano dane m.in. o wykorzystaniu środków stanowiących równowartość finansową dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele m.in. związane z adaptacją do zmian klimatu, redukcją emisji, czy transformacji energetycznej (w tym rozwojem pozyskiwania energii z OZE). [str. 61–62]</p>
<p><b>Prawidłowe gospodarowanie środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS przez ministra właściwego do spraw gospodarki</b></p>	<p>Minister właściwy do spraw gospodarki wypłacił przedsiębiorcom za lata 2019-2021 rekompensaty z FRPKE łącznie na ponad 1,94 mld zł. Rekompensaty uzyskało 25 podmiotów w 2020 r. (za 2019 r.), 70 podmiotów w 2021 r. (za 2020 r.) i 92 podmioty w 2022 r. (za 2021 r.). Środki pomocy publicznej dla poszczególnych przedsiębiorców ustalane były na podstawie decyzji prezesa URE, wydawanych na wniosek uprawnionych podmiotów. W poszczególnych latach dysponent FRPKE terminowo wypłacił przyznane środki na podstawie otrzymanego z URE wykazu przedsiębiorców. Celem wsparcia było utrzymanie na terenie UE działalności gospodarczej przemysłu energochłonnego i poziomu konkurencyjności na rynkach globalnych, a tym samym ograniczenie ryzyka ucieczki emisji (tzw. „carbon leakage”). [str. 37–38]</p>
<p><b>Prawidłowe i rzetelne postępowanie NFOŚiGW ze środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS</b></p>	<p>NFOŚiGW prawidłowo i rzetelnie przekazał w 2013 r. na rachunek bankowy dochodów Ministra środki otrzymane przez NFOŚiGW ze sprzedaży na 2 aukcjach w kwietniu 2013 r. uprawnień EU ETS z II okresu rozliczeniowego. [str. 43–44]</p>
<p><b>Rzetelne działania NFOŚiGW w zakresie opracowania corocznych zestawień danych na potrzeby sporządzenia przez Ministra sprawozdania do KE</b></p>	<p>NFOŚiGW zgodnie z wymaganiami określonymi przez Ministra przekazywał corocznie zestawienia danych na potrzeby sporządzenia przez Ministra sprawozdania za rok poprzedni o wykorzystaniu dochodów uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji lub ich równowartości – o którym mowa w art. 17 ust 1 lit. b rozporządzenia nr 525/2013, a następnie w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999. Zestawienia te zawierały informacje o wydatkowaniu na cele wskazane przez Ministra środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS otrzymanych na podstawie art. 49 ust. 2a pkt 1 oraz art. 49 ust. 2b ushue oraz środków własnych NFOŚiGW uzyskiwanych z innych źródeł. [str. 57–61]</p>
<p><b>Przewlekłe procedowanie w NFOŚiGW wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach programu „Mój prąd”</b></p>	<p>W NFOŚiGW ustalano i monitorowano ryzyka istotne dla realizacji programu „Mój prąd”, w tym ryzyko opóźnień w obsłudze wniosków o dofinansowanie, czego przyczynami były m.in. duża liczba złożonych wniosków, obsługiwane wniosków na początku wdrażania programu wyłącznie w formie papierowej, sytuacja pandemiczna w Polsce oraz duża liczba błędnych wniosków i braki kadrowe. Długotrwałe procedowanie w zakresie obsługi wniosków w ramach programu „Mój prąd” zidentyfikowane było i ocenione m.in. w 2020 r. w ramach badania prowadzonego przez audytora wewnętrznego NFOŚiGW oraz przez NIK po kontroli P/22/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.”. W NFOŚiGW podejmowano szereg działań w celu skrócenia czasu obsługi wniosków, nie mniej jednak działania te nie były w pełni skuteczne, bowiem w okresie objętym kontrolą dofinansowanie ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS wypłacane było beneficjentom nawet do 6 miesięcy od dnia złożenia przez beneficjenta prawidłowego wniosku, a w przypadku konieczności uzupełnienia wniosku do 10 miesięcy. [str. 44]</p>
<p><b>Nie w pełni funkcjonalny system informatyczny, wdrożony w NFOŚiGW</b></p>	<p>System informatyczny wykorzystywany w NFOŚiGW do obsługi ww. wniosków nie zapewnił wyeliminowania gromadzenia błędnych danych o procedowanych wnioskach, m.in. wskutek oczywistych omyłek pisarskich, oraz dysponowania przez właściwe komórki organizacyjne NFOŚiGW rzetelnymi danymi z systemu finansowo-księgowego o rzeczywistym poziomie wydatkowania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS w ramach programu „Mój prąd”. [str. 44]</p>

**Prawidłowa realizacja zadań przez IOŚ-PIB**

KOBiZE będący ośrodkiem w strukturze IOŚ-PIB w sposób należyty prowadził Krajową bazę będącą elementem Krajowego systemu bilansowania i prognozowania emisji. KOBiZE prawidłowo i rzetelnie gromadził i przetwarzał m.in. informacje o wielkościach emisji gazów cieplarnianych i innych substancji wprowadzanych do powietrza przez podmioty korzystające ze środowiska. Także prawidłowo wykonywał w okresie objętym kontrolą zadania związane: z obliczaniem liczby uprawnień do emisji przydzielonych instalacjom; z prowadzeniem bazy danych, zawierającej informacje o instalacjach i operatorach statków powietrznych, niezbędne do opracowania wymaganych prawem wykazów i informacji; z weryfikacją wniosków o przydział uprawnień do emisji; z obliczaniem wstępnej, a następnie ostatecznej rocznej liczby uprawnień do emisji.

IOŚ-PIB rzetelnie i terminowo sporządzał sprawozdania i raporty o poziomach emisji gazów cieplarnianych i terminowo przekazywał je Ministrowi. W sposób prawidłowy zapewnił, w kwietniu 2013 r., sprzedaż uprawnień EU ETS przyznanych Polsce w II okresie rozliczeniowym na 2 aukcjach prowadzonych przez GPW. [str. 63–65]

IOŚ-PIB nie rozporządzał środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień EU ETS, bowiem środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS przyznanych Polsce w II okresie rozliczeniowym zostały przekazane przez kupującego uprawnienia na rachunek bankowy NFOŚiGW, a w przypadku aukcji uprawnień EU ETS przyznanych w III i IV okresie rozliczeniowym środki ze sprzedaży przekazywane były bezpośrednio przez ECC na rachunek Skarbu Państwa, którego dysponentem był Minister.

W III i IV okresie rozliczeniowym IOŚ-PIB prawidłowo wypełniał funkcję prowadzącego aukcję w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia aukcyjnego. Funkcja ta, ze względu na rozwiązania organizacyjno-techniczne przyjęte w Ministerstwie, ograniczona była wyłącznie do czynności technicznych takich jak m.in.: przesłanie do EEX formularzy na potrzeby rejestracji IOŚ-PIB jako prowadzącego aukcje; weryfikacja rzetelności danych o liczbie sprzedanych uprawnień i uzyskanych dochodach ze sprzedaży, wykazywanych na fakturach wystawianych przez ECC. Zadania związane z uzgodnieniem i podpisaniem umów z EEX, a także z uzgodnieniem z KE oraz z EEX kalendarza aukcji na dany rok, realizowane były przez Ministerstwo. [str. 21–22]



## 4. WNIOSKI

---

W związku z wynikami kontroli – w celu poprawy procesu gospodarowania środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS, w tym zapewnienia należytej ochrony interesu budżetu państwa – Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych, wnioskuje o zapewnienie:

**Prezes Rady  
Ministrów**

- 1) opracowania i wdrożenia mechanizmów zapewniających wykorzystanie środków z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS na wsparcie zadań przyczyniających się do redukcji emisji gazów cieplarnianych;
- 2) opracowania i wdrożenia mechanizmów planowania i kontroli wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, w tym monitorowania poziomu ich wykorzystania w trakcie i po zakończeniu danego roku budżetowego;
- 3) niezwłocznego podjęcia działań legislacyjnych w celu wprowadzenia w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wymogu dla podmiotów otrzymujących środki z dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS okresowego rozliczania, po zakończeniu danego roku budżetowego, wykorzystania tych środków na cele zgodne z ich przeznaczeniem, oraz zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych środków;
- 4) niezwłocznego opracowania polityk i strategii dotyczących transformacji do gospodarki niskoemisyjnej oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych przez właściwych członków Rady Ministrów.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. DZIAŁANIA ZWIĄZANE Z GOSPODAROWANIEM ŚRODKAMI UZYSKANymi ZE SPRZEDAŻY PRZEZ POLSKĘ UPRAWNIEN DO EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH W RAMACH EU ETS, W TYM MONITOROWANIE I RAPORTOWANIE DANYCH

Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień EU ETS było prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, ale w sposób niezapewniający ochrony interesów budżetu państwa oraz uniemożliwiający powiązanie 87,97% uzyskiwanych dochodów z ich rzeczywistym wykorzystaniem. Ponadto tylko 1,3% uzyskanych dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przeznaczono bezpośrednio na cele przyczyniające się do redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce lub zarządzaniu tymi emisjami i jednoznacznie identyfikowalne.

#### 5.1.1. BEZPŁATNE UPRAWNIENIA EU ETS ORAZ SPRZEDAŻ AUKCYJNA UPRAWNIEN EU ETS

##### Platformy aukcyjne

Od 1 stycznia 2013 r. do 12 czerwca 2023 r. sprzedaż uprawnień EU ETS przyznanych Polsce w II, III i IV okresie rozliczeniowym realizowano za pośrednictwem 2 platform aukcyjnych, tj. GPW (2 i 23 kwietnia 2013 r. – aukcje uprawnień EU ETS przyznanych Polsce w II okresie rozliczeniowym) oraz EEX (aukcje uprawnień EU ETS przyznanych Polsce w III i IV okresie rozliczeniowym).

##### Sprzedaż aukcyjna uprawnień EU ETS z II okresu rozliczeniowego

Minister prawidłowo zapewnił sprzedaż w 2013 r. uprawnień z II okresu rozliczeniowego w drodze aukcji. W celu sprzedaży uprawnień EU ETS, przyznanych Polsce w II okresie rozliczeniowym Rada Ministrów uchwałą nr 26/2013 z 1 marca 2013 r. – na podstawie art. 30 ustawy z 2011 r. – wyraziła zgodę na przeprowadzenie aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w art. 29 tej ustawy.

Na potrzeby przedmiotowych aukcji IOŚ-PIB m.in.:

- przeprowadził zamówienie publiczne, którego przedmiotem było wykonanie usługi internetowej platformy aukcyjnej dla zbycia uprawnień EU ETS;
- zawarł 2 marca 2013 r. umowę z wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego dostawcą usługi internetowej na wykonanie usługi internetowej platformy aukcyjnej, tj. z GPW;
- opracował regulamin aukcji, który następnie został 8 marca 2013 r. zatwierdzony przez Ministra;
- umieszczał ogłoszenia o aukcjach oraz zaproszenia do składania ofert na stronie internetowej IOŚ-PIB.

GPW, na podstawie umowy z IOŚ-PIB, przeprowadziła 2 i 23 kwietnia 2013 r. aukcje uprawnień EUA przyznanych Polsce w II okresie rozliczeniowym. Rozliczenie pieniężne ww. aukcji odbyło się zgodnie z zasadami określonymi w art. 37 ust. 3, 4 i 5 ustawy z 2011 r. oraz w punktach 36-41 ww. regulaminu aukcji, opracowanego zgodnie z art. 31 ust. 4 tej ustawy.

Na pierwszej z rund aukcyjnych, która odbyła się 2 kwietnia 2013 r., sprzedano 191 798 uprawnień EUA, uzyskując łącznie 3 625,0 tys. zł. Zwycięzca aukcji – PGE S.A. – przelała środki pieniężne (stanowiące cenę zakupu) na konto podmiotu rozliczającego, czyli na konto NFOŚiGW. Następnie środki te powiększone o odsetki (łącznie 3 625,3 tys. zł) zostały przekazane przez NFOŚiGW na konto w Narodowym Banku Polskim, którego dysponentem było Ministerstwo.

**Sprzedaż aukcyjna  
uprawnień EU ETS  
z III i IV okresu  
rozliczeniowego**

Z kolei w ramach drugiej rundy aukcji, która odbyła się 23 kwietnia 2013 r. sprzedano 18 619 uprawnień EUA, uzyskując cenę zakupu w wysokości 216,9 tys. zł. Zwycięzcą aukcji była ponownie PGE S.A., która przeleża środki (stanowiące cenę zakupu) na konto NFOŚiGW. Następnie środki te – powiększone o odsetki – zostały przekazane przez NFOŚiGW na konto w Narodowym Banku Polskim, którego dysponentem było Ministerstwo.

W sumie na konto NFOŚiGW z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji przekazano 3 841,9 tys. zł, a na konto Ministerstwa – 3 842,3 tys. zł.

Od 1 stycznia 2013 r. do 5 czerwca 2023 r., zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE, sprzedaż w drodze aukcji uprawnień do emisji ogólnych z tego okresu rozliczeniowego była podstawową metodą rozdziału tych uprawnień. Wszystkie uprawnienia nieprzyznawane na podstawie art. 10a i 10c tej dyrektywy, jako bezpłatne<sup>6</sup>, powinny być sprzedawane przez państwa członkowskie na aukcjach.

Od 1 stycznia 2013 r. do 5 czerwca 2023 r., w myśl art. 3d ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE odsetek przydziałów uprawnień do emisji lotniczych, rozdzielany w drodze sprzedaży aukcyjnej, wynosił 15%.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie wyznaczona była komórka organizacyjna właściwa do realizacji zadań na potrzeby zapewnienia funkcjonowania EU ETS w Polsce. W trakcie kontroli był to DSA.

Pismem z 8 sierpnia 2013 r.<sup>7</sup> podsekretarz stanu w Ministerstwie poinformowała dyrektora generalnego DG Climate Action KE, że na podstawie art. 22 ust. 7 rozporządzenia aukcyjnego Polska – decyzją Rady Ministrów – wyznaczyła IOŚ-PIB (KOBiZE) na prowadzącego aukcje uprawnień EU ETS z III okresu rozliczeniowego.

Zgodnie z art. 49 ust. 4 ustawy KOBiZE pełnił funkcję prowadzącego aukcję w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia aukcyjnego na potrzeby sprzedaży uprawnień wydawanych od 1 stycznia 2013 r., tj. III i IV okresu rozliczeniowego.

Zgodnie z art. 23 rozporządzenia aukcyjnego prowadzący aukcje:

- sprzedaje na aukcji wolumen uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji przez każde państwo członkowskie wyznaczające go;
- otrzymuje wpływy z aukcji należne każdemu wyznaczającemu go państwu członkowskiemu;
- wypłaca wpływy z aukcji należne każdemu wyznaczającemu go państwu członkowskiemu.

14 sierpnia 2013 r. IOŚ-PIB przekazał EEX formularz aplikacyjny mający na celu dopuszczenie i rozpoznanie KOBiZE jako prowadzącego aukcje przez EEX/ECC. Akceptacja i zatwierdzenie KOBiZE jako prowadzącego aukcję nastąpiło 30 sierpnia 2013 r., co zostało formalnie potwierdzone w pismach EEX i ECC.

Pierwszą umowę z EEX na potrzeby zapewnienia możliwości sprzedaży przez Polskę uprawnień EU ETS w drodze aukcji Minister zawarł 13 sierpnia 2013 r., jako podmiot reprezentujący Skarb Państwa, a umowa weszła w życie 20 sierpnia 2013 r. Następne 2 umowy zostały zawarte, odpowiednio, 20 lutego 2017 r. oraz 28 czerwca 2021 r. Przedmiotem ww. umów było prowadzenie przez EEX aukcji uprawnień do emisji oraz wykonywanie usług rozliczeniowych przez izbę rozliczeniową EEC.

<sup>6</sup> I nieumieszczone w MSR lub anulowane zgodnie z art. 12 ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE.

<sup>7</sup> Znak: DOPek-771-1/31486/13/PR.

**Sporządzanie w Ministerstwie umów z EEX wyłącznie w języku angielskim stanowiło naruszenie art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim.**

W Ministerstwie nie zapewniono sporządzenia w języku polskim umów z EEX, a tylko w języku angielskim, co było niezgodne z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim<sup>8</sup>.

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

W myśl art. 7 ust. 3 ww. ustawy przepisy ustawy o języku polskim stosuje się do dokumentów i informacji, których obowiązek sporządzenia lub podania wynika z odrębnych przepisów. W przypadku przedmiotowych umów obowiązek ich zawarcia wynikał z art. 22 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1031/2010, zgodnie z którym w przypadku państw członkowskich nieuczestniczących we wspólnych działaniach określonych w art. 26 ust. 1 tego rozporządzenia prowadzący aukcje jest wyznaczany przez wyznaczające państwo członkowskie w celu zawarcia i wdrożenia niezbędnych uzgodnień z platformami aukcyjnymi wyznaczonymi na mocy art. 26 ust. 1, jak również z połączonym z nimi systemem rozliczeniowym i systemem rozrachunkowym, aby umożliwić prowadzącemu aukcje sprzedawanie na aukcji uprawnień w imieniu wyznaczającego państwa członkowskiego na wspomnianych platformach aukcyjnych.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie obowiązywało 7 umów<sup>9</sup> na świadczenie usług na wykonywanie tłumaczeń ustnych i/lub pisemnych.

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że umowy były każdorazowo sporządzane i zawierane w języku angielskim ze względu na fakt, że w tym języku prowadzone były negocjacje zapisów tych umów, a dodatkowo treść umowy musiała zostać zaaprobowana przez KE pod kątem zgodności z umową zawieraną pomiędzy KE a EEX. Według niego wprowadzenie języka polskiego do negocjacji znacząco skomplikowałoby i wydłużyłoby proces i mogłoby prowadzić do niespójności zapisów pomiędzy dwoma wersjami językowymi (co spotykane jest np. w prawie europejskim pomiędzy różnymi wersjami językowymi tego samego aktu prawnego) i rozbieżności interpretacyjnych. Ponadto wyjaśnił m.in., że proces negocjacji umowy za każdym razem był procesem długotrwałym, a jednocześnie prowadzonym pod dużą presją czasu z uwagi na fakt, że brak umowy uniemożliwił aukcyjną sprzedaż uprawnień do emisji, co powodowało brak wpływów do budżetu państwa. Tłumaczenie umowy powodowałoby nieuzasadnione koszty, nie przynosząc żadnych wymiernych, praktycznych korzyści.

Dyrektor generalny Ministerstwa wyjaśniła, że wymagania w zakresie znajomości języka angielskiego były zróżnicowane w zależności od komórki organizacyjnej. W przypadku stanowisk w DSA właściwych m.in. w sprawach EU ETS znajomość języka angielskiego była wymagana od kandydatów podczas naborów do pracy, przy czym nie wymagano przedłożenia certyfikatu znajomości na etapie rekrutacji, a deklarowana umiejętność posługiwania się językiem angielskim sprawdzana była podczas tego procesu. Jednocześnie wskazała ona, że znajomość języka umożliwiającego pracę z dokumentami

<sup>8</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 672, ze zm.

<sup>9</sup> Umowy: nr BDG/1/2013 z 3 stycznia 2013 r.; nr BDG-II/61/2014 z 1 lipca 2014 r.; nr BDG-WL/26/2016 z 28 czerwca 2016 r.; nr BDG-wl/51/2017 z 22 maja 2017 r.; nr BDG-wl/151/2017 z 14 listopada 2017 r.; nr BDG-wl/57/2019 z 30 sierpnia 2019 r.; nr BDG-wl/85/2020 z 12 listopada 2020 r.

**Zadania KOBiZE na potrzeby sprzedaży uprawnień EU ETS**

anglojęzycznymi nie była wymagana od pracowników Biura Finansowego, ponieważ pracownicy ci nie pracowali na dokumentach anglojęzycznych. Z kolei część pracowników Biura Kontroli i Audytu posiadała certyfikaty potwierdzające znajomość języka angielskiego.

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

Zakres zadań realizowanych przez KOBiZE, jako prowadzącego aukcję, określono w załączniku do umowy pn. „Agreements”.

KOBiZE zobowiązany był do wskazania konta do otrzymywania przychodów z aukcji i przekazał dane zgodnie z wytycznymi Ministra. W związku z faktem, że Minister podjął decyzję o przekazywaniu dochodów z aukcji na konto TARGET2 w Narodowym Banku Polskim, którego był dysponentem, to informacje o koncie zostały uzupełnione o osoby do tego upoważnione z ramienia Narodowego Banku Polskiego oraz Ministerstwa.

W związku z umowami zawartymi przez Ministra z EEX, i z obsługującą ją ECC, dyrektor IOŚ-PIB wydał 3 zarządzenia regulujące zasady postępowania IOŚ-PIB przy obsłudze ww. umów, tj.:

- nr 33/2013 z 28 listopada 2013 r. w sprawie przetwarzania i ochrony informacji oraz dokumentów związanych z realizacją umowy pomiędzy Polską a EEX, dotyczących aukcji uprawnień do emisji (instrukcja określała sposób i tryb postępowania z dokumentami dotyczącymi aukcji uprawnień do emisji na tymczasowej platformie aukcyjnej prowadzonej za pośrednictwem EEX);
- nr 5/2016 z 7 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia zmian w „Instrukcji przetwarzania i ochrony informacji oraz dokumentów związanych z realizacją umowy pomiędzy Polską a EEX, dotyczących aukcji uprawnień do emisji”;
- nr 19/2020 z 9 września 2020 r. – „Instrukcja postępowania z dokumentami związanymi z realizacją umowy z dnia 20.02.2017 r. pomiędzy Polską a giełdą EEX, dotyczącej aukcji uprawnień do emisji, oraz pozostałymi dokumentami związanymi z aukcją uprawnień do emisji”.

KOBiZE jako prowadzący aukcje nie realizował pełnego katalogu zadań, o których mowa w art. 23 rozporządzenia aukcyjnego, tj. nie otrzymywał i nie wypłacał wpływów z aukcji, ani nie zawierał umów z EEX, o których mowa w art. 22 ust. 3 ww. rozporządzenia, gdyż wymienione zadania wykonywał minister reprezentujący Skarb Państwa oraz wykonujący prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do uprawnień do emisji sprzedawanych w drodze aukcji, na podstawie art. 49 ust. 5 ush. IOŚ-PIB nie był też odpowiedzialny za wykonywanie zadań na potrzeby uzgodnienia i zarządzania kalendarzami aukcyjnymi oraz ustalania wielkości wolumenu uprawnień EU ETS sprzedawanego przez Polskę w drodze aukcji.

Wiedzę o środkach uzyskiwanych ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji KOBiZE czerpał z faktur otrzymywanych w związku ze sprzedażą uprawnień EU ETS, które były następnie przekazywane do Ministerstwa w celu ich weryfikacji.

W latach 2013-2023 osobą upoważnioną do kontaktu na potrzeby uzgodnień<sup>10</sup> z EEX i KE kalendarza aukcyjnego był pracownik Ministerstwa sprawujący w trakcie kontroli funkcję zastępcy dyrektora DSA, wspierany przez naczelnika Wydziału ds. Zarządzania Emisjami Gazów Ciepłarnianych w DSA.

<sup>10</sup> Uzgodnienia dotyczyły przede wszystkim technicznych aspektów związanych z przeprowadzaniem aukcji uprawnień do emisji, m.in. terminu aukcji (dzień tygodnia), weryfikacji przypisania odpowiedniej liczby uprawnień do poszczególnych aukcji.

**Bezproblemowa  
realizacja umów  
z EEX**

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

Od momentu zawarcia pierwszej umowy z EEX nie identyfikowano w Ministerstwie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zarządzaniu procesem aukcyjnym przez EEX. Nie odnotowano problemów związanych z przebiegiem aukcji, czy też z płatnościami. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono w Ministerstwie czynności sprawdzających wykonanie ww. umów.

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

Uprawnienia EU ETS przeznaczone do sprzedaży na ww. aukcjach zapisywane były na unijnym rachunku aukcyjnym prowadzonym przez Centralnego Administratora, tj. EEX. KOBiZE nie administrował ww. rachunkiem i nie miał do niego dostępu. EEX, działając na polecenie KE, przenosiła przed aukcją uprawnienia do emisji na odpowiedni rachunek aukcyjny do celów dostawy (prowadzony dla odpowiedniej izby rozliczeniowej). Po rozliczeniu aukcji uprawnienia do emisji trafiały na rachunki zwycięskich oferentów utrzymywane w rejestrze KE. Przeniesienia uprawnień dokonywała ECC, która pełniła rolę tzw. centralnego kontrahenta, czyli podmiotu pośredniczącego przy tej transakcji.

**Dochody ze  
sprzedaży uprawnień  
EU ETS**

Środki uzyskane ze sprzedaży uprawnień EU ETS z II, III oraz IV okresu rozliczeniowego przekazywane były na rachunek dochodów Ministerstwa. Łączne dochody ze sprzedaży ww. uprawnień od 1 stycznia 2013 r. do 30 maja 2023 r. wyniosły 93 593,1 mln zł<sup>11</sup>. Z tego:

- Z tytułu sprzedaży uprawnień z II okresu rozliczeniowego na rachunek dochodów Ministerstwa wpłynęło łącznie 3,8 mln zł<sup>12</sup>, w tym odsetki, co stanowiło 0,004% łącznych dochodów wyrażonych w walucie krajowej, uzyskanych w latach 2013-2023 (do 30 maja).
- Z tytułu sprzedaży uprawnień EUA z III i IV okresu rozliczeniowego na rachunek dochodów Ministerstwa wpłynęło łącznie 93 476,6 mln zł, co stanowiło 99,876% łącznych dochodów wyrażonych w walucie krajowej. Pierwsza aukcja na EEX uprawnień EUA przyznanych Polsce przez KE została przeprowadzona 16 września 2013 r. Od 16 września 2013 r. do 30 maja 2023 r. sprzedano na EEX, na 199 aukcjach<sup>13</sup>, 700 006,0 tys. uprawnień EUA za 20 901,6 mln euro<sup>14</sup>. Najwyższe dochody na rachunek dochodów Ministerstwa wpłynęły w 2021 r. oraz w 2022 r. na poziomie, odpowiednio, 25,3 mld zł oraz 23,0 mld zł.

<sup>11</sup> Z tego: w 2013 r. – 1 016 732,3 tys. zł; w 2014 r. – 323 016,3 tys. zł; w 2015 r. – 547 928,1 tys. zł; w 2016 r. – 587 737,7 tys. zł; w 2017 r. – 2 123 868,1 tys. zł; w 2018 r. – 5 124 472,0 tys. zł; w 2019 r. – 10 842 346,0 tys. zł; w 2020 r. – 13 902 984,5 tys. zł; w 2021 r. – 25 287 413,5 tys. zł; w 2022 r. – 23 053 927,2 tys. zł; w 2023 r. (do 30 maja) – 10 782 718,6 tys. zł.

<sup>12</sup> Środki przekazane przez NFOŚiGW zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy z 2011 r., uchylonej 9 września 2015 r.

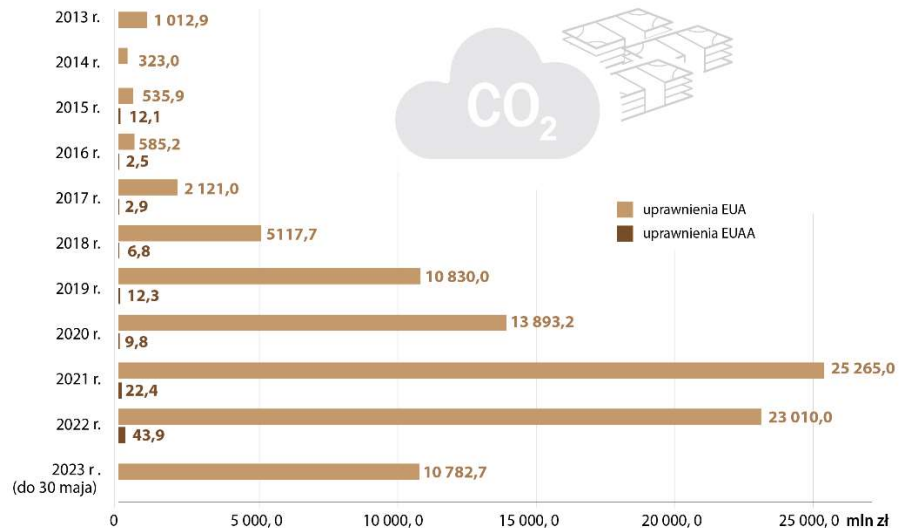
<sup>13</sup> Z tego: w 2013 r. – 14 aukcji; w 2014 r. – 3 aukcje; w 2015 r. – 6 aukcji; w 2016 r. – 7 aukcji; w 2017 r. – 19 aukcji; w 2018 r. – 23 aukcje; w 2019 r. – 24 aukcje; w 2020 r. – 24 aukcje; w 2021 r. – 46 aukcji; w 2022 r. – 23 aukcje; w 2023 r. (do 30 maja) – 10 aukcji.

<sup>14</sup> Z tego: w 2013 r. – 51 249,5 tys. uprawnień EUA za 244 021,7 tys. euro, tj. 1 012 890,0 tys. zł; w 2014 r. – 13 335,0 tys. uprawnień EUA za 78 009,8 tys. euro, tj. 323 016,3 tys. zł; w 2015 r. – 17 125,5 tys. uprawnień EUA za 129 841,2 tys. euro, tj. 535 866,6 tys. zł; w 2016 r. – 25 563,5 tys. uprawnień EUA za 135 565,9 tys. euro, tj. 585 230,3 tys. zł; w 2017 r. – 85 877,0 tys. uprawnień EUA za 505 306,7 tys. euro, tj. 2 120 999,4 tys. zł; w 2018 r. – 78 030,0 tys. uprawnień EUA za 1 209 978,2 tys. euro, tj. 5 117 679,9 tys. zł; w 2019 r. – 103 861,0 tys. uprawnień EUA za 2 545 940,8 tys. euro, tj. 10 830 046,4 tys. zł; w 2020 r. – 130 104,0 tys. uprawnień EUA za 3 155 444,6 tys. euro, tj. 13 893 157,7 tys. zł; w 2021 r. – 105 184,5 tys. uprawnień EUA za 5 588 638,0 tys. euro, tj. 25 264 993,8 tys. zł; w 2022 r. – 62 916,0 tys. uprawnień EUA za 4 966 441,7 tys. euro, tj. 23 009 980,3 tys. zł; w 2023 r. – 26 760,0 tys. uprawnień EUA za 2 342 383,1 tys. euro, tj. 10 782 718,6 tys. zł.

- Z tytułu sprzedaży uprawnień EUAA z III i IV okresu rozliczeniowego na rachunek Ministerstwa wpłynęło łącznie 112,7 mln zł, co stanowiło 0,120% łącznych dochodów wyrażonych w walucie krajowej. Pierwsza aukcja uprawnień lotniczych na EEX odbyła się 25 marca 2015 r. Do 30 maja 2023 r. sprzedano na 8 aukcjach<sup>15</sup> 1 202,0 tys. uprawnień EUAA za 25,4 mln euro<sup>16</sup>.

## Infografika nr 1

Wysokość dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS w latach 2013–2023 (do 30 maja)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

### Zmiany cen uprawnień EU ETS

Średnia cena 1 uprawnienia EU ETS sprzedanego przez Polskę na EEX od 16 września 2013 r. do 30 maja 2023 r. wyniosła 34,87 euro<sup>17</sup>, przy czym w latach 2013-2017 cena ta mieściła się w przedziale od 4,76 euro do 5,94 euro. Ale już w 2018 r. średnia cena za 1 uprawnienie EU ETS wzrosła o 262,5%, porównując rok do roku. W latach 2018-2023 (do 30 maja) obserwowany był stały duży wzrost średniej ceny za 1 uprawnienie EU ETS. I tak: w 2018 r. – 15,60 euro; w 2019 r. – 24,64 euro; w 2020 r. – 24,10 euro; w 2021 r. – 53,87 euro; w 2022 r. – 80,04 euro; w 2023 r. (do 30 maja) – 87,53 euro.

Zmiany cen miały bezpośredni wpływ na wzrost dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, ale jednocześnie podmioty obowiązane do rozliczenia emisji gazów cieplarnianych w ramach EU ETS ponosiły coraz wyższe koszty tej emisji.

W sprawie wzrostu cen uprawnień EU ETS zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że: „[...] EU ETS jest zaprojektowany jako system rynkowy, w którym stosuje się mechanizmy giełdowe podczas, gdy rynek ten tak naprawdę rządzi się innymi prawami. W uproszczeniu, różnica w porównaniu do innych rynków polega na tym, że na klasycznym rynku giełdowym wszyscy interesariusze mają

<sup>15</sup> W latach 2015-2022 aukcje odbywały się raz w roku. W 2023 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w MKiŚ aukcja nie była przeprowadzona. Zgodnie z harmonogramem aukcji uprawnień EU ETS na 2023 r., zamieszczonym na stronie <https://www.eex.com/en/markets/trading-resources/calendar> (daty dostępu: 23 marca 2023 r. oraz 12 czerwca 2023 r.) 1 aukcja 169 500 uprawnień EUAA została zaplanowana dla Polski na 13 grudnia 2023 r.

<sup>16</sup> Z tego: w 2015 r. – 433,5 tys. uprawnień EUAA za 2 982,5 tys. euro, tj. 12 061,5 tys. zł; w 2016 r. – 120,0 tys. uprawnień EUAA za 576,0 tys. euro, tj. 2 507,3 tys. zł; w 2017 r. – 95,0 tys. uprawnień EUAA za 687,8 tys. euro, tj. 2 868,8 tys. zł; w 2018 r. – 112,0 tys. uprawnień EUAA za 1 591,5 tys. euro, tj. 6 792,1 tys. zł; w 2019 r. – 112,5 tys. uprawnień EUAA za 2 885,6 tys. euro, tj. 12 299,7 tys. zł; w 2020 r. – 105,5 tys. uprawnień EUAA za 2 188,1 tys. euro, tj. 9 826,8 tys. zł; w 2021 r. – 114,0 tys. uprawnień EUAA za 4 962,4 tys. euro, tj. 22 419,7 tys. zł; w 2022 r. – 109,5 tys. uprawnień EUAA za 9 553,9 tys. euro, tj. 43 946,9 tys. zł.

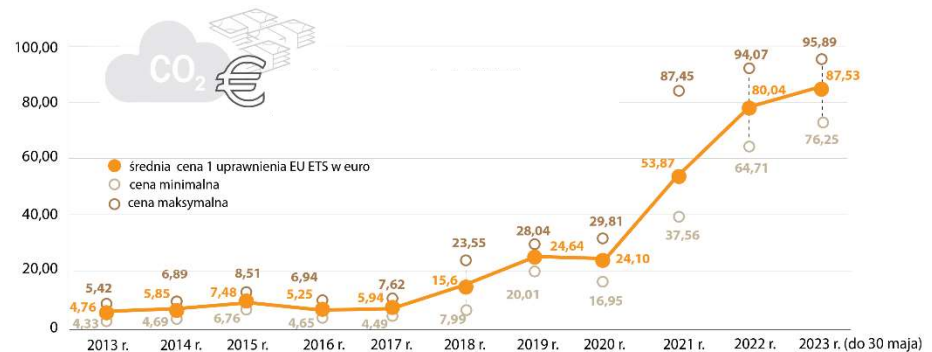
<sup>17</sup> W 2023 r. (do 30 maja) maksymalna cena sprzedaży wyniosła 95,89 euro za 1 uprawnienie EU ETS, zaś minimalna cena sprzedaży wyniosła 4,33 euro za 1 uprawnienie EU ETS.

ten sam cel: kupić tanio instrument finansowy, sprzedać drogo i na tym zarobić, przy czym nikt nie jest zmuszony żeby kupić instrument, czy też go sprzedać. Natomiast na rynku uprawnień wygląda to inaczej, ponieważ istnieje grupa podmiotów (prowadzących instalacje), która ma obowiązek ten instrument (tj. uprawnienia do emisji) zakupić (aby rozliczyć się z emisji w EU ETS). Z kolei inwestorzy giełdowi takiego obowiązku nie mają, natomiast kupują uprawnienia w jednym celu – aby zarobić [...]”.

Jako czynniki, które mogły przyczynić się do wzrostu cen uprawnień do emisji zastępca dyrektora DSA wymienił m.in.: wycofanie z rynku 900 mln uprawnień EU ETS w ramach tzw. „backloadingu” w latach 2014-2016; wprowadzenie MSR (ustalono w 2015 r., a sama rezerwa zaczęła działać od 2019 r.); zjawisko spekulacji na rynku instrumentem finansowym podlegającym reżimowi MIFID2 (od 2018 r.); ogłoszenie celu neutralności klimatycznej na 2050 r. (2019 r.); ożywienie gospodarcze po pandemii COVID-19 skutkujące wzrostem emisji (2020-2021), ogłoszenie pakietu Fit for 55 w lipcu 2021 r.; większe wykorzystanie w UE węgla do produkcji energii po ataku Rosji na Ukrainę w 2022 r.

#### Infografika nr 2

Cena jednego uprawnienia EU ETS na giełdzie EEX w latach 2013–2023 (do 30 maja)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

#### Bezpłatne uprawnienia EU ETS

W latach 2013-2022<sup>18</sup> instalacjom i operatorom statków powietrznych administrowanych przez Polskę KE przydzieliła łącznie 923 286 113 bezpłatnych uprawnień EUA oraz uprawnień EUAA. I tak:

- instalacjom przydzielono 515 286 066 uprawnień EUA<sup>19</sup> o których mowa w art. 10a dyrektywy 2003/87/WE, oraz 404 647 137 uprawnień EUA<sup>20</sup>, o których mowa w art. 10c dyrektywy 2003/87/WE, tj. instalacjom, które wytwarzały w Polsce energię elektryczną najpóźniej 31 grudnia 2008 r. oraz instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, dla których proces inwestycyjny został rozpoczęty najpóźniej 31 grudnia 2008 r.;
- operatorom statków powietrznych przydzielono 2 401 934 uprawnień EUAA<sup>21</sup>, o których mowa w art. 3e dyrektywy 2003/87/WE, oraz 950 976 uprawnień EUAA<sup>22</sup>, o których mowa w art. 3f dyrektywy 2003/87/WE.

<sup>18</sup> Dane na 18 listopada 2022 r.

<sup>19</sup> Z tego łącznie na: 2013 r. – 65 222 268 uprawnień EUA; 2014 r. – 61 047 811 uprawnień EUA; 2015 r. – 57 211 061 uprawnień EUA; 2016 r. – 53 951 138 uprawnień EUA; 2017 r. – 51 588 526 uprawnień EUA; 2018 r. – 48 739 956 uprawnień EUA; 2019 r. – 46 664 520 uprawnień EUA; 2020 r. – 44 665 183 uprawnień EUA; 2021 r. – 43 141 523 uprawnień EUA; 2022 r. – 43 054 080 uprawnień EUA.

<sup>20</sup> Z tego w: 2013 r. – 77 816 762 uprawnień EUA; 2014 r. – 72 258 416 uprawnień EUA; 2015 r. – 66 700 077 uprawnień EUA; 2016 r. – 60 030 069 uprawnień EUA; 2017 r. – 52 248 393 uprawnień EUA; 2018 r. – 43 355 052 uprawnień EUA; 2019 r. – 32 238 368 uprawnień EUA.

<sup>21</sup> Z tego w: latach 2013 – 2016 po 230 772 uprawnień EUAA; latach 2017 – 2019 po 230 761 uprawnień EUAA; 2020 r. – 234 143 uprawnień EUAA; 2021 r. – 279 352 uprawnień EUAA; 2022 r. – 273 068 uprawnień EUAA.

<sup>22</sup> Z tego w: 2017 r. – 237 744 uprawnień EUAA; 2018 r. – 237 744 uprawnień EUAA; 2019 r. – 237 744 uprawnień EUAA; 2020 r. – 237 744 uprawnień EUAA.



Uzyskanie bezpłatnych uprawnień do emisji przez prowadzących instalacje i operatorów statków powietrznych, wytwarzających energię elektryczną, uwarunkowane było koniecznością realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w KPI. W tym celu wytwórcy energii przedstawiali sprawozdania rzeczowo-finansowe dokumentujące poniesione koszty inwestycyjne na realizację zadań ujętych w KPI, za które otrzymywali ekwiwalent w postaci uprawnień do emisji. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ushue podmiot realizujący zadanie inwestycyjne ujęte w KPI, w terminie do 30 września każdego roku, zobowiązany był przedkładać KOBiZE sprawozdanie rzeczowo-finansowe z realizacji zadania inwestycyjnego za okres sprawozdawczy. Do 30 listopada każdego roku KOBiZE zobowiązany był przekazać Ministrowi m.in. zweryfikowane ww. sprawozdania oraz sprawdzone zbiorcze zestawienia, o których mowa w art. 34 ust. 10 ushue.

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

Prowadzącym instalacje i operatorom statków powietrznych KOBiZE wydał na ich rachunki, na lata 2013-2022<sup>23</sup>, łącznie 772 782 541 darmowych uprawnień EU ETS, z tego:

- Dla instalacji wydano 505 014 696 uprawnień EUA<sup>24</sup>, o których mowa w art. 10a dyrektywy 2003/87/WE, oraz 264 639 545 uprawnień EUA<sup>25</sup>, o których mowa w art. 10c dyrektywy 2003/87/W. W ramach derogacji dla instalacji wytwarzających energię elektryczną, eksploatowanych najpóźniej 31 grudnia 2008 r., wydano łącznie 187 669 457 uprawnień EUA, natomiast dla instalacji, dla których proces inwestycyjny rozpoczął się najpóźniej 31 grudnia 2008 r., wydano łącznie 76 970 088 uprawnień EUA.
- Operatorom statków powietrznych wydano 2 401 772 uprawnienia EUAA<sup>26</sup>, o których mowa w art. 3e dyrektywy 2003/87/WE, oraz 726 528 uprawnień EUAA<sup>27</sup>, o których mowa w art. 3f dyrektywy 2003/87/WE.

W latach 2013-2022<sup>28</sup> KOBiZE nie wydał na rachunki prowadzących instalacje 10 277 314 uprawnień EUA<sup>29</sup>, o których mowa w art. 10a dyrektywy, oraz 140 007 592 uprawnień EUA<sup>30</sup>, o których mowa w art. 10c dyrektywy 2003/87/WE.

<sup>23</sup> Dane na 18 listopada 2022 r.

<sup>24</sup> Z tego na: 2013 r. – 64 124 817 uprawnień EUA; 2014 r. – 59 879 881 uprawnień EUA; 2015 r. – 55 988 314 uprawnienia EUA; 2016 r. – 52 835 109 uprawnień EUA; 2017 r. – 50 553 557 uprawnień EUA; 2018 r. – 47 476 177 uprawnień EUA; 2019 r. – 45 440 146 uprawnień EUA; 2020 r. – 43 331 024 uprawnienia EUA; 2021 r. – 43 141 523 uprawnienia EUA; 2022 r. – 42 244 148 uprawnień EUA.

<sup>25</sup> Z tego na: 2013 r. – 71 582 255 uprawnień EUA; 2014 r. – 60 789 404 uprawnienia EUA; 2015 r. – 43 568 800 uprawnień EUA; 2016 r. – 32 160 799 uprawnień EUA; 2017 r. – 21 257 038 uprawnień EUA; 2018 r. – 18 981 528 uprawnień EUA; 2019 r. – 16 299 721 uprawnień EUA.

<sup>26</sup> Z tego na: 2013 r. – 230 749 uprawnień EUAA; 2014 r. – 230 749 uprawnień EUAA; 2015 r. – 230 749 uprawnień EUAA; 2016 r. – 230 749 uprawnień EUAA; 2017 r. – 230 749 uprawnień EUAA; 2018 r. – 230 749 uprawnień EUAA; 2019 r. – 230 749 uprawnień EUAA; 2020 r. – 234 131 uprawnień EUAA; 2021 r. – 279 341 uprawnień EUAA; 2022 r. – 273 057 uprawnień EUAA.

<sup>27</sup> Z tego na: 2017 r. – 237 744 uprawnienia EUAA; 2018 r. – 237 744 uprawnienia EUAA; 2019 r. – 125 520 uprawnień EUAA; 2020 r. – 125 520 uprawnień EUAA.

<sup>28</sup> Dane na 18 listopada 2022 r.

<sup>29</sup> Z tego przyznanych na: 2013 r. – 1 097 451 uprawnień EUA; 2014 r. – 1 167 930 uprawnień EUA; 2015 r. – 1 228 691 uprawnień EUA; 2016 r. – 1 116 029 uprawnień EUA; 2017 r. – 1 034 969 uprawnień EUA; 2018 r. – 1 263 779 uprawnień EUA; 2019 r. – 1 224 374 uprawnienia EUA; 2020 r. – 1 334 159 uprawnień EUA; 2022 r. – 809 932 uprawnienia EUA.

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

Niewydane uprawnienia, o których mowa w art. 10c dyrektywy 2003/87/WE, zostały sprzedane na EEX w latach 2019-2021. Do 28 lutego 2023 r. nie sprzedano jedynie 177 606 uprawnień EUA niewydanych dla instalacji wytwarzającej energię elektryczną najpóźniej 31 grudnia 2008 r. – w związku z toczącym się sporem prawnym.

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DSA uprawnienia te będą mogły być sprzedane po oficjalnym zgłoszeniu przez Polskę do KE takiej decyzji, która zostanie podjęta na poziomie rządowym po zakończeniu sporu sądowego.

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

Podsekretarz stanu w Ministerstwie zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2019-2020 zeznał m.in., że: przedmiotowy system był nieefektywnym narzędziem wsparcia, co przyczyniło się do rezygnacji z niego w następnym okresie rozliczeniowym; firmy musiały na początku okresu rozliczeniowego określić projekty inwestycyjne i nie mogły wykazywać tych projektów aktualizować po jego zatwierdzeniu; w praktyce po pewnym czasie, z różnych względów, inwestycje okazały się nieaktualne; brak możliwości dokonania zmian w wykazie skutkowało zaniechaniem wielu inwestycji.

Z kolei operatorom statków powietrznych nie wydano łącznie 162 uprawnień EUAA<sup>31</sup>, o których mowa w art. 3e dyrektywy 2003/87/WE, oraz 224 448 uprawnień EUAA<sup>32</sup>, o których mowa w art. 3f dyrektywy 2003/87/WE.

Według oszacowania KOBiZE<sup>33</sup> średni deficyt uprawnień w latach 2013-2022 – rozumiany jako różnica pomiędzy wielkością emisji gazów cieplarnianych

<sup>31</sup> Z tego przyznanych na: 2013 r. – 23 uprawnienia EUAA; 2014 r. – 23 uprawnienia EUAA; 2015 r. – 23 uprawnienia EUAA; 2016 r. – 23 uprawnienia EUAA; 2017 r. – 12 uprawnień EUAA; 2018 r. – 12 uprawnień EUAA; 2019 r. – 12 uprawnień EUAA; 2020 r. – 12 uprawnień EUAA; 2021 r. – 11 uprawnień EUAA; 2022 r. – 11 uprawnień EUAA.

<sup>32</sup> Z tego przyznanych na: 2019 r. – 112 224 uprawnienia EUAA; 2020 r. – 112 224 uprawnienia EUAA.

<sup>33</sup> Opracowanie własne KOBiZE, wg stanu na 13 lutego 2023 r., na podstawie danych o cenach z giełdy Bluenext (2008 r.), rynku OTC (do 10 czerwca 2009 r.) i giełdy ICE/ECX, Bluenext, EEX, Nordpool (od 11 czerwca 2009 r. do końca grudnia 2012 r.), oraz na podstawie danych giełdy ICE i EEX (poczynając od 1 stycznia 2013 r.). Kursy walut: Narodowy Bank Polski, link: [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/arch\\_a.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/arch_a.html) (stan na 13.02.2023). Dla roku 2022 przyjęto prognozowaną emisję (dane o rzeczywistej wartości emisji nie były dostępne na dzień

**Brak sprzedaży na aukcji przez Ministra 42 390 uprawnień EUA w 2019 r., o których mowa w art. 27 ust. 3 ushue, co było niezgodne z tym przepisem i skutkowało obniżeniem w 2019 r. przychodów NFOŚiGW oraz FRPKE z tytułu art. 49 ust. 2a ushue.**

z instalacji objętych EU ETS a całkowitą liczbą uprawnień EUA sprzedanych przez Polskę w drodze aukcji oraz wydanych bezpłatnie<sup>34</sup> dla instalacji – wyniósł około 492 061 206 uprawnień EUA<sup>35</sup>. Wartość deficytu oszacowano na 11 963 559,9 tys. euro, tj. 54 443 908,3 tys. zł<sup>36</sup>, przy czym najwyższy deficyt oszacowano dla lat 2021-2022, w wysokości 41 232 123,8 tys. zł.

W świetle art. 27 ust. 3 ushue uprawnienia, które nie zostały wydane dla instalacji wytwarzającej energię elektryczną do roku rozpoczęcia eksploatacji, zostają sprzedane w drodze aukcji po zakończeniu roku, w którym powinny być zostać wydane tej instalacji, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia 2019 r.

Zgodnie z art. 49 ust. 2a pkt 1 i 2 ushue środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w art. 27 ust. 3 zdanie drugie, przekazuje się w wysokości: 1) 20% na wyodrębnione subkonto, o którym mowa w art. 23 ust. 1a usze; 2) 80% do FWRC.

Dla instalacji, o których mowa w art. 27 ust. 3 ushue, nie wydano łącznie 55 842 390 uprawnień EUA. W Ministerstwie nie zapewniono sprzedaży w 2019 r. 42 390 uprawnień EUA, o których mowa w art. 27 ust. 3 ushue, co było niezgodne z tym przepisem, i skutkowało uszczupleniem w 2019 r. przychodów NFOŚiGW oraz FWRC o co najmniej 4 449,8 tys. zł<sup>37</sup>. Ponadto nie przekazano do NFOŚiGW i FWRC dochodów ze sprzedaży tych uprawnień uzyskanych po 31 grudnia 2019 r., co było niezgodne z art. 49 ust. 2a ushue.

Wskutek niezgodnego z prawem postępowania NFOŚiGW nie otrzymał w 2019 r. środków w wysokości co najmniej 890,0 tys. zł, zaś FWRC – 3 559,8 tys. zł.

#### 5.1.2. PODZIAŁ DOCHODÓW ZE SPRZEDAŻY UPRAWNIENIŃ EU ETS I ICH WYKORZYSTANIE

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

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

sporządzenia oszacowania). Prognoza emisji została obliczona drogą interpolacji między latami 2020 i 2025. Dane o liczbie polskich uprawnień transferowanych do MSR na 2022 r. oszacowano w KOBIZE na podstawie danych KE przekazywanych państwu członkowskiemu na posiedzeniach Komitetu ds. Zmian Klimatu (ang. „Climate Change Committee”).

<sup>34</sup> Uprawnienia, o których mowa w art. 10a oraz art. 10c dyrektywy 2003/87/WE.

<sup>35</sup> Z tego w: 2013 r. – 18 778 823 uprawnień EUA; 2014 r. – 63 125 102 uprawnień EUA; 2015 r. – 82 017 922 uprawnień EUA; 2016 r. – 87 492 318 uprawnień EUA; 2017 r. – 44 479 101 uprawnień EUA; 2018 r. – 55 486 834 uprawnień EUA; 2019 r. – 18 089 666 uprawnień EUA; 2020 r. – 1 705 605 uprawnień EUA; 2021 r. – 43 610 433 uprawnień EUA; 2022 r. – 80 686 612 uprawnień EUA.

<sup>36</sup> Przyjęty do obliczeń średni kurs 1 euro w poszczególnych latach wynosił odpowiednio w 2013 r. – 4,1975 zł; 2014 r. – 4,1852 zł; 2015 r. – 4,1839 zł; 2016 r. – 4,3625 zł; 2017 r. – 4,2576 zł; 2018 r. – 4,2623 zł; 2019 r. – 4,298 zł; 2020 r. – 4,4448 zł; 2021 r. – 4,5674 zł; 2022 r. – 4,6869 zł.

<sup>37</sup> Przy założeniu, że 42 390 uprawnień EUA stanowiło 0,0446192% wolumenu sprzedanego na aukcjach od 13 lutego 2019 r., tj. 95 004 000 uprawnień EUA. Ze sprzedaży 95 004 000 uprawnień EUA uzyskano dochód w wysokości 9 972 822,0 tys. zł.

- rozwój energii ze źródeł odnawialnych w celu realizacji zobowiązania UE dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych, jak również rozwój innych technologii przyczyniających się do przejścia do bezpiecznej i zrównoważonej gospodarki niskoemisyjnej oraz pomoc w realizacji zobowiązania UE dotyczącego zwiększenia efektywności energetycznej do poziomu ustalonego w odpowiednich aktach ustawodawczych;
- unikanie wylesiania oraz zwiększenie zalesiania i ponownego zalesiania w krajach rozwijających się, które ratyfikowały międzynarodowe porozumienie w sprawie zmian klimatu; środki mające na celu transfer technologii i ułatwienie adaptacji do niekorzystnych skutków zmian klimatu w tych krajach;
- pochłanianie CO<sub>2</sub> przez lasy w UE;
- bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO<sub>2</sub>, w szczególności pochodzącego z elektrowni opalanych stałym paliwem kopalnym oraz z szeregu sektorów i podsektorów przemysłu, również w krajach trzecich;
- zachęty do przestawiania się na niskie emisje i publiczne środki transportu;
- finansowanie badań i rozwoju w zakresie efektywności energetycznej oraz czystych technologii w sektorach objętych dyrektywą;
- poprawa efektywności energetycznej, sieci ciepłowniczych i termomodernizacja budynków lub dostarczenie wsparcia finansowego w celu uwzględnienia aspektów społecznych w przypadku gospodarstw domowych o niższych i średnich dochodach;
- pokrycie wydatków administracyjnych związanych z zarządzaniem EU ETS;
- finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu w mało odpornych państwach trzecich, w tym przystosowanie się do skutków zmiany klimatu;
- wspieranie nabywania umiejętności i poszukiwania nowych miejsc pracy przez pracowników, aby przyczynić się do sprawiedliwego przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, w szczególności w regionach, których najbardziej dotyczy transformacja miejsc pracy, w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi.

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

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

Minister był organem odpowiedzialnym za sprzedaż uprawnień EU ETS w celu zapewnienia budżetowi państwa należnych dochodów, bowiem to Minister – zgodnie z art. 49 ust. 5 ustawy – wykonywał uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do uprawnień EU ETS. Jednocześnie Minister był podmiotem odpowiedzialnym za rozdysponowanie dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele ustawowo ustalone.

**Nierzetelne działania  
ministra w zakresie  
zapewnienia  
prawidłowej  
transpozycji art. 3d  
ust. 4 dyrektywy  
2003/87/WE**

Przygotowany w latach 2018-2019 w Ministerstwie projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw<sup>38</sup> dopuszczał możliwość rozliczania wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA poprzez stosowanie równowartości finansowej tych dochodów, co było niezgodne z art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE i stworzyło ryzyko nieprawidłowej implementacji ww. dyrektywy w tym zakresie. Ponadto projekt ten nie uwzględniał zmiany art. 50 ust. 1 ushue poprzez dodanie ust. 6a, o którym mowa w art. 49 ushue.

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

Od 1 stycznia 2024 r., zgodnie ze zmienionym art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE<sup>39</sup>, wszystkie dochody ze sprzedaży uprawnień EUAA lub równowartość finansowa tych dochodów powinny być wykorzystane na jeden z celów wymienionych w art. 10 ust. 3 tej dyrektywy.

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

**Nierzetelne działania  
Ministra w zakresie  
zapewnienia  
uwzględnienia  
odwołania do art. 49  
ust. 6a ushue w art.  
50 ust. 3 tej ustawy.**

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

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

Co do zasady w żadnym sprawozdaniu do KE za lata 2013-2021 nie raportowano wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA<sup>40</sup>, a brak ww. regulacji

<sup>38</sup> Projekt stanowił podstawę uchwalenia ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1501).

<sup>39</sup> Zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. d dyrektywy 2023/958. Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2023/958 dyrektywa ta weszła w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, tj. 5 czerwca 2023 r. Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2023/958 państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy w terminie do 31 grudnia 2023 r.

<sup>40</sup> Sprawozdanie do KE za 2021 r. – jako jedyne spośród sprawozdań za lata 2015-2021 – zawierało dane o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA, choć dane te zamieszczone zostały omyłkowo, bowiem wykorzystanie środków dotyczyło równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA.

skutkowało niepodejmowaniem, w okresie objętym kontrolą, działań zaradczych w tej kwestii, pomimo naruszenia przepisów rozporządzeń: nr 523/2013 oraz nr 2018/1999 w zakresie konieczności raportowania wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA.

**Nierzetelne działania  
Ministra w zakresie  
zapewnienia  
prawidłowej  
transpozycji art. 10  
ust. 3 dyrektywy  
2003/87/WE**

Minister nie proponował w przygotowywanych w Ministerstwie projektach ustaw dotyczących zmiany ushue transpozycji do przepisów krajowych wymogów art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE w zakresie obowiązku zapewnienia wydatkowania wszystkich dochodów ze sprzedaży uprawnień, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b-c<sup>41</sup> dyrektywy 2003/87/WE, lub równowartości finansowej tych dochodów. W efekcie w Ministerstwie nie posiadano danych o liczbie uprawnień do emisji przydzielonych przez KE do sprzedaży w Polsce w podziale na uprawnienia, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. a-c dyrektywy 2003/87/WE wraz z liczbą sprzedanych takich uprawnień i osiągniętymi z tego tytułu dochodami.

Brak ww. danych uniemożliwił weryfikację w trakcie kontroli rzetelności sporządzenia sprawozdań pod kątem zgodności z wymogami art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE. Należy zauważyć, że art. 10 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE określa zasadę ustalania całkowitej liczby uprawnień do sprzedaży przez wszystkie kraje członkowskie, a nie podziału puli aukcyjnej na poszczególne państwa członkowskie. Nie każde państwo członkowskie otrzymało uprawnienia EUA, o których mowa w art. 10 ust. 2 lit. b i c dyrektywy 2003/87/WE, tym samym udział uprawnień EUA z poszczególnych tytułów w ogólnej puli do sprzedaży przez Polskę jest inny niż w przypadku innych krajów członkowskich.

**Uzgodnienie w 2012 r.  
zasady przekazywania  
całości środków ze  
sprzedaży uprawnień  
EU ETS do budżetu  
państwa oraz zasad  
sprawozdawania  
wykorzystania  
dochodów ze sprzedaży  
uprawnień EUA  
i uprawnień EUAA**

W sprawie sposobu wykorzystania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS Minister wyjaśniła m.in., że w założeniach przygotowanych w 2012 r. do ustawy zmieniającej ushue z 2011 r. przewidziano skierowanie całości wpływów z aukcji uprawnień do emisji do NFOŚiGW, jednak Rada Ministrów – po uwagach Ministra Finansów – zdecydowała wówczas, że środki te będą stanowiły dochód budżetu państwa. Minister Gospodarki rekomendował w 2012 r. powołanie funduszu celowego, na rachunek którego powinny być przekazywane dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS w wysokości nie mniejszej niż 50% dochodów, w celu zapewnienia finansowania transformacji energetycznej do gospodarki niskoemisyjnej. Minister Finansów wnioskował o przekazywanie wszystkich dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS z III okresu rozliczeniowego do budżetu państwa w celu zapewnienia elastyczności wydatkowania tych środków, co ostatecznie zostało wdrożone do porządku prawnego. KSE przyjął instrukcję dla przedstawiciela Polski na Radę ds. Środowiska 11 czerwca 2012 r., w której zapisano m.in., że: „Wszelka pomoc klimatyczna musi brać pod uwagę narodowe zasady budżetowe oraz utrzymanie zdrowych finansów publicznych [...]. W szczególności wykorzystywane instrumenty i sposób ich finansowania powinny pozostawać w wyłącznej gestii państw członkowskich. Polska zdecydowanie wyklucza w swoim przypadku możliwość znaczenia (*earmarking*) środków ETS”. Tym samym w opinii Ministra Finansów propozycja Ministra Gospodarki w sprawie powołania funduszu celowego stała „w sprzeczności z ww. instrukcją i przekazem zewnętrznym prezentowanym przez Polskę w Unii Europejskiej i na forach UNFCCC.”.

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

<sup>41</sup> Lit. c została skreślona z dniem 8 kwietnia 2018 r.

**Wdrożone mechanizmy finansowe służące transformacji klimatycznej nie były finansowane ze sprzedaży uprawnień EU ETS.**

Zgodnie z § 13 pkt 5 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DSA<sup>42</sup> do zadań Wydziału Zarządzania Emisjami Gazów Ciężkich należało m.in. „opracowywanie i wdrażanie mechanizmów finansowych służących transformacji klimatycznej, związanych z systemem handlu uprawnieniami do emisji”.

W ramach realizacji tego zadania na poziomie krajowym wdrożony został system funkcjonowania Funduszu Modernizacyjnego. Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DSA, w trakcie kontroli nadal trwały prace nad ustawą dotyczącą FTE, którego celem będzie wspieranie transformacji energetycznej polskiej gospodarki, a jednym ze źródeł finansowania zadań na potrzeby tego celu mają być dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

Fundusz Modernizacyjny nie był finansowany przez Polskę środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Fundusz ten nie został też zasilony niewydanymi przedsiębiorstwom energetycznym uprawnieniami, o których mowa w art. 10c dyrektywy 2003/87/WE. Tym samym przedsięwzięcia finansowane przez Fundusz Modernizacyjny nie były objęte przedmiotową kontrolą. Realizacja zadań na potrzeby wdrożenia FTE została opisana w dalszej części podrozdziału 5.1.2.

**Brak strategii wykorzystania środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS w III okresie rozliczeniowym**

Po kontroli P/15/021 „Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego” NIK wniosła, w wystąpieniu skierowanym do Ministra<sup>43</sup>, o wypracowanie strategii wykorzystania środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji – określającej główne cele oraz szczegółowe zasady podziału tych środków.

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

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że strategia, o której mowa w ww. wniosku NIK, nie została opracowana dla III okresu rozliczeniowego, ponieważ wniosek został sformułowany w 2016 r., a więc na 4 lata przed jego zakończeniem. Ponadto wyjaśnił, że w tym czasie trwały na forum UE prace nad zmianą dyrektywy 2003/87/WE w związku z realizacją celu redukcyjnego UE na rok 2030, która weszła w życie 8 kwietnia 2018 r., oraz, że uznano za istotne odniesienie się do średniookresowych i długookresowych działań dla realizacji celu na rok 2030, bazując na doświadczeniach z III okresu rozliczeniowego, niż tworzenie krótkoterminowej strategii.

**Brak wdrożenia mechanizmów korzystania ze środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS w IV okresie rozliczeniowym na cele związane z redukcją emisji gazów cieplarnianych, w sytuacji obserwowanego deficytu bezpłatnych uprawnień EU ETS**

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

<sup>42</sup> Znak: DSP.DZ2.010.1.2022.MS z 1 lipca 2022 r.

<sup>43</sup> Znak: KGP.410.008.01.2015.

W pracach nad rekomendacjami co do sposobu wydatkowania w latach 2021-2030 środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS brano pod uwagę rozwiązania, które planowały wprowadzić inne państwa członkowskie UE. W dokumencie pn. „System EU ETS po 2020 r. – rekomendacje” przyjętym przez Radę Ministrów 30 lipca 2019 r. przewidziano m.in. utworzenie krajowego funduszu celowego zasilanego 40% wpływów z aukcji uprawnień do emisji, który miałby finansować inwestycje w obszarach wymienionych w przedmiotowych rekomendacjach.

Do dnia zakończenia kontroli ww. rekomendacje w zakresie wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS nie zostały wdrożone, bowiem nie został zakończony proces legislacyjny nad projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw<sup>44</sup>.

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

W szczególności Minister nie podjął działań w celu ustalenia:

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

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

W sprawie deficytu uprawnień oszacowanego przez KOBiZE dla 2022 r. na ponad 30 mld zł, przy jednoczesnym wzroście emisji w latach 2021-2022<sup>45</sup> w porównaniu do roku 2019 r. Minister zeznała, że: bilans nie określa w jej opinii rzeczywistego zapotrzebowania na uprawnienia tylko przedstawia dane w rozliczeniu księgowym dla danego roku; przedsiębiorstwa mogły zakupić więcej uprawnień na potrzeby innych lat; na przestrzeni kilku lat cena uprawnień wzrosła z kilku euro do poziomu ok 80-100 euro, co miało według niej ogromne znaczenie dla obliczonego deficytu; inwestowanie w transformację energetyczną jest istotne, ale przeznaczenie środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na wsparcie obywateli w związku z kryzysem energetycznym wynikało z bardzo trudnej sytuacji na rynku energetycznym, bowiem 2022 r. był rokiem szczególnym nie tylko dla Polski ale także dla innych państw.

W efekcie dotychczasowa praktyka przeznaczania na redukcję emisji gazów cieplarnianych i przeciwdziałanie zmianom klimatu jedynie równowartości

<sup>44</sup> Stan na 12 czerwca 2023 r.

<sup>45</sup> Dane dla 2022 r. to dane prognozowane.



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

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

W sprawie potrzeby opracowania dokumentu, w tym m.in. strategii, który określałby sposób wykorzystania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS w celu zapewnienia przejrzystości ich wykorzystania (w tym na potrzeby sprawozdań sporządzanych do KE) Minister zeznała m.in., że nie widzi takiej potrzeby, oraz że elementem przejrzystości według niej jest sprawozdawczość, a przejrzystość jest także zapewniona na etapie wpływu środków do budżetu państwa.

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

Według oszacowania KOBiZE, przytoczonego wyżej w rozdziale 5.1.1, średni deficyt uprawnień w latach 2013-2022 – rozumiany jako różnica pomiędzy wielkością emisji gazów cieplarnianych z instalacji objętych EU ETS, a całkowitą liczbą uprawnień EUA sprzedanych przez Polskę w drodze aukcji oraz wydanych bezpłatnie<sup>46</sup> dla instalacji – wyniósł około 492 061 206 uprawnień EUA. Wartość deficytu oszacowano na 11 963 559,9 tys. euro, tj. 54 443 908,3 tys. zł, przy czym najwyższy deficyt oszacowano dla lat 2021-2022, w wysokości 41 232 123,8 tys. zł.

Występowanie ww. deficytu świadczy o konieczności wzmocnienia działań w sektorach objętych EU ETS poprzez wykorzystanie środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele wspierające minimalizację zapotrzebowania przez te sektory na płatne uprawnienia EU ETS, co przekładałoby się bezpośrednio na

<sup>46</sup> Uprawnienia, o których mowa w art. 10a oraz art. 10c dyrektywy 2003/87/WE.

redukcję ich kosztów, a w konsekwencji redukcję kosztów dla odbiorców końcowych, tj. obywateli.

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

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

Brak wdrożenia mechanizmów korzystania ze środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele związane z redukcją emisji gazów cieplarnianych NIK ocenia jako postępowanie niecelowe.

**Podział dochodów ze  
sprzedaży uprawnień  
EU ETS**

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

- 59 262 550,1 tys. zł, tj. 63,32% łącznych dochodów – na rachunek dochodów budżetu państwa<sup>47</sup>;
- 14 049 525,9 tys. zł, tj. 15,01% łącznych dochodów – na rachunek FWRC<sup>48</sup>;
- 9 027 445,4 tys. zł, tj. 9,64% łącznych dochodów – na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19<sup>49</sup>;
- 10 039 241,4 tys. zł, tj. 10,73% łącznych dochodów – na rachunek FRPKE<sup>50</sup>;
- 1 156 381,5 tys. zł, tj. 1,24% łącznych dochodów<sup>51</sup> – na rachunek subkonta Rachunku klimatycznego prowadzonego na finansowanie zadań z obszarów, o których mowa art. 22 ust. 2 usze;
- 40 000,0 tys. zł, tj. 0,04% łącznych dochodów – na rachunek NFOŚiGW na finansowanie działalności KOBIZE<sup>52</sup>;
- 18 000,0 tys. zł, tj. 0,02% łącznych dochodów – na rachunek NFOŚiGW na pokrycie wydatków administracyjnych na wykonywanie przez NFOŚiGW zadań Operatora Funduszu Modernizacyjnego<sup>53</sup>.

<sup>47</sup> Na podstawie art. 37 ust. 4 i 5 ushue z 2011 r. – w przypadku sprzedaży uprawnień EUA z II okresu rozliczeniowego; na podstawie art. 49 ust. 2 ushue – w przypadku uprawnień sprzedawanych na EEX od 15 czerwca 2015 r.; na podstawie przepisów dyrektywy 2003/87/WE oraz rozporządzenia aukcyjnego – w przypadku uprawnień sprzedawanych na EEX do 15 czerwca 2015 r.

<sup>48</sup> W 2019 r. na podstawie art. 49 ust. 2a pkt 2 ushue; w 2022 r. na podstawie art. 15 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 202, ze zm.) – zgodnie z tym przepisem do FWRC przekazuje się w roku 2022, w pierwszym półroczu 40% i w drugim półroczu 70% środków uzyskanych ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w art. 49 ust. 1 ushue, ale nie więcej niż 9 424 000,0 tys. zł.

<sup>49</sup> Na podstawie art. 49 ust. 2e ushue.

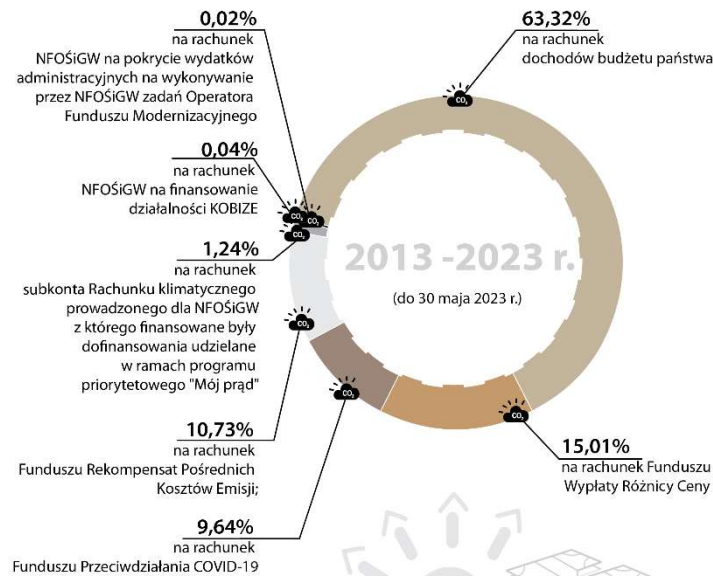
<sup>50</sup> Na podstawie art. 49 ust. 2c ushue.

<sup>51</sup> Na podstawie art. 49 ust. 2a pkt 1 ushue.

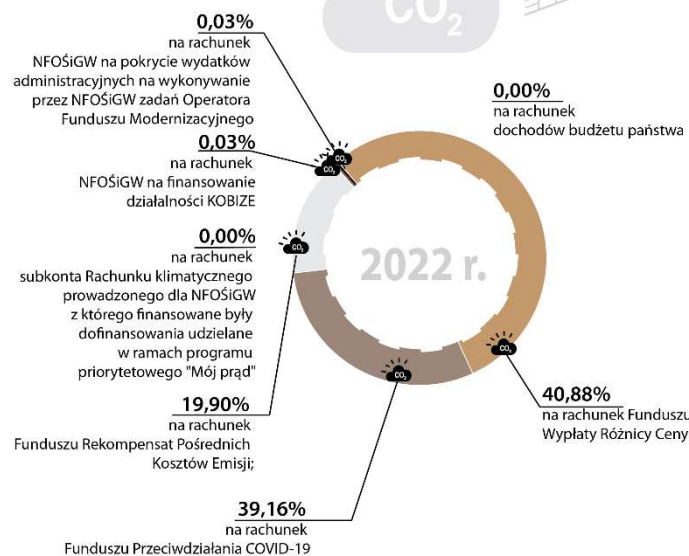
<sup>52</sup> Na podstawie art. 49 ust. 2b ushue.

<sup>53</sup> Na podstawie art. 49 ust. 2d ushue.

### Infografika nr 3 Dystrybucja dochodów ze sprzedaży EU ETS



### Dystrybucja dochodów ze sprzedaży EU ETS



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

**Działania Ministra  
w ramach prac  
legislacyjnych dotyczące  
wykorzystania dochodów  
ze sprzedaży uprawnień  
EU ETS na inne cele niż  
redukcja emisji**

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

Minister nie zgłaszał uwag co do celowości przekazywania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na fundusze, o których mowa w art. 49 ust. 2a pkt 2 ushue, art. 49 ust. 2c tej ustawy oraz art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu<sup>54</sup> na potrzeby zamrożenia cen energii elektrycznej i nośników energii oraz wypłaty dodatków i rekompensat, w tym pośrednich kosztów emisji w związku ze wzrostem na rynku cen energii elektrycznej i nośników energii.

Ponadto Minister przygotował projekt ustawy o dodatku osłonowym<sup>55</sup>. Dodatek osłonowy, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym<sup>56</sup>, został wprowadzony – zgodnie z propozycją Ministra – w celu

<sup>54</sup> Dz. U. poz. 202, ze zm.

<sup>55</sup> Druk 1820.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 759.

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

17 stycznia 2023 r. został skierowany do Sejmu RP – przygotowany przez Ministra – projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw<sup>57</sup>. Na podstawie art. 7 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw<sup>58</sup> znówelizowany został art. 16 ustawy o dodatku osłonowym poprzez określenie m.in. limitu wypłat w 2023 r. na poziomie 500 000,0 tys. zł.

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

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

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

**Niski poziom finansowania bezpośrednio ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS celów związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych lub zarządzaniem tymi emisjami**

Jedynie środki uzyskane ze sprzedaży uprawnień EU ETS, przekazane przez Ministra na rachunki NFOŚiGW, tj. w wysokości 1,30% łącznych dochodów, wprost przeznaczone były i wydatkowane na konkretne cele związane z redukcją emisji gazów cieplarnianych lub z zarządzaniem tymi emisjami<sup>59</sup>. Pozostałe środki przekazywane były do budżetu państwa – bez możliwości jednoznacznego powiązania dochodów budżetu z tego tytułu z wydatkami budżetowymi (63,32% łącznych dochodów) – lub na rachunki funduszy pozabudżetowych, celem zapewnienia minimalizacji ryzyka ucieczki emisji, stabilizacji cen energii elektrycznej lub redukcji negatywnego wpływu wysokich cen nośników energii na odbiorców indywidualnych lub podmioty wrażliwe poprzez wypłatę im dodatków lub rekompensat dla m.in. gospodarstw domowych, podmiotów wrażliwych lub przedsiębiorstw energetycznych (35,38% łącznych dochodów).

Były sekretarz stanu w Ministerstwie zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2013-2014 wyjaśnił m.in., że sposób wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS jest sprawą wtórną w stosunku dla zasadniczego celu

<sup>57</sup> Druk 2950.

<sup>58</sup> Dz. U. poz. 295, utraciła moc 31 grudnia 2023 r.

<sup>59</sup> W tym 1,24% na program „Mój prąd”.

dyrektywy 2003/87/WE. Sprawy finansowe w jego opinii miały drugorzędne znaczenie, tzn. czy środki były wykorzystywane na cele środowiskowe, czy społeczne – bowiem dyrektywa pozostawia w tym zakresie swobodę państwom członkowskim (nie jest sprzeczne z przepisami dyrektywy wydatkowanie środków na cele społeczne, np. zasiłki dla bezrobotnych).

Podsekretarz stanu w Ministerstwie zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2019-2020 zeznał m.in., że w wypadku gdy środki zostały wydatkowane na cele niezgodne z dyrektywą należy w sprawozdaniu do KE wykazać równowartość finansową tych środków z innych programów realizowanych w Polsce. Z kolei w sprawie zapewnienia dodatkowego wsparcia celów związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych oraz transformacją do gospodarki niskoemisyjnej przy użyciu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS zeznał on m.in., że przepisy dyrektywy 2003/87/WE nie nakładają obowiązku zapewnienia ww. funkcji dodatkowości, a środki uzyskiwane ze sprzedaży uprawnień EU ETS nie muszą być wydatkowane na cele zgodne z tą dyrektywą, nie muszą być znaczone, bowiem państwo członkowskie zobowiązane jest do raportowania wykorzystania co najmniej 50% środków na cele zgodne z celami określonymi w art. 10 ust. 3 dyrektywy.

NIK podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w informacji o wynikach kontroli P/15/021 „Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego”, że skoro celem EU ETS jest zmniejszenie wielkości emisji gazów cieplarnianych, to środki uzyskane w wyniku sprzedaży uprawnień EU ETS na aukcji powinny zostać w większym stopniu przeznaczone na wsparcie podmiotów, które podejmują wysiłki związane z modernizacją prowadzonych instalacji, celem zwiększenia ich wydajności przy jednoczesnym zmniejszeniu wielkości emisji.

Środki przekazywane na rachunek FWRC przeznaczone były w 2019 r. oraz w 2022 r. na potrzeby finansowania wypłat, odpowiednio, sprzedawcom energii<sup>60</sup> oraz sprzedawcom gazu<sup>61</sup> rekompensat z tytułu skutków zamrożenia cen energii elektrycznej oraz gazu.

**Gospodarowanie  
środkami ze  
sprzedaży uprawnień  
EU ETS przez FRPKE**

Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat dysponentem FRPKE jest minister właściwy do spraw gospodarki.

Źródłem finansowania rekompensat, zgodnie z art. 49 ust. 2c ustawy, były przychody ze sprzedaży uprawnień do emisji. Ustawa stanowi, że na rachunek FRPKE przekazywanych jest 25% środków – z uwzględnieniem wyłączeń wskazanych w art. 49 ust. 2c ustawy – uzyskanych ze sprzedaży uprawnień.

Ustawa o systemie rekompensat w art. 33 ust. 1 i ust. 1a określiła maksymalne progi wydatków przeznaczonych na wypłaty z FRPKE. Limity te wyniosły po 890,0 mln zł w latach 2020-2021 oraz 1 000,0 mln zł w 2022 r. W dokumentach planistycznych minister właściwy do spraw gospodarki – dysponent FRPKE – planował wydatki na lata 2020-2022 w sposób uwzględniający powyższe ustawowe limity.

Wypłaty rekompensat z FRPKE w latach 2020-2022 wyniosły łącznie 1,94 mld zł, w tym: 340 881,9 tys. zł dla 25 podmiotów w 2020 r. (za 2019 r.), 815 674,6 tys. zł dla 70 podmiotów w 2021 r. (za 2020 r.) i 785 342,9 tys. zł dla 92 przedsiębiorców w 2022 r. (za 2021 r.). W dokumentach planistycznych na lata 2020-2021 minister właściwy do spraw gospodarki uwzględnił (na podstawie danych GUS) szacowaną liczbę 300 przedsiębiorców potencjalnie uprawnionych do rekompensat z FRPKE. Rzeczywista liczba ubiegających się o tę pomoc była niższa, z uwagi na fakultatywność składania wniosków przez przedsiębiorców.

<sup>60</sup> Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (druk 3112, autopoprawka 3112-A; projekt złożony w grudniu 2018 r.).

<sup>61</sup> Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu, druk 1902, projekt złożony w styczniu 2022 r.).

Stosownie do art. 11 ust. 4 ustawy o systemie rekompensat prezes URE przekazał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wykazy podmiotów uprawnionych do rekompensat w ustawowym terminie<sup>62</sup>. Po otrzymaniu wykazu minister do spraw gospodarki zlecił wypłaty środków powyższej pomocy publicznej zgodnie z art. 11 ust. 6 ww. ustawy, tj. w terminie 30 dni (dotyczy 2020 r. i 2021 r.) oraz w terminie 14 dni (w 2022 r. termin uległ zmianie po nowelizacji ww. ustawy) – od dnia otrzymania wykazu z URE. W 2022 r. wystąpił przypadek późniejszej wypłaty środków (o 5 dni) z uwagi na konieczność ustalenia prawidłowego rachunku bankowego przedsiębiorcy.

W kwestii zapewnienia rzetelnego gospodarowania środkami uzyskiwanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych i sposobu, w jaki te środki przyczyniły się do realizacji celów zawartych w SOR – dyrektor Departamentu Innowacji i Polityki w MRiT wyjaśniła, że: zgodnie z ustawą o systemie rekompensat środki FRPKE są przeznaczane na wypłatę rekompensat pośrednich kosztów emisji podmiotom narażonym na zjawisko ucieczki emisji; celem wdrożenia systemu rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych w Polsce (będącego jednocześnie systemem pomocy publicznej) było przeciwdziałanie temu zjawisku poprzez poprawę warunków konkurencyjnych dla krajowego przemysłu energochłonnego i zapobieganie przenoszenia produkcji do krajów trzecich, wpisujące się tym samym w cele wskazane w SOR; dodatkowo przeprowadzona w 2022 r. nowelizacja ustawy o systemie rekompensat<sup>63</sup> nałożyła na podmioty, którym przyznawane są rekompensaty, obowiązki w zakresie realizacji przedsięwzięć, mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.

**Minister nie posiadał danych o sposobie wykorzystania przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS.**

W związku z wysokimi cenami nośników energii, w tym węgla i gazu, środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazywane były w 2022 r. na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o szczególnych rozwiązaniach, na:

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

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

<sup>62</sup> W latach 2020-2021 obowiązywał termin przekazania wykazu przez URE do 7 października, a od 2022 r. – do 7 listopada. URE przekazało wykazy: w lipcu 2020 r., 5 października 2021 r. i 26 października 2021 r.

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. poz. 469), utraciła moc 30 kwietnia 2022 r.

**Objęcie przez BGK  
tajemnicą bankową  
informacji dot.  
gospodarowania  
dochodami ze  
sprzedaży uprawnień  
EU ETS przekazanymi  
przez Minister do  
Funduszu  
Przeciwdziałania  
COVID-19**

Dyrektor Departamentu Funduszy Transportu i Wsparcia BGK oświadczył, że BGK nie przekaze kontrolerowi NIK danych dotyczących wypłat z rachunków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 bez zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy bankowej w oparciu o pismo Prezesa NIK, bowiem te dane w opinii banku są objęte tajemnicą bankową. W pisemnym oświadczeniu wskazał m.in., że: przepisy prawa bankowego nie różnicują zakresu zachowania tajemnicy bankowej przez pryzmat tego, czy posiadaczem danego rachunku bankowego jest podmiot będący organem administracji publicznej. Podniósł także argument, że zgodnie z art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>64</sup>, wypłaty ze środków funduszu są dokonywane na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionych przez niego osób. Tak więc to dysponenci, w tym Minister oraz podmioty zaangażowane w proces dystrybucji środków funduszu, mają wiedzę co do sposobu rozdysponowania środków funduszu w zakresie objętym przedmiotowym zapytaniem. BGK nie posiadał informacji o wysokości środków przekazanych przez wojewodów, odpowiedzialnych zgodnie z ustawą o szczególnych rozwiązaniach za dystrybucję tych środków na finansowanie rekompensat, wyrównań oraz dodatków dla gospodarstw domowych i podmiotów wrażliwych określonych w ww. ustawie.

Z kolei Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że:

- Minister sprawuje nadzór nad wydatkowaniem środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przeznaczonych na wypłaty i obsługę rekompensat, wyrównań oraz dodatków przewidzianych w ustawie o szczególnych rozwiązaniach, w myśl art. 62 tejże ustawy.
- BGK na podstawie porozumienia zawartego z Ministrem oraz planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 prowadzi odrębny rachunek pomocniczy dla zadania pod nazwą: „Sfinansowanie mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw”, które obejmuje finansowanie zarówno rekompensat, jak i dodatków dla gospodarstw domowych i podmiotów wrażliwych określonych w ww. ustawie. Dalsza dystrybucja środków realizowana była przez Ministra na rzecz wojewodów.
- Zadanie pn. „Sfinansowanie mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw” zostało wprowadzone do planu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na podstawie wniosku złożonego przez Ministra.
- Pierwsze zasilenie ww. rachunku pomocniczego będącego w dyspozycji Ministra w wysokości 4 507 897,6 tys. zł nastąpiło 28 października 2022 r. na podstawie dyspozycji nr 48/2022 z 26 października 2022 r. Następnie 30 stycznia 2023 r., na podstawie dyspozycji nr 5/2023 z 27 stycznia 2023 r. BGK przekazał na ww. rachunek pomocniczy 719 678,6 tys. zł.
- Wypłaty z rachunku pomocniczego realizowane były przez Ministra na rzecz poszczególnych wojewodów, odpowiedzialnych – zgodnie z ustawą o szczególnych rozwiązaniach – za dalszą dystrybucję środków.
- W 2022 r. oraz w I kwartale 2023 r. wykorzystano 3 360 137,0 tys. zł<sup>65</sup> na realizację zadania pn. „Sfinansowanie mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw”, tj. 37,2% równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych w 2022 r. do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.

<sup>65</sup> Z tego w 2022 r. - 3 215 315,8 tys. zł oraz w I kwartale 2023 r. - 144 821,2 tys. zł.

W sprawie objęcia tajemnicą bankową informacji o wykorzystaniu przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 środków otrzymanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS, tj. środków publicznych, Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że BGK jako bank zapewniający obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, analogicznie jak inne banki w Polsce, zobowiązany jest do przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe<sup>66</sup>, a dostęp kontrolerów NIK do ww. danych następuje po zwolnieniu pracowników banku z obowiązku zachowania tajemnicy bankowej przez Prezesa NIK. Jednocześnie Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>67</sup> – dotyczącego jawności gospodarowania finansami publicznymi – nie stosuje się do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów.

Minister wyjaśniła, że BGK jest jedynie operatorem dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a jawność wszelkich operacji przeprowadzanych na rachunkach w tymże banku jest zapewniona poprzez możliwość weryfikacji tych operacji na poziomie odpowiednich dysponentów. Mimo że Minister była dysponentem ww. rachunku pomocniczego<sup>68</sup>, nie wyjaśniła jednak ile środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS lub środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydatkowano w latach 2022-2023 na poszczególne zadania wymienione w art. 65 ust. 5 pkt 7 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>69</sup>, tj.:

- na wypłaty i obsługę rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, oraz wyrównań, o których mowa w art. 12a ust. 1 i art. 12c tej ustawy;
- na dodatki dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła;
- na dodatki dla niektórych podmiotów niebędących gospodarstwami domowymi z tytułu wykorzystania niektórych źródeł ciepła, o których mowa w art. 1 tej ustawy.

Minister wyjaśniła jedynie, że wydatkowano środki w wysokości wskazanej w przekazanym w trakcie kontroli pomocniczym zestawieniu obrotów i sald<sup>70</sup>. Jednak na podstawie tego zestawienia nie można było ustalić poziomu wykorzystania środków z podziałem na ww. zadania. Ponadto łączna kwota wykorzystanych środków z rachunku pomocniczego wykazana przez Minister w zestawieniu obrotów i sald dotyczyła wyłącznie 2022 r. i nawet w tym zakresie była niezgodna z danymi przekazanymi przez Prezesa Rady Ministrów. W udzielanych wyjaśnieniach Minister nie odniosła się do rozbieżności pomiędzy danymi będącymi w jej posiadaniu a danymi przekazanymi na potrzeby kontroli przez Prezesa Rady Ministrów<sup>71</sup>.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2023r. poz. 2488, ze zm.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

<sup>68</sup> Z którego finansowane były ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zadania polegające na wypłaty i obsługę rekompensat, wyrównań oraz dodatków przewidzianych w ustawie o szczególnych rozwiązaniach.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.

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

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



**Transfer dochodów  
ze sprzedaży  
uprawnień EU ETS do  
FWRC, FPKE oraz  
Funduszu  
Przeciwdziałania  
COVID-19  
w wysokości znacznie  
powyżej  
rzeczywistego  
zapotrzebowania**

Ustalenia kontroli dowodzą, że transfer środków publicznych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 znacząco utrudnił pozyskanie spójnych danych o gospodarowaniu tymi środkami przez ten fundusz.

Do końca 2022 r. rzeczywiste łączne potrzeby Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, FWRC oraz FRPKE w zakresie finansowania zadań, na które ww. fundusze otrzymały środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS, były aż o 12,2 mld zł mniejsze niż wartość dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazana im przez Ministra.

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

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

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

W przypadku FRPKE, w latach 2019-2022<sup>72</sup> wpływy środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS na rachunek tego funduszu wyniosły łącznie 7 343,6 mln zł<sup>73</sup>, przy czym wypłaty rekompensat ze środków FRPKE w latach 2020-2022 wyniosły tylko 1 941,9 mln zł<sup>74</sup>, tj. w wysokości 26,44% wartości wpływów środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych FRPKE na ten cel<sup>75</sup>. W sytuacji niewydatkowania przez FRPKE na ww. rekompensaty ponad 5 401,7 mln zł do końca 2022 r., tj. niewykorzystania aż 73,6% wartości przekazanych funduszowi dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, Minister przekazała w 2023 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, kolejne środki w wysokości 2 695,7 mln zł (do 30 maja 2023 r.).

Minister przekazała także w 2022 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami, na rachunek FWRC 9 424,0 mln zł z puli dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS,

<sup>72</sup> Ostatni przelew środków w 2022 r. z MKiŚ na rachunek FRPKE nastąpił 23 maja 2022 r.

<sup>73</sup> Z tego: w 2020 r. – 1 766,9 mln zł, w 2021 r. – 988,2 mln zł, w 2022 r. – 4 588,5 mln zł.

<sup>74</sup> Z tego: w 2020 r. – 340,9 mln zł, w 2021 r. – 815,7 mln zł, w 2022 r. – 785,3 mln zł.

<sup>75</sup> FRPKE otrzymał w latach 2019-2020 środki pochodzące z dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS wyższe aż o 813,2 mln od wartości wypłat rekompensat zrealizowanych przez FRPKE w latach 2020-2022.

przy czym wypłaty środków przez FWRC na poczet rekompensat w związku z sytuacją na rynku gazu w latach 2022-2023 (do 31 stycznia 2023 r.) wyniosły 8 462,3 mln zł<sup>76</sup>, tj. 89,8% wartości wpływów. Różnica pomiędzy wartością ww. środków przekazanych do FRWC przez Ministra, a wypłatami ze środków tego funduszu na cel zgodny z przeznaczeniem dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS wyniosła 969,6 mln zł na koniec 2022 r., a na koniec stycznia 2023 r. – 961,7 mln zł.

Stwierdzony stan faktyczny dowodzi, że transfer środków m.in. na rachunek FRPKE<sup>77</sup> dokonywany był w Ministerstwie w oparciu o przepisy prawa, ale bez bieżącej analizy ukierunkowanej na minimalizowanie ryzyka niecelowego uszczuplenia dochodów budżetu państwa oraz podejmowanie adekwatnych działań w ramach procesu legislacyjnego w sytuacji zmaterializowania się tego ryzyka.

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

Minister nie zgłaszała, w ramach procesu legislacyjnego, uwag lub propozycji dotyczących zapewnienia możliwości żądania zwrotu przez FWRC, FRPKE lub Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS niewykorzystanych na cele, na które te środki zostały przekazane tym funduszom.

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

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

Kontrola P/23/001 w NFOŚiGW pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r.” wykazała, że Minister wystąpiła w 2022 r. do Ministra Finansów z wnioskiem<sup>78</sup> o przekazanie nieodpłatnie NFOŚiGW skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 4,0 mld zł, na podstawie art. 47 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022<sup>79</sup>, na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego. Na 31 grudnia 2022 r.

<sup>76</sup> Z tego: w 2022 r. 8 454,4 mln zł oraz w 2023 r. do 31 stycznia - 7,9 mln zł.

<sup>77</sup> FRPKE wydatkował w latach 2020-2022 na wypłatę rekompensat pośrednich kosztów emisji środki o wartości mniejszej o 813,2 mln zł niż wartość środków otrzymanych na podstawie art. 49 ust. 2c ustawy w latach 2020-2021. W roku 2022 r. przekazane zostały przez Minister na rachunek FRPKE, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, środki pochodzące ze sprzedaży uprawnień EU ETS w wysokości 4 588,5 mln zł, a następnie do 30 maja 2023 r. kolejne 2 695,7 mln zł, przy czym wypłata rekompensat dokonywana jest w IV kwartale dane roku.

<sup>78</sup> Wniosek z 6 maja 2022 r., sygn. DFE-WKSN. 0321.3.2022.AR.

<sup>79</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2445, ze zm., utraciła moc 31 grudnia 2022 r.

wyceniono w NFOŚiGW wartość obligacji skarbowych o wartości nominalnej 4,0 mld zł na 3,1 mld zł. Przychody NFOŚiGW z tytułu odsetek od obligacji skarbowych na 31 grudnia 2022 r. wyniosły 53 440,0 tys. zł.

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

W ocenie NIK stwierdzone postępowanie należy uznać za niecelowe.

**NFOŚiGW  
prawidłowo  
gospodarował  
środkami  
otrzymanymi od  
Ministra z dochodów  
ze sprzedaży  
uprawnień EU ETS**

Ze środków otrzymanych na podstawie art. 49 ust. 2a pkt 1 ustawy NFOŚiGW wydatkował w latach 2019-2022 łącznie 1 169 475,9 tys. zł<sup>80</sup>, z tego 1 158 457,4 tys. zł na wypłaty dofinansowania bezzwrotnego beneficjentom programu „Mój prąd”<sup>81</sup> składającym w latach 2019-2020 wnioski w ramach I i II naboru wniosków oraz 11 018,5 tys. zł na zrefundowanie kosztów obsługi ww. programu<sup>82</sup>.

Program „Mój prąd” miał zapewnić zwiększenie produkcji energii z mikroinstalacji fotowoltaicznych, poprzez dofinansowanie kosztów ww. instalacji poniesionych przez osoby fizyczne wytwarzające energię elektryczną na potrzeby własne. Dofinansowanie udzielane było na projekty zakończone przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie. Kwota dotacji wynosiła do 5,0 tys. zł, nie więcej niż 50% kosztów kwalifikowanych instalacji wraz z oprzyrządowaniem. W celu uzyskania dofinansowania wnioskodawca zobowiązany był dokonać zakupu i montażu mikroinstalacji fotowoltaicznej o mocy zainstalowanej od 2 do 10 kW oraz posiadać zawartą z dystrybutorem energii umowę kompleksową, regulującą kwestie wprowadzenia energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji do sieci energetycznej. Rozwój rozproszonej energetyki prosumenckiej miał przyczynić się m.in. do poprawy jakości powietrza w Polsce.

Budżet programu „Mój prąd” początkowo określony na poziomie do 1 000 000 tys. zł dla bezzwrotnych form dofinansowania został ostatecznie zwiększony dla dwóch pierwszych naborów wniosków do 1 279 000 tys. zł, w tym ze środków subkonta Rachunku klimatycznego – do 1 159 000 tys. zł.<sup>83</sup>

W latach 2019-2022 (dane na 21 września 2022 r.) w ramach programu „Mój prąd” zawarto łącznie 232 016 umów o dofinansowywanie ze środków gromadzonych na subkoncie Rachunku klimatycznego.

Przedsięwzięcia wskazane we wnioskach złożonych w 2020 r., które spełniły kryteria programu „Mój prąd”, a nie mogły zostać dofinansowane z subkonta

<sup>80</sup> Z tego: w 2019 r. 69 048,8 tys. zł; w 2020 r. 496 499,2 tys. zł; w 2021 r. 603 807,9 tys. zł; w 2022 r. 120,0 tys. zł.

<sup>81</sup> Z tego: w 2019 r. 68 766,9 tys. zł; w 2020 r. 489 645,8 tys. zł; w 2021 r. 599 924,7 tys. zł; w 2022 r. 120,0 tys. zł.

<sup>82</sup> Z tego: w 2019 r. 281,8 tys. zł; w 2020 r. 6 853,5 tys. zł; w 2021 r. 3 883,2 tys. zł.

<sup>83</sup> Uchwały Zarządu NFOŚiGW: nr B/37/29/2021 z 13 września 2021 r. oraz nr A/93/3/2021 z 22 października 2021 r.

Rachunku klimatycznego ze względu na wyczerpanie alokacji, zostały zakwalifikowane jako projekty rezerwowe, a ich wypłata była realizowana ze środków zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna”<sup>84</sup>.

Wszystkie wydatki z programu „Mój prąd” objęte kontrolą, tj. finansowane ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS, zatwierdzone były przez ministra właściwego do spraw energii, a następnie ministra właściwego do spraw klimatu, którzy uczestniczyli bezpośrednio we wdrażaniu programu.

Środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS gromadzone przez NFOŚiGW na subkoncie Rachunku klimatycznego zostały wydatkowane zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1a usze – w związku z dofinansowaniem przedsięwzięć w obszarze, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 5 tej ustawy.

**Przewlekłe rozpatrywanie w NFOŚiGW wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach programu „Mój prąd”**

W NFOŚiGW, w okresie objętym kontrolą, podejmowano zróżnicowane działania w celu skrócenia czasu dokonywania oceny wniosków i wypłaty środków beneficjentom, jednak występująca w tym okresie przewlekłość w rozpatrywaniu wniosków jest konsekwencją nie w pełni skutecznego systemu kontroli zarządczej w obszarze obsługi wniosków o dofinansowanie w tym programie.

Czas obsługi wniosków od dnia wpływu wniosku do dnia wypłaty środków w przypadku wniosków złożonych w I naborze wynosił do 30 dni dla 48,6% wniosków; od 30 do 50 dni dla 18,7% wniosków; od 50 do 100 dni dla 16,0% wniosków; od 100 do 150 dni dla 11,6% wniosków; od 150 do 200 dni dla 2,5% wniosków; od 200 do 300 dni dla 2,3% wniosków; od 300 do 400 dni dla 0,2% wniosków; od 400 do 700 dni dla 0,1% wniosków.

W przypadku II naboru wniosków czas obsługi wniosków kształtował się następująco: do 30 dni dla 0,6% wniosków; od 30 do 50 dni dla 0,7% wniosków; od 50 do 100 dni dla 22,4% wniosków; od 100 do 150 dni dla 19,1% wniosków; od 150 do 200 dni dla 42,1% wniosków; od 200 do 300 dni dla 12,7% wniosków; od 300 do 400 dni dla 1,9% wniosków; od 400 do 600 dni dla 0,5% wniosków.

**Nie w pełni funkcjonalny system informatyczny do obsługi wniosków o dofinansowanie w ramach programu „Mój prąd”**

Wdrożone w NFOŚiGW narzędzie informatyczne do obsługi wniosków złożonych podczas I i II ich naboru nie zapewniało eliminacji wprowadzania do bazy nierzetelnych danych powstałych wskutek oczywistych omyłek oraz dysponowania przez komórkę właściwą do obsługi programu „Mój prąd” rzetelnymi danymi o wysokości środków wypłaconych beneficjentom.

Wykazy wniosków o dofinansowanie<sup>85</sup>, sporządzone na potrzeby kontroli NIK przez Departament Beneficjenta Indywidualnego<sup>86</sup> zawierały dane niezgodne z danymi będącymi w dyspozycji Departamentu Finansowego<sup>87</sup> w zakresie wysokości środków wypłaconych beneficjentom w poszczególnych latach. Rozbieżności wynosiły odpowiednio: dla 2019 r. 181,0 tys. zł, dla 2020 r. 22,1 tys. zł, dla 2021 r. 0,5 tys. zł, dla 2022 r. 5,0 tys. zł.

<sup>84</sup> W celu zapewnienia wypłaty dofinansowania wszystkim wnioskodawcom, którzy złożyli wnioski o dofinansowanie w ramach programu „Mój prąd”, w październiku 2021 r. program „Mój prąd Część 2) Mój prąd na lata 2019-2020” uległ zmianie na podstawie uchwały Zarządu NFOŚiGW nr A/93/2/2021 z 22 października 2021 r. poprzez zwiększenie budżetu przewidzianego na wypłatę dotacji o środki z zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna” w wysokości 120 000 tys. zł.

<sup>85</sup> Dotyczy wniosków złożonych podczas I i II naboru wniosków, w przypadku których dofinansowanie wypłacono ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

<sup>86</sup> Na podstawie prowadzonych przez tą komórkę rejestrów.

<sup>87</sup> Dane z ksiąg rachunkowych o wypłatach z subkonta Rachunku klimatycznego.

### 5.1.3. MONITOROWANIE WYKORZYSTANIA DOCHODÓW ZE SPRZEDAŻY UPRAWNIEŃ EU ETS, RAPORTOWANIE DANYCH I INFORMOWANIE

**Minister nie ustalił i nie wdrożył mechanizmów monitorowania w trakcie danego roku budżetowego wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS**

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

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

Minister wyjaśniła m.in., że pojęcie równowartości finansowej użyte w dyrektywie sprawia, że istotne jest aby na cele z dyrektywy wydatkowane były konkretne kwoty, a nie źródła finansowania. Wobec tego prawidłowe wypełnianie zapisów dyrektywy nie jest uzależnione od wydatkowania środków pochodzących bezpośrednio z aukcji uprawnień do emisji, przekazywanych na konkretne fundusze. Tym samym w jej opinii nie było potrzeby dodatkowo, na bieżąco, monitorować wydatkowania środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS, przekazywanych do funduszy, o których mowa w art. 49 ust. 2c-2f ushue.

NIK nie podziela argumentu Minister jakoby sytuacja pandemii COVID-19, czy wojna w Ukrainie były obiektywnymi przesłankami do odstąpienia od dokonywania analizy poziomu wykorzystania przez FRPKE ww. środków. Zapewnienie celowego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych jest podstawową zasadą gospodarowania tymi środkami, od której nie powinno być odstępstw.

W sprawie monitorowania przez ministra właściwego do spraw gospodarki wydatkowania środków uzyskanych przez Polskę ze sprzedaży uprawnień EU ETS (sposobu, tempa i wysokości), zapewnienia wiedzy o zgodności tych wydatków z celami strategii transformacji do gospodarki niskoemisyjnej, współpracy z ministrem właściwym do spraw klimatu celem zapewnienia wymiany danych o wysokości środków uzyskanych przez Polskę ze sprzedaży uprawnień EU ETS oraz wysokości wydatkowanych środków, dyrektor Departamentu Innowacji i Polityki w MRiT wyjaśniła, że przeznaczenie środków ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zostało określone w art. 49 ushue. Ponadto wskazała, że zgodnie z brzmieniem art. 13a ust 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>88</sup> dział klimat, pozostający we właściwości rzeczowej ministra klimatu i środowiska, obejmuje sprawy systemu zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dodatkowo to minister właściwy ds. klimatu, na potrzeby planowania budżetu FRPKE, corocznie przekazuje prognozę wpływów ze sprzedaży uprawnień.

<sup>88</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

**Niezapewnienie  
przejrzystości  
gospodarowania  
środkami  
pochodzącymi  
z dochodów ze  
sprzedaży uprawnień  
EU ETS**

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

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

W sprawie wykorzystania środków przez FWRC, zarządzany przez Zarządcę Rozliczeń S.A., Minister wyjaśniła m.in., że robocza wymiana informacji z Zarządcą Rozliczeń S.A. jest prowadzona na bieżąco, przy czym niemożliwe było wskazanie, z którego dokładnie źródła dokonano wypłaty na rzecz beneficjenta, ponieważ na numer rachunku bankowego FWRC wpływają środki z różnych źródeł.

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

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

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

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

Dane o poziomie wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przez fundusze pozabudżetowe były niezbędne do zapewnienia celowego i gospodarnego wykorzystania tych środków, w szczególności biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy środki te – co do zasady – powinny stanowić dochód budżetu państwa. Zatem w interesie budżetu państwa jest zapewnienie bieżącego monitorowania poziomu i celowości wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych na inne rachunki niż na rachunek dochodów budżetu państwa.

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

Tymczasem brak monitorowania wykorzystania przez fundusze pozabudżetowe w trakcie roku budżetowego środków otrzymywanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS przyczynił się do obniżenia dochodów budżetu państwa w latach 2019-2022 o 12 183,4 mln zł, w tym tylko w 2022 r. o ponad 11 370,2 mln zł,

w związku z wyższym transferem środków do FRPKE, FWRC oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 niż rzeczywiste potrzeby tych funduszy.

Niezapewnienie przez Ministra monitorowania poziomu wykorzystania w trakcie roku budżetowego środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS należy uznać za nierzetelne.

**Zbieranie przez Ministra danych na potrzeby sprawozdań do KE**

Na potrzeby sporządzenia sprawozdań do KE minister corocznie występował m.in. do NFOŚiGW, wfośiGW oraz Ministra Finansów o przekazanie informacji o wydatkowaniu środków na cele wskazane w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE.

Minister wyjaśniła m.in., że: „[...] podejście zostało wypracowane na początku III okresu rozliczeniowego EU ETS w wyniku roboczych dyskusji z przedstawicielami zainteresowanych instytucji i w ramach trwania okresu dokonywane były ewentualnie niewielkie korekty w przyjętym sposobie postępowania wynikające ze zmian ustawowych. W ramach wypracowanej praktyki raportowane są środki wyłącznie krajowe (bez środków europejskich), przekazane w formie dotacji (bez pożyczek), jak również efekty polityk regulacyjnych. Informacje przekazywane przez MRiT dotyczą wydatkowanych środków w ramach Funduszu Rekompensat Kosztów Pośrednich Emisji, natomiast dane z MSZ odnoszą się do międzynarodowej pomocy rozwojowej na cele klimatyczne. [...]”.

W odpowiedzi na ww. wystąpienia Minister otrzymał – w okresie objętym kontrolą – informacje o wydatkowaniu 179 026 578,1 tys. zł<sup>89</sup> na cele wskazane przez niego w ramach 9 116 przedsięwzięć<sup>90</sup>, z czego tylko 1,3% były to wydatki bezpośrednio ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS<sup>91</sup>.

**Terminowe przekazywanie przez Ministra sprawozdań do KE**

Sprawozdania do KE były – zgodnie z wymogiem określonym w art. 50 ust. 1 ushue – corocznie sporządzane przez Ministra w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

Sprawozdania składane były do KE elektronicznie przy zastosowaniu wymaganego przez KE formatu i były one publicznie dostępne pod linkami: [http://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/mmr/art17\\_auctioning/](http://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/mmr/art17_auctioning/) oraz <https://reportnet.europa.eu/public/country/PL>.

**Nieprzedłożenie przez Ministra żadnego sprawozdania do KE za lata 2015-2021 do akceptacji Rady Ministrów, co było niezgodne z art. 50 ust. 2 ushue**

Minister w przypadku wszystkich sprawozdań do KE o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS w latach 2015-2021, nie przedłożył ich do akceptacji Rady Ministrów przed ich wysłaniem do KE, mimo że taki obowiązek wynikał z art. 50 ust. 2 ushue.

Minister zeznała m.in., że w jej opinii uzgodnienie projektu sprawozdania z KSE jest wystarczające, a taka praktyka stosowana była od wielu lat. Podniosła ona, że nigdy nie było decyzji KSE w sprawie skierowania sprawozdania na Stały Komitet Rady Ministrów, a następnie na Radę Ministrów.

<sup>89</sup> Ministerstwo Finansów – 32 przedsięwzięcia łącznie na 36 219 927,0 tys. zł; MRiT – 1 przedsięwzięcie na 815 670,0 tys. zł; Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii – 1 przedsięwzięcie na 340 881,9 tys. zł; NFOŚiGW – 2 625 przedsięwzięć łącznie na 9 936 593,3 tys. zł; WFOŚiGW w Zielonej Górze – 30 przedsięwzięć łącznie na 50 206 tys. zł; WFOŚiGW w Białymstoku – 87 przedsięwzięć łącznie na 1 18 727,8 tys. zł; WFOŚiGW w Gdańsku – 459 przedsięwzięć łącznie na 230 675 tys. zł; WFOŚiGW w Katowicach – 761 przedsięwzięć łącznie na 8 599 275,2 tys. zł; WFOŚiGW w Kielcach – 79 przedsięwzięć łącznie na 444 239,4 tys. zł; WFOŚiGW w Krakowie – 366 przedsięwzięć łącznie na 13 838 130,5 tys. zł; WFOŚiGW w Lublinie – 318 przedsięwzięć łącznie na 447 854,3 tys. zł; WFOŚiGW w Łodzi – 360 przedsięwzięć łącznie na 14 888 037,7 tys. zł; WFOŚiGW w Olsztynie – 420 przedsięwzięć łącznie na 477 177,6 tys. zł; WFOŚiGW w Opolu – 597 przedsięwzięć łącznie na 723 146,9 tys. zł; WFOŚiGW w Poznaniu – 151 przedsięwzięć łącznie na 3 014 461 tys. zł; WFOŚiGW w Rzeszowie – 541 przedsięwzięć łącznie na 1 919 240,5 tys. zł; WFOŚiGW w Szczecinie – 330 przedsięwzięć łącznie na 72 791 371 tys. zł; WFOŚiGW w Toruniu – 63 przedsięwzięcia łącznie na 2 251 832,7 tys. zł; WFOŚiGW w Warszawie – 1 689 przedsięwzięć łącznie na 7 408 297,3 tys. zł; WFOŚiGW we Wrocławiu – 206 przedsięwzięć łącznie na 4 510 833 tys. zł.

<sup>90</sup> Przedsięwzięcie rozumiane jako: zadanie, program priorytetowy, projekt, działanie.

<sup>91</sup> Wydatkowane przez NFOŚiGW, a otrzymane na podstawie art. 49 ust. 2a pkt 1 oraz art. 49 ust. 2b i 2d ushue, oraz wydatkowane przez FRPKE na podstawie art. 49 ust. 2c ushue.

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

KSE – zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z 26 stycznia 2010 r. w sprawie upoważnienia Komitetu do Spraw Europejskich do rozpatrywania, rozstrzygania lub uzgadniania w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej – jest upoważniony tylko do rozpatrywania, rozstrzygania lub uzgadniania spraw związanych z członkostwem Polski w UE, a nie do akceptowania dokumentów.

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

**Przedsięwzięcia  
ujmowane  
w sprawozdaniach  
do KE**

W sprawozdaniach do KE za lata 2013-2021 wykazano łącznie 1 090 przedsięwzięć, w ramach których raportowano wydatkowanie 30 355 892,3 tys. zł, co według przeliczeń Ministerstwa stanowiło równowartość 6 846 906,5 tys. euro<sup>92</sup>. Przedsięwzięcia te nie obejmowały żadnych działań w ramach współpracy międzynarodowej.

W trakcie sporządzania sprawozdań do KE z wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS kierowano się w Ministerstwie intencją wykazania w tych sprawozdaniach wyłącznie minimalnego poziomu wykorzystania dochodów wymaganego przez prawodawcę UE w odniesieniu do uprawnień EUA, tj. w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, wykorzystując możliwość prezentacji danych wyrażonych jako równowartość finansową uzyskanych dochodów. Praktyka ta była stosowana od 2014 r.<sup>93</sup>, przy czym w latach 2013-2018 całość środków trafiała do budżetu państwa i nie było możliwości wykazania wykorzystania samych dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS ze względu na zasadę jedności budżetu.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie zatwierdzający sprawozdania do KE za lata 2019-2020 zeznał m.in., że niezależnie od tego jakie są zasady budżetowe, dokąd trafiają środki finansowe uzyskane ze sprzedaży uprawnień EU ETS, państwo członkowskie może wykazać w sprawozdaniu dowolne środki wydatkowane na cele zgodne z dyrektywą.

W konsekwencji w sprawozdaniach do KE tylko 7,7% wykazanych wydatków było bezpośrednio pokrytych z dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS<sup>94</sup>. Pozostałe zgłoszone do KE przedsięwzięcia były finansowane ze środków:

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

<sup>92</sup> Z tego: w 2013 r. – 305 przedsięwzięć łącznie na 540 123,0 tys. zł (128 681,0 tys. euro); w 2014 r. – 25 przedsięwzięć łącznie na 163 322,0 tys. zł (39 027,0 tys. euro); w 2015 r. – 61 przedsięwzięć łącznie na 286 672,0 tys. zł (68 518,0 tys. euro); w 2016 r. – 310 przedsięwzięć łącznie na 297 025,0 tys. zł (68 087,0 tys. euro); w 2017 r. – 85 przedsięwzięć łącznie na 1 236 315,0 tys. zł (290 378,0 tys. euro); w 2018 r. – 154 przedsięwzięcia łącznie na 2 599 693,0 tys. zł (609 927,0 tys. euro); w 2019 r. – 20 przedsięwzięć łącznie na 5 512 522,0 tys. zł (1 282 578,0 tys. euro); w 2020 r. – 30 przedsięwzięć łącznie na 6 972 519,7 tys. zł (1 568 691,4 tys. euro); w 2021 r. – 100 przedsięwzięć łącznie na 12 747 700,6 tys. zł (2 791 019,1 tys. euro).

<sup>93</sup> Kiedy sporządzane było pierwsze sprawozdane w III okresie rozliczeniowym.

<sup>94</sup> Wydatkowane przez NFOŚiGW, a otrzymane na podstawie art. 49 ust. 2a pkt 1 oraz art. 49 ust. 2b i 2d ushue oraz wydatkowane przez FRPKE na podstawie art. 49 ust. 2c ushue.



ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii<sup>95</sup> (45,11%).

**Losowy dobór  
przedsięwzięć  
do ujęcia  
w sprawozdaniach  
do KE**

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

**Nieustalenie przez  
Ministra skutecznych  
i adekwatnych  
mechanizmów  
raportowania  
i sporządzania  
sprawozdań  
z wykorzystania  
środków ze  
sprzedaży uprawnień  
EU ETS**

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

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

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

Minister wyjaśniła m.in., że ze względu na obszerność przekazywanych danych i rozdrobnienie raportowanych projektów inwestycyjnych nie była możliwa weryfikacja wszystkich pozycji. Jednocześnie w sprawie nieopracowania ww. procedur Minister zeznała m.in., że w jej opinii nie jest to duży problem, ponieważ bardzo dużo zadań jest realizowanych, które mogą być ujęte w sprawozdaniu.

Dane w sprawozdaniach były nieweryfikowalne, bowiem nie było możliwe ustalenie w trakcie kontroli rzetelności danych zamieszczonych w sprawozdaniach do KE poprzez porównanie ich z danymi źródłowymi. W ocenie NIK opisane postępowanie było nierzetelne.

W okresie objętym kontrolą nie wdrażano mechanizmu, o którym mowa w art. 50 ust. 4 ushue. Jak wyjaśniła dyrektor generalna w MKiŚ zastosowanie ww. mechanizmu nie było konieczne w odniesieniu do któregośkolwiek z raportowanych okresów, bowiem kwoty wydatkowane corocznie na cele klimatyczne określone w dyrektywie 2003/87/WE przewyższają 50% wpływów z aukcji.

<sup>95</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1436, ze zm.

**Niezapewnienie ujęcia w sprawozdaniach do KE za lata 2020-2021 wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA lub równowartości finansowej tych dochodów na poziomie co najmniej 50% wartości tych dochodów na cele określone w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE oraz w art. 49 ust. 6 i 7 ushue.**

Badaniem szczegółowym pod kątem zasadności ujmowania przedsięwzięć z punktu widzenia realizacji celów, o których mowa w art. 49 ust. 6, 6a i 7 ushue, objęto 68 pozycji ze sprawozdań do KE za lata 2013-2021 w przypadku których sprawozdawano wykorzystanie 21 254 319,2 tys. zł<sup>96</sup>. Nie stwierdzono nieprawidłowości w przypadku 65 pozycji.

W przypadku 3 pozycji dotyczących wydatkowania środków przez FRPKE stwierdzono, że cel przeznaczenia środków nie był zgodny z celami art. 3d ust. 4 oraz art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE. W związku z tym Minister w sprawozdaniach przekazanych do KE za 2020 r. oraz za 2021 r. nie wykazał wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA lub ich równowartości na cele wskazane w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE oraz w art. 49 ust. 6 i 7 ushue na poziomie przynajmniej 50% tych dochodów lub ich równowartości finansowej, co było niezgodne z art. 50 ust. 1 ushue oraz z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999, w związku z częścią 3 załącznika VIII do tego rozporządzenia.

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

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

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

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

Minister zatwierdzająca sprawozdanie do KE za 2021 r. zeznała m.in., że w jej opinii 25% środków wydatkowanych na pokrycie kosztów pośrednich emisji może być ujmowane w sprawozdaniach dotyczących wydatkowania 50% dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

NIK nie podziela ww. stanowiska o zasadności zaliczenia w sprawozdaniach za 2020-2021 ww. rekompensat wypłacanych na potrzeby pokrycia pośrednich kosztów emisji do katalogu wydatków poniesionych na cele określone w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, bowiem zadanie to nie zostało wskazane w ww. przepisie. Celem wdrożenia systemu rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych w Polsce (będącego jednocześnie systemem

<sup>96</sup> W przypadku sprawozdania do KE za: 2013 r. - 12 pozycji łącznie na 4 301,0 tys. zł; 2014 r. - 2 pozycje łącznie na 22 279,0 tys. zł; 2015 r. - 11 pozycji łącznie na 17 878,0 tys. zł; 2016 r. - 16 pozycji łącznie na 7 868,0 tys. zł; 2017 r. - 9 pozycji łącznie na 15 378,0 tys. zł; 2018 r. - 5 pozycji łącznie na 1 189 156,0 tys. zł; 2019 r. - 1 pozycja łącznie na 4 631 026,0 tys. zł; 2020 r. - 3 pozycje łącznie na 5 380 719,7 tys. zł; 2021 r. - 9 pozycji łącznie na 9 985 713,5 tys. zł.

pomocy publicznej) było przeciwdziałanie zjawisku ucieczki emisji poprzez poprawę warunków konkurencyjnych dla krajowego przemysłu energochłonnego i zapobieganie przenoszenia produkcji do krajów trzecich, a nie redukcja emisji gazów cieplarnianych, czy inne cele wymienione w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE oraz w art. 49 ust. 6 i 7 ushue.

Problematyka bezzasadności ujmowania ww. kosztów w poczet środków wykorzystywanych na cele określone w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE była przedmiotem dyskusji przy pracach dotyczących nowelizacji dyrektywy 2003/87/WE, która nastąpiła 5 czerwca 2023 r. Prawodawca UE doprecyzował, że finansowanie pośrednich kosztów emisji nie może być zaliczane do katalogu celów, o których mowa w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE. Od 1 stycznia 2024 r., zgodnie ze zmienionym art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE<sup>97</sup>, państwa członkowskie zobowiązane będą wykorzystywać dochody ze sprzedaży uprawnień – z wyjątkiem dochodów przeznaczonych na rekompensatę pośrednich kosztów emisji, o których mowa w art. 10a ust. 6 dyrektywy 2003/87/WE, lub ich równowartość finansową – na co najmniej jeden z celów wymienionych w tym ustępie.

Tymczasem w sprawozdaniach do KE nie wykazywano danych o uszczupleniu dochodów budżetu państwa z tytułu ulgi termomodernizacyjnej<sup>98</sup>, o której mowa w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>99</sup>, mimo że przedsięwzięcie to w pełni wpisuje się w wymagania art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE oraz art. 49 ust. 7 ushue.

Kontrola NIK P/21/053 „Wdrażanie programu priorytetowego *Czyste Powietrze*” w NFOŚiGW wykazała, że według danych z rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2019 odliczenia od dochodu/przychodu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego dokonało 207 tys. podatników łącznie na 3 134 mln zł, w wyniku czego podatnicy obniżyli podatek o 594 mln zł. Za 2020 r. – według stanu na 1 lipca 2021 r. – odliczenia z tego tytułu wyniosły łącznie 7,5 mld zł, zaś szacowana kwota obniżenia podatku – 1,3 mld zł. Odliczenia dokonało 451 tys. podatników<sup>100</sup>.

**Ujmowanie  
w sprawozdaniach do  
KE danych  
o środkach  
wydatkowanych  
przez podmioty  
gospodarcze na  
zakup zielonych  
certyfikatów**

W sprawozdaniach do KE na potrzeby wykazania spełniania wymogu przeznaczenia co najmniej 50% wartości równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele określone w art. 49 ust. 6 i 7 ushue wykazywane były dane o środkach wydatkowanych przez podmioty gospodarcze na zakup zielonych certyfikatów. NIK, nie negując faktu uzyskiwania korzyści przez producentów energii z OZE, z tytułu sprzedaży zielonych certyfikatów, zauważa, że działanie to jest realizowane przez podmioty niezasilane środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Przy czym w świetle obowiązujących przepisów, w związku z brakiem definicji prawnej pojęcia „równowartość finansowa dochodów”, ujęcie ww. środków w sprawozdaniu do KE należy uznać za zgodne z prawem.

<sup>97</sup> Zmieniony przez art. 1 pkt 12 lit b-i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 130 z 16.5.2023, str. 134). Zgodnie z art. 5 ww. dyrektywy 2023/959 dyrektywa ta weszła w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, tj. 5 czerwca 2023 r. Zgodnie z jej art. 3 państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania art. 1 dyrektywy 2023/959 do 31 grudnia 2023 r. Państwa członkowskie stosują te przepisy od 1 stycznia 2024 r.

<sup>98</sup> Ulga termomodernizacyjna polega na możliwości odliczenia przez podatnika będącego właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnych wydatków poniesionych na termomodernizację budynku od podstawy obliczenia podatku i jest instrumentem oddziaływania państwa ukierunkowanym na poprawę jakości powietrza.

<sup>99</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 226, ze zm.

<sup>100</sup> Dane na podstawie informacji uzyskanych przez NFOŚiGW z Ministerstwa Finansów; ulga termomodernizacyjna w wysokości do 53,0 tys. zł obowiązuje od 1 stycznia 2019 r.

**Nieprawidłowości  
w sprawozdaniach do  
KE w zakresie danych  
o wykorzystaniu  
środków ze  
sprzedaży uprawnień  
EUA**

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

Różnice te mieściły się w zakresie od (-)21 731,6 tys. euro do (+)1 657,0 tys. euro<sup>101</sup>. Z kolei w przypadku 4 sprawozdań za lata 2018-2021 przedłożonych KSE w celu ich uzgodnienia różnice pomiędzy tożsamymi co do rodzaju danymi o wydatkowanych środkach ze sprzedaży uprawnień EUA wskazanymi w tabelach nr 1 oraz nr 2 mieściły się w granicach od (-)22 768,7 tys. euro do (-)0,5 tys. euro.

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

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

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

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

**Nieprawidłowości  
w sprawozdaniach do  
KE w zakresie danych  
o wykorzystaniu  
środków ze  
sprzedaży uprawnień  
EUAA**

W przypadku wszystkich sprawozdań do KE, w których powinny zostać zamieszczone dane o dochodach uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EUAA, oraz o wykorzystaniu tych dochodów, nie zapewniono wykazania danych zgodnie ze stanem faktycznym. W 3 z 7 sprawozdań do KE, tj. za lata 2015-2017, stwierdzono brak danych o uprawnieniach EUAA w tabeli nr 1 tych sprawozdań. W 6 z 7 sprawozdań do KE, tj. za lata 2015-2020, stwierdzono brak danych o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA. W 2 z 7 sprawozdań do KE, tj. za lata 2020-2021, stwierdzono rozbieżności tożsamych co do rodzaju danych o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA podawanych w tabelach nr 1 i nr 2 – wyniosły one odpowiednio: 1 563 960,6 tys. euro oraz (-)1 037,1 tys. euro. Ponadto w tabeli nr 1 sprawozdania za 2020 r. przekazanego do KE zostały ujęte wydatki ze środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EUAA w wys. 1 563 960,6 tys. zł, w sytuacji gdy dochody ze sprzedaży uprawnień EUAA w 2020 r. wyniosły tylko 2 210,9 tys. zł. Z kolei w sprawozdaniu za 2020 r. przekazanym do uzgodnienia KSE nie wykazano w tabeli nr 1 wydatków ze środków uprawnień EUAA w wys. 1 563 960,6 tys. zł. W sprawozdaniu do KE za 2021 r. wykazano 2 przedsięwzięcia, w przypadku których zadeklarowano, że na ich realizację wykorzystano środki pochodzące ze sprzedaży uprawnień EUAA na 4 736,9 tys. zł, mimo że nie były one finansowane z tych środków.

<sup>101</sup> Różnice w poszczególnych sprawozdaniach wynosiły: za: 2013 r. – 53,1 tys. euro; za 2014 r. – (-)3,0 tys. euro; za 2015 r. – 1 657,0 tys. euro; za 2017 r. – 16,0 tys. euro; za 2019 r. – (-)8 165,0 tys. euro; za 2020 r. – (-)4 730,8 tys. euro; za 2021 r. – (-)21 731,6 tys. euro.

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

Szczegółowe wymagania odnośnie do sposobu sporządzenia sprawozdań do KE za lata 2015-2019 zostały określone w rozporządzeniu nr 749/2014.

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

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

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

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

**Nieprawidłowości  
w sprawozdaniach do  
KE w zakresie danych  
o dochodach ze  
sprzedaży uprawnień  
EU ETS**

W 5 z 9 sprawozdaniach do KE, tj. za lata 2017-2021, wartość dochodu w walucie UE<sup>102</sup>, tj. euro, uzyskanego ze sprzedaży uprawnień EU ETS różniła się od rzeczywistej wartości dochodu uzyskiwanego w tych latach, tj. od danych publikowanych przez EEX. Różnice mieściły się w zakresie od (+)0,6 tys. euro do (-)57 099,7 tys. euro<sup>103</sup>.

Pięć z 9 sprawozdań przekazanych przez Ministerstwo do KE zawierało dane w zakresie dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EUA niezgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniach przedłożonych KSE do uzgodnienia. Z kolei 2 z 9 sprawozdań przekazanych przez Ministerstwo do KE zawierało dane w zakresie dochodów ze sprzedaży uprawnień EUAA niezgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniach przedłożonych KSE do uzgodnienia. Różnice pomiędzy danymi o dochodach ze sprzedaży uprawnień EUA podanymi w tabeli nr 1 sprawozdań za lata 2016-2017 oraz 2019-2021 przekazanych do KE a danymi w sprawozdaniach przekazanych do uzgodnienia KSE mieściły się w zakresie od (-)450 euro do (+)220 euro<sup>104</sup>. W przypadku danych o dochodach ze sprzedaży uprawnień EUAA różnice pomiędzy danymi w sprawozdaniach za 2019 r. oraz 2020 r. wyniosły, odpowiednio, (+)380,0 euro oraz (-)2,4 euro.

**Rozbieżności  
pomiędzy danymi  
w sprawozdaniach do  
KE a danymi  
uzgodnionymi z KSE**

Ponadto w 7 z 9 sprawozdań do KE, tj. za lata 2013-2017, 2019 oraz 2021, w tabeli nr 1 stwierdzono inne dane o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS niż w projektach tych sprawozdań uzgodnionych z KSE. Różnice mieściły się w zakresie od (-)511,3 euro do (+)436,5 euro<sup>105</sup>. W przypadku tabeli nr 2 różnice stwierdzono w 8 z 9 sprawozdań do KE, tj. za lata 2013-2019 oraz 2021 r., i mieściły się one w przedziale od (-)1 656 890,0 euro do (+)2 997,5 euro<sup>106</sup>. Z kolei w sprawozdaniu za 2021 r. uzgodnionym z KSE nie zostały ujęte wydatki ze środków ze sprzedaży uprawnień EUAA, podczas gdy w sprawozdaniu przekazanym do KE figurowały 2 wydatki z ww. środków. Ustalono, że w sprawozdaniu uzgodnionym z KSE wydatki te zostały wykazane jako wydatki finansowane z dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA, a dane w sprawozdaniu do KE omyłkowo przypisano do środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EUAA.

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

**Nierzetelne działanie  
Ministra w zakresie  
zamieszczenia informacji  
o wykazywaniu  
w sprawozdaniach do KE  
za lata 2020-2021 danych  
o wykorzystaniu  
równowartości  
finansowej dochodów ze  
sprzedaży uprawnień  
EU ETS**

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

W sprawozdaniu za 2021 r. nie wypełniono w tabeli 1b kolumn „EquivFinancialValue\_1000 Euros” oraz „EquivFinancialValue\_1000 LocalCurrency” tylko kolumnę „AmountDisbursed\_1000 Euros”, a w przypadku sprawozdania za 2020 r. wypełniono w tabeli 1b kolumny:

<sup>102</sup> Łączna wartość dochodu ze sprzedaży uprawnień EUA oraz EUAA.

<sup>103</sup> W sprawozdaniu do KE za: 2017 r. wynosiła (-)0,4 tys. euro; 2018 r. wynosiła (-)9 291,7 tys. euro; 2019 r. wynosiła (+)0,6 tys. euro; 2020 r. wynosiła (-)29 711,3 tys. euro; 2021 r. wynosiła (-)57 099,7 tys. euro.

<sup>104</sup> W sprawozdaniu do KE za: 2016 r. wyniosła 5,0 euro; 2017 r. wyniosła (-)450,0 euro; 2019 r. wyniosła (+)220,0 euro; 2020 r. wyniosła (+)2,4 euro; 2021 r. wyniosła (-)2,2 euro.

<sup>105</sup> W sprawozdaniu do KE za: 2013 r. wyniosła, (-)3,0 euro; 2014 r. wyniosła (-)2,5 euro; 2015 r. wyniosła (+)110,0 euro; 2016 r. wyniosła (+)436,5 euro; 2017 r. wyniosła (-)511,3 euro; 2019 r. wyniosła (-)200,0 euro; 2021 r. wyniosła (-)6,1 euro.

<sup>106</sup> W sprawozdaniu za: 2013 r. wyniosła (-)53,1 euro; 2014 r. wyniosła (+)2 997,5 euro; 2015 r. wyniosła (-)1 656 890,0 euro; 2016 r. wyniosła (+)436,5 euro; 2017 r. wyniosła (-)16 511,3 euro; 2018 r. wyniosła (-)456,9 euro; 2019 r. wyniosła (-)395,6 euro; 2021 r. wyniosła (-)21,9 euro.

„EquivFinancialValue\_1000 Euros”, „AmountCommNotDis\_1000 Euros”, „AmountDisAndComm\_1000 Euros” oraz „AmountDisbursed\_1000 Euros”, przy czym zgodnie ze składanymi wyjaśnieniami intencją było raportowanie tylko 50% równowartości finansowej dochodów wydatkowanych na cele określone w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE.

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

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

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

**Brak danych we wszystkich sprawozdaniach do KE o środkach niewykorzystanych w poprzednich latach, co było niezgodne z rozporządzeniami wykonawczymi UE.**

Minister we wszystkich 9 objętych kontrolą sprawozdaniach do KE, tj. za lata 2013-2021, nie ujął danych o środkach niewykorzystanych w latach poprzednich.

W myśl regulacji zawartej w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 525/2013 dochody ze sprzedaży na aukcji, których nie wydatkowano w momencie, gdy państwo członkowskie przedkłada sprawozdanie Komisji zgodnie z niniejszym artykułem, powinny być określone ilościowo i zgłaszane w sprawozdaniach za kolejne lata.

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

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

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

Dla spełnienia zobowiązań wynikających z przepisów UE podstawowe znaczenie ma zapewnianie przejrzystości w wykorzystywaniu dochodów uzyskiwanych ze

sprzedaży aukcyjnej uprawnień na mocy dyrektywy 2003/87/WE poprzez przedkładanie sprawozdań przez państwa członkowskie zgodnie z art. 17 rozporządzenia nr 525/2013, a następnie art. 19 rozporządzenia nr 2018/1999.

Zastępca dyrektora DSA wyjaśnił m.in., że nie ma jednolitej praktyki sprawozdawania przez poszczególne państwa członkowskie UE wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, czy równowartości finansowej tych dochodów. Jako przykład wskazał sprawozdania do KE składane przez Holandię za okres 2013-2019 oraz sprawozdanie do KE złożone przez Finlandię za 2018 r. Podniósł również, że w przypadku uprawnień dla lotnictwa większość państw członkowskich przyjęła podobną praktykę jak Polska, a do przedłożonych przez Polskę sprawozdań KE nie zgłaszała nigdy zastrzeżeń.

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

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

#### Publikacja danych w BIP

W latach 2013-2015 informacje o przydziałach uprawnień do emisji, ustanowieniu przydziału uprawnień do emisji, bądź jego zmianie, publikowane były w drodze rozporządzeń Rady Ministrów<sup>107</sup>, a po wejściu w życie ush, w BIP Ministerstwa. Sposób realizacji zadania został określony w zasadach publikowania materiałów na stronach internetowych i intranetowych Ministerstwa, zatwierdzonych w 2016 r. Dane w BIP powinny być zamieszczane w sposób rzetelny i zgodny z aktualnym stanem, w tym w zakresie wskazywania właściwości komórek organizacyjnych. Badaniem objęto 6 z 54 informacji zamieszczonych w BIP Ministerstwa<sup>108</sup>. Wszystkie informacje zawierały rzetelne dane.

W Ministerstwie od 27 maja 2020 r. do 2 lutego 2023 r. dane dotyczące EU ETS publikowane były w BIP w zakładce komórki organizacyjnej, która zadania na potrzeby EU ETS realizowała do 26 maja 2020 r., co było działaniem nierzetelnym. W związku ze stwierdzoną przez NIK nieprawidłowością 2 lutego

<sup>107</sup> Z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie wykazu instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1684), uchylony z dniem 10 września 2020 r.; z dnia 10 kwietnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji (Dz. U. z 2015 r. poz. 558); z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1503), uchylony z dniem 10 września 2020 r.; z dnia 13 kwietnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenia w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji (Dz. U. poz. 555).

<sup>108</sup> Pozycje 2, 25, 32, 34, 38, 54 z wykazu przekazanego pismem dyrektor generalnej w Ministerstwie z 11 listopada 2022 r.



**Przekazywanie przez NFOŚiGW rzetelnych i zgodnych z wymaganiami Ministra danych na potrzeby sprawozdań do KE**

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

Do 30 czerwca 2022 r. komórka organizacyjną w NFOŚiGW odpowiedzialną za monitorowanie i raportowanie środków na realizację programu „Mój prąd” (poprzez sporządzanie corocznych sprawozdań z działalności NFOŚiGW, comiesięcznych sprawozdań z realizacji planu działalności kierowanych do Zarządu NFOŚiGW i kwartalnych informacji dla Rady Nadzorczej NFOŚiGW) był Departament Planowania i Sprawozdawczości, a od 1 lipca 2022 r., w związku ze zmianami organizacyjnymi, Departament Finansowy.

Do 17 lutego 2020 r. komórka organizacyjną w NFOŚiGW odpowiedzialną za wydatkowanie środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS w ramach programu „Mój prąd” był Departament Energii, od 18 lutego 2020 r. do 30 czerwca 2022 r. Departament OZE, a od 1 lipca 2022 r. Departament Beneficjenta Indywidualnego.

Informacje o wydatkowaniu środków z Rachunku klimatycznego oraz o stanie realizacji programu „Mój prąd” prezentowane były przez NFOŚiGW m.in.: w corocznych sprawozdaniach z działalności; w comiesięcznych sprawozdaniach z realizacji planu działalności, kierowanych do Zarządu NFOŚiGW (sprawozdania wewnętrzne); w kwartalnych informacjach dla Rady Nadzorczej NFOŚiGW.

Jak wyjaśnił prezes Zarządu NFOŚiGW statystyki dotyczące stopnia realizacji programu „Mój prąd” przedstawiane były także przez NFOŚiGW m.in. na stronie internetowej, infografikach, konferencjach prasowych.

W latach 2014-2022 NFOŚiGW przekazywał corocznie do Ministra zestawienia wydatków w odpowiedzi na pisma Ministra w sprawie przekazania szczegółowego zestawienia środków znajdujących się w dyspozycji NFOŚiGW, które w poprzednim roku zostały przeznaczone na finansowanie działań służących realizacji następujących celów<sup>109</sup>:

- a) redukcji emisji gazów cieplarnianych, adaptacji do skutków zmian klimatu oraz finansowania prac badawczo-rozwojowych oraz projektów demonstracyjnych w zakresie zmniejszania emisji i adaptacji do zmian klimatu, w tym udziału w inicjatywach realizowanych w ramach europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych i Europejskich Platform Technologicznych;
- b) rozwoju energii ze źródeł odnawialnych, jak również rozwoju innych technologii przyczyniających się do przejścia do bezpiecznej i zrównoważonej gospodarki niskoemisyjnej;
- c) unikania wylesiania oraz zwiększenia zalesiania i ponownego zalesiania w krajach rozwijających się, które ratyfikowały międzynarodowe porozumienie w sprawie zmian klimatu; transferu technologii i ułatwienia adaptacji do niekorzystnych skutków zmian klimatu w tych krajach;
- d) pochłaniania dwutlenku węgla przez lasy;

<sup>109</sup> Na potrzeby sprawozdania, o którym mowa w art. 17 ust 1 lit. b rozporządzenia nr 525/2013, a następnie w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1999. Zestawienia sporządzane przez NFOŚiGW zawierały informacje o wydatkowaniu na cele wskazane przez Ministra środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS otrzymanych na podstawie art. 49 ust. 2a pkt 1 i art. 49 ust. 2b ushue oraz środków własnych NFOŚiGW uzyskiwanych z innych źródeł.

- e) bezpieczne dla środowiska wychwytywania i geologicznego składowania CO<sub>2</sub>, w szczególności pochodzącego z elektrowni opalanych stałym paliwem kopalnym oraz z szeregu sektorów i podsektorów przemysłu;
- f) zachętę do przestawiania się na niskie emisje i publiczne środki transportu;
- g) finansowania badań i rozwoju w zakresie efektywności energetycznej oraz czystych technologii w sektorach objętych dyrektywą 2003/87/WE;
- h) poprawy efektywności energetycznej, sieci ciepłowniczych i termomodernizacji budynków lub dostarczenia wsparcia finansowego w celu uwzględnienia aspektów społecznych w przypadku gospodarstw domowych o niższych i średnich dochodach.

Każdorazowo w pismach Minister informował NFOŚiGW, że pozyskane od NFOŚiGW dane zostaną wykorzystane do opracowania sprawozdania o wykorzystaniu dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji bądź ich równowartości przedkładanych corocznie KE.

Zestawienia NFOŚiGW za lata 2013-2021 przekazywane Ministrowi zawierały łącznie 2 625 pozycji łącznie na 9 936 593,3 tys. zł<sup>110</sup> wypłaconych przez NFOŚiGW w ramach dofinansowania bezzwrotnego przedsięwzięć spełniających według NFOŚiGW powyższe cele.

W zestawieniach za 2019-2021 NFOŚiGW wykazał wydatkowanie 1 182 337,4 tys. zł ze środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS, co stanowiło 11,9% wszystkich środków wykazanych w zestawieniach jako wypłaty bezzwrotne<sup>111</sup>. Pozostałe środki ujęte w zestawieniach za lata 2013-2021, przekazywanych do Ministra, stanowiły wypłaty ze środków własnych NFOŚiGW.

W zestawieniach za lata 2019-2021 ujęto m.in. wydatki w łącznej wysokości 1 343 212,8 tys. zł na zadania polegające na wypłacie dofinansowania beneficjentom programu „Mój prąd” oraz finansowaniu zadań KOBiZE, tj. zadania finansowane w całości lub częściowo ze środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień EUA. I tak:

- 1) w 2019 r. – 85 662,7 tys. zł, z tego 68 766,9 tys. zł z tytułu programu „Mój prąd” i 16 896,9 tys. zł z tytułu finansowania zadań KOBiZE;
- 2) w 2020 r. – 510 273,9 tys. zł, w tego 489 645,8 tys. zł z tytułu programu „Mój prąd” oraz 20 628,1 tys. zł z tytułu finansowania zadań KOBiZE;
- 3) w 2021 r. – 747 276,2 tys. zł, z tego 726 772,1 tys. zł z tytułu programu „Mój prąd” oraz 20 504,1 tys. zł z tytułu finansowania zadań KOBiZE.

W sprawie danych zamieszczanych przez NFOŚiGW w zestawieniach przekazywanych do Ministra, prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: informacja ta według zapewnień MKiŚ miała zostać wykorzystana do opracowania sprawozdania o wykorzystaniu dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS bądź ich równowartości. Informacja o równowartości finansowej środków wydatkowanych na cele wskazane przez Ministra dotyczy większości programów priorytetowych realizowanych przez NFOŚiGW, a finansowanych m.in. z zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna”.

<sup>110</sup> Z tego w sprawozdaniu za: 2013 r. - 9 łącznie na 412 153,8 tys. zł; 2014 r. - 337 łącznie na 538 116,0 tys. zł; 2015 r. - 396 łącznie na 545 212,0 tys. zł; 2016 r. - 267 łącznie na 314 070,2 tys. zł; 2017 r. - 240 łącznie na 155 303,3 tys. zł; 2018 r. - 108 łącznie na 389 432,9 tys. zł; 2019 r. - 148 łącznie na 886 636,0 tys. zł; 2020 r. - 317 łącznie na 2 814 415,3 tys. zł; 2021 r. - 803 łącznie na 3 881 253,6 tys. zł.

<sup>111</sup> Odpowiednio: 8,7%; 17,7% oraz 15,7% środków ujętych w zestawieniach za 2019 r.; 2020 r. oraz 2021 r.

W sprawozdaniach do KE za lata 2013-2021 Minister zamieścił dane o wykorzystaniu przez NFOŚiGW środków na poziomie 5 196 742 tys. zł<sup>112</sup>, tj. 52,3% środków ujętych przez NFOŚiGW w zestawieniach przekazywanych do Ministra.

Minister terminowo otrzymywał od NFOŚiGW szczegółowe zestawienia wykorzystania środków będących w dyspozycji NFOŚiGW z podziałem na cele określone przez Ministra. Dane te przed przekazaniem uzgadniane były wewnętrznie w NFOŚiGW.

Ze względu na dokonywanie przez Ministra – na etapie przygotowywania sprawozdań do KE – agregacji danych otrzymywanych z NFOŚiGW<sup>113</sup> za lata 2013-2021, brak było w NFOŚiGW możliwości jednoznacznego powiązania poszczególnych danych zamieszczonych w tych sprawozdaniach z danymi przekazywanymi przez NFOŚiGW<sup>114</sup>.

Analiza danych w zestawieniach NFOŚiGW – w tym pod względem wydatkowania środków na cele określone w art. 49 ust. 6, 6a i 7 ustawy oraz art. 3d ust. 4 oraz 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE – przeprowadzona na próbie 43 pozycji<sup>115</sup> z zestawień za lata 2013-2021 łącznie na 70 168,4 tys. zł<sup>116</sup> wykazała, że:

- W przypadku 14 przedsięwzięć<sup>117</sup> efekty ekologiczne i rzeczowe tych przedsięwzięć bezpośrednio dotyczyły zagadnień/problematyki redukcji emisji CO<sub>2</sub>, termomodernizacji budynków, wykorzystania energii z OZE.
- W przypadku 29 pozycji dotyczących 27 przedsięwzięć<sup>118</sup> łącznie na 49 744,5 tys. zł<sup>119</sup> w umowach zawartych przez NFOŚiGW z beneficjentami

<sup>112</sup> łącznie 378 pozycji, z tego w sprawozdaniu za: 2013 r. - 9 pozycji łącznie na 412 153,0 tys. zł, co stanowiło 100,0% kwoty wykazanej przez NFOŚiGW; 2014 r. - 25 pozycji łącznie na 163 322,0 tys. zł, co stanowiło 30,4% kwoty wykazanej przez NFOŚiGW; 2015 r. - 48 pozycji łącznie na 263 944,0 tys. zł, co stanowiło 48,4% kwoty wykazanej przez NFOŚiGW; 2016 r. - 122 pozycje łącznie na 207 043,0 tys. zł, co stanowiło 65,9% kwoty wykazanej przez NFOŚiGW; 2017 r. - 19 pozycji łącznie na 130 702,0 tys. zł, co stanowiło 84,2% kwoty wykazanej przez NFOŚiGW; 2018 r. - 27 pozycji łącznie na 61 505,0 tys. zł, co stanowiło 15,8% kwoty wykazanej przez NFOŚiGW; 2019 r. - 18 pozycji łącznie na 699 446 tys. zł, co stanowiło 78,9% kwoty wykazanej przez NFOŚiGW; 2020 r. - 23 pozycje łącznie na 1 265 476,6 tys. zł, co stanowiło 45,0% kwoty wykazanej przez NFOŚiGW; 2021 r. - 87 pozycji łącznie na 1 993 150,4 tys. zł, co stanowiło 51,4% kwoty wykazanej przez NFOŚiGW.

<sup>113</sup> Agregacja pozycji zgłoszonych przez NFOŚiGW, zaokrąglenie kwot wydatkowanych przez NFOŚiGW na dane przedsięwzięcie (program priorytetowy, zadanie itp.).

<sup>114</sup> W NFOŚiGW nie posiadano wiedzy na temat algorytmu przejścia z informacji przekazanej przez NFOŚiGW do Ministra na informację przetworzoną podaną w sprawozdaniu do KE.

<sup>115</sup> Dobór próby celowy według osądu kontrolera.

<sup>116</sup> Pozycje z zestawień za: 2013 r. - 1 pozycja na 170,3 tys. zł; 2014 r. - 2 pozycje łącznie na 22 279,4 tys. zł (umowy nr: 16/2012/D; 520/2011/D); 2015 r. - 4 pozycje łącznie na 17 205,0 tys. zł (umowy nr: 147/2014/D; 148/2014/D; 219/2014/D; 61/2015/D); 2016 r. - 10 pozycji łącznie na 4 400,5 tys. zł (umowy nr: 126/2016/D; 143/2016/D; 226/2016/D; 237/2016/D; 491/2011/D; 659/2014/D; 670/2013/D; 811/2014/D; 938/2014/D; 940/2014/D); 2017 r. - 11 pozycji łącznie na 1 032,6 tys. zł (umowy nr: 159/2017/D; 198/2017/D; 214/2017/D; 242/2013/D; 327/2017/D; 704/2010/B; 706/2014/D; 746/2014/D; 750/2014/D; 778/2014/D; 999/2013/D); 2018 r. - 6 pozycji łącznie na 756,4 tys. zł (umowy nr: 1004/2013/D; 236/2017/D; 355/2017/D; 525/2014/D; 746/2014/D; 750/2014/D); 2020 r. - 1 pozycja na 14 190,8 tys. zł (umowa nr 104/2019/D); 2021 r. - 8 pozycji łącznie na 10 133,4 tys. zł (umowy nr: 1946/2020/D; 1950/2020/D; 1991/2020/D; 262/2021/D; 266/2019/D; 3093/2021/D; 401/2021/D; 550/2015/D).

<sup>117</sup> Przedsięwzięcia, o których mowa w umowie nr: 999/2013/D; 242/2013/D; 706/2014/D; 1004/2013/D; 525/2014/D; 104/2019/D; 262/2021/D; 1946/2020/D; 266/2019/D; 3093/2021/D; 491/2011/D; 938/2014/D; 940/2014/D.

<sup>118</sup> Przedsięwzięcia były wykazywane w więcej niż jednym zestawieniu.

<sup>119</sup> Przedsięwzięcia realizowane na podstawie umów o numerach: 126/2016/D; 143/2016/D; 147/2014/D; 148/2014/D; 159/2017/D; 16/2012/D; 1950/2020/D; 198/2017/D; 1991/2020/D; 214/2017/D; 219/2014/D; 226/2016/D; 236/2017/D; 237/2016/D; 327/2017/D; 355/2017/D; 401/2021/D; 520/2011/D; 550/2015/D; 61/2015/D; 659/2014/D; 670/2013/D; 704/2010/B; 746/2014/D; 750/2014/D; 778/2014/D; 811/2014/D.

określono efekty ekologiczne pośrednio związane z redukcją emisji gazów cieplarnianych, czy efektywnością energetyczną, a dotyczące:

- Monitoringu powietrza w zakresie zanieczyszczeń powietrza innych niż gazy cieplarniane – ozonu lub pyłów PM<sub>2,5</sub> lub pyłów PM<sub>10</sub> lub SO<sub>2</sub> lub NO<sub>2</sub> lub B(a)P, w przypadku 6 przedsięwzięć łącznie na 2 215,6 tys. zł<sup>120</sup>. Efektem rzeczowym było sporządzenie baz danych i/lub opracowanie metodyk pomiarowych i/lub raportów – dotyczących pomiaru lub prognozowania poziomu ozonu lub pyłów PM<sub>2,5</sub> lub pyłów PM<sub>10</sub> lub SO<sub>2</sub> lub NO<sub>2</sub> lub B(a)P.
- Ochrony przeciwpowodziowej, w tym przeciwdziałania i likwidacji skutków powodzi – w przypadku 11 przedsięwzięć łącznie na 40 670,8 tys. zł<sup>121</sup>. Dla tych przedsięwzięć efektem rzeczowym były: rozbudowane wały przeciwpowodziowe<sup>122</sup>; samochody, w tym sprzęt ratowniczy dla jednostek ochotniczej straży pożarnej<sup>123</sup>; 2 specjalistyczne statki (lodołamacze) do prowadzenia czynnej osłony przeciwlodowej w ramach ochrony przeciwpowodziowej realizowanej na Odrze przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie<sup>124</sup>; stanowiska do analiz i prognoz w ramach przedsięwzięcia „Informatyczny systemu osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” na potrzeby Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej<sup>125</sup>, samochody i/lub łódź dla jednostek wodnego ochotniczego pogotowia wodnego<sup>126</sup>; zabezpieczenie przeciwpowodziowe obszarów zalewowych<sup>127</sup>.
- Ochrony przeciwpożarowej – w przypadku 3 przedsięwzięć łącznie na 327,7 tys. zł<sup>128</sup>. Efektem rzeczowym były średnie lub ciężkie samochody pożarnicze dla jednostek ochotniczej straży pożarnej.
- Objęcia ludzi ochroną inną niż przeciwpowodziowa, tj. ochroną górskiego ochotniczego pogotowia ratunkowego – w przypadku 1 przedsięwzięcia na 240,0 tys. zł<sup>129</sup>. Efektem rzeczowym były samochody typu bus uterenowiony dla celów ratownictwa górskiego.
- Zwiększonej retencji wody – w przypadku 4 przedsięwzięć łącznie na 5 715,9 tys. zł<sup>130</sup>. Efektem rzeczowym były: rozwiązania

<sup>120</sup> 1) umowa nr 659/2014/D – 278,0 tys. zł w zestawieniu za 2016 r.; 2) umowa nr 670/2013/D – 1 084,0 tys. zł w sprawozdaniu za 2016 r.; 3) umowa nr 746/2014/D – 168,0 tys. zł w zestawieniu za 2017 r. oraz w zestawieniu za 2018 r.; 4) umowa nr 750/2014/D – 65,0 tys. zł w zestawieniu za 2017 r. oraz 75,0 tys. zł w zestawieniu za 2018 r.; 5) umowa nr 778/2014/D – 70,0 tys. zł w zestawieniu za 2017 r.; 6) umowa nr 811/2014/D – 391,6 tys. zł w zestawieniu za 2016 r.

<sup>121</sup> 1) umowa nr 126/2016/D – 361,3 tys. zł w zestawieniu za 2016 r.; 2) umowa nr 147/2014/D – 4 598,0 tys. zł w zestawieniu za 2015 r.; 3) umowa nr 148/2014/D – 5 241,0 tys. zł w zestawieniu za 2015 r.; 4) umowa nr 16/2012/D – 16 387,2 tys. zł w zestawieniu za 2014 r.; 5) umowa nr 198/2017/D – 100,0 tys. zł w zestawieniu za 2017 r.; 6) umowa nr 214/2017/D – 100,0 tys. zł w zestawieniu za 2017 r.; 7) umowa nr 219/2014/D – 4 319,0 tys. zł w zestawieniu za 2015 r.; 8) umowa nr 226/2016/D – 375,0 tys. zł w zestawieniu za 2016 r.; 9) umowa nr 237/2016/D – 250,0 tys. zł w zestawieniu za 2016 r.; 10) umowa nr 520/2011/D – 5 892,3 tys. zł w zestawieniu za 2014 r.; 11) umowa 61/2015/D – 3 047,0 tys. zł w zestawieniu za 2015 r.

<sup>122</sup> Umowy o numerach: 147/2014/D; 148/2014/D; 219/2014/D.

<sup>123</sup> Umowy o numerach: 198/2017/D; 214/2017/D; 237/2016/D.

<sup>124</sup> Umowa nr 520/2011/D.

<sup>125</sup> Umowa nr 16/2012/D.

<sup>126</sup> Umowy o numerach: 126/2016/D; 226/2016/D.

<sup>127</sup> Umowa nr 61/2015/D.

<sup>128</sup> 1) umowa nr 143/2016/D – 222,8 tys. zł w zestawieniu za 2016 r.; 2) umowa nr 327/2017/D – 100,0 tys. zł w zestawieniu za 2017 r.; 3) umowa nr 355/2017/D – 4,9 tys. zł w zestawieniu za 2018 r.

<sup>129</sup> Umowa nr 159/2017/D – 240,0 tys. zł w zestawieniu za 2017 r.

<sup>130</sup> 1) umowa nr 1950/2020/D – 760,6 tys. zł w zestawieniu za 2021 r.; 2) umowa nr 1991/2020/D – 634,3 tys. zł w zestawieniu za 2021 r.; 3) umowa nr 401/2021/D – 581,6 tys. zł w zestawieniu za 2021 r.; 4) umowa nr 550/2015/D – 3 739,4 tys. zł w zestawieniu za 2021 r.

inwestycyjne w zakresie zielono-niebieskiej infrastruktury w miastach<sup>131</sup>; budowa i przebudowa zbiorników małej retencji, renaturalizacja rzek i potoków<sup>132</sup>.

- Wsparcia prac badawczo-rozwojowych w zakresie recyklingu odpadów – w przypadku 1 przedsięwzięcia na 555,2 tys. zł<sup>133</sup>. Efektem rzeczowym była liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie prowadzenia prac badawczo-rozwojowych w ilości 1 szt. Prace badawczo rozwojowe dotyczyły recyklingu odpadów.
- Nie określono efektu ekologicznego – w przypadku 1 przedsięwzięcia na 19,2 tys. zł<sup>134</sup>, polegającego na dopłatach do oprocentowania kredytu bankowego zaciągniętego przez beneficjenta na realizację przedsięwzięcia. Nie określono również efektu rzeczowego dla tego przedsięwzięcia. Umowa nr 704/2010/B została zawarta przez NFOŚiGW z ww. beneficjentem w celu uzupełnienia wkładu krajowego na realizację przedsięwzięcia dofinansowywanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rzetelności danych zamieszczanych przez NFOŚiGW w zestawieniach przekazywanych na potrzeby sprawozdań do KE. Przedsięwzięcia objęte badaniem były zgodne z celami wskazanymi przez Ministra.

**Rejestr skarg i wniosków w Ministerstwie dotyczących funkcjonowania EU ETS bądź emisji gazów cieplarnianych**

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

**Udzielanie w Ministerstwie ogólnych i nieprecyzyjnych informacji o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS bez podawania faktycznego ich wykorzystania**

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

W Ministerstwie udzielano ogólnych i nieprecyzyjnych informacji o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS bez podawania faktycznego ich wykorzystania w przypadku obu zbadanych wniosków o dostęp do informacji publicznej<sup>135</sup>, a także wszystkich 5 zbadanych interpelacji poselskich (spośród 80 skierowanych do Ministerstwa<sup>136</sup>), mimo że pytający prosili o wyjaśnienie na jakie cele wydatkowano dochody uzyskane z aukcji uprawnień EU ETS

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

<sup>131</sup> Umowy o numerach: 1950/2020/D; 1991/2020/D; 401/2021/D.

<sup>132</sup> Umowa nr 550/2015/D.

<sup>133</sup> Umowa nr 236/2017/D – 555,2 tys. zł w zestawieniu za 2018 r.

<sup>134</sup> Umowa nr 704/2010/B – 19,2 tys. zł w zestawieniu za 2017 r.

<sup>135</sup> Wniosek Pełnomocnika Marszałka Województwa Śląskiego ds. strategii w obszarze klimatu i środowiska z 15 lutego 2022 r. Wniosek R.S. z 15 stycznia 2022 r.

<sup>136</sup> K9INT30360, K9INT30372, K9INT30400, K9INT30521, K9INT30539.

NIK zauważa, że w latach 2019-2022 środki ze sprzedaży uprawnień EU ETS nie były w całości przekazywane do budżetu państwa, a więc powoływanie się w odpowiedziach na zasadę jedności budżetu i niemożność powiązania dochodów z wykonywanymi wydatkami nie stanowiło rzetelnej informacji o rzeczywistym wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS i nie może być obiektywną przesłanką do niepodawania rzeczywistego wykorzystania środków przez fundusze, o których mowa m.in. w art. 49 ust. 2c i ust. 2e ush. Jednocześnie w odpowiedziach zamieszczano m.in. informacje o Funduszu Modernizacyjnym albo o planach utworzenia FTE. Nie negując istotnej roli Funduszu Modernizacyjnego dla procesu transformacji energetycznej należy zauważyć, że jego funkcjonowanie nie było w żaden sposób związane z przedmiotem pytań kierowanych do Ministerstwa, bowiem fundusz ten nie był zasilany środkami z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS. W przypadku FTE żadne dochody ze sprzedaży ww. uprawnień nie mogły być wykorzystane, bowiem fundusz ten nie powstał do dnia zakończenia kontroli. Nie bez znaczenia dla oceny jest, że w odpowiedziach wskazywano m.in. zadania finansowane ze środków UE<sup>137</sup> lub ze środków własnych NFOŚiGW, tj. zadania finansowane z innych źródeł aniżeli dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

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

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

NIK zwraca uwagę, że informacje prezentowane przez Ministra zarówno w sprawozdaniach do KE, jak i w odpowiedziach na ww. zapytania, stanowią jedyne źródło wiedzy o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS i podstawę wielu raportów i analiz sporządzanych przez podmioty zewnętrzne, np. organizacje pozarządowe i zespoły eksperckie<sup>138</sup>.

W Ministerstwie w sposób przewlekły załatwiono 1<sup>139</sup> z 2 zbadanych wniosków o dostęp do informacji publicznej w zakresie EU ETS.

Odpowiedź na wniosek z 15 lutego 2022 r. została udzielona 24 maja 2022 r., tj. po 98 dniach, co było niezgodne z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>140</sup>. Zgodnie z ww. regulacją – co do zasady – udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w ww. terminie podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

**Przewlekłe  
załatwienie  
w Ministerstwie 1 z 2  
skontrolowanych  
wniosków o dostęp  
do informacji  
publicznej**

<sup>137</sup> M.in. budowa i rozbudowa Terminala LNG w Świnoujściu, budowa i modernizacja gazociągów wysokiego ciśnienia, budowa i modernizacja sieci energetycznych najwyższych napięć.

<sup>138</sup> Przykładowo: „The use of auctioning revenues from the EU ETS for climate action. An analysis based on eight selected case studies”, Isabel Haase, Eike Karola Velten, Harrison Branner (Ecologic Institute), Anna Reyneri (University of Groningen), czerwiec 2022 r.; „Kreatywna księgowość”, ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, maj 2022 r., „Jak Polska marnuje środki z EU ETS?”.

<sup>139</sup> Odpowiedź DSP-WZE.420.11.2022.PP z 24 maja 2022 r.

<sup>140</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

**Kontrole wewnętrzne  
i zewnętrzne oraz  
analiza ryzyka  
w Ministerstwie**

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

W okresie objętym kontrolą przeprowadzane były w Ministerstwie 2 kontrole zewnętrzne, które swoim zakresem dotyczyły m.in. gospodarowania środkami ze sprzedaży przez Polskę uprawnień EU ETS, tj. kontrola NIK P/15/021 „Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego” w 2015 r. oraz audyt Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie „Wykonania zadań dotyczących osiągnięcia unijnych celów w dziedzinie energii i klimatu” – rozpoczęty w 2022 r. Do 24 marca 2023 r. Trybunał nie przekazał Ministrowi ostatecznej treści wystąpienia pokontrolnego.

W NFOŚiGW oraz w IOŚ-PIB nie prowadzono kontroli resortowych w zakresie gospodarowania dochodami ze sprzedaży uprawnień EU ETS, monitorowania i raportowania danych.

W NFOŚiGW nie były prowadzone kontrole wewnętrzne i zewnętrzne dotyczące gospodarowania środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS, ani nie kierowano do tej instytucji skarg i wniosków w sprawie gospodarowania ww. środkami, w tym monitorowania i raportowania danych. Dla wdrażania programu „Mój prąd” (I i II naboru wniosków) prowadzono w NFOŚiGW identyfikację ryzyka oraz monitorowano jego materializację.

W okresie objętym kontrolą w IOŚ-PIB nie prowadzono analizy ryzyka, kontroli wewnętrznych, ani zadań audytowych dotyczących gospodarowania przez ten instytut środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS, bowiem środki te nie były przekazywane na rachunek IOŚ-PIB. Nie wpływały też do instytutu skargi ani wnioski dotyczące gospodarowania przez IOŚ-PIB środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS, ani nie prowadzono w instytucie zewnętrznych kontroli dotyczących gospodarowania przez tę jednostkę środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

W planach audytu Ministerstwa:

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

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

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

Brak kontroli wewnętrznych i audytów ww. obszaru świadczy o niewdrożeniu w tym zakresie skutecznych mechanizmów kontroli, w tym nadzoru. Niski poziom etatyzacji w Biurze Kontroli i Audytu Ministerstwa nie był obiektywną przesłanką do zaniechania realizacji działań w odniesieniu do tak kluczowego zadania. Opisane postępowanie należy uznać za niecelowe i nierzetelne.

## 5.2. DZIAŁANIA W CELU ZAPEWNIENIA OSIĄGNIĘCIA PRZEZ POLSKĘ POZIOMÓW REDUKCJI EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH ZGODNIE Z WYMOGAMI UE

Poziom emisji non-ETS w Polsce w latach 2013-2020, tj. w III okresie rozliczeniowym, osiągnął wartość poniżej dopuszczalnej wartości wymaganej przepisami UE, pomimo braku opracowania i wdrożenia dokumentów krajowych istotnych dla procesu redukcji emisji non-ETS. Nie bez znaczenia dla spełnienia ww. wymogu miało spowolnienie gospodarcze w związku z występującym w 2020 r. zagrożeniem epidemicznym. Niemniej jednak brak tych dokumentów po upływie ponad 2 lat od rozpoczęcia IV okresu rozliczeniowego stwarza – zdaniem NIK – istotne ryzyko nieosiągnięcia przez Polskę wymaganej przepisami UE redukcji emisji non-ETS do 2030 r. w związku z koniecznością zmniejszenia tej emisji aż o prawie 21% w stosunku do emisji w 2020 r. Ponadto brak wdrożenia dokumentów planistycznych dotyczących transformacji do gospodarki niskoemisyjnej stwarza istotne ryzyko dalszego wzrostu cen energii elektrycznej dla wszystkich obywateli ze względu na wysokie ryzyko braku skutecznych działań realizowanych w sposób planowy, kontrolowany i zorganizowany.

### Monitorowanie poziomu emisji gazów cieplarnianych i raportowanie danych przez KOBiZE

IOŚ-PIB na mocy przepisów usze został powołany do wykonywania zadań KOBiZE, do których należało m.in. prowadzenie Krajowej bazy. Kompetencje KOBiZE w zakresie administrowania systemem handlu uprawnieniami do emisji zostały określone w ushue.

W okresie objętym kontrolą za realizację zadań na potrzeby zapewnienia funkcjonowania Krajowej bazy odpowiadały w KOBiZE:

- Zespół Zarządzania Krajową Bazą oraz Zespół Systemów Informatycznych – do 31 marca 2020 r.
- Zespół Zarządzania Krajową Bazą oraz Ośrodek Rozwoju Systemów Informatycznych – od 1 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r.

KOBiZE, począwszy od 2011 r., prowadził Krajową bazę będącą systemem informatycznym zawierającym zabezpieczoną bazę danych. Krajowa baza umożliwiała m.in. wprowadzanie i przetwarzanie informacji o lokalizacjach instalacji i źródeł emisji, z których wprowadzane były do powietrza substancje, a także danych o parametrach instalacji oraz wielkościach emisji.

Wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem Krajowej bazy realizowane było m.in. na podstawie rozporządzeń Ministra w sprawie szczegółowego zakresu informacji zawartych w raporcie oraz sposobu jego wprowadzania do Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji<sup>141</sup>.

Dyrektor IOŚ-PIB w drodze zarządzeń określił zakresy zadań merytorycznych poszczególnych komórek organizacyjnych IOŚ-PIB, w tym prowadzenie Krajowej bazy<sup>142</sup>.

W IOŚ-PIB w sposób prawidłowy zapewniono organom Inspekcji Ochrony Środowiska oraz marszałkom województw dostęp do informacji i danych zawartych w raportach wprowadzanych do Krajowej bazy przez podmioty korzystające ze środowiska.

Za realizację zadania dotyczącego monitorowania i raportowania poziomów emisji gazów cieplarnianych w KOBiZE odpowiadał Zespół Inwentaryzacji i Raportowania Emisji. Raporty inwentaryzacyjne (w jęz. angielskim wraz

<sup>141</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2016 r. (Dz. U. poz. 1877) – obowiązujące do 31 października 2022 r. oraz rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 października 2022 r. (Dz. U. poz. 2217).

<sup>142</sup> Zarządzenie nr 15/2017 z 6 kwietnia 2017 r.; zarządzenie nr 8/2019 z 29 kwietnia 2019 r.; zarządzenie nr 6/2020 z 30 marca 2020 r.; zarządzenie nr 24/2021 z 28 lipca 2021 r. – w sprawach określenia przedmiotu działania i zakresów zadań zastępców dyrektora, innych osób pełniących funkcje kierownicze, pełnomocników oraz komórek organizacyjnych IOŚ-PIB – dane według stanu z 28 września 2022 r.



z tablicami CRF<sup>143</sup>) sporządzane były na potrzeby zgłoszenia danych do organu Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu<sup>144</sup> oraz KE. Emisje w podziale na emisje gazów cieplarnianych objętych EU ETS oraz emisje non-ETS raportowane były wyłącznie na potrzeby KE, przy pomocy dedykowanych załączników do rozporządzenia nr 525/2013.

Zadania związane z procesem monitorowania emisji gazów cieplarnianych oraz raportowaniem danych o emisjach, również na poziomie niższym niż krajowy (emisje gazów cieplarnianych objęte EU ETS oraz emisje non-ETS) a także poszczególnych podmiotów (uczestników EU ETS oraz podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie wprowadzania substancji do powietrza, sprawozdających dane o emisjach do Krajowej bazy) realizowane były przez następujące zespoły KOBiZE:

- 1) Zespół Monitorowania i Weryfikacji Emisji;
- 2) Zespół Rozdziału Uprawnień<sup>145</sup>;
- 3) Zespół Instrumentów Polityki Klimatycznej<sup>146</sup>;
- 4) Zespół Programów Redukcji Emisji<sup>147</sup>;
- 5) Zespół Zarządzania Krajową Bazą<sup>148</sup>.

Raporty, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 5 usze oraz art. 10 ust. 1 usze sporządzane były i przekazywane przez IOŚ-PIB w zakresie<sup>149</sup> i w terminach zgodnych z przepisami.

Raporty, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 5 usze, sporządzane były i przekazywane przez IOŚ-PIB na przełomie maja i czerwca każdego roku do Ministra w celu ich akceptacji i przyjęcia przez KSE.

Krajowe raporty o wielkościach emisji gazów cieplarnianych i innych substancji za rok poprzedni, o których mowa w art. 10 ust. 1 usze, KOBiZE sporządzała na

<sup>143</sup> ang. „Common Reporting Format”.

<sup>144</sup> ang: „United Nations Framework Convention on Climate Change” – UNFCCC. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238). Ratyfikacja nastąpiła 15 września 1995 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 239).

<sup>145</sup> Zespół realizował zadania w zakresie sprawdzenia kompletności danych oraz zgodności z przepisami wniosków o przydział uprawnień do emisji dla instalacji, w trakcie którego zbierane, gromadzone i przetwarzane były dane dotyczące wielkości emisji z instalacji.

<sup>146</sup> Zespół wykonywał zadania dot. monitorowania i analizy unijnych i krajowych działań w zakresie polityki klimatycznej w obszarze emisji non-ETS oraz w obszarze związanym z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem, tj. zadania dot. monitorowania emisji non-ETS (z transportu, sektora komunalno-bytowego, odpadów, przemysłu spoza EU ETS i rolnictwa), a także wywiązywania się z wyznaczonego dla Polski w obszarze emisji non-ETS celu redukcyjnego w postaci rocznych limitów przyznaných jednostek emisji (tzw. AEA). Zespół ten prowadził i koordynował prace nad przygotowaniem Raportu Rządowego i Raportu Dwuletniego dla Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

<sup>147</sup> Zespół wykonywał zadania w zakresie opracowywania raportów lub wkładów do raportów w zakresie podejmowanych polityk i działań, wpływających na emisje gazów cieplarnianych lub zanieczyszczeń powietrza, wynikających ze zobowiązań krajowych, unijnych i międzynarodowych. Raporty te zawierały informacje opisowe o politykach i działaniach mających na celu ochronę klimatu lub ochronę powietrza, a także dane dotyczące efektów redukcyjnych tych polityk i działań. Zespół opracowywał prognozy zmian aktywności, które stanowiły z kolei dane wsadowe do szacowania projekcji emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń powietrza.

<sup>148</sup> Zespół realizował zadania w zakresie prowadzenia Krajowej bazy, do której co roku raporty składały podmioty korzystające ze środowiska, których działalności powodowały emisje do powietrza. Do zadań tego zespołu należała m.in. analiza informacji zawartych w raportach do Krajowej bazy, sporządzanie raportów i zestawień z danych zgromadzonych, w tym przygotowanie „Krajowego raportu o wielkościach emisji gazów cieplarnianych i innych substancji opracowywanego na podstawie informacji zawartych w Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji”.

<sup>149</sup> Zakres raportu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 pkt 5 usze został określony dla okresu rozliczeniowego 2013-2020 w decyzji wykonawczej Komisji z 21 marca 2014 r. zmieniającej decyzję nr 2005/381/WE w odniesieniu do kwestionariusza do składania sprawozdań ze stosowania dyrektywy 2003/87/WE (Dz. Urz. UE L 89 z 25.03.2014, str. 45), natomiast dla okresu 2021-2030 w decyzji wykonawczej Komisji (UE) nr 2022/919 z 8 czerwca 2022 r. zmieniającej decyzję Komisji nr 2005/381/WE w odniesieniu do kwestionariusza do składania sprawozdań ze stosowania dyrektywy 2003/87/WE (Dz. Urz. UE L 159 z 14.6.2022, str. 52).

podstawie informacji zawartych w Krajowej bazie i przekazywał Ministrowi w terminie do dnia 30 września każdego roku<sup>150</sup>.

Według stanu na 19 września 2022 r. w Krajowej bazie ujętych było 581 instalacji objętych EU ETS, przy czym liczba ta w latach 2013-2022 ulegała zmianom i mieściła się w przedziale od 581 do 783<sup>151</sup>.

Liczba operatorów statków powietrznych ujętych w bazach danych, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. c usze w latach 2013-2022 mieściła się w przedziale od 47 do 58<sup>152</sup>, przy czym liczba operatorów statków powietrznych, którzy zobowiązani byli w latach 2013-2021 do zaraportowania emisji w danym roku mieściła się w przedziale od 5 do 9<sup>153</sup>.

#### Cele redukcyjne

Zgodnie z art. 3 decyzji nr 2009/406/WE Polska powinna do roku 2020 zapewnić, aby emisje non-ETS nie przekroczyły wielkości procentowej ustalonej w załączniku II do ww. decyzji w stosunku do swoich emisji w roku 2005, tj. poziomu (+)14%. Oznaczało to, że emisja non-ETS w przypadku Polski mogła do 2020 r. ulec zwiększeniu o ww. wartość.

W przypadku IV okresu rozliczeniowego, tj. w latach 2021-2030 Polska zobowiązana była do redukcji ww. emisji. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 2018/842 redukcja emisji non-ETS przez Polskę do 2030 r. w porównaniu z poziomem tych emisji w 2005 r. została określona na poziomie (-)7%.

#### Wykazy gazów cieplarnianych przekazywane do KE

W latach 2013-2023 (do 12 czerwca<sup>154</sup>) państwa członkowskie UE zobowiązane były do przekazywania do KE w terminie do 15 marca każdego roku ostatecznych wykazów gazów cieplarnianych za rok X-2 zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia nr 525/2013, a następnie art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 2018/1999.

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

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

#### Emisje gazów cieplarnianych z instalacji i ze statków powietrznych objętych EU ETS

Od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2021 r.<sup>155</sup> emisje z instalacji objętych EU ETS były na poziomie 1 748 646 083 Mg ekw. CO<sub>2</sub><sup>156</sup>. I tak w przypadku działalności zaliczonych do kategorii:

<sup>150</sup> Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w IOŚ-PIB zostały przekazane raporty za lata 2012-2020.

<sup>151</sup> W 2013 r. - 783; w 2014 r. - 767; w 2015 r. - 738; w 2016 r. - 727; w 2017 r. - 710; w 2018 r. - 699; w 2019 r. - 688; w 2020 r. - 642; w 2021 r. - 602; w 2022 r. (stan na 12 października) - 581.

<sup>152</sup> Liczba operatorów statków powietrznych wynikająca z rozporządzenia Komisji (WE) 748/2009 z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawie wykazu operatorów statków powietrznych, którzy wykonywali działalność lotniczą wymienioną w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE poczynając od dnia 1 stycznia 2006 r. ze wskazaniem administrującego państwa członkowskiego dla każdego operatora statków powietrznych (Dz. Urz. UE L 219 z 22.8.2009, s. 1 ze zm.) była następująca w poszczególnych latach: 2013 r. - 49; 2014 r. - 50; 2015 r. - 48; 2016 r. - 48; 2017 r. - 47; 2018 r. - 49; 2019 r. - 50; 2020 r. - 50; 2021 r. - 58; 2022 r. - 58 (dane na 12 września).

<sup>153</sup> W 2013 r. - 7, w 2014 r. - 7, w 2015 r. - 6, w 2016 r. - 5, w 2017 r. - 8; w 2018 r. - 9, w 2019 r. - 8; w 2020 r. - 7; w 2021 r. - 7. W przypadku 2022 r. dane nie były dostępne na 12 września.

<sup>154</sup> Tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez kontrolerów NIK w MKiŚ.

<sup>155</sup> Dane według stanu na 15 września 2022 r.

<sup>156</sup> Z tego w: 2013 r. - 205 735 395 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2014 r. - 197 129 387 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2015 r. - 198 700 536 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2016 r. - 198 051 726 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2017 r. -

- spalanie paliw w instalacjach o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW – 1 409 326 187 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- rafinowanie olejów mineralnych – 37 995 528 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja koksu – 16 127 189 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- prażenie lub spiekanie rud metalu, w tym rudy siarczkowej – 13 443 496 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja surówki odlewniczej lub stali (pierwotny i wtórny wytop), łącznie z odlewaniem stałym, z wydajnością powyżej 2,5 tony na godzinę – 31 914 819 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja lub obróbka metali żelaznych (w tym stopów żelaznych), w której wykorzystywane są jednostki spalania o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW – 8 873 878 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja lub obróbka metali nieżelaznych, w tym produkcja stopów, rafinacja, odlewnictwo itp., w której wykorzystywane są jednostki spalania o całkowitej nominalnej mocy cieplnej (w tym paliwa wykorzystywane jako czynniki redukujące) przekraczającej 20 MW – 14 198 327 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja klinkieru cementowego w piecach obrotowych o zdolności produkcyjnej przekraczającej 500 Mg dziennie lub innych piecach o zdolności produkcyjnej powyżej 50 Mg na dobę – 92 297 468 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja wapna, lub kalcynacja dolomitu lub magnezytu w piecach obrotowych lub innych piecach o zdolności produkcyjnej przekraczającej 50 ton dziennie – 18 214 099 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- osuszanie lub kalcynacja gipsu lub produkcja płyt gipsowo-kartonowych i innych wyrobów gipsowych, jeżeli wykorzystywane są instalacje spalania o łącznej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW – 975 136 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- wytwarzanie szkła, łącznie z włóknem szklanym, z wydajnością przetopu przekraczającą 20 Mg na dobę – 14 339 783 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja wyrobów ceramicznych przez wypalanie, o wydajności powyżej 75 Mg na dobę – 9 516 089 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- wytwarzanie materiałów izolacyjnych z wełny mineralnej z wykorzystaniem szkła, surowców skalnych lub żużłu przy użyciu zdolności produkcyjnej przekraczającej 20 Mg na dobę – 3 088 892 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja papieru lub tektury o wydajności przekraczającej 20 Mg na dobę – 16 541 055 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja sadzy, w tym karbonizacja substancji organicznych, takich jak oleje mineralne, smoły, pozostałości krakowania i destylacji, jeżeli wykorzystywane są jednostki spalania o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW – 758 324 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja kwasu azotowego – 32 242 962 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja amoniaku – 1 4910 410 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja chemikaliów organicznych luzem poprzez krakowanie, reformowanie, częściowe lub pełne utlenianie albo poprzez podobne procesy, przy zdolności produkcyjnej przekraczającej 100 Mg na dobę – 10 208 658 Mg ekw. CO<sub>2</sub>;
- produkcja węgla sodu (Na<sub>2</sub>CO<sub>3</sub>) oraz wodorowęglanu sodu (NaHCO<sub>3</sub>) – 3 673 783 Mg ekw. CO<sub>2</sub>.

Emisja gazów cieplarnianych w przypadku statków powietrznych objętych EU ETS w latach 2013-2021 wyniosła łącznie 6 679 799 Mg ekw. CO<sub>2</sub><sup>157</sup>.

202 166 696 Mg ekw. CO <sub>2</sub> ;	2018 r.	-	199 974 539 Mg ekw. CO <sub>2</sub> ;	2019 r.	-
183 690 533 Mg ekw. CO <sub>2</sub> ;	2020 r.	-	171 729 419 Mg ekw. CO <sub>2</sub> ;	2021 r.	-
191 467 852 Mg ekw. CO <sub>2</sub> .					

<sup>157</sup> Z tego w: 2013 r. – 616 587 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2014 r. – 629 899 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2015 r. – 591 020 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2016 r. – 749 946 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2017 r. – 943 715 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2018 r. – 1 142 534 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2019 r. – 1 097 467 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2020 r. – 421 061 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2021 r. – 487 570 Mg ekw. CO<sub>2</sub>. Dane dla 2022 r. nie były dostępne 17 października 2022 r.

**Emisje non-ETS** Emisja non-ETS w latach 2013-2021 była na poziomie 1 801 444 485 Mg ekw. CO<sub>2</sub><sup>158</sup>.

Limity emisji non-ETS według GWP z AR4<sup>159</sup>, zgodnie z decyzjami wykonawczymi KE, w przypadku Polski wynosiły w :

- 2013 r. – 193 642 822 Mg ekw. CO<sub>2</sub><sup>160</sup>;
- 2014 r. – 194 885 546 Mg ekw. CO<sub>2</sub><sup>161</sup>;
- 2015 r. – 196 128 269 Mg ekw. CO<sub>2</sub><sup>162</sup>;
- 2016 r. – 197 370 991 Mg ekw. CO<sub>2</sub><sup>163</sup>;
- 2017 r. – 199 974 468 Mg ekw. CO<sub>2</sub><sup>164</sup>;
- 2018 r. – 201 710 045 Mg ekw. CO<sub>2</sub><sup>165</sup>;
- 2019 r. – 203 445 622 Mg ekw. CO<sub>2</sub><sup>166</sup>;
- 2020 r. – 205 181 199 Mg ekw. CO<sub>2</sub><sup>167</sup>.

KE zatwierdziła w 2017 r., po unijnych przeglądach inwentaryzacyjnych gazów cieplarnianych zgłoszonych przez państwa członkowskie, m.in. dla Polski wartość emisji non-ETS w 2005 r. na poziomie 179 983 508 Mg ekw. CO<sub>2</sub>.

Polska osiągnęła w poszczególnych latach okresu 2013-2020 następujące poziomy redukcji emisji non-ETS w stosunku do roku odniesienia:

- 3,40% w 2013 r.;
- 0,87% w 2014 r.;
- 3,77% w 2015 r.;
- 10,38% w 2016 r.;
- 17,51% w 2017 r.;
- 18,36% w 2018 r.;
- 16,17% w 2019 r.;
- 13,95% w 2020 r.

**Minister posiadał rzetelne dane o poziomie emisji gazów cieplarnianych**

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

Od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2021 r. emisja z instalacji objętych EU ETS wyniosła 1 748 700,9 kilotony ekwiwalentu CO<sub>2</sub> (kt ekw. CO<sub>2</sub>)<sup>168</sup>. Z kolei emisja non-ETS w tym okresie wyniosła 1 801 444,4 kt ekw. CO<sub>2</sub><sup>169</sup>.

<sup>158</sup> Z tego w: 2013 r. – 186 095 049 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2014 r. – 181 543 023 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2015 r. – 186 772 424 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2016 r. – 198 664 758 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2017 r. – 211 506 734 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2018 r. – 213 033 372 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2019 r. – 209 084 930 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2020 r. – 205 093 211 Mg ekw. CO<sub>2</sub>; 2021 r. – 209 650 984 Mg ekw. CO<sub>2</sub>.

<sup>159</sup> GWP z AR4 stosowano w emisjach raportowanych za lata 2013-2020, przy czym GWP oznacza współczynniki ocieplenia globalnego, służące do przeliczania emisji gazów cieplarnianych innych niż CO<sub>2</sub> na ekwiwalent CO<sub>2</sub>, natomiast AR4 oznacza 4 raport IPCC oceniający zmiany klimatu (AR4 IPCC „Fourth Assessment Report”).

<sup>160</sup> Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2016/2132.

<sup>161</sup> Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/1015.

<sup>162</sup> Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/2377.

<sup>163</sup> Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/1855.

<sup>164</sup> Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/2005.

<sup>165</sup> Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2020/1834.

<sup>166</sup> Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1876.

<sup>167</sup> Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/1953.

<sup>168</sup> Z tego w: 2013 r. – 205 736,6 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2014 r. – 197 129,4 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2015 r. – 198 696,5 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2016 r. – 198 051,7 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2017 r. – 202 166,7 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2018 r. – 199 974,6 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2019 r. – 183 690,5 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2020 r. – 171 729,4 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2021 r. – 191 525,5 kt ekw. CO<sub>2</sub>. Dane dla lat 2013-2020 obliczone według GWP z AR4 (GWP oznacza współczynniki ocieplenia globalnego, służące do przeliczania emisji gazów cieplarnianych innych niż CO<sub>2</sub> na ekwiwalent CO<sub>2</sub>, natomiast AR4 oznacza Czwarty raport IPCC oceniający zmiany klimatu (AR4 IPCC Fourth Assessment Report)), dane dla 2021 r. obliczone wg GWP z AR5. Emisje obliczone według GWP z AR4 oraz GWP z AR5 są nieporównywalne.

<sup>169</sup> Z tego w: 2013 r. – 186 095,0 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2014 r. – 181 543,0 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2015 r. – 186 772,4 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2016 r. – 198 664,8 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2017 r. – 211 506,7 kt ekw. CO<sub>2</sub>;

Poziom emisji non-ETS w 2020 r. wyniósł 13,95% wartości emisji w 2005 r., i był na poziomie niższym niż wymagany zgodnie z art. 3 decyzji nr 2009/406/WE. Także limit emisji non-ETS dla Polski w III okresie rozliczeniowym, tj. 1 592 338,9 kt ekw. CO<sub>2</sub> nie został przekroczony, bowiem emisje te stanowiły 99,97% tego limitu.

**Nierzetelne działania  
Ministra w zakresie  
opracowania  
i wdrożenia polityki  
redukcji emisji gazów  
cieplarnianych  
z sektorów  
nieobjętych EU ETS**

W Ministerstwie do 5 czerwca 2023 r. nie podjęto działań związanych z opracowaniem polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych EU ETS, pomimo upływu 2 lat IV okresu rozliczeniowego. Minister wyjaśniła, że w ostatnich latach zostały ustanowione nowe cele redukcyjne dla UE, tj. cel na rok 2050 (osiągnięcie neutralności klimatycznej na poziomie UE) oraz nowy cel na rok 2030 (redukcja emisji w UE o 55%). Prace nad ww. polityką redukcji emisji bazującą na zobowiązaniach wynikających z pakietu Fit for 55 będą mogły się rozpocząć po ostatecznym przyjęciu wszystkich dokumentów w ramach pakietu Fit for 55.

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

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

**Nierzetelne działania  
ministra właściwego  
do spraw gospodarki  
na potrzeby  
opracowania  
istotnych  
dokumentów  
krajowych  
dotyczących  
transformacji do  
gospodarki  
niskoemisyjnej**

W SOR<sup>170</sup> przewidziano także m.in. opracowanie strategii transformacji do gospodarki niskoemisyjnej, jako jednego z kluczowych projektów. Wskazano tam, że ma to być dokument o charakterze wykonawczym, identyfikujący działania przyczyniające się do zmniejszenia emisyjności i energochłonności gospodarki, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony konkurencyjności sektorów strukturalnie energochłonnych<sup>171</sup>. Zgodnie z SOR strategia ta miała być przygotowana, zatwierdzona przez Radę Ministrów oraz wdrożona w życie w 2019 r.<sup>172</sup>

SOR został przyjęty przez Radę Ministrów zanim zostało uchwalone rozporządzenie nr 2018/1999, które weszło w życie 10 stycznia 2019 r. W art. 15 tego rozporządzenia państwa członkowskie zostały zobowiązane do opracowania strategii długoterminowych (perspektywa co najmniej 30 lat).

Jak wyjaśniła dyrektor Departamentu Innowacji i Polityki w MRiT zakres strategii określony w rozporządzeniu nr 2018/1999 konsumował założenia przedmiotowego projektu strategicznego określonego w SOR. W rozporządzeniu nr 2018/1999 podano maksymalny termin przedłożenia do KE pierwszej strategii – do 1 stycznia 2020 r., a także wskazano, że kolejna strategia powinna być przekazana do KE do 1 stycznia 2029 r., a następne co 10 lat z perspektywą co najmniej 30 lat.

W rozporządzeniu nr 2018/1999 państwa członkowskie zostały także zobowiązane do opracowania w terminie do 31 grudnia 2019 r. zintegrowanych

w 2018 r. – 213 033,4 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2019 r. – 209 084,9 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2020 r. – 205 093,2 kt ekw. CO<sub>2</sub>; w 2021 r. – 209 651 kt ekw. CO<sub>2</sub>. Dane dla lat 2013-2020 obliczone według GWP z AR4, dane dla 2021 r. obliczone wg GWP z AR5. Emisje obliczone według GWP z AR4 oraz GWP z AR5 są nieporównywalne.

<sup>170</sup> SOR określa model rozwoju państwa w trzech wymiarach: gospodarczym, społecznym i przestrzennym do 2020 r. z perspektywą do 2030 r., przy jednoczesnym wzroście dochodu mieszkańców Polski.

<sup>171</sup> SOR str. 77.

<sup>172</sup> SOR str. 388-389.

krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Obowiązek ten został wypełniony przez MKiŚ. KPEiK na lata 2021-2030 został przyjęty przez KSE na posiedzeniu 18 grudnia 2019 r. i przekazany do KE 30 grudnia 2019 r.<sup>173</sup>. KPEiK przedstawia zintegrowane podejście do 5 wymiarów Unii Energetycznej: bezpieczeństwa energetycznego, wewnętrznego rynku energii, efektywności energetycznej, obniżenia emisyjności oraz badań naukowych, innowacji i konkurencyjności.

KE skierowała do Polski 6 grudnia 2021 r. pismo administracyjne (Ares(2021)7523775), w którym wskazała na ciążący na Polsce obowiązek wynikający z art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 2018/1999 i podkreśliła znaczenie długoterminowych strategii państw członkowskich dla osiągnięcia unijnego celu neutralności klimatycznej do 2050 r. Ponadto służby KE przypomniały państwom członkowskim o ich obowiązku na posiedzeniach Komitetu ds. Zmian Klimatu 16 czerwca 2021 r. i 16 czerwca 2022 r. oraz na posiedzeniu Grupy ds. Europejskiej Polityki Klimatycznej 16 grudnia 2021 r.

29 września 2022 r. KE, działając na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wystosowała do Rządu RP zarzuty formalne, w których wskazała, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 2018/1999. Wskazała, że Polska nie przedłożyła KE swojej długoterminowej (obejmującej 30-letnią perspektywę) strategii, spójnej z unijnym celem neutralności klimatycznej określonym w art. 2 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1119. KE w powyższym piśmie wezwała Rząd RP do przedstawienia uwag odnośnie tej kwestii w terminie 2 miesięcy.

KE została poinformowana o stanie prac nad STGNK przez Ministra Rozwoju i Technologii w piśmie z 29 listopada 2022 r.<sup>174</sup> Minister wskazał na przyczyny przedłużających się procedur i prac nad projektem m.in. przygotowania bazy merytorycznej do STGNK, prace analityczne, uzgodnienia z innymi instytucjami, dostosowanie projektu PEP2040 oraz pakietu Fit for 55, opublikowanego przez KE w lipcu 2021 r., potrzeba uzgadniania dalszych działań i prac z MKiŚ w związku z prowadzoną aktualizacją PEP2040 z uwagi zmiany na rynku energii wynikające z wojny w Ukrainie. W konkluzji Minister Rozwoju i Technologii zwrócił się w imieniu Rządu RP o niepodejmowanie przez KE dalszych kroków w ramach postępowania w tej sprawie. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w MRiT KE nie przekazała uzasadnionej opinii w tym postępowaniu.

Minister właściwy do spraw gospodarki nie ukończył do dnia zakończenia czynności kontrolnych w MRiT procesu opracowania projektu długoterminowej strategii niskoemisyjnej, mimo że projekt ten stosownie do przepisów rozporządzenia nr 2018/1999 miał być przedłożony KE do 1 stycznia 2020 r., a konieczność opracowania takiego dokumentu w 2019 r. wynikała również z zapisów SOR. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych projekt STGNK nie został jeszcze przedstawiony do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych.

Projekt STGNK określał scenariusze rozwoju polskiej gospodarki w sposób uwzględniający cele UE i Porozumienia paryskiego w perspektywie do 2050 r. Projekt przedstawiał możliwe ścieżki dojścia do celu głębokiej redukcji emisji oraz ich skutki dla systemu paliwowo-energetycznego, gospodarki jako całości, jej poszczególnych sektorów oraz gospodarstw domowych do 2050 r.

Analiza scenariuszowa przedstawiona w STGNK obejmowała dwa warianty transformacji do gospodarki zeroemisyjnej. I tak:

1) scenariusze realizacji założeń aktualnych dokumentów strategicznych i planistycznych – KPEiK oraz PEP2040 – które oddzielnie zakładały realizację celów i założeń oraz ekstrapolację trendów zawartych w 2 obowiązujących dokumentach:

<sup>173</sup> Notyfikacja KPEiK w 2019 r. była jednym z warunków „ex-ante” wydatkowania środków UE.

<sup>174</sup> Znak DSE-I.5131.31.2022.

- scenariusz zgodny z założeniami KPEiK (cele do 2040 r. zgodne z KPEiK z rozszerzeniem do 2050 r.),
- scenariusz PEP2040 (cele do 2040 r. zgodne z PEP2040 z rozszerzeniem do 2050 r.);

2) scenariusze przyspieszonej transformacji, obejmujące zakresem kilka scenariuszy, które odpowiadały dynamice redukcji emisji wynikającej z nowych ogólnounijnych celów klimatycznych i były zróżnicowane ze względu na dostępność opcji technologicznych oraz rynkowych:

- scenariusz transformacji technologii,
- scenariusz wydajności zasobowej,
- scenariusz innowacji systemowych,
- scenariusz innowacji systemowych z importem wodoru.

Według wyjaśnień dyrektor Departamentu Innowacji i Polityki w MRiT w każdym z tych scenariuszy uwzględnione były ogólne trendy, wspólne dla wszystkich wariantów budowy gospodarki neutralnej klimatycznie: poprawa efektywności energetycznej, wzrost udziału energii elektrycznej w strukturze finalnego zużycia energii, wykorzystanie zrównoważonych biopaliw, wzrost recyklingu i poprawa wydajności surowcowej, cyfryzacja, spadek kosztów technologii niskoemisyjnych, wzrost wydajności systemu transportowego.

Scenariusz PEP2040 oraz scenariusze przyspieszonej transformacji uwzględniały propozycje KE w zakresie celu redukcji emisji na 2030 r., które zostały przedstawione we wrześniu 2020 r. oraz przez Radę Europejską w grudniu 2020 r. oraz przez przyjętą w lutym 2021 r. PEP2040 r. (cel unijny na poziomie 55% redukcji emisji). Scenariusz KPEiK uwzględniał natomiast cel redukcji emisji na 2030 r. na poziomie 40%. Scenariusze te oparte zostały na wspólnych założeniach demograficznych i makroekonomicznych, np. relatywnie wysokiego, ale spowalniającego tempa wzrostu gospodarczego, zachowania zbliżonej do obecnej struktury PKB oraz dynamiki popytu na produkcję przemysłową, wzrostu przeciętnej powierzchni mieszkań oraz zmian demograficznych.

Według scenariuszy bazujących na obecnych obowiązujących dokumentach strategicznych i planistycznych (KPEiK, PEP2040) oraz branżowych trendach inwestycyjnych, Polska w roku 2050 będzie emitowała od około 58% do 76% gazów cieplarnianych mniej niż w roku 1990 (odpowiednio scenariusz KPEiK oraz scenariusz PEP2040). Scenariusze przyspieszonej transformacji wskazywały na możliwość uzyskania redukcji znacznie głębszej, niż w przypadku scenariuszy KPEiK i PEP2040 – sięgającej 94% poziomu wyjściowego. Według projektu STGNK będzie to jednak wymagało podjęcia odmiennych wyborów inwestycyjnych, ponieważ będzie to możliwe tylko przy wielkoskalowym zastosowaniu zeroemisyjnych technologii wytwarzania energii. Pomimo tego, osiągnięcie zerowych emisji netto będzie w horyzoncie roku 2050 problematyczne ze względu na to, że ok. 10% emisji gazów cieplarnianych w Polsce pochodzi z sektorów najtrudniej poddających się dekarbonizacji (zwłaszcza rolnictwa). W projekcie wskazano jednocześnie, że potencjał zrównoważenia resztkowych emisji przez pochłanianie jest ograniczony ze względu na malejący potencjał polskich lasów w zakresie pochłaniania dwutlenku węgla.

Dyrektor Departamentu Innowacji i Polityki w MRiT wyjaśniła, że rozporządzenie nr 2018/1999 w art. 15 określa zakres, jaki powinna obejmować tego typu strategia długoterminowa obejmująca perspektywę minimum 30 lat (czyli przynajmniej rok 2050). W związku z powyższym według niej nie obejmuje ona swoim zakresem szczegółowych zadań czy projektów, które mogłyby zostać sfinansowane ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS. Strategia wskazuje natomiast możliwe krajowe i unijne źródła finansowania transformacji do gospodarki neutralnej klimatycznie.

W projekcie STGNK przeprowadzono analizę europejskich (istniejących) i krajowych źródeł finansowania. Wśród krajowych źródeł – łącznie na

222,4 mld zł – przewidziano między innymi finansowanie powyższej transformacji z przychodów z aukcji w ramach EU ETS na poziomie ok. 100 mld zł. Podano tam, że Polska w latach 2021-2030 może liczyć na ok. 46 mld euro (200 mld zł), z czego obecnie minimum 50% tej kwoty musi zostać wydatkowane na cele związane z ochroną klimatu.

Ponad trzyletnie opóźnienie w przyjęciu STGNK przez Polskę wynikało najpierw z długotrwałych prac koncepcyjnych nad ww. strategią, a następnie z oczekiwania na zatwierdzenie i aktualizację strategicznych dokumentów mających zasadniczy wpływ na kształtowanie działań w obszarach, jakie obejmuje swym zakresem ten dokument. Dopiero w lipcu 2019 r. zostało opublikowane ogłoszenie o zamówieniu publicznym na usługę zewnętrzną, polegającą na wsparciu ministra właściwego do spraw gospodarki w pracach nad STGNK. Umowę z doradcami zawarto w sierpniu 2019 r., czyli niewiele ponad 4 miesiące przed terminem, w którym dokument ten powinien być przesłany do KE. W harmonogramie prac przyjętym wówczas w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii przewidziano w grudniu 2019 r. odbiór raportu końcowego oraz etap konsultacji uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. Takie zaplanowanie prac uniemożliwiało ukończenie i zatwierdzenie ostatecznej wersji STGNK do 1 stycznia 2020 r. Kolejną przyczyną niezakończenia prac nad przygotowaniem ostatecznej wersji STGNK była konieczność oparcia scenariuszy dochodzenia do gospodarki niskoemisyjnej na strategicznych dokumentach rządowych, do czego minister właściwy do spraw gospodarki został zobowiązany na posiedzeniu KSE oraz w korespondencji z ministrem właściwym do spraw klimatu. KPEiK został zatwierdzony i przesłany do KE pod koniec 2019 r., a PEP2040 r. została przyjęta przez Radę Ministrów ponad 2 lata później w lutym 2021 r. Mając na uwadze potrzebę pilnego ukończenia prac nad STGNK – w celu wypełnienia zobowiązania wobec KE – za nierzetelne NIK uznaje nieukończenie do końca 2021 r. przez resort gospodarki procedowania nad projektem STGNK, mimo że KE w 2021 r. kilkakrotnie zwracała się o wypełnienie powyższego obowiązku przez Polskę. Do przekazania dokumentu do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych MRiT było gotowe dopiero w I kwartale 2022 r. Nie doszło to jednak do skutku z uwagi na oczekiwanie resortu gospodarki na aktualizację KPEiK i PEP2040, która została zapowiedziana przez resort klimatu w związku z następstwami dla rynku energii spowodowanymi rozpoczętą wojną w Ukrainie. W wyniku powyższego MRiT wstrzymało dalsze etapy procedowania nad STGNK, do czasu zatwierdzenia zmian w KPEiK i PEP2040, które mają zasadniczy wpływ na kształtowanie działań o charakterze strategicznym w obszarach, które obejmuje swym zakresem STGNK.

W opinii NIK opracowanie ostatecznej wersji STGNK powinno było nastąpić najpóźniej po przyjęciu w lutym 2021 r. PEP2040. Aktualizacja scenariuszy dochodzenia do gospodarki niskoemisyjnej w STGNK mogłaby nastąpić już po przyjęciu zmian w powyższych dokumentach rządowych, na których opiera się STGNK. Ponadto NIK za nierzetelne uznaje niezrealizowanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki postanowień SOR z 2017 r. w zakresie przygotowania i wdrożenia w życie w 2019 r. strategii transformacji do gospodarki niskoemisyjnej, jako jednego z kluczowych wykonawczych projektów SOR.

Do zakończenia kontroli Polska, będąc od 2 lat w IV okresie rozliczeniowym, nadal nie posiadała przyjętej stosownej wykonawczej strategii do realizacji. Na koniec tego okresu, tj. 2030 r., Polska powinna osiągnąć redukcję (-)7% dla emisji non-ETS w stosunku do roku 2005, a liczba uprawnień EU ETS dostępna na aukcjach co roku ulega zmniejszeniu.

W odniesieniu do działań zapewniających w Polsce poziom redukcji gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UE dyrektor Departamentu Innowacji i Polityki w MRiT wyjaśniła, że: za prowadzenie polityki klimatycznej, w tym za osiągnięcie celów redukcji emisji gazów cieplarnianych odpowiada minister właściwy do spraw klimatu; MRiT współpracowało na bieżąco w zakresie



wypracowywania rozwiązań przyczyniających się do transformacji gospodarki w kierunku niskoemisyjnym; w ramach uzgodnień międzyresortowych analizowane były działania proponowane do wsparcia z programów: Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko oraz z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, a także z Funduszu Modernizacyjnego.

W kwestii sposobu, w jakim Polska prowadziła zintegrowane działania w ramach transformacji energetycznej do gospodarki niskoemisyjnej – gdy nadal nie został zatwierdzony właściwy scenariusz – Minister Rozwoju i Technologii wyjaśnił, że w zakresie transformacji energetycznej nadrzędnym krajowym dokumentem jest PEP2040, który wraz z KPEiK pozostaje we właściwości ministra klimatu i środowiska. Zaznaczył, że zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska<sup>175</sup> działy administracji rządowej: „klimat”, „energia” oraz „środowisko” pozostają w zakresie właściwości tego ministra.

---

<sup>175</sup> Dz. U. poz. 1949.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przyczyniło się do redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce i było prawidłowe?
<b>Cele szczegółowe</b>	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy należycie realizowano zadania związane z gospodarowaniem środkami ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach EU ETS?</li> <li>2. Czy zapewniono osiągnięcie przez Polskę poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UE?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto 4 jednostki: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Instytut Ochrony Środowiska-Państwowy Instytut Badawczy oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Kontrolą objęto lata 2013-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach). Czynności kontrolne w jednostkach przeprowadzono od 8 września 2022 r. do 12 czerwca 2023 r. Kontrolę zakończono 20 lipca 2023 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	Do 18 jednostek wystąpiono o udzielenie informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w tym m.in. do wioś, BGK oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w sprawie gospodarowania środkami pochodzącymi ze sprzedaży uprawnień EU ETS.
<b>Pozostałe informacje</b>	<p>Kontrola pt. „Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych” została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>Wyniki kontroli przedstawiono w 4 wystąpieniach pokontrolnych. Do 2 wystąpień wniesiono łącznie 18 zastrzeżeń. 2 zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości przez Kolegium NIK, 2 zastrzeżenia uwzględnione w części, a pozostałe zastrzeżenia zostały oddalone..</p> <p>W 3 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 20 wniosków pokontrolnych. Wnioski pokontrolne skierowano do:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministra Klimatu i Środowiska o: <ul style="list-style-type: none"> <li>– niezwłoczne podjęcie działań w celu opracowania polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych EU ETS;</li> <li>– podjęcie działań w celu wdrożenia mechanizmów zapewniających wykorzystanie środków z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS na wsparcie zadań przyczyniających się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, w celu zmniejszenia zapotrzebowania na płatne uprawnienia EU ETS oraz bieżące monitorowanie wykorzystania tych środków;</li> <li>– podjęcie działań, w ramach prac legislacyjnych, w celu zapewnienia możliwości wprowadzenia wymogu, dla funduszy pozabudżetowych otrzymujących środki uzyskane z dochodów ze sprzedaży uprawnień</li> </ul> </li> </ol>

EU ETS, okresowego rozliczania wykorzystania tych środków na cele zgodne z ich przeznaczeniem, w tym po zakończeniu danego roku budżetowego, oraz przedkładania sprawozdań w celu zapewnienia ministrowi pełnej wiedzy o wykorzystaniu ww. środków przez fundusze pozabudżetowe;

- podjęcie działań w ramach prac legislacyjnych w celu zapewnienia możliwości wprowadzenia wymogu, dla funduszy pozabudżetowych otrzymujących środki z dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, zwrotu niewykorzystanych środków celem zabezpieczenia interesu budżetu państwa oraz mechanizmu transferu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na rachunki ww. funduszy pozabudżetowych po warunkiem osiągnięcia przez te fundusze wymaganego poziomu wykorzystania otrzymanych środków zgodnie z ich przeznaczeniem;
  - podjęcie działań w ramach prac legislacyjnych w celu zapewnienia możliwości uwzględnienia w treści przepisu art. 50 ust. 1 i 3 ustawy odniesienia do art. 49 ust. 6a ustawy;
  - podjęcie działań w celu przekazania funduszom, o których mowa w art. 49 ust. 2a pkt 1 i 2 ustawy, dochodów uzyskanych po 31 grudnia 2019 r. z aukcyjnej sprzedaży 42 390 uprawnień EUA;
  - zapewnienie zawierania umów z EEX również w języku polskim;
  - udzielanie rzetelnych informacji i wyjaśnień w sprawie wykorzystania dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS;
  - przedkładanie Radzie Ministrów sprawozdań do KE do akceptacji, zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy;
  - skorygowanie sprawozdań do KE w zakresie:
    - rozbieżności pomiędzy tożsamymi danymi o wydatkowanych środkach ze sprzedaży uprawnień EUA zawartych w tabelach nr 1 i nr 2 tych sprawozdań – w odniesieniu do sprawozdań za lata 2013-2015, 2017, 2019-2021;
    - wykazania wykorzystania 100% dochodów ze sprzedaży uprawnień EUA lub ich równowartości finansowej - w odniesieniu do wszystkich sprawozdań sporządzonych w okresie objętym kontrolą;
    - wykazania zgodnych ze stanem faktycznym danych o dochodach uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień EUA oraz o wykorzystaniu tych dochodów – w odniesieniu do sprawozdań za lata 2015-2021;
    - wykazania zgodnej ze stanem faktycznym wysokości dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS wyrażonej w euro – w odniesieniu do sprawozdań za lata 2017-2021;
    - zamieszczenia informacji o wykazywaniu w sprawozdaniach danych wyrażonych jako równowartość finansowa dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS – w odniesieniu do sprawozdań za lata 2020-2021;
    - wykazania danych o wysokości dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS niewykorzystanych w latach poprzednich – w odniesieniu do wszystkich sprawozdań sporządzonych w okresie objętym kontrolą;
- i przekazania skorygowanych sprawozdań KE;
- ustalenie, w ramach systemu kontroli zarządczej, mechanizmów zapewniających:
    - zgodność sprawozdań do KE z danymi uzgodnionymi z KSE;
    - weryfikowalność danych zamieszczanych w sprawozdaniach do KE z danymi źródłowymi;
    - zgodne z przepisami i rzetelne sporządzanie sprawozdań do KE w zakresie danych o dochodach uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży

uprawnień EU ETS i wykorzystaniu tych dochodów lub ich równowartości finansowej.

2. Ministra Rozwoju i Technologii o niezwłoczne opracowanie STGNK w celu przyjęcia jej przez Radę Ministrów, a następnie przedłożenie KE.
3. Prezesa Zarządu NFOŚiGW o wdrożenie rozwiązań zapewniających dysponowanie przez wszystkie właściwe komórki organizacyjne NFOŚiGW rzetelnymi danymi o procedowanych wnioskach o dofinansowanie w ramach I i II naboru wniosków w programie „Mój prąd”.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 1 wniosek, 1 wniosek był w trakcie realizacji, a 18 wniosków nie zrealizowano.

#### Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli dotyczyły nieprawidłowości stwierdzonych w Ministerstwie na 12 187,8 mln zł, tj.:

- 1) uszczuplenie dochodów budżetu państwa w latach 2019-2022 o 12 183,4 mln zł, w tym tylko w 2022 r. o ponad 11 370,2 mln zł, w związku z niecelowym i nierzetelnym działaniem Ministra;
- 2) uszczuplenie przychodów NFOŚiGW oraz FWRC łącznie o 4,4 mln zł, w związku z naruszeniem art. 27 ust. 3 ustawy oraz art. 49 ust. 2a tej ustawy.

#### Wykaz jednostek kontrolowanych

W kontroli uczestniczyły: Departament Środowiska oraz Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Waldemar Buda
2.	Departament Środowiska	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Anna Moskwa
3.	Departament Środowiska	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy	Krzysztof Szczepański
4.	Departament Środowiska	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Przemysław Ligenza

## 6.2. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	w formie opisowej	prawidłowe gospodarowanie środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS przez ministra właściwego do spraw gospodarki	nieopracowanie STGNK
2.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	w formie opisowej	zapewnienie przez Ministra sprzedaży uprawnień EU ETS w latach 2013-2023;  posiadanie przez Ministra rzetelnych danych o sprzedaży uprawnień EU ETS oraz o poziomie emisji gazów cieplarnianych	brak mechanizmów ustalania sposobu i zakresu wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS uzyskiwanych przez Polskę w III i IV okresie rozliczeniowym;  nieposiadanie przez Ministra danych o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przekazanych do FWRC, FRPKE, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19;  brak mechanizmów zabezpieczających interes budżetu państwa w zakresie zwrotu do budżetu państwa środków niewykorzystanych przez fundusze pozabudżetowe;  nieprzedkładanie Radzie Ministrów sprawozdań do KE za lata 2015-2021 do akceptacji;  brak możliwości weryfikacji zgodności danych zamieszczonych w sprawozdaniach do KE z danymi źródłowymi o wykorzystaniu równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS oraz nierzetelne dane w sprawozdaniach do KE;  niezapewnienie przez Ministra pełnej transpozycji dyrektywy 2003/87/WE do krajowego porządku prawnego;  brak działań Ministra na potrzeby dodania w art. 50 ust. 3 ushue odwołania do art. 49 ust. 6a tej ustawy;

				<p>nieprowadzenie w Ministerstwie kontroli i audytów wewnętrznych w zakresie działań związanych z gospodarowaniem środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień EU ETS;</p> <p>udzielanie ogólnych i nieprecyzyjnych informacji o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS bez podawania faktycznego ich wykorzystania;</p> <p>brak działań na potrzeby opracowania polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (non ETS).</p>
3.	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy	pozytywna	<p>prawidłowe i rzetelne gromadzenie i przetwarzanie m.in. informacji o wielkościach emisji gazów cieplarnianych i innych substancji wprowadzanych do powietrza przez podmioty korzystające ze środowiska;</p> <p>prawidłowe wykonywanie zadań związanych z: obliczaniem liczby uprawnień do emisji przydzielonych instalacjom; prowadzeniem bazy danych, zawierającej informacje o instalacjach i operatorach statków powietrznych; weryfikacją wniosków o przydział uprawnień do emisji; obliczaniem wstępnej, a następnie ostatecznej rocznej liczby uprawnień do emisji;</p> <p>rzetelne i terminowe sporządzanie sprawozdań i raportów o poziomach emisji gazów cieplarnianych;</p> <p>prawidłowe zapewnienie, w kwietniu 2013 r., sprzedaży uprawnień EU ETS przyznanych Polsce w II okresie rozliczeniowym;</p> <p>prawidłowe wypełnianie funkcji prowadzącego aukcję w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia aukcyjnego.</p>	nie stwierdzono
4.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	w formie opisowej	<p>prawidłowe i rzetelne postępowanie NFOŚiGW ze środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS.</p>	<p>przewlekłe procedowanie w NFOŚiGW wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach programu „Mój prąd”;</p> <p>nie w pełni funkcjonalny system informatyczny wdrożony w NFOŚiGW.</p>

\*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

### 6.3. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Przepisy  
międzynarodowe,  
w tym UE

Dokumentem, który stworzył podwaliny dla budowy systemu handlu uprawnieniami była Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., ratyfikowana również przez Polskę<sup>176</sup> 15 września 1995 r. Celem tej konwencji było doprowadzenie do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Dla uniknięcia zagrożenia produkcji żywności i dla umożliwienia zrównoważonego rozwoju ekonomicznego poziom taki powinien być osiągnięty w okresie wystarczającym do naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatu. Konwencja ta określiła zasady oraz zobowiązania, którymi powinny kierować się jej strony dla realizacji wskazanego wyżej celu, ale nie wprowadzała dla państw, które ją przyjęły żadnych konkretnych obowiązków. Obowiązki takie zostały nałożone w Protokole z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu<sup>177</sup>, sporządzonego i przyjętego po Trzeciej Sesji Konferencji Stron 11 grudnia 1997 r. Protokół z Kioto nałożył na państwa wymienione w Załączniku I do Konwencji<sup>178</sup> obowiązek redukcji emisji gazów cieplarnianych wymienionych w Załączniku A do Protokołu. Procentowy wskaźnik zobowiązania redukcyjnego dla każdego państwa określony został szczegółowo w Załączniku B do Protokołu. Globalna emisja miała dzięki temu ulec obniżeniu w latach 2008-2012 o 5% w stosunku do wartości z 1990 r. Protokół z Kioto przewiduje 3 tryby służące realizacji powyższych celów. Po pierwsze art. 17 Protokołu z Kioto umożliwia państwom wywiązywanie się ze swych zobowiązań redukcyjnych poprzez nabywanie od innych państw jednostek przyznanej emisji. Po drugie przewidziany w art. 6 mechanizm wspólnych wdrożeń umożliwia państwom wskazanym w Załączniku I, realizującym na terenie innego państwa z Załącznika I (państwo przyjmujące) inwestycje mające na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, nabycie od państwa przyjmującego jednostek redukcji emisji. W rezultacie ogólna wielkość emisji nie ulegnie zwiększeniu, a jednocześnie państwo inwestujące zdoła wypełnić swoje zobowiązania emisyjne (dzięki dodatkowo nabytym jednostkom redukcji emisji), a z drugiej strony państwo przyjmujące, dysponujące nadwyżką jednostek redukcji emisji, zyskuje technologie przyjazne środowisku. Po trzecie wprowadzony w art. 12 Protokołu z Kioto mechanizm czystego rozwoju przewiduje, że w zamian za realizację projektów służących zmniejszeniu emisji w państwie niewymienionym w Załączniku I, państwo wymienione w Załączniku I uzyska dodatkowe jednostki redukcji emisji.

Obecnie najważniejszą umową międzynarodową jest Porozumienie paryskie<sup>179</sup>. Celem Porozumienia paryskiego – art. 2 – jest ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego, uznając, że to znacząco zmniejszy ryzyka związane ze zmianami klimatu i ich skutki. Celem jest również zwiększenie zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz wspieranie odporności

<sup>176</sup> Oświadczenie Rządowe z dnia 15 września 1995 r. Dz. U z 1996 r. Nr 53, poz. 239.

<sup>177</sup> Treść dokumentu została ogłoszona w Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684, ze zm. Zgodnie z oświadczeniem rządowym z 9 czerwca 2005 r. w sprawie mocy obowiązującej Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. protokół wszedł w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej dnia 16 lutego 2005 r.

<sup>178</sup> Dalej: „Załącznik I”.

<sup>179</sup> Zgodnie z oświadczeniem rządowym z 16 listopada 2016 r. w sprawie mocy obowiązującej Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjętego w Paryżu 12 grudnia 2015 r. (weszło ono w życie 6 listopada 2016 r. w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej).

na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności; oraz zapewnienie spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu.

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (ang.: „emissions trading scheme”, ETS) stworzony został w wyniku implementacji w poszczególnych krajach członkowskich dyrektywy 2003/87/WE. Dyrektywa ta ustanowiła system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w UE (EU ETS) w celu wspierania zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób – art. 1. Dyrektywa ta przewiduje dalszą redukcję emisji gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do osiągnięcia takich poziomów redukcji, które według naukowców uważane są za konieczne do uniknięcia groźnych zmian klimatu.

Pierwszym obowiązkiem konkretnego prowadzącego instalację jest uzyskanie, zgodnie z art. 4 dyrektywy, zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych. W celu uzyskania zezwolenia należy złożyć specjalny wniosek o pozwolenie na emisje gazów cieplarnianych – art. 5. Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy warunkiem uzyskania zezwolenia jest zagwarantowanie, że operator jest zdolny do monitorowania oraz składania sprawozdań z emisji. Zezwolenie zawiera szczegółowo określone informacje w art. 6 ust. 2, m.in. nazwę i adres operatora, opis działań oraz emisji z instalacji, plan monitorowania, czy wymogi dotyczące sprawozdawczości. Kolejny obowiązek to monitorowanie emisji przez operatorów oraz składanie corocznych raportów, zgodnie z art. 14 ust. 3 dyrektywy. Trzeci obowiązek, wynikający z art. 15 to weryfikacja sprawozdania operatora przez niezależnego weryfikatora.

Najważniejszym elementem EU ETS jest obowiązek umorzenia uprawnień przez operatorów instalacji. Umorzenia dokonuje się corocznie, do 30 kwietnia, w liczbie odpowiadającej całkowitej liczbie emisji z tej instalacji wygenerowanych w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, zweryfikowanej zgodnie z art. 15 dyrektywy – art. 12 ust. 3. Uprawnienia wydawane są corocznie przez UE. Przy czym co roku wydawanych jest coraz mniej uprawnień, zgodnie z tzw. współczynnikiem liniowym, który od 2021 r. wynosi 2,2% - art. 9 dyrektywy. Zgodnie z art. 10 dyrektywy od początku 2019 r. państwa członkowskie sprzedają na aukcji wszystkie uprawnienia z wyjątkiem bezpłatnych uprawnień i tych, które zostały umieszczone w MSR lub anulowane. Od 2021 r. udział uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji wynosi 57%. Uprawnienia rozdzielane są między państwa członkowskie w proporcjach odpowiadających udziałowi danego państwa członkowskiego w zweryfikowanych emisjach w ramach EU ETS za rok 2005 lub w średnich emisjach w latach 2005-2007, w zależności od tego, która z tych wielkości jest większa (dla 90% puli) i w interesie solidarności i połączeń międzysystemowych w UE (dla 10% puli). Państwa określają sposób wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień na aukcji, ale co najmniej 50% dochodów powinno być przeznaczone na enumeratywnie wskazane działania związane z ochroną klimatu, np. pochłanianie CO<sub>2</sub> przez lasy czy rozwój energii z odnawialnych źródeł – art. 10 ust. 3 dyrektywy.

#### Przepisy krajowe

Ustawa przenosząca na grunt polski dyrektywę 2003/87 to ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>180</sup>, która z dniem 21 czerwca 2011 r. zastąpiła ustawę z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji<sup>181</sup>. Z kolei ustawa z 2011 r. została zastąpiona przez ushue.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ushue system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych obejmuje emisję gazów cieplarnianych z instalacji oraz z operacji lotniczych. Przez emisję, zgodnie z art. 3 pkt. 4 ww. ustawy, rozumie się gazy

<sup>180</sup> Dz. U. Nr 122, poz. 695, ze zm.

<sup>181</sup> Dz. U. Nr 281, poz. 2784.



cieplarniane wprowadzane do powietrza w wyniku działań człowieka, związanych z eksploatacją instalacji lub z wykonywaną operacją lotniczą. Gazy cieplarniane to zgodnie z art. 3 pkt 5 tej ustawy: dwutlenek węgla (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), podtlenek azotu (N<sub>2</sub>O), fluorowęglowodory (HFCs), perfluorowęglowodory (PFCs), sześćfluorek siarki (SF<sub>6</sub>). Natomiast kiedy mowa o instalacji to rozumiemy przez to stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół takich urządzeń, w których są prowadzone jedno lub więcej działań określonych w załączniku nr 1 do ustawy oraz wszelkie inne czynności posiadające bezpośredni techniczny związek ze wskazanymi działaniami prowadzonymi w danym miejscu, które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość – art. 3 pkt 7 ushue. Przez uprawnienia do emisji rozumie się uprawnienie do wprowadzenia do powietrza ekwiwalentu CO<sub>2</sub> utworzone w ramach systemu lub systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Konfederacji Szwajcarskiej, które służy do rozliczenia wielkości emisji w ramach każdego z tych systemów, i którym można rozporządzać na zasadach określonych w ustawie – art. 3 pkt 22 ushue. Prowadzący instalację, a więc osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, a posiadająca tytuł prawny do władania instalacją w celu eksploatacji, objętą systemem, obowiązany jest do posiadania w Krajowym rejestrze jednostek Kioto i uprawnień do emisji<sup>182</sup> rachunku operatora w rejestrze Unii – art. 8 ust. 3. Krajowy rejestr jest prowadzony przez KOBiZE, o którym mowa w art. 3 ust. 1 usze. Do zadań KOBiZE, zgodnie z art. 3 ust. 2 ww. ustawy, należy m.in. wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowego systemu bilansowania i prognozowania emisji, w tym prowadzenie Krajowej bazy; zarządzanie zbiorem rachunków w rejestrze Unii (podlegających jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej), o którym mowa w art. 3 pkt 17 ushue<sup>183</sup>; sporządzanie raportów, sprawozdań i prognoz dotyczących wielkości emisji; opracowywanie metodyki ustalania wielkości emisji dla poszczególnych rodzajów instalacji lub aktywności oraz metodyki wyznaczania wskaźników emisji na jednostkę wyprodukowanego towaru, zużytego paliwa lub surowca; opracowywanie wskaźników emisji na jednostkę wyprodukowanego towaru, zużytego paliwa lub surowca; monitorowanie działań związanych z realizacją projektów wspólnych wdrożeń i projektów mechanizmów czystego rozwoju oraz innych projektów powodujących redukcję lub uniknięcie emisji gazów cieplarnianych. Ponadto do zadań KOBiZE należy administrowanie systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, o którym mowa w ushue – art. 3 pkt 10 ww. ustawy – w tym m.in.:

- prowadzenie, w postaci elektronicznej, bazy danych zawierającej informacje o instalacjach, z których emisja gazów cieplarnianych jest objęta systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, niezbędne do opracowania projektu wykazu, o którym mowa w art. 26d ust. 1 ushue, oraz opracowania informacji, o których mowa w art. 64b ust. 6 i art. 70a ust. 3 tej ustawy, a także monitorowanie sposobu wywiązania się przez prowadzących instalacje z obowiązków związanych z systemem,
- pełnienie funkcji prowadzącego aukcją uprawnień do emisji w rozumieniu art. 3 pkt 20 rozporządzenia aukcyjnego;
- prowadzenie, w postaci elektronicznej, bazy danych zawierającej informacje o operatorach statków powietrznych wykonujących operacje lotnicze objęte systemem, niezbędne do monitorowania sposobu wywiązania się przez operatorów statków powietrznych z obowiązków związanych z uczestnictwem w systemie,
- opiniowanie planów monitorowania wielkości emisji i planów poboru próbek, o których mowa w art. 54 ust. 2 ushue,
- sprawdzanie wniosków o przydział uprawnień do emisji dla instalacji nowej,

<sup>182</sup> Dalej: „Krajowy rejestr”.

<sup>183</sup> Rejestr Unii – rejestr UE, o którym mowa w art. 4 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/1122 z dnia 12 marca 2019 r. uzupełniającego dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do funkcjonowania rejestru Unii (Dz. Urz. UE L 177 z 2.07.2019, str. 3 oraz Dz. Urz. UE L 177 z 2.07.2019, str. 66).

- opracowywanie wykazu instalacji, które zaprzestały działalności,
- zbieranie danych i opracowywanie analiz dotyczących systemu,
- opracowywanie sprawozdań dotyczących systemu w zakresie emisji gazów cieplarnianych z instalacji i z wykonywanych operacji lotniczych,
- przeprowadzanie oceny raportów na temat wielkości emisji w zakresie kompletności zawartych w nich danych, poprawności przeprowadzonych obliczeń oraz zgodności zawartych w nich ustaleń z przepisami rozporządzenia wykonawczego Komisji, (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012<sup>184</sup> i z zatwierdzonym planem monitorowania,
- udzielanie wyjaśnień, opracowywanie materiałów informacyjnych i szkoleniowych oraz prowadzenie szkoleń dotyczących funkcjonowania systemu,
- współpraca z organami administracji publicznej w zakresie związanym z funkcjonowaniem systemu oraz realizacją zobowiązań międzynarodowych w zakresie systemu,
- opiniowanie, na wniosek ministra właściwego do spraw klimatu, projektów aktów prawnych i dokumentów dotyczących funkcjonowania systemu,
- monitorowanie działań w zakresie polityki klimatycznej, a także przygotowywanie analiz, przeglądów i ocen jej funkcjonowania.

Wykonywanie zadań KOBiZE ustawodawca powierzył IOŚ-PIB, na podstawie art. 4 ust. 1 usze. Minister właściwy do spraw klimatu sprawuje nadzór nad wykonywaniem zadań przez KOBiZE, w związku z tym KOBiZE ma obowiązek do 31 stycznia każdego roku przedkładać ministrowi sprawozdanie z wykonania zadań za poprzedni rok kalendarzowy. Na mocy ww. ustawy został utworzony Krajowy system bilansowania i prognozowania emisji – art. 6 ust. 1 usze – natomiast ust. 2 tego przepisu określa dane, które powinny znaleźć się w Krajowym systemie. Wszystkie informacje wymienione w tym przepisie zgromadzone są w Krajowej bazie, prowadzonej przez KOBiZE – art. 6 ust. 3 i 4 usze.

Na podstawie art. 7 ust. 1 ww. ustawy podmiot korzystający ze środowiska, którego działalność powoduje emisje, sporządza i wprowadza do Krajowej bazy, w terminie do końca lutego każdego roku, raport zawierający informacje wskazane w art. 6 ust. 2 pkt 1-10, dotyczące poprzedniego roku kalendarzowego. Natomiast osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą sporządza i wprowadza do Krajowej bazy wyżej wspomniany raport, w zakresie m.in. eksploatacji:

- instalacji wymagającej pozwolenia - jeżeli korzystanie ze środowiska powodujące emisje wymaga pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza albo pozwolenia zintegrowanego, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska<sup>185</sup>;

W przypadku gdy obowiązek sporządzenia i wprowadzenia raportu jest związany z eksploatacją instalacji, podmiotem obowiązany do sporządzenia i wprowadzenia raportu jest prowadzący instalację.

Obowiązek sporządzenia i wprowadzenia za dany rok raportu, wygasa z upływem 5 lat od zakończenia roku kalendarzowego, w którym ten obowiązek powstał.

Minister Środowiska w dniu 14 listopada 2016 r. wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu informacji zawartych w raporcie oraz sposobu jego wprowadzania do Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji<sup>186</sup>.

<sup>184</sup> Dz. Urz. UE L 334 z 31.12.2018, str. 1, ze zm.

<sup>185</sup> Dz. U z 2024 r. poz. 54, ze zm.

<sup>186</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1877.

Na podstawie art. 8 ust. 1 ushue KOBiZE zobowiązany jest do przeprowadzenia analizy zawartych w ww. raportach informacji.

Wyżej wymieniona ushue reguluje m.in. kompetencje polskich organów administracji publicznej, w tym ministra do spraw klimatu, inspektorów ochrony środowiska i starostów, zarządzanie rachunkami w rejestrze Unii, szczegóły dotyczące uzyskiwania zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych, oraz administracyjne kary pieniężne za naruszenie obowiązków. W świetle art. 4 ww. ustawy minister właściwy do spraw klimatu jest organem właściwym do zadań wynikających z rozporządzeń unijnych, o których mowa w tym przepisie m.in. w rozporządzeniu w sprawie harmonogramu, ponadto pełni funkcje punktu kontaktowego, tj. zgodnie z art. 70 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2067 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie weryfikacji danych oraz akredytacji weryfikatorów na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>187</sup> państwa członkowskie ustanawiają efektywną wymianę właściwych informacji i skuteczną współpracę między swoimi krajowymi jednostkami akredytującymi lub, w stosownych przypadkach, organami krajowymi, którym powierzono certyfikację weryfikatorów, a właściwym organem. Jak również minister właściwy do spraw klimatu prowadzi koordynację, zgodnie z art. 10 rozporządzenia Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012. Natomiast organy Inspekcji Ochrony Środowiska, tj. wojewódzki inspektor ochrony środowiska i Główny Inspektor Ochrony Środowiska wykonują zadania dotyczące kontroli przestrzegania przepisów w zakresie emisji objętych systemem i szacowania wielkości tych emisji, zgodnie z art. 5 ww. ustawy. Tymczasem Polskie Centrum Akredytacji jest krajową jednostką akredytującą – art. 5 ust. 2 ushue.

Zgodnie z art. art. 3 pkt 2-4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2067 akredytacja oznacza poświadczenie przez krajową jednostkę akredytującą, że weryfikator, tj. osoba prawna lub inny podmiot prawny prowadzący zgodnie z ww. rozporządzeniem działania weryfikacyjne w celu sporządzenia sprawozdania z weryfikacji, spełnia wymogi określone w normach zharmonizowanych, w rozumieniu art. 2 pkt 9 rozporządzenia (WE) nr 765/2008, oraz wymogi rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2067 w zakresie przeprowadzenia weryfikacji raportu prowadzącego instalację lub operatora statku powietrznego.

Prowadzący instalację jest obowiązany do posiadania w rejestrze Unii rachunku posiadania operatora – art. 8 ust. 3 ushue, który w rejestrze Unii otwiera KOBiZE na wniosek o otwarcie rachunku, o którym mowa w art. 9 ushue KOBiZE ma obowiązek wynikający z art. 11 tej ustawy poinformować NFOŚiGW o otwarciu oraz zamknięciu ww. rachunku.

Na podstawie art. 15 ww. ustawy uprawnieniami do emisji można swobodnie rozporządzać, a czynności rozporządzające ww. uprawnieniami mogą być dokonywane między osobami fizycznymi, prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi niebędącymi osobami prawnymi, które posiadają rachunek w rejestrze Unii.

Uprawnienia do emisji utworzone w rejestrze Unii od 1 stycznia 2013 r. są ważne bezterminowo a te utworzone od 1 stycznia 2021 r. zawierają informację wskazującą, w którym dziesięcioletnim okresie od 1 stycznia 2021 r. zostały utworzone – art. 16 ushue. Przepisy rozdziału 8 ushue określają zasady sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji. Zgodnie z art. 49 ust. 1 tej ustawy liczbę uprawnień do emisji przeznaczonych do sprzedaży w drodze aukcji określa i ogłasza Komisja Europejska, zgodnie z art. 10 oraz art. 12 rozporządzenia w sprawie harmonogramu. Środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji stanowią dochód budżetu państwa – art. 49

---

<sup>187</sup> Dz. Urz. UE L 334 z 31.12.2018, str. 94, ze zm.

ust. 2 ush. Na podstawie art. 49 ust. 2b ww. ustawy środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, w wysokości 8 000 000 zł, stanowią przychód NFOŚiGW.

Środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji przekazuje się na wyodrębniony rachunek bankowy NFOŚiGW w wysokości: 4 000,0 tys. zł w roku 2021; 6 000,0 tys. zł w roku 2022 oraz 8 000,0 tys. zł rocznie w latach 2023-2030 – art. 49 ust. 2d ush. Zasady sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji określa rozporządzenie w sprawie harmonogramu, natomiast prowadzącym aukcję jest KOBiZE. Na podstawie art. 49 ust. 5 ush. uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do uprawnień do emisji sprzedawanych w drodze aukcji wykonuje minister właściwy do spraw klimatu.

Co najmniej połowę środków pieniężnych – zgodnie z art. 49 ust. 6 ww. ustawy - uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji ogólnych w danym roku kalendarzowym lub ich równowartość przeznacza się przynajmniej na jeden spośród następujących celów:

- redukcję emisji gazów cieplarnianych, w tym przez wkład na rzecz Globalnego Funduszu Efektywności Energetycznej oraz Energii Odnawialnej oraz na rzecz Funduszu Adaptacyjnego wprowadzonego w życie na konferencji w sprawie zmian klimatu w Poznaniu (COP 14 i COP/MOP 4), adaptację do skutków zmian klimatu oraz finansowanie prac badawczo-rozwojowych oraz projektów demonstracyjnych w zakresie zmniejszenia emisji i adaptacji do skutków zmian klimatu, w tym udział w inicjatywach realizowanych w ramach europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych i Europejskich Platform Technologicznych;
- rozwój energii ze źródeł odnawialnych w celu realizacji zobowiązania UE dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych, jak również rozwój innych technologii przyczyniających się do przejścia do bezpiecznej i zrównoważonej gospodarki niskoemisyjnej oraz pomoc w realizacji zobowiązania UE dotyczącego zwiększenia efektywności energetycznej do poziomu ustalonego w przepisach prawa UE;
- unikanie wylesiania oraz zwiększenie zalesiania i ponownego zalesiania w krajach rozwijających się, które ratyfikowały Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzoną w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r.; transfer technologii i ułatwienie adaptacji do niekorzystnych skutków zmian klimatu w tych krajach;
- pochłanianie dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) związane z zalesianiem oraz antropogenicznymi działaniami z zakresu gospodarki leśnej w UE;
- bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>), w szczególności pochodzącego z elektrowni opalanych stałym paliwem kopalnym oraz z sektorów i podsektorów przemysłu, również w krajach trzecich;
- finansowanie rozwiązań zachęcających do wprowadzania niskoemisyjnych oraz publicznych środków transportu;
- finansowanie badań i rozwoju w zakresie efektywności energetycznej oraz czystych technologii w sektorach objętych systemem;
- działania służące zwiększeniu efektywności energetycznej, finansowaniu modernizacji i rozbudowy systemów sieci ciepłowniczych i termomodernizacji budynków lub dostarczeniu wsparcia finansowego w celu uwzględnienia aspektów społecznych w przypadku gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach;
- pokrywanie wydatków administracyjnych związanych z administrowaniem systemem przez KOBiZE oraz wydatków administracyjnych związanych z wykonywaniem przez NFOŚiGW zadań, o których mowa w art. 50e ust. 2;

- finansowanie działań w związku ze zmianami klimatu, w tym działań związanych z przystosowaniem się do skutków tych zmian, w państwach trzecich wrażliwych na skutki zmian klimatu;
- wspieranie, we współpracy z partnerami społecznymi, nabywania umiejętności i poszukiwania nowych miejsc pracy przez pracowników w celu niwelowania skutków przejścia do gospodarki niskoemisyjnej, w szczególności w regionach, których najbardziej dotyczy transformacja miejsc pracy.

Środki pieniężne uzyskane z aukcji uprawnień do emisji lotniczych – art. 49 ust. 6a ustawy – w danym roku kalendarzowym lub ich równowartość przeznacza się przynajmniej na jeden spośród następujących celów: redukcję emisji gazów cieplarnianych, w tym przez wkład na rzecz Globalnego Funduszu Efektywności Energetycznej oraz Energii Odnawialnej oraz na rzecz Funduszu Adaptacyjnego wprowadzonego w życie na konferencji w sprawie zmian klimatu w Poznaniu (COP14 i COP/MOP4); adaptację do skutków zmian klimatu oraz finansowanie prac badawczo-rozwojowych oraz projektów demonstracyjnych w zakresie zmniejszenia emisji i adaptacji do skutków zmian klimatu, w tym udział w inicjatywach realizowanych w ramach europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych i Europejskich Platform Technologicznych; unikanie wyłączenia; finansowanie rozwiązań zachęcających do wprowadzania niskoemisyjnych oraz publicznych środków transportu; finansowanie badań i rozwoju w zakresie łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do skutków tych zmian w dziedzinie aeronautyki i transportu lotniczego oraz pokrywanie wydatków administracyjnych związanych z administrowaniem systemem przez KOBIZE.

## 6.4. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

---

1. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych - Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, s. 136, ze zm.
2. Decyzja nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotycząca mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania Protokołu z Kioto - Dz. Urz. UE L 49 z 19.2.2004, str. 1..
3. Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 21 marca 2014 r. zmieniająca decyzję 2005/381/WE w odniesieniu do kwestionariusza do składania sprawozdań ze stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady - Dz. Urz. UE L 89 z 25.03.2014, str. 45.
4. Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/919 z dnia 8 czerwca 2022 r. zmieniająca decyzję Komisji 2005/381/WE w odniesieniu do kwestionariusza do składania sprawozdań ze stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady - Dz. Urz. UE L 159 z 14.6.2022, str. 52.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych - Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, s. 63, ze zm.
6. Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61 /WE - Dz. Urz. UE. L 275 z 25.10.2003, str. 32, ze zm.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/958 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego - Dz. Urz. UE L 130 z 16.5.2023, str. 115.
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych - Dz. Urz. UE L 130 z 16.5.2023, str. 134.
9. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych - Dz. U. Nr 122, poz. 695, ze zm.
10. Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych - Dz. U. z 2023 r. poz. 589.
11. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska - Dz.U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.
12. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji - Dz. U. z 2022 r. poz. 673, ze zm.
13. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - Dz. U. z 2024 r. poz. 572.
14. Ustawa z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 2538, ze zm.
15. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli - Dz. U. z 2022 r. poz. 623.
16. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

17. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. z 2019 r. poz. 1501.
18. Ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu - Dz. U. poz. 202, ze zm.
19. Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym - Dz. U. z 2024 r. poz. 953.
20. Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 295.
21. Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę – Prawo ochrony środowiska, ustawę o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, ustawę o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji - Dz. U. poz. 412.
22. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych - Dz. U. z 2023 r. poz. 1393, ze zm.
23. Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw - Dz. U. z 2023 r. poz. 1772, ze zm.
24. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe - Dz. U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.
25. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej - Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.
26. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych - Dz. U. z 2024 r. poz. 226, ze zm.
27. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - Dz. U. z 2022 r. poz. 902.
28. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 - Dz. Urz. UE L 334 z 31.12.2018, str. 1, ze zm.
29. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii - Dz. Urz. UE L 302 z 18.11.2010, str. 1, ze zm.
30. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1210/2011 z dnia 23 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji przed 2013 r. - Dz. Urz. UE L 308 z 24.11.2011, str. 2.
31. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylające decyzję nr 280/2004/WE - Dz. Urz. UE L 165 z 18.6.2013, str. 13, ze zm.
32. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE

- i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 - Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 1, ze zm.
33. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 749/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie struktury, formatu, procesu przekazywania i przeglądu informacji zgłaszanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 - Dz. Urz. UE L 203 z 11.7.2014, str. 23.
  34. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/1208 z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie struktury, formatu, procedur przekazywania i przeglądu informacji zgłaszanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 oraz uchylecia rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 749/2014 - Dz. Urz. UE L 278 z 26.8.2020, str. 1.
  35. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2392 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE w celu utrzymania obecnych ograniczeń zakresu zastosowania w odniesieniu do działań lotniczych i w celu przygotowania wdrożenia globalnego środka rynkowego po 2021 r. - Dz. Urz. UE L 350 z 29.12.2017, str. 7.
  36. Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) - M. P. poz. 260.
  37. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 - Dz. Urz. UE L 156 z 19.6.2018, str. 26, ze zm.
  38. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 748/2009 z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawie wykazu operatorów statków powietrznych, którzy wykonywali działalność lotniczą wymienioną w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE poczynając od dnia 1 stycznia 2006 r. ze wskazaniem administrującego państwa członkowskiego dla każdego operatora statków powietrznych - Dz. Urz. UE L 219 z 22.8.2009, s. 1, ze zm.
  39. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska - Dz. U. poz. 1949.



## 6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu RP
11. Minister Klimatu i Środowiska
12. Minister Rozwoju i Technologii
13. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej