

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP/41016/03

Nr ewid. 20/2004/P03051/KGP

Informacja  
o wynikach kontroli  
**wykorzystania energii  
elektrycznej i ciepła ze źródeł  
odnawialnych oraz energii  
elektrycznej produkowanej  
w skojarzeniu z ciepłem**

W a r s z a w a   c z e r w i e c   2 0 0 4   r .

**Misją** Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

**Wizją** Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja  
o wynikach kontroli  
**wykorzystania energii elektrycznej i ciepła ze  
źródeł odnawialnych oraz energii elektrycznej  
produkowanej w skojarzeniu z ciepłem**

Dyrektor Departamentu  
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Paweł Banaś

---

**Zatwierdzam:**

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Szwedowski

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: (0-22) 825 44 81  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## Spis treści:

<b>I.</b>	<b>CZĘŚĆ OGÓLNA.....</b>	<b>1</b>
1.	CHARAKTERYSTYKA KONTROLI .....	5
2.	SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI ....	6
3.	WNIOSKI .....	11
<b>II.</b>	<b>CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA .....</b>	<b>14</b>
1.	STAN PRAWNY .....	14
2.	USTALENIA KONTROLI .....	18
2.1.	Strategia rozwoju energetyki odnawialnej .....	18
2.2.	Energia elektryczna ze źródeł odnawialnych .....	29
2.3.	Energia elektryczna produkowana w skojarzeniu z ciepłem .....	44
2.4.	Ciepło ze źródeł odnawialnych .....	45
2.5.	Energia geotermalna .....	48
<b>III.</b>	<b>POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI .....</b>	<b>53</b>



# I. CZĘŚĆ OGÓLNA

## 1. Charakterystyka kontroli

**Temat, okres  
objęty kontrolą  
oraz czas jej  
przeprowadzenia**

Najwyższa Izba Kontroli, z inicjatywy własnej, przeprowadziła w II i III kwartale 2003 r. kontrolę *Wykorzystania energii elektrycznej i ciepła ze źródeł odnawialnych oraz energii elektrycznej produkowanej w skojarzeniu z ciepłem*. Została ona ujęta w planie pracy NIK pod numerem P/03/051. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2001 - 2002 oraz I półrocze 2003 r.

**Cel kontroli**

Celem kontroli było dokonanie oceny stopnia realizacji przez przedsiębiorstwa energetyczne<sup>1</sup> obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła ze źródeł odnawialnych oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z ciepłem. Dokonana została także ocena stanu realizacji rządowego programu *Strategia rozwoju energetyki odnawialnej*, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 5 września 2000 r. i Sejm RP w dniu 23 sierpnia 2001 r.

Dla realizacji celu kontroli w przedsiębiorstwach energetycznych dokonano przede wszystkim analizy porównawczej skali zakupów energii elektrycznej i ciepła ze źródeł odnawialnych oraz energii elektrycznej produkowanej w skojarzeniu z ciepłem z łączną wielkością sprzedaży tych mediów, zweryfikowano prawidłowość odsprzedaży operatorowi krajowego systemu przesyłowego nadwyżek energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z ciepłem oraz zbadano stopień uwzględnienia kosztów zakupów obowiązkowych w taryfach przedsiębiorstw energetycznych.

**Jednostki  
kontrolowane**

Badaniami kontrolnymi objęto łącznie 18 jednostek. Kontrole w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Polskich Sieciach Elektroenergetycznych SA, Rzeszowskim Zakładzie Energetycznym SA, Zakładzie Energetycznym Opole SA, Grupie Energetycznej ENEA S.A.- Oddziały w Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim i Szczecinie, Zakładzie Energetycznym SA w Olsztynie, Zakładzie Energetycznym Warszawa-Teren SA, Zakładzie Energetycznym Częstochowa SA, Zakładzie Energetycznym Tarnów SA oraz Łódzkim Zakładzie Energetycznym SA przeprowadzono pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. W przedsiębiorstwach komunalnych, to jest: Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej Sp. z oo. w Toruniu, spółce BIO-ENERGIA Sp. z oo. w Tolkmicku, Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej Sp. z oo. w Barlinku, Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej w Katowicach, Zakładzie Energetyki Ciepłej Sp. z oo. w Skwierzynie oraz Energetyce Ciepłej Opolszczyzny SA kontrole przeprowadzono natomiast pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

**Uczestnicy  
kontroli**

Jednostką koordynującą badania kontrolne był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. W kontroli uczestniczyło 10 Delegatur NIK: w Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze.

<sup>1</sup> zajmujące się obrotem energią elektryczną lub ciepłem.

**Wcześniejsze kontrole**

W II kwartale 2002 r. Delegatura NIK w Szczecinie przeprowadziła w Zakładach Energetycznych w Koszalinie i Szczecinie kontrolę rozpoznawczą<sup>2</sup>, dotyczącą realizacji przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych. Przedmiotem badań w ramach tej kontroli była m.in. skarga skierowana do NIK przez firmę "Elektrownie Wiatrowe" S.A. w miejscowości Postomino. Wyniki tej kontroli wykazały nieprawidłowości polegające na niewykonywaniu przez kontrolowane przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych w ilościach wynikających z *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 15 grudnia 2000 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, oraz zakresu tego obowiązku*<sup>3</sup>; zaliczaniu na poczet realizacji obowiązku wynikającego z tego rozporządzenia zakupu energii odnawialnej w przedsiębiorstwach obrotu (u pośredników), zamiast bezpośrednio od producentów oraz na odsprzedawaniu energii uprzednio zaliczonej na poczet realizacji zakupów obowiązkowych do innej spółki dystrybucyjnej, która ponownie zaliczała ją do puli obowiązkowego zakupu energii odnawialnej (zjawisko tzw. wielokrotnego obrotu). Kontrola wykazała ponadto, że zasady obrotu energią elektryczną na tzw. Rynku Bilansującym (RB), ustalone przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., w sposób niekorzystny wpływają na wyniki finansowe z tytułu obrotu energią odnawialną w tych przedsiębiorstwach energetycznych, do sieci których przyłączone są tzw. niestabilne źródła energii odnawialnej, np. elektrownie wiatrowe.

## **2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności**

**W okresie objętym kontrolą nastąpił w Polsce rozwój odnawialnych źródeł energii, zwłaszcza produkujących energię elektryczną, aczkolwiek skala wytwarzania w tych źródłach pozostawała niewspółmierna do wielkości produkcji ze źródeł konwencjonalnych.** W 2001 r. producenci energii odnawialnej wprowadzili do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego 2 377,1 GWh energii, co stanowiło 1,63% łącznej produkcji elektroenergetyki polskiej (145 615 GWh.), a w 2002 r. - 2 378,6 GWh, to jest 1,65% łącznej produkcji (144 215 GWh). Rozwój ten nie zapewnił jednak takiej podaży energii elektrycznej, która wystarczałaby na pełną realizację przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zakupu nałożonego przepisem art.9a ust.1 *ustawy Prawo energetyczne*<sup>4</sup>. **W ocenie NIK, stanowiło to zasadniczą przyczynę niezadawalającego stopnia realizacji tego obowiązku. Stwierdzono, że rozwój energetyki odnawialnej był zakłócany przez:**

- nieterminową i niepełną realizację zadań wyznaczonych przez Sejm i Radę Ministrów;
- niejasno sformułowane przepisy prawa, określające szczegółowy zakres obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych;

---

<sup>2</sup> R/02/010

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 122, poz. 1336 – zwane dalej *rozporządzeniem z dnia 15 grudnia*

<sup>4</sup> tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.

- nałożenie obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych na wszystkie przedsiębiorstwa energetyczne, w tym także na takie, które ze względu na skalę prowadzonej działalności energetycznej nie były w stanie wywiązać się z tego obowiązku;
- ustanawianie zasad funkcjonowania istotnego segmentu rynku energii elektrycznej (tzw. *Rynku Bilansującego*) decyzjami jednego z uczestników tego rynku;
- brak skutecznego systemu wsparcia dla inwestorów podejmujących eksploatację występujących w Polsce znacznych zasobów wód i energii geotermalnej.

#### Realizacja obowiązku zakupu

1. W ocenie NIK, niezadowolający był stopień przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne ustawowego obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych. Wg danych URE dotyczących 40 przedsiębiorstw, w 2001 r., wymaganego udziału takiej energii w całkowitej rocznej sprzedaży nie osiągnęły 24 podmioty. Sześć spośród nich zostało ukaranych karą pieniężną. W odniesieniu do 2002 r., postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej wszczęte zostały wobec 179 podmiotów, z których 11 ukaranych zostało karą pieniężną, a 168 postępowań zostało umorzonych. Wstępne dane URE za 2003 r. wskazują, że obowiązek zakupu wypełniła tylko jedna spółka dystrybucyjna. Nie wypełniło go natomiast żadne z 13 największych przedsiębiorstw obrotu działających na rynku hurtowym oraz praktycznie wszystkie przedsiębiorstwa zaliczane do tzw. energetyki przemysłowej. **(str. 34 Informacji)**

#### Realizacja Strategii

2. Połowicznie zrealizowane zostały przez Ministra Gospodarki zadania wyznaczone w dwóch rządowych dokumentach wyznaczających strategiczne cele i kierunki rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce. Spośród 17 zadań wyznaczonych do wykonania temu ministrowi w *Strategii rozwoju energetyki odnawialnej*<sup>5</sup> oraz w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 roku*<sup>6</sup>, w pełni wykonano 8 zadań, dwa dalsze częściowo, a 7 przedsięwzięć pozostało nie zrealizowanych (w tym m.in. dotyczące wprowadzenia systemu gwarancji pochodzenia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz tzw. Zielonych Certyfikatów, a także stworzenia bazy danych o dostępnych technologiach z zakresu energetyki opartej na źródłach odnawialnych). NIK pozytywnie oceniła stworzenie przesłanek prawnych i ekonomicznych do rozwoju energetyki odnawialnej, w tym poprzez wprowadzenie zakupów obowiązkowych takiej energii, uproszczenie zasad i procedur uzyskiwania koncesji na jej wytwarzanie oraz dopuszczenie możliwości udzielania pomocy ze środków publicznych producentom energii ze źródeł odnawialnych. Jednocześnie NIK wyraziła krytyczne oceny i uwagi (pod względem celowości i rzetelności) wobec:

<sup>5</sup> Dokument ten (zwany dalej *Strategią*) przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 5 września 2000 r. oraz przez Sejm RP w dniu 23 sierpnia 2001 r.

<sup>6</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 lutego 2000 r.

- faktu umieszczenia w jednym z tych dokumentów (*Strategia*) zadań, które w momencie jego przyjmowania były już przedsięwzięciami zrealizowanymi (zmiany *ustawy Prawo energetyczne*),
- wyznaczenia do realizacji zadania sprzecznego z postanowieniami innych dokumentów rządowych (zawieranie kontraktów długoterminowych na zakup energii odnawialnej),
- przypisanie Ministrowi zadań, których realizacja nie leżała w jego kompetencjach (wspieranie rozwoju energetyki odnawialnej poprzez konkursy i przetargi na jej zakup, opracowanie programu dotyczącego odnawialnych źródeł energii dla budownictwa),
- przekazywania zadań do realizacji innemu organowi państwowemu bez dokonania stosownej korekty dokumentu rządowego (np. dokonywanie ocen realizacji zadań wynikających ze *Strategii*),
- zaniechania realizacji niektórych zadań (np. prowadzenia bazy danych o odnawialnych źródłach energii). (**str. 19 Informacji**)

**Zakres  
podmiotowy  
obowiązku**

3. Najbardziej istotnym elementem systemu wsparcia rozwoju energetyki odnawialnej było nałożenie na wszystkie przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem energią elektryczną obowiązku zakupu określonych ilości energii elektrycznej wyprodukowanej w źródłach odnawialnych (art. 9a, ust.1 *ustawy Prawo energetyczne*). **Zdaniem NIK rozwiązanie to obarczone jest jednak błędem systemowym, gdyż dotyczy wszystkich przedsiębiorstw obrotu, bez względu na to w jakiej skali obrotu tego dokonują.** Przykładowo, w 2002 r. wśród 262 przedsiębiorstw posiadających koncesję na obrót energią elektryczną były co najmniej 182 przedsiębiorstwa, które nie dokonały w ogóle zakupu energii odnawianej lub nie prowadziły w ogóle obrotu energią elektryczną. Praktycznie wszystkie spośród tych firm należą do grupy tzw. przedsiębiorstw energetyki przemysłowej, dla których obrót energią elektryczną jest działalnością uboczną, związaną z zaopatrywaniem obiektów przyłączonych do wewnętrznych sieci przedsiębiorstw lub realizujących dostawy do pojedynczych obiektów np. o charakterze socjalnym. Przedsiębiorstwa te w rzeczywistości nie mają realnych możliwości zadośćuczynienia nałożonemu obowiązkowi. (**str. 32 Informacji**)

**Wielokrotny  
obróć energią**

4. W okresie objętym kontrolą ilość energii wyprodukowanej w źródłach odnawialnych w Polsce była niewystarczająca do zrealizowania obowiązkowego zakupu przez wszystkie przedsiębiorstwa obrotu. Uruchomiło to silny impuls popytowy, którego efektem był wzrost ilości i mocy zainstalowanej w odnawialnych źródłach energii. **Jednocześnie jednak zaistniało powszechne, negatywne zjawisko tzw. wielokrotnego obrotu energią elektryczną ze źródeł odnawialnych (stwierdzono je w 8 spośród 10 skontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych).** Zjawisko to polegało na zaliczaniu do puli zakupu obowiązkowego tego samego wolumenu energii przez dwa lub więcej przedsiębiorstwa obrotu. Ilustracją tej nierzetelności stanowią dane statystyczne URE z zakresu handlu energią odnawialną. Przykładowo, z łącznej ilości *zielonej energii* zakupionej w 2002 r. przez 33 spółki dystrybucyjne do odbiorców finalnych trafiło tylko 67,6%,



a pozostałą ilość odsprzedano innym przedsiębiorstwom. Mechanizm ten w 2003 r. został wyeliminowany w drodze zmiany odnośnych przepisów.

(str. 33 *Informacji*)

**Regulacje  
prawne**

**5. Najwyższa Izba Kontroli zwraca krytyczną uwagę na konsekwencje niejednoznacznie formułowanych przepisów prawa, w tym przypadku określających szczegółowy zakres obowiązku zakupu energii odnawialnej.** W stosowaniu przepisów przywołanego rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 15 grudnia 2000 r. kontrowersje i spory wzbudziła, dokonana przez Prezesa URE wykładnia, zgodnie z którą spełnienie obowiązku zakupu następuje tylko wtedy, gdy energia odnawialna zakupiona jest przez zobowiązane przedsiębiorstwo bezpośrednio u producenta. Na wykładni tej Prezes URE oparł uzasadnienia decyzji o wymierzeniu większości kar pieniężnych za nieprzestrzeganie obowiązku zakupu. W odwołaniach składanych do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ukarane podmioty prezentowały całkowicie odmienny pogląd, twierdząc, że w świetle przepisów rozporządzenia nie było istotne, czy energia wyprodukowana w odnawialnych źródłach energii kupiona została bezpośrednio od producenta czy za pośrednictwem innego przedsiębiorstwa obrotu. Wyrokami Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wydanymi w listopadzie i grudniu 2003 r., odwołania pięciu spółek zostały oddalone. Sąd podzielił argumenty Prezesa URE zawarte w uzasadnieniach decyzji. Zdaniem NIK, odnośne przepisy nowego rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła<sup>7</sup> mogą być przyczyną kolejnych sporów przy ocenie wykonania obowiązku zakupu za rok 2003.

(str. 36 *Informacji*)

**Aspekty  
finansowe**

**6. Nie we wszystkich skontrolowanych przedsiębiorstwach faktyczne koszty zakupu energii odnawialnej w całości uwzględnione zostały w *Taryfach na energię elektryczną*.** Pięć spośród skontrolowanych 10 spółek dystrybucyjnych wskazało uzyskanie ujemnego wyniku finansowego na obrocie energią kupowaną ze źródeł odnawialnych. Przyczyną było realizowanie transakcji kupna tej energii po cenach wyższych niż przyjęte do kalkulacji Taryf. Kontrola wykazała jednocześnie, że wysokość przeciętnej, oczekiwanej przez wytwórców ceny energii odnawialnej zdecydowanie przewyższała poziom ceny faktycznie uzyskiwanej (w grupie ankietowanych 78 właścicieli Małych Elektrowni Wodnych było to 319,8 zł za 1 MWh wobec otrzymywanych 231,2 zł za 1 MWh).

(str. 38 *Informacji*)

**Rynek  
Bilansujący**

**7. NIK krytycznie pod względem celowości ocenia fakt, że przepisy § 29 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 września 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, ob-**

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 104, poz. 971.

rotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców<sup>8</sup> umożliwiają jednemu z największych uczestników rynku energii (Polskim Sieciom Elektroenergetycznym SA) samodzielne ustanawianie zasad funkcjonowania znaczącego segmentu tego rynku, w drodze wprowadzania i modyfikacji *Regulaminu Rynku Bilansującego*. W odniesieniu do handlu energią odnawialną zasady wynikające z Regulaminu powodowały występowanie **istotnych strat finansowych**, rzędu 2 mln zł rocznie, w tych spółkach dystrybucyjnych, do sieci których przyłączone były tzw. niestabilne źródła energii odnawialnej<sup>9</sup>. Spółki takie narażone były na ryzyko konieczności kupna na rynku bilansującym brakującej ilości energii po wysokiej cenie (w przypadku otrzymania z elektrowni wiatrowej mniejszego niż prognozowany wolumenu energii odnawialnej) lub odsprzedaży po niskiej cenie nadwyżki energii ponad prognozowaną ilość. W dniu 30 lipca 2002 r. **Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów** wszczął (trwające do czasu zakończenia kontroli) postępowanie antymonopolowe w sprawie wprowadzenia przez PSE SA dwóch rodzajów cen (tj. kupna i sprzedaży) na rynku bilansującym. **(str. 40 Informacji)**

**Energia  
produkowana  
w skojarzeniu**

**8. NIK pozytywnie ocenia sposób realizacji przez 7 skontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych obowiązku zakupu energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z produkcją ciepła, nie stwierdzając w tym zakresie nieprawidłowości. (str. 44 Informacji)**

**Ciepło ze  
źródeł  
odnawialnych**

**9. Izba nie stwierdziła nieprawidłowości podczas realizacji obowiązku zakupu ciepła produkowanego w źródłach odnawialnych.** Wyniki kontroli przeprowadzonej w tym zakresie w 6 podmiotach, do sieci których przyłączone były odnawialne źródła ciepła, wykazały nikłą skalę takiej produkcji. Ujawniono natomiast jednostkowy lecz znamienny przykład bierności władz miasta Opola w kwestii racjonalnego rozstrzygnięcia, trwającego od ponad siedmiu lat, sporu pomiędzy Elektrownią Opole SA i Energetyką Ciepłą Opolszczyzny SA o koncepcję zasilania miejskiej sieci ciepłowniczej. Obydwa zainteresowane podmioty przedstawiały korzystne dla siebie, lecz wzajemnie sprzeczne ekspertyzy, których władze miejskie dotychczas nie zweryfikowały i nie podjęły ostatecznej decyzji. **(str. 46 Informacji)**

**Energia  
geotermalna**

**10. Polska dysponuje znaczącymi zasobami wód i energii geotermalnej, co stanowi ważną przesłankę do budowy stosownych instalacji umożliwiających osiągnięcie znaczących efektów ekologicznych. Możliwości eksploatacji zasobów w istotnym stopniu ograniczone są koniecznością poniesienia wysokich nakładów inwestycyjnych na wykonanie otworów eksploatacyjnych.** Dopiero po ich wydrążeniu możliwe jest dokonanie oceny trafności założeń co do warun-

---

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 957- zwane dalej *rozporządzeniem przyłączeniowym*

<sup>9</sup> głównie elektrownie wiatrowe, dla których nie można przewidzieć wielkości produkcji w każdej godzinie doby

ków hydrogeotermalnych dla danego projektu. Czynnikiem ten, zwany ryzykiem niepowodzenia geologicznego, eliminuje w praktyce możliwość samodzielnego inwestowania przez władze samorządowe (dotychczas funkcjonujące cztery instalacje geotermalne powstały przy decydującym udziale środków państwowych). W informacji dla NIK, którą przygotował profesor dr hab. Wojciech Górecki z Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, została sformułowana propozycja utworzenia ze środków **Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej** specjalnego Funduszu Gwarancyjnego, stanowiącego finansowy instrument asekuracji dla inwestorów realizujących przedsięwzięcia z wykorzystaniem zasobów wód i energii geotermalnej. **(str. 48 Informacji)**

### 3. Wnioski

#### *De lege ferenda*

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę nowelizacji przepisów *rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła*, poprzez ustanowienie minimalnej wielkości obrotu energią elektryczną, po przekroczeniu którego przedsiębiorstwo energetyczne objęte byłoby obowiązkiem zakupu energii ze źródeł odnawialnych. Dokonanie takiej zmiany spowoduje wyłączenie z obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych tych podmiotów, które w znikomej skali prowadzą obrót energią elektryczną.

#### *Pozostałe wnioski*

Wyniki kontroli wykorzystania energii elektrycznej i ciepła ze źródeł odnawialnych oraz energii elektrycznej produkowanej w skojarzeniu z ciepłem wskazują na konieczność podjęcia działań zmierzających do urealnienia założeń *Strategii rozwoju energetyki odnawialnej* oraz stworzenia instrumentów wsparcia inwestycji geotermalnych. Cele te można zrealizować poprzez:

1. dokonanie przez Radę Ministrów aktualizacji harmonogramu i zakresu odpowiedzialności za realizację zadań ujętych w *Strategii rozwoju energetyki odnawialnej*;
2. rozważenie przez Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (w ramach środków NFOŚiGW) dodatkowych form wsparcia dla inwestorów podejmujących eksploatację zasobów wód i energii geotermalnej.

Ponadto, w związku ze stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami i uchybieniami dotyczącymi: braku dostosowania umów zawieranych z producentami energii odnawialnej do wymogów *ustawy prawo energetyczne*, pozbawiania producentów energii odnawialnej gwarancji zakupu tej energii oraz dostarczania energii elektrycznej odbiorcom nie regulującym należności za poprzednie dostawy, NIK wnioskowała w wystąpieniach pokontrolnych o podjęcie następujących działań:

Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

- 1) Zintensyfikowanie działań w celu opracowania systemu gwarancji pochodzenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, stosownie do Dyrektywy 2001/77/WE z dnia 27 września 2001 r.;
- 2) Przyspieszenie działań w celu opracowania i wdrożenia koncepcji tzw. Zielonych Certyfikatów, ułatwiających obrót energią pochodzącą ze źródeł odnawialnych, niezależnie od miejsca jej produkcji;
- 3) Zapewnienie koordynacji systemu bieżącego monitorowania baz danych o dostępnych technologiach z zakresu odnawialnych źródeł energii;
- 4) Rozważenie celowości nowelizacji *rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła* poprzez jednoznaczne określenie czy obowiązek zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych może być zrealizowany poprzez korzystanie z pośrednictwa innych przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się jedynie obrotem energią elektryczną.

Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA

Zniwelowanie – w porozumieniu z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki - negatywnych konsekwencji finansowych wynikających z obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych, wynikających z zasad funkcjonowania rynku bilansującego, dla spółek dystrybucyjnych, do których przyłączone są odnawialne źródła energii o niestabilnej produkcji, w tym zwłaszcza elektrownie wiatrowe.

Zarządy skontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych:

- 1) Zapewnienie przestrzegania obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (ZE Częstochowa SA, ZE Warszawa Teren S.A.);
- 2) Dostosowanie umów zawieranych z producentami energii odnawialnej do wymogów *ustawy Prawo energetyczne* (ZE Warszawa-Teren SA, ENEA SA Oddział w Bydgoszczy);
- 3) Zlecenie wykonania przedsięwzięć remontowych w trybie i na zasadach wynikających z przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych (ENEA SA Oddział w Gorzowie Wlkp.);
- 4) Wprowadzenie do *Warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej Spółki* wydawanych dla odnawialnych źródeł energii zapisu gwarantującego zakup energii z tych źródeł (ZE Opole S.A.);
- 5) Rozważenie zasadności kontynuowania dostaw energii elektrycznej do odbiorców, którzy nie regulują opłat za dostarczoną energię (ZE Częstochowa S.A.);

- 6) Skorygowania sprawozdań dotyczących faktycznej emisji zanieczyszczeń (ZEC Sp. z oo. w Skwierzynie);

Prezydent Miasta Opole

Podjęcie działań zmierzających do dokonania optymalnego wyboru źródła zaopatrzenia w ciepło dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców miasta.

## II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

### 1. Stan prawny

Prawo energetyczne

W ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., przepisy dotyczące obrotu energią ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, zawarte były w art.9, art. 45 ust.3 oraz w art. 56 ust. 1 pkt 1a. Między innymi:

- W art. 9 ust.2 pkt 4 *ustawa* upoważniała ministra właściwego do spraw gospodarki do określenia, w *rozporządzeniu* wydanym na podstawie art.9 ust.1, sposobu prowadzenia przez przedsiębiorstwo energetyczne obrotu paliwami gazowymi, energią elektryczną lub ciepłem, w tym wytwarzanych w źródłach odnawialnych oraz energią elektryczną wytwarzaną w skojarzeniu z ciepłem. W okresie objętym kontrolą obowiązywało w tym zakresie przywołane wyżej *rozporządzenie* Ministra Gospodarki z dnia 25 września 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców. W rozporządzeniu tym w §§ 14 ust.1 pkt 2 i ust.2 oraz 21 ust.2 pkt.6 i ust.3 pkt 5 *ustalone zostały szczegółowe zasady obrotu energią odnawialną i wytwarzaną w skojarzeniu z ciepłem oraz prowadzenia ruchu sieciowego w warunkach obrotu taką energią.*
- W art.9 ust 3 *ustawy* zawarte zostało upoważnienie dla ministra właściwego do spraw gospodarki do nałożenia, w drodze rozporządzenia, na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem lub przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej lub ciepła, obowiązku zakupu energii ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z ciepłem, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, oraz określenia zakresu tego obowiązku, uwzględniając technologie wytwarzania energii, wielkość źródła energii oraz sposób uwzględniania w taryfach kosztów jej zakupu. Minister Gospodarki, wypełniając upoważnienie ustawowe wydał rozporządzenie z dnia 15 grudnia 2000r w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, oraz zakresu tego obowiązku. Od 1 stycznia 2003 r., w związku ze zmianą *Prawa energetycznego, ustawą z dnia 24 lipca 2000 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne*<sup>10</sup> przepis art. 9 ust.3 został skreślony<sup>11</sup>. Wprowadzony został natomiast art. 9a, który określa przedmiotowy obowiązek bezpośrednio w *ustawie*:

1. Przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem energią elektryczną są obowiązane do zakupu, w zakresie określonym w rozporządzeniu wyda-

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 135, poz.1144

<sup>11</sup> Upoważnienie zawarte w art. 9 ust. 3 *Prawa energetycznego* w sprawie uregulowania obowiązków zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, nie nakładało takich obowiązków w drodze ustawy, zatem nałożenie tego obowiązku w drodze rozporządzenia stanowiło niedopuszczalną ingerencję w sferę wolności gospodarczej.

nym na podstawie ust. 4, wytwarzanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii przyłączonych do sieci oraz jej odsprzedaży bezpośrednio lub pośrednio odbiorcom dokonującym zakupu energii elektrycznej na własne potrzeby.

2. Przedsiębiorstwa energetyczne będące jednocześnie operatorami systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego są obowiązane, w zakresie określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie ust. 4, do zakupu oferowanej im energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, ze źródeł znajdujących się na obszarze kraju określonym w koncesji, przyłączonych bezpośrednio lub pośrednio do sieci należącej do tych przedsiębiorstw.

3. Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się obrotem, przesyłaniem i dystrybucją ciepła jest obowiązane do zakupu oferowanego ciepła z odnawialnych źródeł przyłączonych do sieci, wytwarzanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ilości nie większej niż zapotrzebowanie odbiorców przyłączonych do sieci.

4. Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres obowiązków, o których mowa w ust. 1-3, biorąc pod uwagę założenia polityki energetycznej państwa oraz zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych, a także określi w szczególności:

- 1) rodzaje, parametry techniczne i technologiczne źródeł odnawialnych wytwarzających energię elektryczną lub ciepło,
- 2) parametry techniczne i technologiczne źródeł energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła,
- 3) wielkość udziału energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz wielkość udziału energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, których zakup przez przedsiębiorstwa energetyczne jest obowiązkowy, w sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom
- 4) sposób uwzględnienia w taryfach kosztów energii elektrycznej i ciepła objętych obowiązkiem zakupu.

Na podstawie art. 5 przywołanej powyżej ustawy z dnia 24 lipca 2002 r., akty wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych upoważnień, o ile nie były sprzeczne z ustawą, zachowały ważność do czasu wydania nowych, nie dłużej jednak niż do końca 2003 r.

- zgodnie z art. 45 ust. 3 ustawy *Prawo energetyczne* w taryfach dla paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła mogą być uwzględnione koszty współfinansowania przez przedsiębiorstwa energetyczne przedsięwzięć związanych z rozwojem energetyki niekonwencjonalnej (od 1 stycznia 2003 r. - odnawialnych źródeł energii);
- stosownie do postanowień art. 56 ust. 1a ustawy, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązku zakupu energii elektrycznej, nałożonego przepisami wydanymi na podstawie art. 9 ust.3 (obecnie nałożonymi przepisami art. 9a);

Rozporządzenie  
z 15 grudnia 2000 r.

W rozporządzeniu z dnia 15 grudnia 2000 r.:

- zdefiniowano, z jakich źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych (bez względu na moc zainstalowaną w tych źródłach) powinny pochodzić: energia elektryczna i ciepło objęte obowiązkiem zakupu (§ 1 ust.1)<sup>12</sup>;

<sup>12</sup> Są to: elektrownie wodne i wiatrowe, biogaz (pozyskany w szczególności z instalacji przeróbki



- nałożono na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją ciepła obowiązek zakupu ciepła ze źródeł wymienionych w § 1 ust.1, przyłączonych do sieci, o ile przesyłane ciepło nie jest przedmiotem obrotu lub oferowane do sprzedaży ciepło nie zostało w całości zakupione przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się obrotem ciepła przesyłanym tą siecią (§ 1 ust.2);
- uregulowano sytuację, w której ciepło płynące wspólną siecią ciepłowniczą jest przedmiotem obrotu więcej niż jednego przedsiębiorstwa. Każde z takich przedsiębiorstw ma obowiązek zakupu ciepła w ilości proporcjonalnej do udziału w łącznej sprzedaży ciepła prowadzonej przez te przedsiębiorstwa (§ 1 ust.3);
- nałożono na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej, a także obrotem energią, obowiązek zakupu całej energii wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła w źródłach przyłączonych do sieci tych przedsiębiorstw (§ 1 ust.4);
- nałożono na przedsiębiorstwo zajmujące się przesyłem i dystrybucją energii na terenie całego kraju za pomocą sieci o napięciu wyższym niż 110 kV, (zwane operatorem systemu przesyłowego) obowiązek odkupienia od przedsiębiorstwa energetycznego całości energii wytwarzanej w skojarzeniu z ciepłem (jeżeli przedsiębiorstwo energetyczne nie zajmuje się obrotem) lub nadwyżki tej energii, jeżeli ilość energii wytworzonej w skojarzeniu jest wyższa od ilości energii sprzedawanej odbiorcom (ust. 5). W uproszczeniu: jeżeli spółka dystrybucyjna (przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem, dystrybucją, a także obrotem energią) nie ma koncesji na obrót, to energię wytworzoną w skojarzeniu z ciepłem ma obowiązek zakupić firma **Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA (PSE S.A)**, jako operator systemu przesyłowego. PSE SA mają także obowiązek zakupu nadwyżki energii wytworzonej w skojarzeniu z ciepłem, której nie mogą sprzedać spółki dystrybucyjne, ze względu na brak popytu wynikający z zaspokojenia pełnego zapotrzebowania odbiorców;
- nałożono na PSE SA obowiązek zakupu od przedsiębiorstw energetycznych nadwyżki zakupionej przez nie energii wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, jeżeli ilość zakupionej energii wytworzonej w skojarzeniu z ciepłem stanowi więcej niż 25% łącznej wielkości rocznej sprzedaży energii przez to przedsiębiorstwo (§ 1 ust.6);
- ustalono, że obowiązek zakupu energii wynikający z § 1 ust.1 uznaje się za spełniony gdy udział energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych w całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej danego przedsiębiorstwa energetycznego wynosi nie mniej niż: w 2001 r. – 2,4%; 2002 r. – 2,5%; 2003 r. – 2,65% (§ 2 pkt 1). W odniesieniu do ciepła, za spełnienie obowiązku uznaje się zakup całej ilości oferowanego ciepła wytwarzanego w źródłach wymienionych w § 1, lub takiej ilości, która jest równa łącznej ilości sprzedanego ciepła przez to przedsiębiorstwo za pomocą sieci, do której jest przyłączone źródło niekonwencjonalne i odnawialne (§ 2 pkt 2);
- wprowadzono ograniczenia wyłączające obowiązek zakupu energii bądź ciepła. Ograniczenia te dotyczą zarówno lokalizacji źródła (np. poza granicami

---

odpadów zwierzęcych, oczyszczalni ścieków i składowisk odpadów komunalnych), biomasa, biopaliwa, słoneczne ogniwia fotowoltaiczne, słoneczne kolektory do produkcji ciepła i ciepło geotermalne.



Rzeczypospolitej Polskiej) jak i jego rodzaju (np. elektrowni atomowych bądź elektrowni szczytowo-pompowych) (§ 3);

- określono zasady finansowania zakupów energii ze źródeł odnawialnych, polegające na tym, że planowane, uzasadnione koszty obowiązkowego zakupu w energii elektrycznej uwzględnia się w kalkulacji cen i stawek opłat ustalanych w taryfie. Zasadą jest, że każda jednostka energii sprzedawana przez dane przedsiębiorstwo energetyczne jest w jednakowym stopniu obciążona tymi kosztami. Ewentualne uzasadnione różnice kosztów rzeczywistych od planowanych uwzględnia się w następnym okresie taryfikacyjnym (§ 4 ust. 1 i 2);
- ustalono, że w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego (w tym także operatora systemu przesyłowego) uwzględniane są koszty związane z zakupem i obrotem energią wytworzoną w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła. Przepis ten ustanawia także zasady obliczania wysokości tych kosztów (§ 5).

Rozporządzenie  
z 30 maja 2003 r.

Przywołane powyżej *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 grudnia 2000 r.* straciło moc obowiązującą z dniem 30 czerwca 2003 r. Od 1 lipca 2003 r. zaczęło obowiązywać *rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła*. Podstawowe uzupełnienia i zmiany w stosunku do poprzedniego rozporządzenia dotyczą:

- rezygnacji z posługiwania się pojęciem „niekonwencjonalne źródło energii”;
- wprowadzenia definicji „biomasy” jako paliwa, którego wykorzystywanie do wytwarzania energii powoduje zaliczenie źródła do odnawialnych źródeł energii (§ 2 pkt 2 w zw. z § 4 ust.1, pkt 3), stosownie do zaleceń Dyrektywy 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie promocji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na wewnętrznym rynku energii elektrycznej;
- zaliczania do energii wytwarzanej w źródłach odnawialnych proporcjonalnej części energii wytworzonej ze spalania biomasy lub biogazu łącznie z innymi paliwami (§ 4 ust.2 i 3)<sup>13</sup>;
- objęcia obowiązkiem zakupu energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z ciepłem energii produkowanej ze sprawnością przemiany energii chemicznej paliwa w energię elektryczną i ciepło łącznie nie mniejszą niż 70%, zamiast uprzednich 65% (§ 3 ust.2);
- wyeliminowania z obowiązku zakupu ciepła produkowanego w źródłach odnawialnych, jeżeli jego planowany koszt zakupu powodowałby w danym roku wzrost cen i stawek w stopniu wyższym niż wskaźnik inflacji<sup>14</sup> w roku poprzednim (uprzednio poziomu 1,25-krotności tego wskaźnika) (§ 5 ust.2);
- zmiany sposobu obliczania wskaźnika świadczącego o spełnieniu obowiązku określonego w art. 9a ust.3 *ustawy*. Dotychczas wskaźnik ten obliczany był jako udział ilościowy energii elektrycznej wytworzonej w źródłach niekonwencjonalnych i odnawialnych w wykonanej, całkowitej rocznej, sprzedaży energii elektrycznej przez dane przedsiębiorstwo energetyczne. Po zmianie wskaźnik ten obliczany jest natomiast jako udział ilościowy zakupionej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii lub wytworzonej we własnych

<sup>13</sup> Przepis ten wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2004 r.

<sup>14</sup> Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, określony w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym RP.

odnawialnych źródłach energii i sprzedanej odbiorcom dokonującym zakupu energii elektrycznej na własne potrzeby, w wykonanej całkowitej rocznej sprzedaży energii przez dane przedsiębiorstwo energetyczne tym odbiorcom (§ 6);

- zaliczenia do kosztów uzasadnionych zakupu energii, uwzględnianych w taryfach, kosztów zakupu energii elektrycznej na giełdzie towarowej<sup>15</sup>, na uznanym za konkurencyjny pozagiełdowym, ogólnodostępnym rynku tej energii oraz kosztów zakupu po cenie ustalonej odpowiednio w zatwierdzonej taryfie wytwarzającego, w wyniku przetargu albo negocjacji (§ 8 ust.1 i 2);
- zmiany sposobu realizacji obowiązku zakupu energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z ciepłem. Obecnie wszystkie przedsiębiorstwa energetyczne, o których mowa w art. 9a ust. 2 *ustawy*, obowiązane są do zakupu takiej energii w ustalonej proporcjonalnie ilości (§ 10 ust.1 i 2 i § 12).

## 2. Ustalenia kontroli

### 2.1. Strategia rozwoju energetyki odnawialnej

*Rezolucja  
Sejmu RP*

W dniu 8 lipca 1999 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął *Rezolucję w sprawie wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych*<sup>16</sup>. W *Rezolucji Sejm RP* stwierdził, że wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych powinien stać się integralnym elementem zrównoważonego rozwoju państwa.

Sejm dostrzegając konieczność likwidacji barier hamujących wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych oraz uznając odpowiedzialność centralnych organów administracji rządowej za stworzenie dogodnych warunków do rozwoju energetyki odnawialnej, wezwał Radę Ministrów do:

- przyjęcia zobowiązania do osiągnięcia, w perspektywie średnioterminowej i długoterminowej, określonego udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym państwa;
- opracowania, w terminie do końca 1999 r., *Strategii rozwoju energetyki odnawialnej* w Polsce wraz z programem działań krótko-, średnio- i długoterminowych, zapewniających odpowiedni wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii;
- zharmonizowania strategii rozwoju energetyki odnawialnej z polityką energetyczną i polityką ekologiczną państwa;
- stworzenia warunków prawnych i finansowych do aktywnego uczestnictwa podmiotów gospodarczych, samorządów, organizacji pozarządowych oraz osób fizycznych w rozwoju energetyki odnawialnej, z uwzględnieniem specyfiki tego sektora, opierającego się głównie na instalacjach małych i rozproszonych.

*Strategia  
rozwoju  
energetyki  
odnawialnej*

Wykonując powyższą *Rezolucję* w Ministerstwie Środowiska opracowano, we wrześniu 2000 r., *Strategię rozwoju energetyki odnawialnej*. Ustalono w niej m.in., że „celem strategicznym jest zwiększenie udziału energii ze źródeł odna-

---

<sup>15</sup> W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz. U. Nr 103, poz. 1099, z 2002 r. Nr 200, poz. 1686 oraz z 2003 r. Nr 50, poz. 424 i Nr 84, poz. 774);

<sup>16</sup> M.P. Nr 25 poz. 365

wialnych w bilansie paliwowo-energetycznym kraju do 7,5% w 2010 roku i do 14% w 2020 r. w strukturze zużycia nośników pierwotnych energii”.

NIK zwraca uwagę na fakt, że cel ten wyznaczony został ówczasie w warunkach braku jednoznacznych danych, co do faktycznego zużycia energii odnawialnej w Polsce. Autorzy *Strategii* wskazali, że oszacowanie ilościowego zużycia energii odnawialnej jest bardzo trudne, ze względu na fakt, że informacje na ten temat dostępne były jedynie za pośrednictwem specjalnych badań ankietowych. Przytoczone dane, prezentowane przez różne ośrodki, wykazywały zasadniczą rozbieżność, co do poziomu tego zużycia (w *Strategii* przyjęto do porównań rok 1997). Według Głównego Urzędu Statystycznego zużycie to kształtowało się na poziomie 4,06% całkowitego zużycia energii pierwotnej, według *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*<sup>17</sup> - 5,1%, natomiast – cytowana w *Strategii* - ekspertyza **Europejskiego Centrum Energii Odnawialnej** zawierała szacunek wskazujący, że udział ten wynosi 2,5%.

**Wykonanie  
zadań  
Strategii**

W *Strategii* zawarto ogółem 27 szczegółowych zadań, z których dla Ministra Gospodarki przewidziano do wykonania 17 (samodzielnie lub we współpracy z innymi organami administracji rządowej), w tym cztery wynikające z *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*. Realizacją tych zadań w kontrolowanym okresie zajmowało się Ministerstwo Gospodarki, a następnie<sup>18</sup> Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (zwane dalej Ministerstwem). Kontrola wykazała, że Ministerstwo w pełni zrealizowało 8 zadań, częściowo wykonano dwa zadania, a siedem zadań nie zostało zrealizowanych.

**Zadania  
wykonane  
całkowicie**

W pełni zrealizowano następujące zadania:

- 1. Dokonanie do końca maja 2000 r. oceny funkcjonowania *Prawa energetycznego w obszarze wykorzystania energii odnawialnej, w tym skuteczności działania przepisów o obowiązkowym zakupie energii z tych źródeł* (zadanie wynikające z *Założeń polityki energetycznej*).**

Z ustaleń kontroli wynika, że oceny funkcjonowania *Prawa energetycznego* dokonywane były w procesie ciągłym, m.in. na podstawie bieżącej analizy funkcjonowania przepisów zarówno *ustawy* jak i rozporządzeń wykonawczych. Istotnym elementem oceny były także coroczne sprawozdania z działalności **Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki**. Efektem tych ocen była:

- Nowelizacja art. 9 i art. 56 ust. 1 *Prawa energetycznego*, wprowadzona *ustawą z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne*<sup>19</sup>. Zmiana w art. 9 polegała na nadaniu nowego brzmienia ustępowi 3. Minister właściwy do spraw gospodarki uzyskał upoważnienie do nałożenia, w drodze rozporządzenia, na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem lub przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej lub ciepła obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz produkowanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł nie-

<sup>17</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 lutego 2000 r.

<sup>18</sup> Od 8 stycznia 2003 r. to jest od daty utworzenia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 48 poz. 555

konwencjonalnych i odnawialnych, oraz określenia szczegółowego zakresu tego obowiązku, uwzględniając technologię wytwarzania energii, wielkość źródła energii oraz sposób uwzględniania w taryfach kosztów jej zakupu.

W art. 56 ust. 1 wprowadzono pkt 1a, w którym przewidziano sankcję w postaci kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku zakupu energii elektrycznej, nałożonego przepisami wydanymi na podstawie art. 9 ust. 3.

- Zmiana wprowadzająca nowy art. 9a i zmianę art. 3 pkt 20 oraz art. 56 ust 1 pkt 1a *ustawą z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne*<sup>20</sup>.

Wprowadzenie nowego artykułu 9a (z jednoczesnym skreśleniem ustępu 3 w artykule 9) stanowiło przeniesienie do *ustawy* przepisów nakładających obowiązki na przedsiębiorstwa energetyczne. Zmiana przepisu art. 56 ust. 1 pkt. 1a miała charakter redakcyjny, związany ze zmianą wprowadzoną w art.9. W art.3 pkt 20 wprowadzono nową definicję pojęcia *odnawialnego źródła energii*, z jednoczesną rezygnacją z definiowania pojęcia *niekonwencjonalnego źródła energii*.

- Zmiana rozporządzenia w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych<sup>21</sup>.

## **2. Wprowadzenie do *Prawa energetycznego* obowiązku dokonywania w bilansach energetycznych gmin oceny lokalnych zasobów odnawialnych źródeł energii i opłacalności ich wykorzystania**

oraz

## **3. Zapewnienie przepływu informacji oraz pomoc samorządom lokalnym w przygotowaniu planów zaopatrzenia w energię oraz racjonalnego wykorzystania energii z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii przy minimalnych kosztach środowiskowych.**

W Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej uznano, że powyższe dwa zadania zrealizowane zostały poprzez zmianę przepisów art. 16 – 20 *Prawa energetycznego*<sup>22</sup>. W myśl tych przepisów, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. i od 14 czerwca 2000 r., do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy m.in. planowanie i organizacja zaopatrzenia w te media na obszarze gminy (art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo energetyczne*). Projekt założeń do planu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, przygotowujący przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), powinien określać m.in. ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe oraz możliwości wykorzystania nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii (art. 19 ust. 3 pkt 1 i 3).

---

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 135, poz. 1144

<sup>21</sup> Por. rozdział II.1 Stan prawny

<sup>22</sup> *Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa* (Dz.U. Nr 106, poz. 668), poza art. 16 zmienionym ustawą z dnia 26 maja 2000 r. zmieniającą ustawę *Prawo energetyczne* (Dz. U. Nr 48, poz. 555) z dniem 14 czerwca 2000 r.

Przedsiębiorstwa energetyczne są zobowiązane do przygotowania dla obszaru swojego działania planów rozwoju z zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe oraz do współpracy przy sporządzaniu tych planów m.in. przez przekazywanie stosownych informacji gminom, na których obszarze przedsiębiorstwa te prowadzą działalność (art. 16 ust. 1 i ust. 5). Warunki współpracy z gminami oraz podmiotami przyłączonymi do sieci określają wymienione przepisy. Ponadto projekty planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną, w tym odnawialną, podlegają uzgodnieniu z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki (art. 16 ust. 6).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stworzenie niezbędnych warunków prawnych do współpracy przedsiębiorstw energetycznych z organami samorządu terytorialnego. NIK kilkakrotnie zwracała jednak uwagę na fakt, że dotychczas współpraca ta nie była efektywna, a jej stan, pomimo wprowadzanych zmian w obowiązujących przepisach, nie ulegał poprawie. Wskazuje to na istnienie barier o charakterze pozaprawnym, na które Izba – w szerszym zakresie – zwracała uwagę już w 2000 r., w *Informacji o wynikach kontroli realizacji ustawy Prawo energetyczne*<sup>23</sup> oraz w 2003 r. w *Informacji o wynikach kontroli obsługi odbiorców energii elektrycznej*<sup>24</sup>, a także w *Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania rynków energii cieplnej* z lipca 2002 r.<sup>25</sup> Najważniejsze z nich to brak projektów założeń do planów zaopatrzenia gmin w energię elektryczną i ciepło oraz brak ujęcia sieci energetycznych w planach zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją braku projektów założeń jest często zaniechanie opracowania przez przedsiębiorstwa energetyczne planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną i ciepło.

#### **4. Uproszczenie procedur uzyskiwania koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii.**

Procedury uzyskiwania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej ustalone zostały w rozdziale 5 *Prawa energetycznego*. W wyniku zmiany tej ustawy w maju 2000 r., ze względu na nadanie nowego brzmienia art. 32, znacznie zmieniono wymagania związane z uzyskiwaniem koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej, w tym ze źródeł odnawialnych. Podwyższony został poziom mocy źródeł, w których wytwarzanie energii elektrycznej wymaga uzyskania koncesji, z 1 MW do 5 MW. Zmiana ta uprościła proces koncesjonowania, gdyż w większości moc zainstalowana w źródłach odnawialnych nie przekracza 5 MW. Regulacja ta sprzyjała także powstawaniu nowych, tego rodzaju źródeł energii.

W ocenie NIK przedstawione powyżej zmiany przepisów ustawy *Prawo energetyczne* stworzyły zasadnicze przesłanki dla rozwoju odnawialnych źródeł energii. **Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że niecelowe i nierzetelne było wpisanie do Strategii zadań opisanych w punktach 2. – 4. i częściowo w punkcie 1. W okresie powstawania tego dokumentu były już**

<sup>23</sup> Informacja o wynikach kontroli nr 139/2000/P99029/DGO

<sup>24</sup> Informacja o wynikach kontroli nr 24/2003/Po2057/KGP

<sup>25</sup> Informacja o wynikach kontroli KGP/DG-41015/01,



**one bowiem przedsięwzięciami zrealizowanymi.** Wykazano je natomiast jako zadania do zrealizowania. Przedstawione zmiany *ustawy Prawo energetyczne* weszły w życie w terminach wcześniejszych (to jest 1 stycznia 1999 r. i 14 czerwca 2000 r.) niż data zatwierdzenia *Strategii rozwoju energetyki odnawialnej* przez **Radę Ministrów**, co nastąpiło w dniu 5 września 2000 r., oraz przez **Sejm** – w dniu 23 sierpnia 2001 r. Zdaniem NIK zadania, o których mowa, powinny być w dokumencie wymienione jako stan bazowy, w odniesieniu do którego programuje się dalsze przedsięwzięcia.

##### **5. Wprowadzenie w *Prawie energetycznym* definicji biomasy.**

Powyższe zadanie zostało zrealizowane poprzez wprowadzenie definicji biomasy do przywołanego rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r., wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 9a ust. 4 *ustawy Prawo energetyczne*. Pojęcie biomasa używane było również w rozporządzeniu z dnia 15 grudnia 2000 r. lecz nie zostało opatrzone stosowną definicją.

##### **6. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym kraju, poprzez konsekwentne stosowanie zapisów art. 9 i art. 45 ust. 3 *Prawa energetycznego*.**

W obowiązującym od 1 stycznia 2001 r. do 1 lipca 2003 r. *rozporządzeniu z dnia 15 grudnia 2000 r.* ustalono, że obowiązek wynikający z art. 9 ust. 3 *ustawy Prawo energetyczne* (zakup energii wytworzonej w krajowych źródłach odnawialnych) jest spełniony, jeżeli zobowiązane przedsiębiorstwo energetyczne osiągnie określony - corocznie wzrastający – poziom udziału takiej energii w wykonanej, całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej. Na rok 2001 udział ten ustalono w wysokości 2,4%, a w 2010 r. miał on osiągnąć poziom 7,5%. Identyczna regulacja zawarta została w nowym rozporządzeniu z dnia 30 maja 2003 r. Realizacja przez przedsiębiorstwa energetyczne nałożonego obowiązku zakupu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła podlega monitorowaniu przez Prezesa URE, którego kompetencje zostały rozszerzone przepisem art. 56 ust. 1 pkt 1a *ustawy z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne*. Kompetencje te, od 14 czerwca 2000 r., obejmują nakładanie kar pieniężnych także za nieprzestrzeganie obowiązku zakupu ustalonej ilości energii odnawialnej.

W opinii NIK, przedstawione rozwiązania prawne stworzyły przesłanki wzrostu udziału energii wytworzonej w źródłach odnawialnych w łącznym wolumenie sprzedaży energii elektrycznej. Według sprawozdań Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, dwa mechanizmy wypaczały cel ustalonych regulacji prawnych.<sup>26</sup> Był to tzw. wielokrotny obrót energią odnawialną przez przedsiębiorstwa energetyczne (odsprzedaż takiej energii innej spółce i zaliczanie tego samego kwantum na poczet realizacji obowiązku przez obydwie jednostki) oraz mechanizm zakupy-

---

<sup>26</sup> Por. Sprawozdania z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za lata 2001 i 2002, opublikowane w Biuletynach URE - maj 2002 r. i maj 2003 r.

wania przez spółki dystrybucyjne energii odnawialnej w przedsiębiorstwach obrotu, a nie bezpośrednio w źródłach energii tę wytwarzających.

Przepisy art. 45 ust. 3 *Prawa energetycznego*, dotyczące uwzględniania w taryfach kosztów współfinansowania przedsięwzięć związanych z rozwojem odnawialnych źródeł energii, obejmuje realizowany przez Prezesa URE proces zatwierdzania taryf przedsiębiorstw energetycznych<sup>27</sup>.

#### **7. Prowadzenie akcji uświadamiających korzyści z wykorzystania odnawialnych źródeł energii, a także informujące o możliwościach skorzystania z pomocy finansowej oraz technicznej.**

Dla zrealizowania powyższego zadania:

- udzielano wywiadów i informacji przedstawicielom środków masowego przekazu,
- organizowano tematycznych seminariów,
- publikowano artykuły w miesięczniku *Czysta energia*
- brano udział w konferencjach i seminariach w kraju i za granicą z prezentacją referatów informacyjnych z obszaru odnawialnych źródeł energii.

NIK zauważa, że brak – choćby najprostszej – statystyki oraz analizy kosztów i efektów tych działań utrudnia ocenę ich jakości.

#### **8. Stworzenie instrumentów ekonomicznych zwiększających opłacalność odnawialnych źródeł energii.**

W ocenie NIK stworzone zostały należyte podstawy do ekonomicznego wspierania rozwoju energetyki odnawialnej oraz zwiększających jej opłacalność. Służą temu regulacje prawne zawarte w:

- przywołanych *rozporządzeniach*: z dnia 15 grudnia 2000 r. oraz z dnia 30 maja 2003 r.;
- *ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska*<sup>28</sup>. W jej artykułach od 406 do 409 przewidziano, że środki z gminnych, powiatowych i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przeznacza się na wspieranie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz na pomoc dla wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii, przy czym jedną z form pomocy może być dotacja;
- *ustawie z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji*<sup>29</sup>. Przepis art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy stwarza możliwość udzielania dotacji celowych dla nowych inwestycji wpływających na poprawę stanu środowiska, w szczególności związanych ze zwiększaniem udziału energii ze źródeł odnawialnych;
- *ustawie z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców*<sup>30</sup> i *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie dopuszczalności pomocy publicznej prze-*

<sup>27</sup> tamże.

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 1363 ze zm.

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 141, poz. 1177

znaczoną na ochronę środowiska<sup>31</sup>. W art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy ustalono, że dopuszczalna jest pomoc na: inwestycje mające na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń, rekompensatę wzrostu kosztów związanych z gospodarką odpadami, produkcją energii ze źródeł odnawialnych oraz produkcją energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła;

- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego<sup>32</sup>. Stosownie do postanowień § 11 pkt 14 sprzedaż energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych zwolniona jest z podatku akcyzowego.

**Zadania  
wykonane  
częściowo**

Częściowo zrealizowane zostały następujące zadania:

### **1. Stworzenie systemu wspierania odnawialnych źródeł energii, wykorzystującego takie instrumenty jak certyfikaty, konkursy lub przetargi.**

System wspierania odnawialnych źródeł energii oparty jest wyłącznie na regulacjach zawartych w przywoływanych już rozporządzeniach: z dnia 15 grudnia 2000 r. oraz z dnia 30 maja 2003 r. Przepisy te wprowadziły obowiązek zakupu określonych ilości energii ze źródeł odnawialnych oraz uwzględniania w taryfach kosztów uzasadnionych, wynikających z obowiązku zakupu energii i ciepła ze źródeł odnawialnych.

NIK zauważyła, że do czasu zakończenia kontroli nie zostały wprowadzone świadectwa pochodzenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Stosownie do *Dyrektywy 77/2001/WE* kraje Unii Europejskiej zobowiązane były wprowadzić takie certyfikaty najpóźniej do 27 października 2003 r., co oznacza, że w Polsce powinny one zacząć funkcjonować od 1 maja 2004 r., tj. od dnia akcesji. Sytuacja ta zagraża opóźnieniem, ponieważ wprowadzenie certyfikatów (gwarancji) wymaga szeregu prac, takich jak ustalenie wzorów i procedur ich uzyskiwania, wskazania organu wystawiającego certyfikaty czy przeprowadzenia szerokiej akcji informacyjnej, gdyż certyfikaty, stosownie do postanowień *Dyrektywy*, wystawiane mają być na wniosek producenta.

NIK uznała za niecelowe przyjęcie do realizacji przez Ministra Gospodarki zadania w kształcie praktycznie niewykonalnym dla tego organu. W *Strategii rozwoju energetyki odnawialnej* umieszczono zadanie dotyczące systemu wspierania odnawialnych źródeł energii za pomocą takich instrumentów, jak konkursy lub przetargi. Organizacja zarówno konkursów jak i przetargów związanych z obrotem energią odnawialną należy do wyłącznej kompetencji władz przedsiębiorstw energetycznych. Jak wynika z ustaleń kontroli Ministerstwo nie posiadało żadnej wiedzy o tych formach wsparcia rozwoju energetyki odnawialnej.

### **2. Rozwiązanie problemu związanego ze zróżnicowaniem cen energii elektrycznej z poszczególnych zakładów energetycznych, wynikającego z obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych i nierównomiernego rozmieszczenia potencjału technicznego tych źródeł na terenie kraju.**

Zdaniem NIK, tak sformułowane zadanie, rozumiane jako całkowite wyeliminowanie różnic w cenach energii pomiędzy zakładami energetycznymi, nie zostało w całości zrealizowane. Pełna realizacja wymagałaby bezpośredniej ingerencji

---

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 231, poz. 1938

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 269 ze zm.



administracyjnej w rynkowy mechanizm ustalania cen na energię wytwarzaną w źródłach odnawialnych. Zróżnicowane koszty zakupu tej energii, wynikające ze zróżnicowanego poziomu płaconych cen, przenoszone są następnie do taryf spółek dystrybucyjnych i mają wpływ na poziom cen energii oferowanej odbiorcom końcowym.

*Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 grudnia 2000 r.* nie zawierało rozwiązań likwidujących zróżnicowany poziom cen oferowanych producentom energii ze źródeł odnawialnych przez poszczególne spółki dystrybucyjne. Nie zawiera ich także *rozporządzenie Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r.* Przepisy tych rozporządzeń nie odnosiły się i nie odnoszą wprost do sposobu stanowienia cen za tę energię. Rozwiązania przyjęte odpowiednio w § 4 i § 8 tych rozporządzeń precyzują natomiast sposób określania kosztów uzasadnionych, związanych z pozyskiwaniem energii odnawialnej oraz stwarzają możliwość przejrzystego ustalania tych kosztów i ich uwzględniania w taryfach dla odbiorców.

W ocenie NIK, *rozporządzenie z dnia 30 maja 2003 r.* stworzyło przesłanki do rozwiązania problemu niejednakowego stopnia obciążeń spółek dystrybucyjnych kosztami zakupu energii wyprodukowanej w skojarzeniu z ciepłem. Rozporządzenie to, nie odnosząc się wprost do poziomu cen za tę energię (są one regulowane taryfami wytwórców) bardziej równomiernie niż poprzednio rozkłada pomiędzy spółki dystrybucyjne obciążenia związane z obowiązkowym zakupem energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z ciepłem. W aktualnym stanie prawnym każde przedsiębiorstwo energetyczne ma ustalony jednakowy, minimalny limit zakupu takiej energii, podczas gdy do 30 czerwca 2003 r. spółki dystrybucyjne zobowiązane były do zakupu całej energii wytwarzanej w skojarzeniu, ze źródeł przyłączonych do sieci tej spółki. Powodowało to, że różna była skala obciążeń spółek dystrybucyjnych zwiększonymi kosztami zakupu takiej energii, ze względu na zróżnicowaną ilość źródeł na terenach działania poszczególnych spółek.

**Zadania  
niezrealizowane**

Do zadań niezrealizowanych przez Ministra należą:

**1. Dokonywanie co trzy lata oceny realizacji działań wynikających ze Strategii wraz z wnioskowaniem o dokonanie niezbędnych zmian i nowych rozwiązań.**

Wiodącą rolę w realizacji powyższego tematu – jak wynika z ustaleń kontroli – przejął **Minister Środowiska**, zamierzając dokonać tego rozliczenia na posiedzeniu **Międzyresortowej Grupy Roboczej ds. Wdrażania Strategii Rozwoju Energetyki Odnawialnej**, działającej przy tym Ministrze.

W ocenie NIK, działaniem niewłaściwym jest przejmowanie realizacji zadań powierzonych w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów i Sejm RP do realizacji konkretnemu organowi państwowemu, przez inny organ, bez stosownej korekty tego dokumentu. Swobodna zmiana wykonawców zadań prowadzić może do zacierania się odpowiedzialności za efekty cząstkowe z realizacji poszczególnych przedsięwzięć, a w dalszej konsekwencji za efekty całościowe zakładane w *Strategii*.

## **2. Prowadzenie inwentaryzacji źródeł wytwarzających energię odnawialną w kraju i umieszczanie wyników w corocznych sprawozdaniach statystycznych.**

Inwentaryzację źródeł wytwarzania w 2001 r. prowadziła **Agencja Rynku Energii SA**, w ramach badań z zakresu statystyki sektora energetycznego. Agencja, na zlecenie Departamentu Energetyki Ministerstwa Gospodarki, wykonała pracę pt. *Inwentaryzacja jednostek wytwórczych energii ze źródeł odnawialnych w Polsce – przegląd stanu obecnego oraz metodyka regularnego zbierania informacji w celu umieszczenia ich w corocznych sprawozdaniach statystycznych*.

Z ustaleń kontroli wynika, że Ministerstwo, w związku z prowadzeniem baz danych w przedmiotowym zakresie przez URE, od roku 2002 zrezygnowało ze zlecenia na zewnątrz prowadzenia takiej inwentaryzacji, co w praktyce oznacza zaniechanie realizacji zadania.

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wynikało, że bezpośrednim monitoringiem objęte są przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem energią elektryczną pochodzącą ze źródeł odnawialnych, a nie jej wytwórcy. Zbierane są więc wyłącznie informacje będące w posiadaniu tych przedsiębiorstw, to jest takie, które uwidocznione są w umowach zakupu energii bądź fakturach wystawianych przez wytwórców. Nie ma natomiast w bazach danych prowadzonych przez Prezesa URE informacji o pojedynczych elektrowniach wchodzących w skład zespołu jednego przedsiębiorstwa ani o produkcji *zielonej energii* sprzedawanej poza Krajowym Systemem Elektroenergetycznym. Brak również informacji o odnawialnych źródłach ciepła.

Zdaniem NIK, nietrafne jest uzasadnianie przez Ministerstwo braku własnych baz danych, prowadzonym przez URE monitoringiem. Nie wyczerpuje on bowiem celu określonego w *Strategii*, przez który należy rozumieć pozyskanie możliwie szerokiej wiedzy o ilości, charakterystyce technicznej źródeł wytwarzających energię odnawialną, wielkości produkcji energii oraz o sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców dysponujących tymi źródłami. Z tego punktu widzenia, a także biorąc pod uwagę trudności w oszacowaniu danych na etapie opracowywania *Strategii*, NIK jako niecelowe oceniła zaniechanie przez ministra właściwego ds. gospodarki, po 2001 r., zlecenia pełnej inwentaryzacji źródeł energii odnawialnej.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej przygotowywało tekst projektu nowelizującego *ustawę Prawo energetyczne*, w celu wprowadzenia przepisów *Dyrektywy 2001/77/WE* w zakresie gromadzenia informacji o odnawialnych źródłach energii oraz źródłach energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z ciepłem, będących w obszarze zainteresowania Unii Europejskiej, i przekazywania ich do Komisji Europejskiej za pośrednictwem ministra właściwego do spraw gospodarki. Ministerstwo przewiduje nałożenie tego obowiązku na Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

## **3. Opracowanie w 2000 r. rządowego programu dotyczącego odnawialnych źródeł energii dla budownictwa.**

NIK krytycznie, pod względem rzetelności, oceniła fakt przyjmowania do realizacji przez Ministra Gospodarki zadań, które w chwili przyjmowania *Strategii* przez

Radę Ministrów faktycznie należały już do kompetencji innego organu państwowego.

Stosownie do przepisów *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*<sup>33</sup> oraz przepisu art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw*<sup>34</sup> wykonywanie zadań z zakresu budownictwa należało do kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. W dniu 13 czerwca 2000 r. utworzone zostało **Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa**<sup>35</sup>, które przejęło sprawy działów gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa z Ministerstwa Gospodarki oraz działu architektura i budownictwo z **Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji**. Aktualnie działem administracji rządowej z zakresu budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, kieruje **Minister Infrastruktury** - zgodnie z *rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury*<sup>36</sup>.

W związku z powyższym Ministerstwo Gospodarki w wyznaczonym terminie nie podjęło realizacji zadania, a żaden inny organ formalnie nie został zobowiązany do jego wykonania. Zdaniem NIK – po uprzedniej nowelizacji dokumentu – zadanie to powinno zostać powierzone do realizacji Ministrowi Infrastruktury.

#### **4. Przygotowanie projektu ustawy określającej politykę państwa w zakresie racjonalnego użytkowania energii, źródeł skojarzonych i odnawialnych.**

Przedstawiciele Ministerstwa, wyjaśniając przyczyny niezrealizowania zadania<sup>37</sup> wskazywali na brak potrzeby podjęcia prac legislacyjnych nad takim aktem prawnym. Motywowano to osiągnięciem przez Polskę (bez uchwalenia *ustawy*) spadku energochłonności PKB oraz ratyfikowaniem *Europejskiej Karty Energetycznej*, która - zdaniem Ministerstwa – wymaga opracowania dokumentu pn. *Polityka efektywności energetycznej*.

Aktualnie prowadzone są prace nad ustawą dotyczącą wyłącznie energii ze źródeł odnawialnych. Wiodącą rolę w opracowaniu tej ustawy przejęło Ministerstwo Środowiska, które przewidywało opracowanie ostatecznego projektu we wrześniu 2003 r. Powyższa zmiana realizatora znalazła odzwierciedlenie w *Ramowym Planie Pracy Rady Ministrów na rok 2003* przyjętym w dniu 11 marca 2003 r.

NIK krytycznie oceniła fakt, że zadanie to nie zostało wykonane, pomimo że termin jego realizacji upłynął z końcem 2000 r. Poprawa wskaźników energochłonności gospodarki czy przyjęcie Europejskiej Karty Energetycznej nie stanowiły bowiem okoliczności usuwających potrzebę opracowania takiego aktu praw-

<sup>33</sup> Tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 82, poz. 928 ze zm.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 25, poz. 253 ze zm.

<sup>35</sup> Na mocy *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa* Dz. U. Nr 50, poz. 585

<sup>36</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 302 ze zm.

<sup>37</sup> Wynikającego z *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.* op.cit.

nego. *Traktat Europejskiej Karty Energetycznej* sporządzony w 1994 r.<sup>38</sup>, wprowadzony został w życie z dniem 23 lipca 2001 r. w wyniku ratyfikacji *ustawą z dnia 26 maja 2000 r.*<sup>39</sup>, z mocą obowiązującą od 30 stycznia 2003 r.<sup>40</sup> W chwili opracowywania Założeń Polityki Energetycznej powyższy Traktat był więc dokumentem znanym i jego postanowienia mogły być uwzględnione przy formułowaniu treści zadań wyznaczonych Ministrowi Gospodarki przez Radę Ministrów. Izba przyjmuje więc, że rząd, mając pełne rozeznanie co do postanowień Karty Energetycznej i poziomu energochłonności gospodarki, dostrzegł jednak potrzebę opracowania projektu ustawy. Dlatego zaniechanie jego przygotowania NIK uważa za samowolne odstępianie od realizacji nałożonego obowiązku przez kolejnych ministrów właściwych do spraw gospodarki.

##### **5. Przygotowanie programów rozwoju poszczególnych rodzajów odnawialnych źródeł energii wraz z analizą ekonomiczną.**

Minister Gospodarki nie podjął realizacji tego zadania w związku z przejściem w 2001 r. przez Ministerstwo Środowiska inicjatywy przygotowania pierwszego programu wykonawczego do *Strategii*. We wrześniu 2002 r. opracowany został *Pilotowy Program Wykonawczy do Strategii Rozwoju Energetyki Odnawialnej w zakresie wzrostu produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, ze szczególnym uwzględnieniem energetyki wiatrowej na lata 2003-2005*. Program ten miał stanowić wzorzec programów dla kolejnych rodzajów odnawialnych źródeł energii. W drodze uzgodnień międzyresortowych ustalono, że należy opracować jeden wspólny program wykonawczy do *Strategii* rozwoju energetyki odnawialnej, kompleksowo obejmujący wszystkie rodzaje odnawialnych źródeł energii. Z tego też względu Pilotowy Program wyłączony został z prac Rady Ministrów w 2002 r. Projekt kompleksowego programu wykonawczego do *Strategii* Rozwoju Energetyki Odnawialnej – w świetle wyników kontroli – miałby zostać wykonany ze środków **Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej**. Do czasu zakończenia kontroli **Departament Polityki Ekologicznej Ministerstwa Środowiska** oczekiwał na ostateczne zatwierdzenie wniosku o sfinansowanie tej pracy, projektowanej do wykonania w trzech etapach. Planowany wstępnie termin jej zakończenia określono na kwiecień 2004 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje celowości przyjętego rozwiązania organizacyjnego, zwraca jednak uwagę, że jest to kolejne zadanie, którego realizatorem, na podstawie uzgodnień międzyresortowych, ma zostać organ inny niż wskazany w przyjętym przez rząd dokumencie (w *Strategii* ustalono, że wykonawcą będą Ministrowie: Gospodarki, Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Administracji i Spraw Wewnętrznych).

---

<sup>38</sup> Ratyfikacja przez Prezydenta RP nastąpiła w listopadzie 2000 r.

<sup>39</sup> *O ratyfikacji Traktatu Karty Energetycznej oraz Protokołu Karty Energetycznej dotyczącego efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska* (Dz. U. Nr 53, poz. 636).

<sup>40</sup> *Oświadczenie Rządowe z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie mocy obowiązującej Traktatu Karty Energetycznej oraz Protokołu Karty Energetycznej dotyczącego efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska, sporządzonych w Lizbonie dnia 17 grudnia 1994 r.* (Dz.U. Nr 105, poz. 986).

## 6. Utworzenie bazy danych o dostępnych technologiach odnawialnych źródeł energii.

W Ministerstwie nie podjęto realizacji powyższego zadania. Przyczyną zaniechania stosownych działań było funkcjonowanie internetowych baz danych o dostępnych technologiach, prowadzonych przez organizacje pozarządowe wspierające rozwój odnawialnych źródeł energii. W tej sytuacji – zdaniem przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej - niegospodarnym byłoby tworzenie odrębnych zbiorów informacji finansowanych ze środków publicznych.

NIK podziela powyższy pogląd, zwracając jednakże uwagę, że organizacje prowadzące aktualnie stosowne bazy danych mogą kształtować je w sposób odpowiadający przede wszystkim swoim autonomicznym celom i zadaniom, które nie muszą być zbieżne z celami wynikającymi ze *Strategii*. W tej sytuacji – zdaniem NIK - celowe jest monitorowanie przez Ministerstwo istniejących baz danych i dokonywanie ich oceny pod kątem przydatności dla realizacji zarówno celów zasadniczych, określonych w *Strategii*, jak i celów szczegółowych, które określone będą w programach wykonawczych.

## 7. Określenie warunków zobowiązujących zakłady energetyczne do zawierania długoterminowych kontraktów na sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych.

NIK zwraca uwagę, że umieszczenie w *Strategii* takiego zadania było niespójne z postanowieniami innych dokumentów rządowych dotyczących energetyki. Już w Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r., przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 22 lutego 2000 r. w rozdziale dotyczącym strategii okresu przejściowego zapisano, że „rząd podziela pogląd (...) o nieuchronności pilnego podjęcia restrukturyzacji i renegocjacji kontraktów długoterminowych”. Także w przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie z dnia 10 kwietnia 2001 r. *Program wprowadzania rynku energii w Polsce*, wskazano, że jedną z barier ograniczających rozwój rynku są właśnie kontrakty długoterminowe, zawarte przez wytwórców energii elektrycznej w latach 1993-1998. Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 28 stycznia 2003 r. *Aktualizacja programu wprowadzania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce* zakłada restrukturyzację już zawartych kontraktów długoterminowych na zakup mocy i energii elektrycznej. Podjęto prace nad opracowaniem stosownej ustawy.

W świetle powyższych ustaleń NIK ocenia pozytywnie pod kątem celowości zaniechanie zobowiązywania przedsiębiorstw energetycznych do zawierania długoterminowych kontraktów na sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych. Jednocześnie jednak NIK negatywnie ocenia fakt, że zaistniała tak oczywista sprzeczność pomiędzy dokumentami rządowymi oraz, że nie została ona wyeliminowana w drodze korekty *Strategii*.

## 2.2. Energia elektryczna ze źródeł odnawialnych

**Dane  
statystyczne**

Stosownie do postanowień § 1 ust.1 *rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2000 r.* obowiązkiem zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych objęte jest każ-

de przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się obrotem energią elektryczną. W 2001 r. obowiązek ten dotyczył 267 przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesje na obrót energią elektryczną, a w 2002 r. – 262 przedsiębiorstw. Podmioty te tworzyły stronę popytową rynku energii odnawialnej. Po stronie podażowej funkcjonowało w 2001 r. ogółem 647 odnawialnych źródeł energii elektrycznej (o 74 więcej niż w 2000 r.), a w 2002 r. ich liczba zwiększyła się do 695<sup>41</sup>.

Struktura ilościowa odnawialnych źródeł energii elektrycznej w obydwu latach wykazuje dominację elektrowni wodnych. W 2001 r. było ich 586, tj. 90,7% wszystkich źródeł, w tym małych elektrowni wodnych (MEW)<sup>42</sup> 568 (87,8% ogólnej ich ilości). Dalsze miejsca zajmowało 35 elektrowni opalanych biomasą bądź biogazem (5,4%) i 25 elektrowni wiatrowych, które stanowiły 3,9% wszystkich wytwórców energii odnawialnej.

W 2002 r. powyższa struktura ilościowa została utrzymana. Nadal najwięcej było elektrowni wodnych 622 (89,5%), w tym małych elektrowni wodnych 604 (86,9%), a następnie 42 (6,0%) podmioty produkujące energię z wykorzystaniem biomasy i biogazu oraz 31 (4,5%) elektrowni wiatrowych.

W grupie 10 skontrolowanych przedsiębiorstw elektroenergetycznych ilościowa struktura odnawialnych źródeł energii była zbliżona do struktury ogólnokrajowej. Z ogólnej liczby przyłączonych do sieci tych spółek 204 producentów energii odnawialnej zdecydowaną większość stanowiły elektrownie wodne – łącznie 182 jednostki, w tym 172 małe elektrownie wodne. Pozostałe odnawialne źródła energii to elektrownie wykorzystujące biogaz lub biomasę – 11 jednostek oraz elektrownie wiatrowe – 7 jednostek. Liczba odnawialnych źródeł energii w poszczególnych spółkach była bardzo zróżnicowana od jednego w ZE Tarnów SA do 32 w ENEA SA Oddział Bydgoszcz i 50 w ZE Olsztyn SA.

Łączna moc zainstalowana w odnawialnych źródłach energii w Polsce w roku 2001 wyniosła 557,91 MW<sup>43</sup>, w tym w elektrowniach wodnych ogółem 527,04 MW.

W elektrowniach wiatrowych zainstalowanych było 18,04 MW, a w jednostkach wytwarzających energię z biomasy lub biogazu 12,83 MW.

W 2002 r. struktura ta praktycznie nie uległa zmianom. Z ogólnej mocy zainstalowanej 596,96 MW, na elektrownie wodne przypadało 522,88 MW. Potencjał elektrowni wiatrowych wyniósł 58,27 MW, a biogazowych, łącznie

---

<sup>41</sup> Obliczenia NIK na podstawie Statystyka Elektroenergetyki Polskiej za rok 2001 i rok 2002 – op. cit. s. s. 73 i 89. Bez innych niż prywatne elektrowni wiatrowych.

<sup>42</sup> są to elektrownie o mocy od 100 do 5000 kW. Elektrownie o mocy do 100 kW nazywa się mikroelektrowniami. Dla potrzeb niniejszej Informacji pod pojęciem małe elektrownie wodne rozumie się elektrownie o mocy do 5000 kW. Źródło- Słownik terminologiczny Elektroenergetyki w zakresie wytwarzania, przesyłania i rozdzielania energii elektrycznej, SEP, Centrum Informatyki Energetyki- Warszawa, 1990, s.97 (2.4-02.11).

<sup>43</sup> Obliczenia NIK na podstawie *Statystyka elektroenergetyki* za 2001 r. op.cit. s 73. Bez mocy zainstalowanych w elektrowniach szczytowo-pompowych i posiadających człon pompowy. Wg danych URE, obliczonych z uwzględnieniem elektrowni przepływowo-pompowych, okresowo wykorzystywanych do produkcji energii z wody przepompowanej oraz elektrowni wiatrowych będących własnością spółek dystrybucyjnych, moc zainstalowana w odnawialnych źródłach energii w 2002 r. wyniosła 922,7 MW.



z opalanymi biomasą, 15,81 MW. Wg stanu na dzień 1 listopada 2003 r. łączna moc zainstalowana w odnawialnych źródłach energii wyniosła 611,8 MW.<sup>44</sup>

Z powyższych danych wynika, że utrzymuje się tendencja wzrostowa w zakresie ilościowego rozwoju odnawialnych źródeł energii. Dotyczy ona przede wszystkim producentów prywatnych. O ile w 2000 r. było ich 443, to w 2001 r. już 517, a w 2002 r. 565. Wzrost ten dotyczył wszystkich rodzajów źródeł. Liczba prywatnych MEW zwiększyła się w latach 2000-2002 z 398 do 492, elektrowni biogazowych (łącznie z biomasą) z 29 do 42, a elektrowni wiatrowych z 16 do 31 (praktycznie liczba tych źródeł podwoiła się).

Tendencje te znalazły potwierdzenie w wynikach badań kontrolnych. Z ankietowanych w trakcie kontroli 78 małych elektrowni wodnych, aż 27 powstało w latach 2000-2003, w tym 18 w latach 2001-2003, to jest po wejściu w życie rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2000 r.

Równie dynamiczny był wzrost mocy zainstalowanej w prywatnych źródłach energii odnawialnej. W latach 2000-2002 łączna moc tam zainstalowana wzrosła z 53,40 MW do 125,03 MW, przy czym szczególnie wysoki był wzrost w energetyce wiatrowej – z 4,15 MW w roku 2000 do 58,27 MW w roku 2002 r.

Wyniki kontroli wskazują, że tendencja wzrostowa utrzymać się będzie w kolejnych latach. Wskazuje na to skala zainteresowania producentów przyłączeniem do sieci odnawialnych źródeł energii. Na przykład:

W latach 2001-2003 do ZE Koszalin SA wpłynęły łącznie 73 wnioski o wydanie warunków przyłączenia dotyczących urządzeń wytwórczych o łącznej mocy 1 840,2 MW, w tym dla elektrowni wiatrowych 1 839,46 MW.

W spółce ENEA – Oddział w Szczecinie w lipcu 2003 r. rozpatrywanych było 35 wniosków o przyłączenie do sieci spółki elektrowni wiatrowych o łącznej mocy 918,45 MW.

W ZE Rzeszów SA w tym samym okresie złożonych było 18 wniosków o przyłączenie do sieci odnawialnych źródeł energii o mocy łącznej 62,8 MW.

Podkreślić należy, że zdecydowana większość nowopowstałych odnawialnych źródeł energii elektrycznej finansowana była ze środków prywatnych właścicieli. Spośród 72 ankietowanych w trakcie kontroli producentów energii z elektrowni wodnych, powstałych po 1989 roku, tylko 9 wykorzystało środki inne niż prywatne (budżetowe, samorządowe lub skorzystało z pomocy ze środków publicznych w formie dotacji lub kredytu preferencyjnego). W ujęciu wartościowym proporcje te kształtowały się natomiast odmiennie. Z ogólnej kwoty nakładów poniesionych na powstanie tych elektrowni w wysokości 60 389,4 tys. zł, ze środków całkowicie prywatnych sfinansowano jedynie 20 392 tys. zł. W częściowym lub całkowicie finansowaniu pozostałych nakładów, w łącznej wysokości 39 997,4 tys. zł, uczestniczył budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub fundusze celowe.

<sup>44</sup> Informacja statystyczna o energii elektrycznej – Biuletyn miesięczny ARR Warszawa, październik 2003 r., tabl. 3,

Istotnym źródłem finansowego wsparcia inwestycji z zakresu tzw. zielonej energii były m.in. dotacje i pożyczki preferencyjne z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska oraz dotacje udzielane przez Fundację Ekofundusz<sup>45</sup>. Z danych przedstawionych przez te instytucje wynika, że w roku 2001 z dotacji skorzystało ogółem 50 beneficjentów (w tym z Ekofunduszu 30) na łączną kwotę 36 338,6 tys. zł (w tym z Ekofunduszu 30 087 tys. zł), a z pożyczek 7 podmiotów w kwocie 59 395,9 tys. zł (wyłącznie NFOŚ i GW). W 2002 roku ogólna liczba dotowanych podmiotów spadła do 30, spośród których z pomocy Ekofunduszu skorzystało 22 ubiegających się. Łączna kwota udzielonych dotacji wzrosła natomiast znacząco, osiągając wysokość 64 674 tys. zł (w tym z Ekofunduszu 62 710 tys. zł). Zmalała natomiast skala pomocy udzielanej w formie pożyczek. Skorzystało z niej 3 beneficjentów, którzy otrzymali łącznie z NFOŚ i GW 13 086 tys. zł. Projekty finansowane przy udziale powyższych środków dotyczyły zarówno instalacji obiektowych (np. instalacji solarnych do podgrzewania ciepłej wody) jak i jednostek współpracujących z krajowym systemem elektroenergetycznym (np. budowa farm wiatrowych).

**Realizacja  
obowiązku  
zakupu**

Szczegółowa kontrola i analiza danych statystycznych dotyczących sposobu realizacji obowiązku zakupu energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii wykazała, że w 2002 r. **spośród 262 przedsiębiorstw obrotu podlegających obowiązkowi zakupu energii odnawialnej, żądane przez Prezesa URE sprawozdania złożyło 237 firm.** W stosunku do pozostałych, jak wynika z informacji przedłożonej NIK przez URE, prowadzono postępowanie wyjaśniające dotyczące ich działalności. Z ankietowanej grupy, aż 182 przedsiębiorstwa (głównie z tzw. energetyki przemysłowej) nie dokonały w ogóle zakupu takiej energii, w tym 144 nie nabywało energii ze źródeł odnawialnych, a 38 w ogóle nie prowadziło obrotu energią. W stosunku do 2001 r. w strukturze tej nie wystąpiły żadne istotne różnice. Przyczyny powyższego stanu rzeczy – prezentowane przez Prezesa URE w sprawozdaniach ze swojej działalności – to przede wszystkim nieświadomość ciężącego na przedsiębiorstwach obowiązku zakupu energii odnawialnej w określonej ilości oraz przeświadczenie o wypełnieniu obowiązku, w sytuacji gdy jedynym ich źródłem zaopatrzenia były spółki dystrybucyjne (argumentowano, że w kupowanej puli była także energia odnawialna nabywana przez spółki). Zdaniem URE obiektywnych możliwości zakupu energii odnawialnej nie mają te przedsiębiorstwa obrotu, dla których działalność energetyczna jest działalnością uboczną i polega na zaopatrywaniu jednostek przyłączonych do wewnętrznej sieci przedsiębiorstwa bądź realizujących dostawę do nielicznych odbiorców, wydzielonych ze struktur tych przedsiębiorstw w następstwie np. przekształceń własnościowych bądź procesów restrukturyzacyjnych.

W świetle powyższego, w ocenie NIK, błędem systemowym jest rozciągnięcie obowiązku zakupu na wszystkie przedsiębiorstwa obrotu, bez względu na to czy faktycznie prowadzą obrót energią elektryczną i jaka jest jego skala. Praktykowane przez Prezesa URE niewykorzystywanie uprawnień przewidzianych w art. 56 ust.1 pkt 1a *ustawy Prawo energetyczne*, nie prowadzi do jego korekty,

---

<sup>45</sup> Fundacja obsługująca środki pozyskane z konwersji polskiego zadłużenia na ochronę środowiska.



natomiast przyczynia się – w opinii NIK – do pogłębiania niewłaściwej sytuacji, w której organy administracji tolerują naruszanie prawa i nie podejmują działań na rzecz jego poprawy. Rozwiązaniem trwale eliminującym tę wadę byłoby dokonanie nowelizacji przepisów ww. *rozporządzenia z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie szczegółowego obowiązku zakupu energii elektrycznej (...)*, poprzez ustanowienie minimalnego progu wielkości obrotu energią elektryczną, po przekroczeniu którego powstawałby obowiązek zakupu energii ze źródeł odnawialnych.

Ilość 2 378,6 GWh energii elektrycznej wprowadzona w 2002 r. do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego z odnawialnych źródeł energii była niewystarczająca do zrealizowania obowiązku zakupu przez wszystkie zobowiązane przedsiębiorstwa. Stanowiła bowiem 1,73% ich łącznej, wykonanej, całkowitej rocznej sprzedaży energii, w wysokości 137 285 GWh. Na zbliżonym poziomie wskaźnik ten ukształtował się również w roku 2001, kiedy to ilość energii odnawialnej wprowadzona do systemu wyniosła 2 377,1 GWh.

Powyższe dane wskazują, że parametry procentowe wynikające z rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2000 r. ustalone zostały na poziomie, który powinien stanowić silny bodziec stymulujący rozwój odnawialnych źródeł energii (niezaspokojony popyt).

#### **Wielokrotny obrót**

Sytuacja ta spowodowała jednak uruchomienie procesu powstawania zjawisk negatywnych, w tym zwłaszcza tzw. wielokrotnego obrotu odnawialną energią elektryczną, czyli zaliczania przez kilka zobowiązanych przedsiębiorstw obrotu tego samego kwantum energii odnawialnej w poczet realizacji ustawowego obowiązku. Na istnienie tego zjawiska wskazują dane statystyczne URE dotyczące kierunków kupna i sprzedaży energii elektrycznej, w tym odnawialnej, przez 33 spółki dystrybucyjne.

W 2001 r. spółki te wykazały zakup energii odnawialnej w łącznej ilości 3 060 212 MWh. Wykazana wielkość zakupu stanowiła 3,05% całkowitej, wykonanej rocznej sprzedaży tych spółek (100 296 096 MWh). Dane o kierunkach sprzedaży zielonej energii potwierdziły fakt wielokrotnego obrotu. Z łącznej sprzedaży *zielonej energii* w wysokości 3 050 150 MWh, odbiorcom finalnym spółki sprzedały bowiem tylko 2 329 052 MWh, a przedsiębiorstwom obrotu 721 089 MWh.

W roku 2002 zjawisko to również występowało. Z łącznej ilości sprzedanej *zielonej energii* (3 481 706 MWh) do bezpośrednich odbiorców zaopatrywanych przez spółki dystrybucyjne trafiło 2 352 054 MWh (67,6%), a do innych przedsiębiorstw obrotu 1 129 652 MWh (32,4%). W jeszcze większej skali wielokrotny obrót realizowany był przez 13 największych przedsiębiorstw pośredniczących w handlu energią. Z łącznej ilości 1 615 974 MWh energii odnawialnej, odbiorcom finalnym sprzedały one tylko 24 919 MWh (1,5%), a nabywcami pozostałej energii w ilości 1 591 062 MWh (98,5%) były inne spółki obrotu.

Analiza kierunków zaopatrzenia tych spółek w energię odnawialną wykazała, że tylko sześć nie korzystało z usług pośredników. Z łącznej ilości 3 481 728 MWh pozyskanej energii odnawialnej 952 831 MWh, tj. 27, 4% zakupiono w innych przedsiębiorstwach obrotu.

Spśród skontrolowanych 10 spółek dystrybucyjnych wielokrotny obrót energią odnotowano w 8 podmiotach. Na przykład:

W Zakładzie Energetycznym Opole SA w 2002 r. zawarto 3 umowy na sprzedaż energii odnawialnej (w dniu 26 listopada i dwie 20 grudnia) w łącznej ilości 4 000 MWh, w tym dla Energetyki Kaliskiej SA 2 000 MWh, Górnośląskiego Zakładu Energetycznego SA 1 700 MWh oraz Elektrowni Opole SA – 300 MWh. Jednocześnie kupowano energię od spółek pośredniczących – w 2001 r. ogółem 14 620 MWh od dwóch podmiotów, a w 2002 r. łącznie 15 573 MWh od 3 spółek.

Zakład Energetyczny Olsztyn SA w latach 2001-2002 kupił od przedsiębiorstw obrotu ogółem 49 792 MWh energii, co stanowiło 64,4% ogólnej ilości zakupionej przez tę spółkę energii odnawialnej (77 325 MWh). Jednocześnie jednak, w 2002 r., odsprzedano do Energetyki Kaliskiej SA i spółki E.ON Sp. z o.o. Polska łącznie 4 302 MWh energii. Także w styczniu 2003 r. kupiono zieloną energię od pośrednika (spółka ELNORD S.A.) w ilości 16 133 MWh.

Wielokrotny obrót energią odnawialną na ogół nie był postrzegany przez władze kontrolowanych spółek za zjawisko negatywne. Przykładowo, w wyjaśnieniach złożonych w powyższej kwestii przez przedstawiciela Zakładu Energetycznego Olsztyn SA wskazano m.in.: „stanowisko Prezesa URE zawiera w sobie sprzeczność, ponieważ z jednej strony przedsiębiorstwa obrotu byłyby zobowiązane do zakupu energii proporcjonalnie do całkowitej sprzedaży energii (nie tylko odbiorcom finalnym), a jednocześnie nie miałyby możliwości odsprzedaży tej energii innym przedsiębiorstwom, bo taki zakup nie byłby traktowany jako wypełnienie obowiązku wynikającego z rozporządzenia. Przedstawiciel Zakładu Energetycznego Warszawa – Teren SA stwierdził natomiast: „żaden z aktów prawnych (...) nie określa, że sprzedaż energii wytworzonej w źródłach niekonwencjonalnych i odnawialnych może odbywać się jedynie do odbiorców zużywających energię na własne potrzeby”.

Zdaniem NIK, dopiero przepisy nowego *rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie obowiązku zakupu (...)* częściowo wyeliminowały wątpliwości interpretacyjne, czy wielokrotny obrót energią odnawialną jest legalnym sposobem na wypełnianie obowiązku zakupu energii odnawialnej. Zgodnie z rozporządzeniem, zaliczeniu w poczet realizacji obowiązku podlega tylko energia odnawialna zakupiona (lub wytworzona we własnych źródłach) i sprzedana odbiorcom finalnym (dokonującym zakupu na własne potrzeby). Otwarta na różne interpretacje pozostała jednakże kwestia, czy energia zaliczana na poczet obowiązkowych zakupów musi być kupowana bezpośrednio w wytwarzających ją źródłach (wytworzona we własnych źródłach), czy może być nabywana od pośredników.

**Wykonanie  
obowiązku  
zakupu**

Podstawowymi parametrami uwzględnianymi przy ocenie realizacji obowiązków nałożonych rozporządzeniem z dnia 15 grudnia 2000 r. są: wykonana, całkowita roczna, sprzedaż energii elektrycznej przez zobowiązane przedsiębiorstwa energetyczne oraz wielkość zakupu energii ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych.

W 2002 r. w skali wszystkich zobowiązanych przedsiębiorstw udział wyprodukowanej energii odnawialnej w całkowitej ich sprzedaży ukształtował się na

poziomie 1,73%, a więc o 0,77 punktu procentowego niższym niż wynikający z rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2000 r. (2,5%).

Rozkład wielkości obrotów energią odnawialną przez poszczególne przedsiębiorstwa energetyczne w badanym okresie był zdecydowanie nierównomierny. Łączna sprzedaż energii elektrycznej przez 33 spółki dystrybucyjne wyniosła w 2002 roku 96 739,2 GWh, co stanowiło 70,5% ogólnego wolumenu obrotów przez zobowiązane przedsiębiorstwa, a na pozostałe 229 zobowiązane podmioty przypadało tylko niespełna 30% tego wolumenu.

Monitoringiem realizacji obowiązku nałożonego rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 15 grudnia 2000 r. objęte zostały wszystkie zobowiązane przedsiębiorstwa energetyczne, przy czym w 2001 szczegółowe badania przeprowadzono na grupie 40 najbardziej znaczących przedsiębiorstw, obejmującej m.in. 33 spółki dystrybucyjne oraz Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA. W 2002 r. pełną kontrolą objęto natomiast wszystkie zobowiązane przedsiębiorstwa.

#### **Kary pieniężne**

W 2001 r. Prezes URE wszczął 24 postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za niewypełnienie obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, z których 6 zakończyło się decyzją o wymierzeniu kary pieniężnej. Były to Zakład Energetyczny Tarnów SA (kara w wysokości 180 tys. zł), Zakład Energetyczny Częstochowa SA (200 tys. zł), Przedsiębiorstwo „Biuro Handlowe Piotr Hałasik” (10 tys. zł), PSE – Electra Sp. z oo. (150 tys. zł), E.ON Polska Sp. z o.o. (350 tys. zł) oraz Polska Energia – Pierwsza Kompania Handlowa Sp. z oo. (10 tys. zł).

W 2002 r., Prezes URE wszczął 179 postępowań, rozszerzając zakres podmiotowy o tzw. przedsiębiorstwa energetyki przemysłowej, posiadające koncesję na obrót energią. W wyniku tych postępowań 11 przedsiębiorstw ukaranych zostało karą pieniężną, a 168 postępowań zostało umorzonych. Odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów złożyło 9 podmiotów.

Wstępne dane URE za rok 2003 wskazują, że całkowita roczna sprzedaż energii przez spółki energetyczne wyniosła 101 482 191 MWh, natomiast sprzedaż energii odnawialnej, pochodzącej z własnych źródeł lub zakupionej bezpośrednio u wytwórców wyniosła 1 288 078 MWh. Oznacza to, że udział energii odnawialnej w rocznej sprzedaży wyniósł 1,27 %. Tylko jedna spółka dystrybucyjna osiągnęła wymagany poziom udziału sprzedaży energii, określony w stosownym rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Na podobnym poziomie kształtował się stopień wykonania obowiązku zakupu przez 193 ankietowane przedsiębiorstwa posiadające koncesje na obrót energią elektryczną. Żadne spośród 13 największych, hurtowych przedsiębiorstw obrotu nie osiągnęło wymaganego udziału energii odnawialnej w całkowitej rocznej sprzedaży odbiorcom finalnym na poziomie 2,65 %.

**Powyższe dane stanowią wyznacznik niezadowolającego – zdaniem NIK - stopnia realizacji obowiązku nałożonego rozporządzeniem z dnia 15 grudnia 2000 r.**

Ukarane w 2001 r. spółki dystrybucyjne dla wypełnienia obowiązującego limitu dokonywały zakupów energii nie tylko bezpośrednio w źródłach energii odnawialnej, ale także w innych przedsiębiorstwach obrotu. Na przykład:

Z uzasadnienia decyzji Prezesa URE o ukaraniu Zakładów Energetycznych Tarnów SA wynika, że w 2001 r. przedsiębiorstwo to w odnawialnych źródłach zakupiło energię elektryczną w łącznej ilości 47 012 MWh (tj. 2,82% całkowitej ilości energii sprzedanej). Prezes URE w toku postępowania ustalił jednak, że 98% tej energii zakupione zostało od pośredników, to jest od innych przedsiębiorstw zajmujących się obrotem energią elektryczną. Udział energii zakupionej bezpośrednio w źródłach odnawialnych w całkowitej rocznej sprzedaży wyniósł więc zaledwie 0,03%.

W przypadku spółki **E.ON Polska** całość zakupionej energii (60 000 MWh) pochodziła od innego przedsiębiorstwa obrotu. Podobnie przedsiębiorstwo PSE- ELECTRA SA kupowało energię odnawialną wyłącznie od PSE SA.

#### **Zakupy od pośredników**

Wypełnianie limitu zakupów poprzez nabywanie energii od innych przedsiębiorstw obrotu było w kontrolowanym okresie postępowaniem bardzo częstym. Dane za 2002 r. odnośnie 33 spółek dystrybucyjnych wskazują, że tylko cztery spółki dystrybucyjne w składanych sprawozdaniach same wykazały niezrealizowanie obowiązku zakupu. Pozostałym 22 wykazał to Prezes URE po przeprowadzeniu szczegółowej analizy źródeł pochodzenia energii odnawialnej. W grupie 13 największych spółek obrotu fakt niewykonania obowiązku zasygnalizowało siedem firm, a trzem dalszym wykazał to Prezes URE. Skala „redukcji” była niekiedy znacząca. Na przykład:

**Zakład Energetyczny Tarnów SA** osiągnął udział *zielonej energii* w całkowitej sprzedaży na poziomie 2,53%, przy czym energia zakupiona bezpośrednio w źródłach odnawialnych, a więc według Prezesa URE podlegająca zaliczeniu zgodnie z *rozporządzeniem*, stanowiła zaledwie 0,88%;

**Zamojska Korporacja Energetyczna SA** – zgodnie z powyższym kryterium – osiągnęła 0,68% udział energii odnawialnej w całkowitej sprzedaży, pomimo wykazywania udziału na poziomie 2,52%;

Firma **Edf-EBW Polska Sp. z oo.** wykazała udział *zielonej energii* w całkowitej sprzedaży na poziomie 2,43%, który został całkowicie zakwestionowany przez Prezesa URE (zaliczono 0%).

#### **Decyzje o karach**

Uzasadniając decyzje o wymierzeniu kar pieniężnych Prezes URE wyraził pogląd, że zgodnie z przepisem § 2 pkt 1 lit. a *rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2000 r.*, obowiązek, o którym mowa w § 1 ust. 1, uznaje się za spełniony, jeżeli udział ilości energii elektrycznej wytworzonej w źródłach niekonwencjonalnych i odnawialnych w wykonanej, całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej wyniósł w 2001 r. nie mniej niż 2,4%. Zdaniem Prezesa URE, wykładnia celowościowa przepisów *rozporządzenia* jednoznacznie wskazywała z jakich źródeł może być kupowana energia elektryczna podlegająca zaliczeniu do zakupu obowiązkowego. Prezes URE podkreślał, że spełnienie obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych polega na zakupie energii bezpośrednio w tych źródłach. Gdy przedsiębiorstwo obrotu nie jest bezpośrednio przyłączone do źródła niekonwencjonalnego lub odnawialnego, energia zakupiona bezpośrednio w tych źródłach powinna być mu przesłana przez przedsiębiorstwo zajmujące się przesyłem i dystrybucją energii na podstawie zawartej przez strony umowy o świadczenie usług przesyłowych. W przeciwnym przypadku – zdaniem Prezesa URE – obowiązek zakupu energii ze źródeł odnawialnych wpływałby pozytywnie przede wszystkim na rozwój przedsiębiorstw obrotu, nie zaś na rozwój wytwór-

ców takiej energii. Intencją ustawodawcy była natomiast promocja wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, przyczyniająca się do zmniejszenia zagrożeń dla ochrony środowiska.

Od nałożonych kar pieniężnych wszystkie przedsiębiorstwa odwołały się do **Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**. Ukarane podmioty prezentowały stanowisko, zgodnie z którym kupno energii od przedsiębiorstwa obrotu stanowi wypełnienie obowiązku nałożonego *rozporządzeniem*, gdyż – w świetle jego przepisów - nie jest istotne od kogo zostanie zakupiona energia pochodząca ze źródeł odnawialnych i niekonwencjonalnych.

**Przepisy  
rozporządzeń**

W ocenie NIK, przepisy *rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2000 r.* nie zostały w tym względzie jednoznacznie sformułowane. Treść przywoływanych przez Prezesa URE przepisów § 1 ust. 1 oraz § 2 ust. pkt 1 – jak wykazała kontrola - wzbudzała wątpliwości oraz spory interpretacyjne, których konsekwencją były sprawy sądowe. W listopadzie i grudniu 2003 r. zapadły wyroki Sądu, na mocy których odwołania pięciu spółek dystrybucyjnych zostały oddalone.<sup>46</sup> W uzasadnieniach wyroków Sąd podzielał argumenty Prezesa URE, że treść *rozporządzenia* przesądza o konieczności zakupu energii odnawialnej bezpośrednio od jej wytwórców.

Zdaniem NIK, wątpliwości będące przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sąd, mogą pojawić się także przy stosowaniu przepisów *rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła*. Ocena ta sformułowana została na podstawie opinii **Polskiego Towarzystwa Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej**, którego Prezes, w informacji przekazanej NIK, napisał: „Podkreślamy także niejasny, zapisany w *Rozporządzeniu*, sposób uregulowania kwestii realizacji obowiązku zakupu przez spółki obrotu, energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i w konsekwencji związaną z tym interpretację Prezesa URE, zgodnie z którą zakupy *zielonej energii* od innych spółek dystrybucyjnych nie mogą być uznane za wypełnienie obowiązku wynikającego z ww. *Rozporządzenia*. W szczególności zasadniczą i sporną pozostaje kwestia, czy przepisy umożliwiają zakup energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych od Spółek Dystrybucyjnych i Przedsiębiorstw Obrotu działających jako pośrednicy, odsprzedający zakupioną bezpośrednio od wytwórców energię elektryczną podmiotom, które nie posiadają na swoim terenie (lub w niewystarczającej ilości) odnawialnych źródeł energii.

W ocenie NIK, celowe byłoby jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii w drodze nowelizacji powyższego *rozporządzenia*, tak aby stosowanie jego przepisów nie wzbudzało sporów interpretacyjnych, wymagających rozstrzygnięcia przez Sąd. Nowelizacja ta powinna uwzględniać z jednej strony cel wprowadzenia obowiązku zakupu, jakim jest promocja rozwoju odnawialnych źródeł energii, z drugiej zaś fakt, że rynek energii odnawialnej charakteryzuje się silną dekoncentracją źródeł wytwarzania i znacznym ich rozproszeniem terytorialnym. W sposób znaczący może utrudniać to podpisywanie kontraktów handlowych bezpośrednio z producentami. Ponadto, dla wielu właścicieli odnawialnych źródeł energii pro-

<sup>46</sup> Sygnatury akt XVII Ams 102/02, 7/03, 9/03, 10/03, 11/03.

dukcja energii jest działalnością całkowicie uboczną, co może wpływać negatywnie na skalę zainteresowania możliwością zbytu poprzez giełdę lub inny, uznany za konkurencyjny, ogólnodostępny, pozagiełdowy rynek energii”.

#### **Koszty zakupu**

Przepisy *rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2000 r.* nie regulują sposobu ustalania cen płaconych przez przedsiębiorstwa obrotu wytwórcom energii ze źródeł odnawialnych. Stosownie do postanowień § 4 *rozporządzenia* planowane uzasadnione koszty energii odnawialnej zakupionej w ramach realizacji obowiązku zakupu powinny być uwzględnione w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego. W przypadku wystąpienia różnic pomiędzy planowanymi i faktycznie poniesionymi kosztami uzasadnionymi powinny one zostać uwzględnione w następnym okresie taryfikacyjnym.

Zasadniczym czynnikiem kształtującym wysokość kosztów uzasadnionych są ceny i wielkość zakupów energii ze źródeł odnawialnych. Ceny ustalane są przez poszczególnych nabywców na zasadzie umowy z wytwórcami tej energii, przy czym w toku negocjacji uwzględnia się z jednej strony ograniczenia wynikające z założeń do opracowania taryf na kolejne okresy (wydawanych przez Prezesa URE), a z drugiej strony żądania i oczekiwania producentów energii.

W 2001 r. średnio w skali kraju cena energii odnawialnej kształtowała się na poziomie 165,35 zł za 1 MWh, a w 2002 r. wyniosła 175,26 za 1 MWh zł. Ceny te były wyższe od średnich ceny energii sprzedawanej przez elektrownie zawodowe spółkom dystrybucyjnym w 2001 r. ( 103,12 zł / MWh) przeciętnie o 60,3%, a w 2002 r. (113,61 zł / MWh) o 64,8%. Na przykład:

**Oddział w Szczecinie Grupy Energetycznej ENEA SA** w okresie objętym kontrolą płacił elektrowniom wodnym (głównie MEW) od 246,6 zł do 254,6 zł brutto za 1 MWh energii. W tym samym czasie ceny energii konwencjonalnej kupowanej przez spółkę w Elektrowni „Kozienice” SA wynosiły od 102,4 zł do 123 zł / MWh.

W Łódzkim Zakładzie Energetycznym SA w latach 2001 – 2003 (I półrocze) dostawcom zielonej energii płacono za 1 MWh od 179,14 zł do 242,95 zł, podczas gdy dostawcom energii konwencjonalnej od 104,27 zł do 120,8 zł za taką samą ilość.

Z ustaleń kontroli wynika, że ceny uzyskiwane przez wytwórców energii elektrycznej kształtowały się na poziomie zdecydowanie niższym niż oczekiwany. W grupie 78 ankietowanych Małych Elektrowni Wodnych przeciętna, postulowana cena zapewniająca, wg ankietowanych, rentowność działalności wytwórczej wyniosła 319,8 zł brutto za 1MWh, podczas gdy faktycznie uzyskiwana rentowność to 231,2 zł. W odniesieniu do konkretnych wytwórców skala oczekiwań cenowych kształtowała się w przedziale od 200 zł do 390 zł za 1MWh.

W trzech jednostkowych przypadkach brak porozumienia co do wysokości ceny spowodował odłączenie elektrowni od sieci lub odbiór energii po niezgodzonych cenach.

W Zakładzie Energetycznym w Częstochowie SA właściciel jednej z Małych Elektrowni Wodnych w 2001 r. nie zaakceptował obniżenia ceny na dostarczaną energię z 263,2 zł za 1MWh do 232,9 zł za 1MWh i do czasu zakończenia kontroli wystawiał faktury według poprzednich cen;



W tym samym Zakładzie inny właściciel MEW nie akceptując ceny 232,9 zł za 1MWh wypowiedział umowę dotyczącą sprzedaży energii odnawialnej i elektrownia ta została odłączona od sieci;

**ENERGA -Gdańska Kompania Energetyczna SA** wobec braku porozumienia cenowego z firmą JUR-Trans s. c., będącą właścicielem kilku małych elektrowni wodnych, w październiku 2002 roku rozwiązała dotychczasowe umowy (zawarte w roku 1999) rozliczając pobraną energię po ówczesnie obowiązujących stawkach.

W okresie objętym kontrolą Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpatrywał dwie sprawy dotyczące rzekomego nieuczciwego zaniżania cen przez spółki dystrybucyjne na energię elektryczną produkowaną w odnawialnych źródłach energii. W obydwu przypadkach Urząd odmówił wszczęcia postępowania uznając, że pod rządami *rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2000 r.* producenci *zielonej energii* mają możliwość jej sprzedaży nie tylko spółce, do sieci której są przyłączeni, ale dowolnemu przedsiębiorstwu obrotu energią. W tej sytuacji nie można było – zdaniem Urzędu – przypisać konkretnej spółce dystrybucyjnej pozycji dominującej na rynku.

#### Wyniki finansowe

W grupie skontrolowanych 10 spółek dystrybucyjnych 5 podmiotów wskazało na ujemny wynik finansowy w obrocie zakupioną energią odnawialną. Pozostałych 5 nie poniosło zwiększonych kosztów ponad poziom uwzględniony w *Taryfie na energię elektryczną*, przy czym w jednej z nich, tj. Zakładzie Energetycznym Częstochowa SA, było to wynikiem świadomego powstrzymywania się od zakupu obowiązkowej ilości energii, ze względu na trudną sytuację finansową spółki. Przedsiębiorstwa wykazujące ujemne wyniki uznawały, że ich przyczyną są zasady taryfikacji obowiązujące w odniesieniu do kosztów realizacji obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych. Na przykład:

Zakład Energetyczny w Olsztynie SA w 2001 r. faktycznie wydatkował na zakup 38 733 MWh energii kwotę 6 671,9 tys. zł, przy średniej cenie zakupu w wysokości 187,48 zł za 1 MWh. Koszty ujęte w Taryfie wyniosły natomiast 6 400,6 tys. zł dla 33 689 MWh energii, przy średniej rocznej cenie 189,99 zł za 1MWh. W roku 2002 faktyczne koszty zakupu 42 894 MWh energii wyniosły 7 639,1 tys. zł. Średnia cena zakupu w tym roku ukształtowała się na poziomie 179,83 zł/MWh. W Taryfie przewidziano natomiast koszty w kwocie 6 860 tys. zł dla 40 886 MWh energii przy średniej cenie 167,78 zł.

ZE w Olsztynie SA poniósł więc koszty wyższe od ujętych w taryfie, przede wszystkim z powodu większego wolumenu zakupu w obydwu latach oraz wyższej przeciętnej ceny faktycznej niż zakładana w Taryfie w roku 2002. W I półroczu 2003 r. koszty faktyczne, w wysokości 5 670,3 tys. zł, także przekraczały poziom ujęty w Taryfie – 3 447,4 tys. zł. Średnia taryfowa cena zakupu wynosiła 172,25 zł za 1MWh, a transakcyjna (faktyczna) - 204,41 zł.

Taryfa dla ZE Tarnów SA na II półrocze 2001 r. skalkulowana została przy założeniu zakupu 19 580 MWh energii odnawialnej za kwotę 3 224,83 tys. zł, przy średniej cenie 164,70 za 1MWh. Faktycznie kupiono 47 012 MWh po średniej cenie 197,10 za 1MWh, wydatkując 9 226 tys. zł. W roku 2002 do Taryfy przyjęty został wolumen zakupu w wysokości 39 562 MWh, a koszty uzasadnione określono na 7 246,41 tys. zł, przy średniej cenie 182,98 zł za 1MWh. Rzeczywiście kupiono 38 380 MWh za

łącznie kwotę 9 362,4 tys. zł. Średnia cena wyniosła 236,57 zł. Zasadniczą przyczyną przekroczenia kosztów wynikających z Taryf była w tym przypadku realizacja zakupów po średniej cenie wyższej niż przyjęta przy kalkulacji Taryfy.

W roku 2001 udział energii odnawialnej w wykonanej, całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej ZE Częstochowa SA wyniósł zaledwie 0,28%. Z ustaleń kontroli wynika, że motywacją podjęcia decyzji o zaprzestaniu w listopadzie 2001 r. zakupów energii odnawialnej była trudna sytuacja ekonomiczna Spółki, wywołana nieuregulowaniem zobowiązań przez szereg dłużników, w tym przede wszystkim Hutę „Częstochowa” SA oraz PKP. Zakłady w 2001 roku odnotowały ujemny wynik finansowy z całokształtu działalności (stratę) w kwocie 10 773 tys. zł, pomimo zysku na sprzedaży w wysokości 7 590 tys. zł. Według stanu na koniec 2001 r. tylko należności przeterminowane Zakładu osiągnęły łączną wysokość 50 316,2 tys. zł.

**Rynek  
Bilansujący**

Odrębnym problemem, występującym przede wszystkim w tych przedsiębiorstwach energetycznych, do sieci których przyłączone są jednostki wytwórcze energetyki wiatrowej, jest ponoszenie strat w związku z obrotami energią na tzw. *Rynku Bilansującym*. Zasady funkcjonowania tego rynku określone zostały w ramach Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci, opracowanej i wprowadzonej w życie przez PSE SA na podstawie § 29 pkt 1 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 września 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców*<sup>47</sup>.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych w 2002 r. w **ZE Szczecin SA i ZE Koszalin SA** oraz kontroli przeprowadzonej w **Grupie Energetycznej ENEA SA Oddział w Szczecinie** w roku 2003 wynika, że spółki te wykazują ponoszenie strat finansowych w rozliczeniach związanych z realizacją obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych. Straty te, w aktualnych warunkach handlu energią elektryczną, determinowanych *Regulaminem Rynku Bilansującego Energii Elektrycznej w Polsce*, są wynikiem przyłączenia do sieci tych spółek źródeł energii odnawialnej o wysokiej niestabilności produkcji (elektrownie wiatrowe). Zgodnie z *Regulaminem* każda spółka dystrybucyjna sporządza godzinowo-dobowe plany zapotrzebowania na energię elektryczną i zawiera stosowne kontrakty na pokrycie tego zapotrzebowania. W tak sporządzanym bilansie uwzględnia się też energię pochodzącą z elektrowni wiatrowych. Odstępstwo od planu, wywołane wzrostem lub spadkiem mocy w stosunku do wielkości prognozowanych, powoduje konieczność dokonywania transakcji na rynku bilansującym, to jest zakupu brakującej ilości energii lub odsprzedaży nadwyżek.

Zasady obowiązujące do dnia 30 czerwca 2002 r. umożliwiały spółkom stosowanie metody rozliczeń opartej na tzw. bilansie zerowym, to jest przyjmowania jednakowej ceny na energię sprzedawaną i kupowaną na rynku bilansującym. Metoda ta chroniła uczestników obrotu energią pochodzącą z elektrowni wiatrowych od ponoszenia dodatkowych kosztów.

---

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 957. Regulamin, o którym mowa, wprowadzony został w życie przez Zarząd PSE S.A. z dniem 1 sierpnia 2001 r. Jego aktualizacja nastąpiła z dniem 1 lipca 2002 r.



Począwszy od 1 lipca 2002 r., to jest od daty aktualizacji *Regulaminu*, zaczęły obowiązywać zmienione zasady. Sprzedaż przez spółkę nadwyżek energii dokonywana jest po cenach obniżonych w stosunku do przeciętnej ceny energii, natomiast zakup ilości brakujących następuje po cenach znacznie przewyższających średni ich poziom. Na przykład:

W lutym 2003 r. elektrownia wiatrowa w Zagórzcu o mocy 30 MW, przyłączona do sieci Grupy Energetycznej ENEA SA Oddział w Szczecinie, wyprodukowała 2 444 MWh energii. Do zaplanowania grafiku godzinowo - dobowego przyjęta została średnia moc 4 MW. W wyniku produkcji z mocą większą od założonej w grafiku na rynku bilansującym sprzedano 1 134 MWh energii, po średniej cenie 80,7 zł / MWh. W wyniku produkcji mniejszej niż założona w tym samym okresie zakupiono na rynku 1 186 MWh po średniej cenie 225,7 zł / MWh. Przeciętna cena w obrocie energią elektryczną w lutym 2003 r. wyniosła około 120 zł / MWh. Odnosząc powyższe wyniki obrotu na rynku bilansującym do ceny przeciętnej Spółka obliczyła, że strata z tytułu zakupu brakującej energii wyniosła 125,4 tys. zł, a z tytułu sprzedaży nadwyżek 44,5 tys. zł. Strata łączna w lutym 2003 r. – według wyliczeń Spółki – wyniosła więc około 170 tys. zł, co odniesione do całego roku może osiągnąć wartość 2 milionów złotych. Koszty równoważenia bilansu technicznego i handlowego w spółce nie są ujęte w zatwierdzonej Taryfie na energię elektryczną.

W tym kontekście, NIK oceniła, że wprowadzone od lipca 2002 r. zmiany w formule działania rynku bilansującego mają niekorzystny wpływ na wyniki finansowe spółek dystrybucyjnych, posiadających na swoim terenie niestabilne źródła energii odnawialnej o relatywnie dużej mocy. Zdaniem Izby może spowodować to brak zainteresowania tych spółek rozwojem energetyki odnawialnej.

Zdaniem NIK istnieje problem stworzenia na rynku bilansującym takich zasad rozliczeń w handlu energią pochodzącą ze źródeł niesterowalnych, które nie będą stwarzać nadmiernie dużego ryzyka strat finansowych dla spółek dystrybucyjnych. Potrzeba rozwiązania tego problemu nabiera cech pilności ze względu na dynamikę przyrostu produkcji w elektrowniach wiatrowych oraz skalę zainteresowania instalowaniem nowych mocy. Przykładowo, o ile w 2001 r. produkcja elektrowni wiatrowych przyłączonych do sieci spółki ENEA SA Oddział w Szczecinie wyniosła 257 MWh to w I półroczu 2003 r. już 24 169 MWh.

Do dnia zakończenia kontroli wydano warunki przyłączenia dla jednostek wytwórczych o mocy 22,2 MW, a na rozpatrzenie czekają wnioski o wydanie warunków, złożone w latach 2001-2002, na ogólną moc przyłączeniową ponad 800 MW i trzy wnioski z 2003 r. na kolejne 90 MW. Do **ZE Koszalin SA** wpłynęły natomiast, w latach 2001-2002, wnioski o wydanie warunków przyłączenia jednostek wytwórczych energetyki wiatrowej o łącznej mocy 1 839 MW, co stanowi ponad 99% łącznej mocy projektowanych odnawialnych źródeł energii.

Przedstawione powyżej ustalenia wskazują, że nie wszystkie faktyczne koszty zakupu energii odnawialnej w poprzednim okresie taryfowym uwzględniane są przez Prezesa URE - jako koszty uzasadnione- w kolejnych Taryfach na energię elektryczną. Uzasadnienie tego stanowiska oddaje treść pisma z dnia 22 maja 2003 r. skierowanego przez Prezesa URE do Zakładu Energetycznego Tarnów SA. Była to odpowiedź na wniosek Zakładu o ujęcie w Taryfie, na podstawie § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 15 grudnia 2000 r.,

kwoty 2 306,8 tys. zł stanowiącej, wyliczoną przez Zakład różnicę pomiędzy kalkulowanym a wykonanym kosztem zakupu energii odnawialnej w 2002 r. W swoim piśmie Prezes URE stwierdził m.in.: „Jednocześnie w odniesieniu do dodatkowo wprowadzanych, przez Przedsiębiorstwo, pozycji przychodu regulowanego informuję, że:

- a) koszty Rynku Bilansującego nie mogą być uznane za koszty uzasadnione, bowiem stanowiłoby to pośrednią akceptację mechanizmu funkcjonowania tego rynku, który w ocenie Prezesa URE nie działa prawidłowo,
- b) koszty zakupu energii z OZEE nie pokryte przychodami z aktualnej taryfy nie mogą zostać uwzględnione, bowiem akceptacja tego stanu prowadziłaby do braku negocjacji cen z tych źródeł, a w efekcie zgodę Prezesa URE na każdy poziom cen, podczas gdy stosownie do art. 23 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zmierzając do minimalizacji kosztów przedsiębiorstw i odbiorców.”

*W Komunikacie Prezesa URE z dnia 6 lipca 2001 r. w sprawie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowej opracowanej przez operatora sieci przesyłowej (jej częścią jest regulamin rynku bilansującego) stwierdzono m. in.: „że istnieją podstawy prawne do wprowadzenia dobowo-godzinowego rynku bilansującego energii elektrycznej (...) Elementem niezbędnym do prawidłowego działania i rozwoju rynku bilansującego jest wdrożenie Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej opracowanej przez operatora sieci przesyłowej zgodnie z § 29 cyt. rozporządzenia Ministra Gospodarki. (...) Jednakże, ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (...) nie przyznaje Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki kompetencji do zatwierdzenia Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej opracowanej przez Operatora Sieci Przesyłowej. Brak więc podstaw prawnych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy i władczej ingerencji organu w formie decyzji administracyjnej (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zdaje sobie sprawę, że jakość Instrukcji przedstawionej w toku obecnego postępowania taryfowego PSE SA (maj / lipiec 2001) nie jest jeszcze satysfakcjonująca (...) Niezbędne korekty powinny być wprowadzane w procesie wdrażania rynku”.*

NIK zauważa, że powyższe rozwiązanie prawne umożliwia jednemu z najbardziej znaczących uczestników rynku energii elektrycznej ustanawianie, wyłącznie swoją decyzją, zasad funkcjonowania znaczącego segmentu tego rynku. Pośrednim skutkiem tego stanu rzeczy jest – w odniesieniu do obrotu energią odnawialną – ponoszenie finansowych skutków funkcjonowania rynku przez te przedsiębiorstwa obrotu, do sieci których przyłączona jest znacząca ilość odnawialnych źródeł energii, w tym zwłaszcza o szczególnym stopniu niestabilności. Sprawa wprowadzenia od 1 lipca 2002 r. przez PSE SA dwóch cen na rynku bilansującym jest przedmiotem postępowania antymonopolowego prowadzonego przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (postępowanie wszczęto w dniu 30 lipca 2002 r.). Do lipca 2003 r. rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie nie zostało jeszcze wydane. Uczestnikami postępowania, w charakterze podmiotów zainteresowanych, są firmy „Energia – Eco Sp. z oo. z siedzibą w Szczecinie oraz Elektrownie Wiatrowe SA w Pieńkowie, które po wprowadzeniu nowych zasad rozliczeń złożyły stosowne skargi na działalność operatora systemu przesyłowego.

**Działania ograniczające**

W trzech spółkach dystrybucyjnych (w Częstochowie, Opolu i Szczecinie) stwierdzono podejmowanie działań powodujących w konsekwencji ograniczenie

wykorzystania zdolności produkcyjnej przyłączonych źródeł energii elektrycznej. W dwóch spółkach działania te miały podłoże ekonomiczne, a w jednej przyczyną było niezrozumienie zasad dystrybucji energii poza obszar swojego działania (ZE Częstochowa).

W okresie objętym kontrolą do ZE Opole SA wpłynęło 16 wniosków o przyłączenie do sieci odnawialnych źródeł energii. Do czasu zakończenia kontroli rozpatrzono pozytywnie 13 wniosków, przy czym w stosunku do sześciu podmiotów wyrażono zgodę na zakup produkowanej energii, a pozostałym siedmiu nie przyznano gwarancji takiego zakupu. Obszerną motywację takiego postępowania przedstawił kontrolerom NIK Zastępca Dyrektora ds. dystrybucji Zakładu. Wyjaśniający stwierdził, że „zgodnie z rozporządzeniem z dnia 15 grudnia 2000 r. Zakład zobowiązany jest do zakupu energii w ilości odpowiadającej 2,65% wykonanej całkowitej rocznej sprzedaży (w 2003 r.). W związku z tym po osiągnięciu wysokości obowiązkowego zakupu ZE Opole SA nie jest obowiązane do jej większego zakupu, zwłaszcza, że oferowana cena od tego typu wytwórców jest znacznie wyższa od ceny rynkowej i giełdowej energii elektrycznej. (...) Biorąc więc pod uwagę, że ceny energii zielonej oferowanej przez wytwórców tej energii przekraczają dwukrotnie wysokość ceny oferowanej przez wytwórców konwencjonalnych, dlatego też koszty zakupu energii zielonej mają znaczący wpływ na wartość portfela zakupów energii dla odbiorców. Ponieważ wytwórcy są zwolnieni z obowiązku posiadania Taryf dla energii elektrycznej, dlatego też ceny energii zielonej są negocjowane z wytwórcami i nie pokrywają się z ceną (dużo niższą niż oferowana energii zielonej) założoną przy kalkulacji Taryf Spółek Dystrybucyjnych. Prezes URE nie zezwala na uwzględnienie w następnym okresie regulacji nie pokrytych w Taryfie kosztów zakupu energii zielonej. Zakup energii w ilościach przekraczających zakup obowiązkowy powoduje pogorszenie wyników finansowych, a przede wszystkim powoduje wzrosty cen energii dla odbiorców”

Umowa z dnia 15 lutego 2002 r. zawarta pomiędzy Oddziałem Szczecińskim Grupy Energetycznej ENEA a jednym z producentów energii wiatrowej przewidywała, że w przypadku przekroczenia planowanej puli dostaw energii elektrycznej (70 000 MWh) o więcej niż 5% stosowana będzie cena netto 100 zł za 1MWh, zamiast ceny podstawowej w wysokości 240 zł za 1MWh netto;

W ZE Częstochowa SA siedmiu producentów energii odnawialnej wyraziło chęć jej odsprzedaży do STOEN SA. Jeden z nich, w dniach 30 listopada 2002 r. oraz 14 stycznia 2003 r., wystąpił do Zakładu w Częstochowie o zawarcie umowy o świadczenie usług przesyłowych, uzyskując odpowiedź, że decyzja zostanie podjęta po konsultacji z URE. W dniu 6 lutego 2003 r. w piśmie do Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych URE napisano m.in., że inne spółki dystrybucyjne są zainteresowane bezpośrednim nabywaniem energii odnawialnej w źródłach przyłączonych do sieci Zakładu. Jednakże energia odnawialna wprowadzona do sieci Zakładu przez Małe Elektrownie Wodne jest bezpośrednio zużywana w najbliższym sąsiedztwie tych elektrowni przez odbiorców finalnych. Nie ma więc – zdaniem Zakładu – fizycznej możliwości przesłania jej na większą odległość, to jest do innej spółki dystrybucyjnej. Z tego powodu nie ma możliwości zawarcia umowy przesyłowej. W odpowiedzi z dnia 3 marca 2003 r. URE sprostowało mylne poglądy Zakładu w sprawie możliwości zawarcia umowy przesyłowej, wskazując na brak przeszkód do ich podpisania.

### **2.3. Energia elektryczna produkowana w skojarzeniu z ciepłem**

**Producenci energii**

Stosownie do postanowień § 1 pkt 4 *rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2000 r.*, przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją, a także obrotem energią elektryczną obowiązane były do zakupu całej oferowanej energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem z ciepła, ze źródeł przyłączonych do sieci należącej do tego przedsiębiorstwa. Warunkiem koniecznym istnienia obowiązku zakupu była produkcja energii elektrycznej ze sprawnością przemiany energii chemicznej paliwa brutto w energię elektryczną i ciepło łącznie większą niż 65%.

W okresie objętym kontrolą funkcjonowały na terenie kraju 42 przedsiębiorstwa energetyczne posiadające jednostki wytwórcze spełniające powyższe kryteria, w tym 12 zlokalizowanych było na terenie 6 spośród 10 skontrolowanych spółek. Niezależnie od powyższego do sieci kontrolowanych podmiotów przyłączonych było 14 dalszych jednostek produkujących energię elektryczną w kogeneracji, przy czym energia przez nie wytwarzana nie była objęta obowiązkiem zakupu.

W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono, poza niżej opisanym uchybieniem, nieprawidłowości w dziedzinie realizacji przez badane spółki dystrybucyjne obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z ciepłem ani w zakresie realizacji przez PSE SA obowiązku zakupu od spółek dystrybucyjnych nadwyżek tej energii.

Kontrolowane spółki dystrybucyjne kupowały – stosownie do postanowień *rozporządzenia* – całe oferowane ilości energii wytwarzanej w skojarzeniu z ciepłem. Pięć spośród nich realizowało także umowy na dostawy energii nieobjętej obowiązkiem zakupu. Były to na ogół kontrakty zawarte z jednostkami energetyki przemysłowej, na sezonowe dostawy energii. Poza Łódzkim Zakładem Energetycznym SA żadna z kontrolowanych spółek nie odsprzedawała nadwyżek energii dla operatora systemu przesyłowego. W Zakładzie tym ujawniono natomiast odsprzedaż do PSE SA, w II półroczu 2001 r., energii w ilości większej niż nadwyżka ponad 25% udział w łącznej rocznej sprzedaży.

Odniesiona do II półroczu 2001 r. nadwyżka energii wytwarzanej w skojarzeniu z ciepłem (objęta możliwością odsprzedaży) wyniosła 466 043,7 MWh, a faktycznie odsprzedano 491 213 MWh, to jest 105,4% dopuszczalnej ilości. Przyczyną powstania tego uchybienia była zmiana algorytmu (z rocznego na miesięczny) obliczeń wielkości energii podlegającej odsprzedaży, wprowadzona przez PSE SA w IV kwartale 2001 r. W Zakładzie nie dokonano jednak niezbędnych obliczeń korygujących ewentualny błąd.

**Nadprodukcja energii**

W I półroczu 2001 r., a więc w krótkim czasie po wejściu w życie *rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2000 r.*, wystąpiło przejściowo negatywne zjawisko pojawienia się na rynku istotnych nadwyżek energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z ciepłem.

Jako pierwsze energię wytworzoną w skojarzeniu, w ilościach przekraczających 25% całkowitej rocznej sprzedaży energii zaoferowały elektrociepłownie w Warszawie i Wrocławiu. Kupujące tę energię spółki dystrybucyjne przez połowę 2001 roku odsprzedały do PSE SA występujące nadwyżki, w ilościach odpo-

wiednio: **STOEN SA** - 268 522 MWh, po cenie 99 zł za 1MWh, o łącznej wartości 26 583, 7 tys. zł oraz **ZE Wrocław SA** - 463 795 MWh, po cenie 114,5 zł za 1MWh, o łącznej wartości 53 104,5 tys. zł.

Od lipca 2001 roku, a więc poza sezonem grzewczym, odsprzedaż nadwyżek energii wytwarzanej w skojarzeniu do PSE SA rozpoczęły następne spółki dystrybucyjne to jest **Łódzki Zakład Energetyczny SA** oraz **ENERGA SA** w Gdańsku. Wymienione wyżej cztery spółki dystrybucyjne w miesiącach letnich 2001 r. to jest w lipcu, sierpniu i wrześniu, sprzedały do PSE SA łącznie 353 718 MWh, po cenie 110 zł za 1MWh, uzyskując łącznie 38 909 tys. zł. Powyższe negatywne zjawisko powstawania nadwyżki energii wytwarzanej w skojarzeniu z ciepłem nie powtórzyło się w 2002 r. Zdaniem NIK, przywrócona więc została zasadnicza funkcja produkcyjna elektrociepłowni.

Łącznie w okresie objętym kontrolą PSE SA odkupiła od spółek dystrybucyjnych 5 635 397 MWh energii elektrycznej o wartości 639 660,2 tys. zł.

#### **Koszty zakupu**

Kontrolowane spółki dystrybucyjne nie ponosiły negatywnych konsekwencji finansowych z tytułu realizacji obowiązku zakupu energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z ciepłem. Operator systemu przesyłowego, to jest PSE SA, przekazywał bowiem spółkom obrotu – stosownie do postanowień § 5 ust.2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2000 r. – opłatę rekompensującą, w wysokości pokrywającej różnicę między planowanymi kosztami zakupu i przychodami ze sprzedaży przez te przedsiębiorstwa energii elektrycznej produkowanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła. Niezależnie od powyższego, dwie spośród skontrolowanych spółek (Grupa ENEA Oddział w Szczecinie i ZE Łódź S.A.) stosowały w umowach z dostawcami energii wyprodukowanej w skojarzeniu klauzule o finansowym rozliczaniu odchyłań w wielkościach dostaw energii od ustalonych ilości, co miało związek z koniecznością dokonywania transakcji na rynku bilansującym w przypadku zaistnienia takich odchyłań.

#### **Nowe regulacje**

Od 1 lipca 2003 r., to jest od daty wejścia w życie rozporządzenia z dnia 30 maja 2003 r., zmianie uległy zasady wypełniania obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła. Obowiązek ten – w przeciwieństwie do poprzednich uregulowań – dotyczy wszystkich przedsiębiorstw energetycznych będących operatorami systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, a nie tylko tych, do sieci których przyłączone źródła energii produkowanej w skojarzeniu. Dla 4 kontrolowanych spółek oznacza to konieczność poszukiwania dostawców takiej energii. Do czasu zakończenia kontroli (w sierpniu 2003 r.) tylko jedna spółka dystrybucyjna, tj. ZE Częstochowa SA wskazała na trudności w pozyskaniu dostawców. Przedstawiciel spółki poinformował kontrolujących, że potencjalni kontrahenci, do których rozesłano zapytania ofertowe, stwierdzali fakt zakontraktowania pełnych ilości do połowy 2004 r.

## **2.4. Ciepło ze źródeł odnawialnych**

#### **Producenci ciepła**

Kontrolą objęto pięć przedsiębiorstw energetyki cieplnej, do których przyłączone były odnawialne źródła ciepła. W skali kraju nie istnieje jednolita baza danych, która obejmowałaby ewidencję odnawialnych źródeł ciepła i statystykę ich produkcji. Jest to uwarunkowane lokalnym charakterem rynków ciepła i specyfiką

źródeł, którymi są na ogół pojedyncze instalacje funkcjonujące obok kotłowni konwencjonalnych.

Skontrolowane przedsiębiorstwa eksploatowały instalacje wykorzystujące jako paliwo gaz wysypiskowy ( instalacja przyłączona do sieci Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Toruniu Sp. z oo. i Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Katowicach) oraz kotłownie opalane biomasą (słoma, drewno bądź zrębki drewniane). Ciepło z takich kotłowni pozyskiwały:

- firma „Bio-energia” Sp. z oo. w Tolkmicku, Fromborku, Suchaczu i Podgrodziu,
- Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z oo. w Barlinku
- Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z oo. w Skwierzynie.

**Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji obowiązku zakupu ciepła produkowanego w źródłach odnawialnych, określonego w rozporządzeniu z dnia 15 grudnia 2000 r.**

#### **Konflikt w Opolu**

W toku kontroli jednego z przedsiębiorstw energetycznych pn. **Energetyka Ciepła Opolszczyzny SA w Opolu (ECO)** ujawniono natomiast fakt trwania wieloletniego sporu pomiędzy tym przedsiębiorstwem a **Elektrownią Opole SA**, dotyczącego koncepcji zasilania w ciepło miasta Opolą. Istotą nierozstrzygniętych od ponad 7 lat różnic poglądów jest opłacalność wykorzystania do celów grzewczych ciepła wytwarzanego przez elektrownię w skojarzeniu z produkcją energii elektrycznej.

W 1996 roku Elektrownia Opole SA złożyła Zarządowi Miasta Opolą ofertę dostawy ciepła dla celów grzewczych. Kopia oferty skierowana została do b. **Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej (obecnie ECO)**. Elektrownia proponowała dostawę ciepła, począwszy od 2002 r., w cenie 9,22 zł za 1GJ, podczas gdy ECO w roku taryfowym 2002/2003 pobierała za ciepło opłaty w wysokości 21,06 zł. Po uzyskaniu odpowiedzi od firmy ciepłowniczej Elektrownia Opole, jeszcze w tym samym roku, zaproponowała wyjaśnienie w drodze rokowań wszelkich wątpliwości związanych z przedłożoną ofertą oraz poprzedzenie negocjacji rzetelną analizą techniczno-ekonomiczną wykonaną przez niezależnych ekspertów. Główny adresat oferty czyli Zarząd Miasta Opolą w ogóle nie odpowiedział na tę propozycję, w związku z czym do rokowań nie doszło.

Zareagowała natomiast Rada Miasta Opolą, która 22 maja 1997 r. w uchwale nr XLI/374/97 przyjęła *Program strategicznego rozwoju Aglomeracji Opolskiej* oraz *Program strategicznego rozwoju Wspólnoty Opolskiej*. W dokumentach tych wymieniono po stronie aktywów (mocne strony) m.in. „tanie ciepło z Elektrowni Opole oraz posiadanie Elektrowni Opole”. Wśród szczegółowych celów programowych wymieniono m.in. „wykorzystanie ciepła z Elektrowni Opole” oraz „likwidację niskiej emisji – ciepło z Elektrowni”, przy czym realizacja tego ostatniego celu sprecyzowana została jako „wykorzystanie ciepła z Elektrowni Opole dla potrzeb komunalnych i indywidualnych odbiorców poprzez włączenie elektrowni w sieć WPEC oraz budowę ciepłociągów do gmin okolicznych”.

Już po tej uchwale, propozycje Elektrowni poddane zostały weryfikacji przez Energetykę Ciepłą Opolszczyzny, która zleciła **Instytutowi Techniki Ciepłej i Mechaniki Płynów Politechniki Wrocławskiej** wykonanie opracowania *Ocena techniczno-ekonomiczna alternatywnego źródła ciepła dla systemu ciepłowniczego Opolą*. Wnioski wynikające z tego opracowania



były bardzo niekorzystne z punktu widzenia oferty złożonej przez Elektrownię. Autorzy *Oceny* stwierdzili m.in., że wprowadzenie do systemu niezależnego od gminy dostawcy ciepła (tj. Elektrowni Opole) nie stworzy korzystnego dla systemu układu konkurencji w obszarze produkcji ciepła, a jedynie ograniczy pozycję gminy jako gwaranta bezpieczeństwa technicznego i ekonomicznego dostaw ciepła. Za całkiem niewiarygodną uznano w *Ocenie* ofertę cenową Elektrowni, wskazując, że „otrzymujemy kuriozalną z ekonomicznego punktu widzenia sytuację, w której elektrownia sprzedająca po najwyższej w kraju cenie energię elektryczną zamierza sprzedawać ciepło po najniższej w kraju cenie”.

Elektrownia Opole konsekwentnie dążyła jednak realizacji swojego projektu, kierując w listopadzie 1998 r. do Prezydenta Miasta Opola i Przewodniczącego Rady Miasta pisma informujące o zamiarze przekazania danych do założeń do planu zaopatrzenia miasta w ciepło, stosownie do postanowień *ustawy Prawo energetyczne*. Prezydent Miasta, który zwrócił się w tej sytuacji do ECO o złożenie w Elektrowni zapytania ofertowego na dostawę ciepła, nie udzielił jednak odpowiedzi na deklarację przekazania danych. Do Elektrowni nie wpłynęło też zapytanie ofertowe od ECO.

Eskalacja sporu rozpoczęła się w lutym 1999 r. kiedy to Elektrownia otrzymała pismo od Prezydenta Miasta z powiadomieniem, że ECO zobowiązane zostało do wydania warunków przyłączenia Elektrowni do sieci ciepłowniczej. Wniosek o wydanie warunków wpłynął do ECO w dniu 16 kwietnia 1999 r. a odpowiedź – z dnia 15 października 1999 r. - zawierała informację, że wniosek jest niekompletny, gdyż „nie zawiera warunków dostarczania ciepła”. Warunki takie, zawarte w ponownym wniosku złożonym w styczniu 1999 r., uznane zostały w lutym tego samego roku przez władze ECO za niekorzystne i uniemożliwiające wydanie warunków przyłączenia. Odmowa ta spotkała się z reakcją wnioskodawcy, który w dniu 15 marca 2000 r. odwołał się do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. W wyniku odwołania wszczęte zostało postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu. Jego konsekwencją było wezwanie ECO do określenia technicznych warunków przyłączenia Elektrowni do sieci ciepłowniczej, zawarte w piśmie URE z 28 czerwca 2000 r.

Niejako w reakcji na te wydarzenia władze miasta Opola wyraziły 11 lipca 2000 r. (w piśmie skierowanym do Wiceprezesa URE) oficjalne stanowisko. W stanowisku tym, jednoznacznie negatywnym wobec oferty Elektrowni, podkreślono: „Zdajemy sobie sprawę z roli jaką może odgrywać konkurencja w ramach systemu ciepłowniczego. W dniu dzisiejszym nie ma jednak żadnej sensownej propozycji stworzenia konkurencji (...) Parametry techniczne i ekonomiczne oferty Elektrowni Opole wskazują bowiem jednoznacznie na chęć przejścia całego rynku ciepłowniczego, co oznacza w praktyce zastąpienie jednego monopolisty drugim”.

Korzystając ze wsparcia władz miejskich, ECO zaostrzyło swoje stanowisko, odmawiając wydania warunków i wnosząc do Prezesa URE o zawieszenie postępowania w tej sprawie do czasu rozstrzygnięcia przez sąd powództwa ECO o zaniechanie przez Elektrownię Opole czynów nieuczciwej konkurencji. Pozew w tej sprawie wpłynął do Sądu Okręgowego w Opolu 16 sierpnia 2000 r., a sprawa ostatecznie zakończyła się (po apelacjach) zawarciem ugody sądowej w dniu 3 czerwca 2002 r.

Jeszcze przed datą złożenia pozwu, to jest 2 sierpnia 2000 r., Prezes URE odmówił zawieszenia postępowania, co skłoniło ECO do wydania w dniu

25 września 2000 r., spornych warunków przyłączenia Elektrowni do sieci ciepłowniczej. W tej sytuacji dalsze postępowanie przed Prezesem URE zostało umorzone. W październiku 2000 r. Elektrownia bezskutecznie ponowiła propozycję podjęcia negocjacji w sprawie wydanych warunków przyłączenia, które uznała za niekorzystne.

Ponowne znaczące włączenie się władz miasta do sporu wokół koncepcji zasilania sieci ciepłowniczej miało miejsce w 2003 r., kiedy to zastępca Prezydenta Miasta przekazał do ECO opracowanie pn. *Możliwości współpracy źródeł ciepła Energetyki Ciepłej Opolszczyzny i Elektrowni Opole SA dla zaspokojenia potrzeb ciepłych odbiorców miasta Opole*, wykonane na zlecenie Elektrowni, z prośbą o stanowisko i uwagi. Opracowanie to jednoznacznie wskazywało na korzyści związane przejściem na zasilania z Elektrowni, w postaci efektów takich jak zmniejszenie emisji zanieczyszczeń oraz ograniczenie zużycia paliw na wyprodukowanie jednostki ciepła. W odpowiedzi, Zarząd ECO dokonał krytyki opracowania, stwierdzając m.in. że wniosków zawartych w opracowaniu nie można uznać za wiarygodne, gdyż zostały oparte na błędnych i nieaktualnych założeniach. Kontrolerom NIK przedłożone zostało natomiast konkurencyjne opracowanie, wykonane w firmie ECO, zawierające zestawienia wskazujące na całkowita nietrafność danych, którymi posługiwał się wykonawca pracy zleconej przez Elektrownię.

Do czasu zakończenia kontroli nie zostały rozstrzygnięte kontrowersje wokół nowej koncepcji zasilania miasta w ciepło. Zdaniem NIK zasadniczą przyczyną powyższego stanu rzeczy jest brak zdecydowanych działań władz miasta, ukierunkowanych na racjonalne rozstrzygnięcie sporu w oparciu o ekspertyzy opłacalności poszczególnych rozwiązań zasilania w ciepło sieci miejskich.

## 2.5. Energia geotermalna

*Geneza badań*

Pierwsze prace badawcze związane z wykorzystaniem gorących wód podziemnych (wód termalnych) i energii geotermalnej w Polsce podjęte zostały w latach osiemdziesiątych. Wiodącymi ośrodkami naukowymi prowadzącymi badania w tym zakresie były ówczesnie **Instytut Surowców Energetycznych Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie** oraz **Centrum Podstawowych Problemów Gospodarki Surowcami Mineralnymi Energią Polskiej Akademii Nauk w Krakowie**, a obecnie **Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi PAN**, Akademia Górniczo-Hutnicza Wydziały: Geologii, Geofizyki i Ochrony Środowiska<sup>48</sup> oraz Nafty i Gazu, a także **Politechnika Szczecińska**. Pierwsza próba oszacowania zasobów energii geotermalnej dokonana została w 1987 roku w opracowaniu *Wody geotermalne Polski i możliwości ich wykorzystania*<sup>49</sup>. Wyniki badań z lat 1983 – 1990 i dalszych przedstawione zostały w *Atlasie wód geotermalnych na Niżu Polskim*<sup>50</sup>, wydanym w 1990 r. oraz *Atlasie zasobów energii geotermalnej na Niżu Polskim z roku 1995*.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Zakład Surowców Energetycznych

<sup>49</sup> autorzy: Ney R., Sokołowski J., Nauka Polska nr 6/1987.

<sup>50</sup> autor Górecki W. z zespołem. Zakład Surowców Energetycznych AGH Kraków, Towarzystwo Geosynoptyków „GEOS” Kraków..

<sup>51</sup> autor: Górecki W. z zespołem. Praca stanowi podsumowanie badań w ramach projektu finansowanego przez Komitet Badań Naukowych „Określenie odnawialnych zasobów energii geoter-

**Klasyfikacja zasobów**

Polskie zasoby wód i energii geotermalnej klasyfikowane są w następującym podziale:

- **dostępne zasoby energii geotermalnej**, definiowane jako wyrażona w J (dżulach) ilość energii cieplnej zmagazynowana w skorupie ziemskiej do głębokości 3 km, odniesiona do średniej temperatury rocznej na powierzchni terenu;
- **zasoby statyczne wód i energii geotermalnej** – wyrażona w jednostkach objętości (lub po przeliczeniu w jednostkach energii cieplnej) ilość wolnej wody geotermalnej występująca w skałach danego poziomu hydrotermalnego;
- **zasoby statyczne wydobywalne** – stanowią część zasobów statycznych pomniejszonych o tzw. współczynnik wydobywania;
- **zasoby dyspozycyjne wód i energii geotermalnej** – ilość wody geotermalnej możliwa do zagospodarowania w danych warunkach środowiskowych, bez wskazania szczegółowej lokalizacji i warunków techniczno – ekonomicznych ujęcia (wyrażane w metrach sześciennych na dobę lub rok albo tonach ekwiwalentnych ropy naftowej TOE);
- **zasoby eksploatacyjne wód i energii geotermalnej** – to ilość wody geotermalnej możliwa do uzyskania w danych warunkach geologicznych i środowiskowych, za pomocą ujęć o optymalnych parametrach techniczno – ekonomicznych (wyrażane w metrach sześciennych na godzinę lub dobę, a po przeliczeniu w dżulach na rok lub tonach ekwiwalentnych ropy naftowej).

**Oplącalność eksploatacji**

Dla oceny faktycznych możliwości wykorzystania wód i energii geotermalnej dla celów komercyjnych, przy zastosowaniu kryterium opłacalności, praktyczne znaczenie ma tylko wielkość zasobów dyspozycyjnych, w tym zwłaszcza zasobów eksploatacyjnych. Oszacowane łączne zasoby dyspozycyjne energii geotermalnej na Niziu Polskim wynoszą około 200 milionów TOE rocznie<sup>52</sup>, co przy założeniu ich wykorzystania na poziomie od 2% do 4% pozwala na określenie rocznych zasobów eksploatacyjnych w wielkości od 3,5 miliona do 5 milionów TOE. Stanowi to – zdaniem naukowców z AGH – ważną przesłankę budowy instalacji geotermalnych.

Oplącalność wykorzystania ciepła wód geotermalnych determinowana jest trzema kategoriami czynników. Są to:

## I. Czynniki zależne od warunków hydrogeotermalnych:

- wydajność eksploatacyjna i temperatura wód , decydujące o poziomie mocy cieplnej ujęcia;
- głębokość zalegania warstwy wodonośnej, wpływająca na koszty wiercenia otworów;
- mineralizacja wody, przesądzająca o kosztach eksploatacji instalacji

## II. Czynniki zależne od stopnia wykorzystania instalacji:

---

malnej na Niziu Polskim” (grant 901279101).

<sup>52</sup> W tym w zbiornikach dolnokredowym i dolnojurańskim 48 mln TOE / rok, a w zbiornikach środkowo i górnójurańskim 150 mln TOE rocznie. Dane dla potrzeb NIK przygotowane przez prof. dr hab. W Góreckiego z AGH.

- czas wykorzystania pełnej mocy cieplnej ujęcia (obciążenie instalacji), wpływający na jednostkowe koszty produkcji;
- odległość otworów wiertniczych od odbiorców, od której zależy poziom nakładów na rurociąg przesyłowy wody;
- koncentracja przestrzenna odbiorców, decydująca o nakładach na sieć dystrybucyjną;

### III. Czynniki porównawcze:

- koszty produkcji ciepła metodami konwencjonalnymi;
- koszty pozyskania kapitału (koszt kredytu inwestycyjnego);
- dostępność preferencyjnych środków finansowych;

Decydującymi wyznacznikami opłacalności inwestycji w instalacje geotermalne są temperatura i wydajność wody oraz roczny współczynnik obciążenia instalacji. Wszystkie cztery funkcjonujące obecnie w Polsce instalacje geotermalne (w Bańskiej Niżnej, Mszczonowie, Pyrzycach i Uniejowie) mają w układach grzewczych zainstalowane kotły szczytowe powiększające moc cieplną źródła, opalane paliwem gazowym bądź olejem. W trzech spośród nich (za wyjątkiem „Geotermii Podhalańskiej” w Bańskiej Niżnej) przewiduje się alternatywne wykorzystanie biomasy jako nośnika energii dla dogrzewania wody, przy czym czynnikiem decydującym będzie jego koszt.

#### **Koszty inwestycji**

Instalacje geotermalne charakteryzują się wysokimi nakładami początkowymi, zwłaszcza na wykonanie wierceń oraz budowę lub rozbudowę sieci ciepłowniczej. Na przykład:

w 1995 r. rozpoczęło produkcję ciepła Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej „Geotermia Podhalańska”, którego głównym akcjonariuszem jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska. Całkowity dotychczasowy koszt inwestycji w instalację o mocy 65,6 MW wyniósł 167 360 tys. zł. Znaczącą pozycją kosztów jest przesył i dystrybucja ciepła. Koszt inwestycji na jednostkę mocy (1MW) bez nakładów na sieć wynosi bowiem 692 tys. zł, a po uwzględnieniu tych nakładów aż 2 575 tys. zł.

zakończona w 2001 r. inwestycja geotermalna w Uniejowie, o mocy łącznej 5,6 MW (eksploatowana przez „Geotermię Uniejów” Sp. z oo.), kosztowała łącznie 12 500 tys. zł. W przeliczeniu na jednostkę mocy (1MW) koszt inwestycji kształtował się na poziomie 2 332 tys. zł, a po odliczeniu kosztów sieci ciepłowniczej 232 tys. zł.

Jedną z najbardziej istotnych pozycji kosztów inwestycyjnych jest wykonanie odwiertów geotermalnych. W opracowaniu pt. *Studium możliwości inwestycyjnych nad wykorzystaniem energii geotermalnej na Niżu Polskim*<sup>53</sup> wskazano, że stanowią one od 50% do 70% całości nakładów<sup>54</sup>. Na przykład:

- koszt instalacji geotermalnej dla miasta Konin oszacowany został na ok. 23 mln zł, w tym wykonanie odwiertów kosztowałyby ok. 9,6 mln zł;

---

<sup>53</sup> Opracowania wykonane przez ZSE AGH w latach 1994 – 1999.

<sup>54</sup> koszty przeliczone po kursie 4,0 zł za 1USD

dla Łodzi szacunkowe projektowane całkowite nakłady inwestycyjne na wykonanie instalacji geotermalnej wyceniono na kwotę 26,8 mln zł, przy koszcie odwiertów sięgającym 14 mln zł;

w 2000 r. Piłskie Przedsiębiorstwo Poszukiwań Nafty i Gazu zaoferowało władzom miasta Czarnkowa wykonanie dwóch otworów geotermalnych za cenę 8 mln zł, w związku z czym orientacyjny koszt całego projektu wyniósłby ok. 15 mln zł;

koszt odwiertu badawczego dla miasta Poddębice w 2001 r. wyniósł 5,7 mln. Spółka zawiązana dla realizacji projektu geotermalnego, pomimo starań nie uzyskała wsparcia finansowego dla wykonania tej inwestycji.

Wysokie koszty inwestycji, w tym zwłaszcza odwiertów, powodują, że czynnikiem wysokiego ryzyka inwestycyjnego staje się prawdopodobieństwo potwierdzenia zakładanych warunków hydrogeotermalnych dla danego projektu. Między innymi brak odwiertu, a tym samym brak potwierdzenia prognoz dotyczących możliwości wykorzystania wód i energii geotermalnej spowodował, że w Koninie nie podjęto dotychczas prac nad wykorzystaniem potencjalnych zasobów energetycznych. Na trudności w pozyskaniu źródeł finansowania inwestycji geotermalnych wskazywały władze samorządowe w Poddębicach (zamierzenia w sferze projektu ze względu na brak źródeł finansowania prac), Kole (odmowa sfinansowania projektu przez NFOŚ i GW) i Czarnkowie (zamierzenie w sferze projektu ze względu na brak możliwości sfinansowania inwestycji kredytem komercyjnym oraz odmowę sfinansowania odwiertów przez NFOŚ i GW i Ekofundusz, ze względu na brak kwalifikacji projektu do zadań priorytetowych oraz negatywne doświadczenia i innymi instalacjami geotermalnymi). Ze względów finansowych poza fazę projektową nie wyszła instalacja geotermalna realizowana na terenie Politechniki Łódzkiej. Podkreślić przy tym należy, że miasto Łódź ma wyjątkowo korzystne warunki dla funkcjonowania instalacji geotermicznych – rozbudowaną sieć ciepłowniczą i duże skupienie odbiorców na relatywnie niewielkim terenie. Władze miasta informowały o intensywnych działaniach mających na celu pozyskanie źródeł finansowania inwestycji, zwłaszcza z Funduszu Spójności Unii Europejskiej

Zdaniem NIK, sytuacja ekonomiczna samorządów na ogół nie pozwala na szerokie zaangażowanie finansowe w budowę kosztownych instalacji. Wskazuje na to fakt, że głównymi udziałowcami funkcjonujących firm geotermalnych są Narodowy albo Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i podmioty prywatne. W tej sytuacji waloru racjonalności nabiera propozycja prof. dr hab. Wojciecha Góreckiego przedstawiona w informacji złożonej dla NIK.

Propozycja ta dotyczy stworzenia w ramach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej tzw. Funduszu Gwarancyjnego, z którego dokonywany byłby zwrot na rzecz inwestora określonej części poniesionych nakładów inwestycyjnych na wykonanie pierwszego otworu geotermalnego, w przypadku niepowodzenia geologicznego. Fundusz taki, zasilany częściowo przez Ministerstwo Środowiska, stanowiłby rodzaj przedsięwzięcia asekuracyjnego dla inwestorów. Generalnie wysoka jest przy tym pewność nienaruszalności środków Funduszu, gdyż przy rzetelnych konkursach projektów istnieje duże prawdopodobieństwo uzyskania wpływu wody o założonych parametrach.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że subiektywnie odczuwaną przez przedsiębiorców barierą w intensyfikacji wykorzystania energii geotermalnej jest płacony na rzecz gmin podatek od inwestycji liniowych, w tym przypadku sieci ciepłej, w wysokości 2% wartości początkowej. Według wyliczeń *Geotermii Podhalańskiej* ponoszone z tego tytułu koszty wyniosą w 2004 roku około 2,7 mln zł.

Podatek od inwestycji liniowych dotyczy wszystkich przedsiębiorstw eksploatujących tego typu sieci, a jego faktyczny wpływ na sytuację finansową jest pochodną stopnia skupienia odbiorców na danym obszarze. Im stopień ten jest wyższy tym krótsza może być niezbędna sieć. W ocenie NIK pod względem tego parametru warunki funkcjonowania inwestycji *Geotermii Podhalańskiej* są niekorzystne. Decyzje o zastosowaniu ewentualnych ulg należą jednak do wyłącznej kompetencji władz samorządowych.

**Wykorzystanie  
złóż**

Rentowna eksploatacja instalacji geotermalnych wymaga maksymalnego wykorzystania energii ciepłej i utrzymywania odbioru ciepła na wysokim poziomie przez cały rok. Szacowany okres zwrotu nakładów inwestycyjnych poniesionych na budowę instalacji geotermalnych wynosi od 24 lat w przypadku „Geotermii Pырzyce” i 22 lat w „Geotermii Uniejów”, do 18 lat w „Geotermii Podhalańskiej” i 16 lat w „Geotermii Mazowieckiej”. Zdaniem NIK długi czas zwrotu nakładów inwestycyjnych jest pochodną relatywnie niewielkiej liczby obsługiwanych odbiorców ciepła, a w konsekwencji niskiego stopnia wykorzystania możliwości produkcyjnych, przy regulowanych cenach sprzedaży ciepła.

Firma „Geotermia Mazowiecka”, wg stanu na 30 maja 2003 r., miała zawarte umowy z 10 odbiorcami ciepła, w tym ze spółdzielnią mieszkaniową, w której z ogrzewania geotermalnego, w 10 budynkach korzystało 2875 mieszkańców. Pozostałymi odbiorcami byli administratorzy obiektów użyteczności publicznej (szkoły, przychodnia zdrowia, miejski ośrodek kultury etc.). Uzyskiwana cena za ciepło, wynosząca w 2003 r. 36,37 zł netto za 1GJ, zapewnia firmie możliwość bieżącej obsługi zobowiązań finansowych i prowadzenia działalności bez strat. Możliwości produkcyjne ciepła wynoszące ok. 57 tys. GJ rocznie wykorzystane są przeciętnie w 69,5% (sprzedaż roczna na poziomie 39,6 tys. GJ).

„Geotermia Podhalańska” obsługuje łącznie 592 odbiorców, zarówno indywidualnych jak i zbiorowych (czyli tzw. odbiorców średnio- i wielkoskalowych), sprzedając ciepło w cenie 39,49 zł za 1GJ. Firma, dla utrzymania rentowności, planuje podnoszenie cen o 3% rocznie, przy czym skala podwyżki uzależniona jest od obniżenia stawki podatku od inwestycji liniowych przez gminy, na terenie których znajdują się sieci ciepłownicze. Możliwości produkcyjne instalacji w 2001 r., w wysokości 199,5 tys. GJ, wykorzystane zostały w 81,2% (sprzedano 162,1 tys. GJ). W 2002 r. wskaźnik wykorzystania zdolności produkcyjnych zmalał do 56,5% (sprzedaż 187,7 tys. GJ przy możliwościach 331,9 tys. GJ). Do 30 maja 2003 r. z planowanej ilości 287 tys. GJ sprzedano tylko 125,6 tys. GJ.

Firma „Geotermia Uniejów”, obsługująca 160 odbiorców (ilość zawartych umów), w 2001 r. wykorzystwała zdolności produkcyjne w 61,2%, a w 2002 r. w 69,5%. Cena zapewniająca bieżącą obsługę zobowiązań finansowych firmy i zapewniająca jej rentowność na poziomie wykonanej sprzedaży powinna – wg władz firmy – wynosić 93,58 zł za 1GJ, przy faktycznej cenie 34,23 zł. Spółka znajduje się w złej sytuacji ekonomicznej. W 2002 r. przeprowa-



dzono restrukturyzację finansową, w wyniku której część zadłużenia z tytułu pożyczek na rozwój sieci zamieniona została na dotację;

Potencjał wytwórczy „Geotermii Pyrzyce” wyniósł w 2001 r. ok. 300 tys. GJ, a w 2002 r. ok. 500 tys. GJ ciepła. W latach tych sprzedano odpowiednio 131,4 tys. GJ (43,8%) oraz 124,8 tys. GJ (25%). W dniu 30 maja 2003 r. było łącznie 74 odbiorców (w tym zbiorowi, obejmujący m.in. 2500 gospodarstw domowych). W sezonie grzewczym 2002/2003 cena ciepła zapewniająca rentowność powinna – wg władz spółki – wynosić 60,90 zł za 1GJ a wynosi faktycznie 52,34 zł.

**Efekty ekologiczne**

Gminy na terenie których funkcjonują instalacje geotermalne, pytane o efekty uruchomienia inwestycji, wskazywały przede wszystkim na ograniczenie emisji zanieczyszczeń. Na przykład:

Burmistrz miasta Uniejów wskazał, że w wyniku zastąpienia tradycyjnego systemu grzewczego ciepłem wód termalnych ograniczono m.in. emisję dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>) o 31 ton rocznie, tlenku węgla (CO) o 99 ton oraz pyłu o 33 tony;

w Pyrzycach wyeliminowano całkowicie emisję dwutlenku siarki (1 158 ton) oraz zredukowano m.in. emisję tlenku azbestu z 263 ton do 9,7 ton, tlenku węgla z 2 760 t do 0,56 t oraz popiołów lotnych z 241 t do 0,02 t;

w Zakopanem, w sezonie 2001/2002, odnotowano spadek średnich stężeń dwutlenku siarki o 66,9% w stosunku do poziomu z lat 1994 – 1998. Władze miasta wskazują, że efektem gospodarczym będzie m.in. uruchomienie Aquaparku, to jest obiektu wykorzystującego na zasadach komercyjnych ciepło wód termalnych.

### III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

**Dodatkowe informacje**

W trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* zasięgnięto informacji w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Urzędzie Regulacji Energetyki, Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie - Zakładzie Surowców Energetycznych, Instytucie Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, Polskim Towarzystwie Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Fundacji „Ekofundusz” w Warszawie, Urzędach Gmin w Bukowinie Tatrzańskiej, Kościelisku, Poddębicach, Poroninie i Szaflarach oraz w Urzędach Miast Czarnków, Koło, Konin, Mszczonów, Pyrzyce, Uniejów, Stargard Szczeciński i Zakopane. Ponadto, w formie ankiet, zasięgnięto informacji w 102 przedsiębiorstwach energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepła ze źródeł odnawialnych. Ponadto wykorzystano aktualizujące informacje URE dotyczące 2003 r.

**Zastrzeżenia  
do wystąpień  
pokontrolnych**

Do wystąpienia NIK z dnia 18 września 2003 r. zastrzeżenia złożył Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Zastrzeżenia dotyczyły treści wniosku 4 w brzmieniu: „Rozważenie celowości nowelizacji rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła poprzez jednoznaczne określenie czy obowiązek zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych może być zrealizowany poprzez korzystanie z pośrednictwa innych przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się jedynie obrotem energią elektryczną.”

W złożonych zastrzeżeniach Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej uznał zamieszczenie wniosku za bezzasadne, argumentując: „Zalecane przez Najwyższą Izbę Kontroli rozważenie celowości nowelizacji rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (Dz. U. Nr 104, poz. 971) wydaje się wynikać z niezrozumienia istoty problemu. Należy zwrócić uwagę, że możliwość wielokrotnego obrotu energią elektryczną pochodzącą ze źródeł odnawialnych jest związana z problemem wielokrotnego zaliczania tej samej energii, jako wypełnienia obowiązku zakupu. Możliwość taka została usunięta przez zapis § 6 ww. rozporządzenia, które wiąże wykonywanie obowiązku ze sprzedażą energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych odbiorcom dokonującym jej zakupów na potrzeby własne. Stanowi to istotną zmianę w stosunku do uprzedniego stanu prawnego (zapis § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 15 grudnia 2000 r. w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, oraz zakresu tego obowiązku, który dopuszczał wypełnianie obowiązku zakupu poprzez wielokrotny obrót. Obowiązek zakupu został nałożony na wszystkie przedsiębiorstwa obrotu, a nie wyłącznie spółki dystrybucyjne, co ma związek z postanowieniami art. 9a ust.1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, dopuszczającymi pośrednictwo w obrocie.”

Uchwałą z dnia 22 października 2003 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie w całości, jako bezzasadne. Kolegium uznało, że dotychczasowe brzmienie §§ 4 i 6 *rozporządzenia z dnia 30 maja 2003 r.* nie jest jednoznaczne i dopuszcza interpretację zarówno na korzyść, jak i niekorzyść przedsiębiorstw energetycznych. Zdaniem Kolegium NIK, ze względu na wykładnię przyjmowaną przez Prezesa URE, wskazane jest jednoznaczne określenie w rozporządzeniu, czy możliwe jest spełnienie przez przedsiębiorstwo energetyczne obowiązku wynikającego z przepisów rozporządzenia poprzez kupno energii odnawialnej w innym przedsiębiorstwie obrotu, czy tylko w źródle bezpośrednio ją wytwarzającym.

Do wystąpienia z dnia 25 września 2003 r., wystosowanego przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Opolu, 4 zastrzeżenia złożył Zarząd Energetyki Ciepłej Opolszczyzny SA. Dotyczyły one umieszczenia w wystąpieniu pokontrolnym uwagi i wniosku, opartych wyłącznie na informacjach uzyskanej spoza jednostki kontrolowanej, bez zamieszczenia wyjaśnień złożonych w tej sprawie

przez przedstawicieli Energetyki Ciepłej Opolszczyzny oraz Dyrektora Oddziału URE. Zdaniem władz ECO SA uwzględnienie wyjaśnień w sposób istotny wpłynęłoby na treść uwagi i kwestionowanego wniosku.

Uchwałą Komisji Rozstrzygającej z dnia 4 listopada 2003 r. zastrzeżenia te zostały uwzględnione w całości co do zamieszczonej uwagi (wykreślono fragment wystąpienia) i częściowo co do wniosku pokontrolnego (zmodyfikowano jego treść).

**Odpowiedzi na  
wystąpienia  
pokontrolne**

W odpowiedzi z dnia 12 grudnia 2003 r. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że w Ministerstwie zintensyfikowane zostaną prace nad nowelizacją *ustawy Prawo energetyczne*, która zapewni pełną zgodność jej przepisów z ustawodawstwem Unii, w tym także do Dyrektywy 2001/77/EC. Przygotowywane zmiany mają na celu m.in. wprowadzenie w 2004 roku świadectw pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych, co ułatwi producentom sprzedaż tej energii.

Zdaniem Ministra Gospodarki, Pracy i polityki Społecznej, opracowanie i wdrożenie systemu tzw. Zielonych Certyfikatów będzie możliwe po przeprowadzeniu analiz potwierdzających ich korzystny wpływ na rozwój odnawialnych źródeł energii. W Ministerstwie ustalono, że w pierwszym etapie nastąpi dostosowanie prawa energetycznego do wymagań powyższej dyrektywy, a następnie po przeprowadzeniu stosownych analiz i obserwacji rynku podjęte zostaną decyzje co do wprowadzenia systemu Zielonych Certyfikatów. Ma to związek z planowanym na 2005 rok zaproponowaniem przez Komisję Europejską wspólnego schematu wsparcia energetyki odnawialnej.

Monitorowanie baz danych o dostępnych technologiach z zakresu energetyki odnawialnej będzie – zdaniem Ministra – wymagać przeznaczenia na ten cel odpowiednich środków finansowych. Przewiduje się m.in. wprowadzenie na stronach internetowych odsyłaczy do odpowiednich stron, umożliwiających sprawniejsze uzyskiwanie niezbędnych danych. Stosowne regulacje przewiduje się również w projekcie ustawy dotyczącej rozwoju wykorzystania energetyki odnawialnej, przygotowywanym przez Ministerstwo Środowiska.

Wątpliwości interpretacyjne związane z realizacją obowiązku zakupu energii odnawialnej zostaną – zdaniem Ministra – usunięte po wprowadzeniu systemu świadectw pochodzenia, co powinno nastąpić w 2004 roku. System ten przewiduje formułę umorzenia świadectw pochodzenia jako formę realizacji obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych. Wnioskowana przez NIK zmiana rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 roku będzie konsekwencją wprowadzenia zmian ustawowych. W ocenie NIK, jest to rozwiązanie racjonalne.

Zarząd Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA w odpowiedzi z dnia 9 stycznia 2004 r. poinformował o podjęciu realizacji zgłoszonego przez NIK wniosku. W toczących się pracach nad rozwojem zasad rynku bilansującego, prowadzonych w porozumieniu z Urzędem Regulacji Energetyki, przewidziane zostało skrócenie do kilku godzin czasu pomiędzy zgłoszeniem pozycji kontraktowych a fizyczną realizacją wynikających z nich dostaw energii elektrycznej. Zaplanowano w nich także wprowadzenie systemu bilansowania grupowego, który pozwala na prowa-

dzenie przez jeden podmiot działań bilansujących dla grupy obiektów – źródeł wytwórczych lub odbiorców – dowolnie zlokalizowanych w sieci elektroenergetycznej.

Zdaniem Zarządu PSE SA rozwiązania te znacząco poprawią warunki do zarządzania zbilansowaniem przez uczestników rynku, a poprzez to doprowadzą do ograniczenia związanych z tym kosztów. Powyższe modyfikacje dotyczyć będą wszystkich uczestników rynku, gdyż nie jest możliwe wprowadzenie rozwiązań selektywnych, dla wybranych podmiotów np. elektrowni wiatrowych. *Ustawa Prawo energetyczne* nakazuje bowiem równe traktowanie wszystkich przedsiębiorstw energetycznych. Wyniki powyższych prac, traktowane jako kolejny etap modyfikacji rynku bilansującego, powinny zostać wdrożone w połowie 2004 r. Zarząd PSE SA poinformował o także podjęciu, niezależnie od prac nad powyższymi rozwiązaniami długofalowymi, także działań doraźnych o charakterze uzupełniającym. Są to rozszerzenie zakresu monitorowania i analiz dotyczących ilości energii niezbilansowanej oraz jej kosztów w spółkach dystrybucyjnych oraz intensyfikacja działalności informacyjnej dotyczącej możliwych sposobów zarządzania niezbilansowaniem w ramach obowiązujących zasad rynku bilansującego. Zdaniem władz PSE SA pozwoli to na silniejsze ograniczenie kosztów bilansowania ponoszonych przez spółki dystrybucyjne.

W odpowiedziach otrzymanych od władz kontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych Najwyższa Izba Kontroli informowana była o zrealizowaniu bądź przyjęciu do realizacji zgłoszonych wniosków w tym o: dokonaniu aktualizacji umów zawartych z dostawcami energii odnawialnej, zabezpieczeniu należytych wielkości dostaw energii odnawialnej, dokonaniu sprostowania danych o emisji zanieczyszczeń, podjęciu kolejnych działań mających na celu rozwiązanie problemu zadłużonych, dużych odbiorców energii elektrycznej oraz realizacji zamówień w trybie *ustawy o zamówieniach publicznych*.