

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 33)
z dnia 16 grudnia 2020 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 33)

16 grudnia 2020 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Saługi (KO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli efektywności energetycznej gospodarki.

W posiedzeniu udział wzięli: **Jacek Ozdoba** sekretarz stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska wraz ze współpracownikami, **Magdalena Pachowska** ekspert w Departamencie Nadzoru I Ministerstwa Aktywów Państwowych, **Maciej Maciejewski** p.o. dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Maciej Janicki** dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wraz ze współpracownikami oraz **Donata Nowak** dyrektor Departamentu Efektywności Energetycznej i Kogeneracji Urzędu Regulacji Energetyki. W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Saługa (KO):

Dzień dobry. Witam państwa serdecznie. Witam państwa posłów obecnych na sali, pracujących zdalnie oraz wszystkich zaproszonych gości.

Informuję że posiedzenie zostało zwołane przez marszałka Sejmu na podstawie art. 198j ust. 2 regulaminu Sejmu po zasięgnięciu opinii przewodniczącego Komisji i prowadzone jest z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Jednocześnie informuję, że posłowie członkowie Komisji obecni na sali obrad głosują przy użyciu urządzenia do głosowania za pomocą legitymacji poselskiej. Wówczas nie logują się w systemie komunikacji elektronicznej i nie używają tabletów.

Przeprowadzimy próbne głosowanie w celu sprawdzenia kworum. Proszę o uruchomienie próbnego głosowania.

Dziękuję. Proszę o podanie wyników. Obecnych jest 12 osób.

Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Na podstawie próbnego głosowania stwierdzam kworum.

Przystępujemy do realizacji porządku obrad, tj. rozpatrzenia informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli efektywności energetycznej gospodarki. Proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o zwięzłe przedstawienie informacji.

Pełniący obowiązki dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli Maciej Maciejewski:

Dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, chciałbym tytułem wstępu powiedzieć, że informacja o kontroli, o której dzisiaj będziemy mówili, ukazała się w zeszłym roku w grudniu. To jest mniej więcej rok czasu. Z czym ona się wiąże? Otóż wiadomo, że zaostrzające się cały czas cele polityki klimatycznej wymuszają transformację energetyczną. Żeby sprostać takim wyzwaniom, można działać na dwóch polach. Z jednej strony oczywiście jest to produkcja energii w oparciu o źródła odnawialne, a z drugiej strony, jeśli chodzi o konsumpcję energii, zapewnienie bardziej oszczędnych i efektywnych sposobów jej wykorzystania. Kontrola, której szczegóły przybliży państwu za chwilę jej koordynator, pani Elżbieta Sikorska – przedstawi ona również prezentację na ten temat – dotyczyła właśnie funkcjonowania mechanizmów na rzecz racjonalnego

i zrównoważonego korzystania z energii. Proszę panią koordynator o zabranie głosu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Saługa (KO):

Zdalnie, jak rozumiem, tak?

Doradca ekonomiczny w Departamencie Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli Elżbieta Sikorska:

Tak. Dziękuję bardzo za głos. Elżbieta Sikorska, doradca ekonomiczny w Departamencie Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. Szanowni państwo, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w ubiegłym roku kontrolę efektywności energetycznej gospodarki, która dotyczyła okresu 2014–2018.

Efektywność energetyczna to stosunek uzyskanych wyników usług lub towarów do wkładu energii. A więc im lepszy jest ten stosunek, im więcej towarów możemy wyprodukować z jednostki energii, tym lepsza jest efektywność energetyczna. Poprawa efektywności energetycznej to ograniczenie wzrostu zapotrzebowania na paliwa i energię, a tym samym ograniczenie negatywnego wpływu energetyki na środowisko. To również zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego poprzez zmniejszenie zapotrzebowania na import energii i surowców energetycznych. W trakcie kontroli skontrolowaliśmy 21 podmiotów, w tym regulatorów, którzy zajmują się efektywnością energetyczną, dwa ministerstwa oraz Urząd Regulacji Energetyki, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który wyasygnował fundusze na wspieranie inwestycji energooszczędnych, oraz podmioty energetyczne, operatorów energetycznej sieci gazowej i przesyłowej, sieci dystrybucyjnych, a także sprzedawców energii, którzy są zobowiązani do realizacji oszczędności energii.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że funkcjonujące mechanizmy, które wspierają działania w celu poprawy efektywności energetycznej, mimo mankamentów tworzą spójny system. Skutkiem zrealizowanych przedsięwzięć było zmniejszenie zużycia energii przez zobowiązane do tego podmioty. Ten mankament, o którym wspomniałam, to przede wszystkim niedofinansowanie Urzędu Regulacji Energetyki, co powodowało poważne opóźnienia w wydawaniu świadectw efektywności energetycznej.

Jeśli chodzi o miejsce, gdzie była Polska, jeśli chodzi o realizację celu oszczędności energii założonej przez Unię Europejską, to na tych wykresach widać, ile jeszcze brakowało nam do osiągnięcia zera, czyli do tej linii środkowej, jeśli chodzi o energię finalną i o energię pierwotną. Jeśli chodzi o energię finalną, to już osiągnęliśmy założony cel w 2017 r., natomiast dużo jeszcze brakowało do osiągnięcia celu, jeśli chodzi o zużycie energii pierwotnej. Według obecnych najświeższych danych Głównego Urzędu Statystycznego tak wyglądał wskaźnik energochłonności w ciągu ostatnich lat. Jak widać, najwyższy spadek, jeśli chodzi o przemysł przetwórczy, to pierwsza dekada obecnego wieku, jeśli zaś chodzi o usługi – to druga dekada lat dwutysięcznych.

Wspomniałam o systemie, który kontrolowaliśmy. Elementami tego systemu są przede wszystkim: system świadectw efektywności energetycznej, dofinansowanie przedsięwzięć energooszczędnych, audyty energetyczne w dużych przedsiębiorstwach, programy informowania odbiorców i doradztwo na temat oszczędności energii oraz stworzenie rynku dla usług energetycznych. Najważniejszy element to świadectwa efektywności energetycznej, które są uzyskiwane za zrealizowanie przedsięwzięć energooszczędnych i które mogą być później sprzedawane na towarowej giełdzie energii podmiotom zobowiązanym do oszczędności, czyli przede wszystkim podmiotom sprzedającym energię. Najwięcej świadectw uzyskano dzięki inwestycjom w przebudowę lub remont budynku, w modernizację lub wymianę urządzeń, które służą w procesach przemysłowych, oraz ograniczenie strat w sieciach ciepłowniczych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że URE prawidłowo wydaje świadectwa efektywności energetycznej. Natomiast przyczyna, o której wspomniałam, czyli generalnie niedofinansowanie urzędu, spowodowała, że ujawniliśmy liczne nieprawidłowości. 94% świadectw zostało wydane po terminie, nie stosowano procedur, które są wymagane przy załatwianiu spraw w Kodeksie postępowania administracyjnego. W świadectwach efektywności energetycznej były błędy. Nieterminowo wydawano odmowy wydawania

świadectw, nie weryfikowano wyrywkowo audytów efektywności energetycznej. Miało to istotne skutki dla podmiotów ubiegających się o świadectwa, zwiększało ich niepewność co do uzyskania późniejszego wsparcia. Utrudniona była realizacja kolejnych zadań, a to zwiększało również obawy inwestora o jego sytuację finansową.

Wszystkie skontrolowane przedsiębiorstwa energetyczne zrealizowały obowiązek uzyskania oszczędności energii, przede wszystkim przez umorzenie świadectw efektywności energetycznej, w mniejszym stopniu przez uiszczenie opłaty zastępczej. Natomiast w ogóle nie były realizowane energooszczędne inwestycje u odbiorców przez przedsiębiorstwa energetyczne. Prezes URE rzetelnie ocenił wykonanie obowiązku uzyskania oszczędności. Jeśli chodzi o wykorzystanie środków finansowych z NFOŚiGW, nie stwierdzono nieprawidłowości w udzielaniu i wykorzystaniu wsparcia finansowego. Natomiast w wyniku realizacji przedsięwzięć uzyskano zmniejszenie zapotrzebowania na energię ciepłą i elektryczną w wysokości 375 000 toe w ciągu roku.

Skontrolowaliśmy również przedsiębiorstwa, które miały obowiązek wykonywania audytu energetycznego. To są duzi przedsiębiorcy i wszyscy oni taki audyt przeprowadzili. Natomiast prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie dysponował wykazem wszystkich podmiotów, które zgodnie z ustawą były zobowiązane do przeprowadzenia audytu. Nieznany zatem pozostawał wolumen energii, który był możliwy jeszcze do zaoszczędzenia w tych przedsiębiorstwach. A ze względu na opóźnienia prezes URE nie nakładał kar za nieprzeprowadzenie audytu w terminie.

Ministerstwo gospodarki, później ministerstwo energii prowadziły działania promocyjne i edukacyjne z zakresu oszczędzania energii. Izba pozytywnie oceniła te działania. Były one ewaluowane po ich wykonaniu. A zakres tych badań był ograniczony brakiem środków finansowych. Ministerstwo energii również prowadziło badanie na temat możliwości instrumentu ESCO, czyli stworzenia usług energetycznych. Natomiast wobec wątpliwości dotyczących prawnych aspektów wdrożenia tych ustaw wstrzymano ich wdrożenie.

Jeśli chodzi o ocenę ogólną, to – tak jak wspomniałam – tworzą one spójny system, który przyczynia się do uzyskania oszczędności energii. Przedsięwzięcia te faktycznie zmniejszają zużycie energii. Minister energii, a poprzednio minister gospodarki, który był odpowiedzialny za ten obszar, z opóźnieniem wydawali krajowe plany działań dotyczące efektywności energetycznej. Z ponaddwuletnim opóźnieniem zostały przygotowane przez ministra ustawy implementujące dyrektywę dotyczącą oszczędności energii. Minister energii sporadycznie wykonywał monitoring środków poprawy efektywności energetycznej i tylko wtedy, kiedy przygotowywał dokumenty strategiczne. Natomiast nie dokonywał żadnych identyfikacji barier w stosowaniu ustawy o efektywności energetycznej.

Skierowaliśmy wnioski do prezesa Rady Ministrów o przeprowadzenie rzetelnej analizy potrzeb kadrowych i finansowych URE, tak żeby urząd ten mógł sprawnie działać. Późniejsze kontrole wykazały, że niedoinwestowanie urzędu w dalszym ciągu ma miejsce. Do ministra właściwego do spraw energii skierowaliśmy wniosek o takie działania dotyczące przygotowania projektów ustaw, żeby mogły być one przedkładane przez Radę Ministrów nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu implementacji tych przepisów prawa, które jest wymagane przez prawo wspólnotowe, i do prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, żeby w miarę możliwości i posiadanych środków przestrzegał reguł k.p.a., jeśli chodzi o rozpatrywanie wniosków, sprawne ich rozpatrywanie i zapewnienie bieżącego monitorowania i kontroli realizacji obowiązku oszczędności energii, która wynika z ustawy o efektywności energetycznej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Saługa (KO):

Dziękuję bardzo. Witam też na posiedzeniu pana Jacka Ozdobę, sekretarza stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

Otwieram zatem dyskusję. Czy ktoś z państwa posłów lub pan minister chciałby zabrać głos? Mam takie pytanie do pani...

Przepraszam bardzo, przeoczyłem jedną rzecz. Proszę przedstawiciela Ministerstwa Klimatu i Środowiska o przedstawienie stanowiska do informacji NIK o wynikach kontroli. Przepraszam bardzo.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska Jacek Ozdoba:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, jeżeli można, to przekażę głos dyrektorowi Departamentu Ciepłownictwa, który również w swoim zakresie kompetencji ma sprawy poruszane w ramach dzisiejszego posiedzenia Komisji i działań Najwyższej Izby Kontroli.

Przewodniczący poseł Wojciech Saługa (KO):

Proszę bardzo.

Dyrektor Departamentu Ciepłownictwa MKiŚ Piotr Sprzączak:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo posłowie, szanowni państwo, dziękuję bardzo serdecznie. Dziękuję za przedstawienie informacji przez przedstawicielkę Najwyższej Izby Kontroli. Oczywiście rozumiemy, dziękujemy za te rekomendacje. Co do zasady, jeżeli chodzi o kwestie związane z pewnymi brakami kadrowymi, jeżeli chodzi o Urząd Regulacji Energetyki, to oczywiście tak, jak to było też podnoszone w piśmie wiceprezesa Rady Ministrów, ministra aktywów państwowych pana Jacka Sasina, kiedy jeszcze dział energii był przyporządkowany do Ministerstwa Aktywów Państwowych, ze zrozumieniem odnosimy się do tych rekomendacji. Dostrzegamy wydłużoną procedurę, jeżeli chodzi o uzyskiwanie świadectw efektywności energetycznej, i niedotrzymywanie terminów związanych z wydawaniem tych świadectw. Staramy się na bieżąco poprawić tę sytuację, między innymi poprzez nowelizację ustawy o efektywności energetycznej, która w dniu wczorajszym została skierowana do Stałego Komitetu Rady Ministrów. Poza tym w ramach tego projektu ustawy również były między innymi składane wnioski o zasilenie prezesa Urzędu Regulacji Energetyki dodatkowymi etatami w związku z rozszerzeniem katalogu podmiotów zobowiązanych na gruncie znowelizowanej w 2018 r. dyrektywy o efektywności energetycznej. Na etapie Komitetu do Spraw Europejskich minister finansów zgłosił w tym zakresie uwagi. Próbuje więc też otworzyć alternatywne możliwości uzyskania oszczędności energii przez tak zwane realizacje programów alternatywnych czy programów dofinansowań w tym zakresie, żeby umożliwić przedsiębiorstwom realizację obowiązków w zakresie efektywności energetycznej, między innymi przez takie proste, powtarzalne inwestycje w termomodernizację albo wymianę źródeł ciepła u odbiorców końcowych. To pozwoli na uniknięcie przedłużającej się i konieczności uzyskania świadectwa efektywności energetycznej. To właściwie tyle z mojej strony. Dziękuję serdecznie.

Przewodniczący poseł Wojciech Saługa (KO):

Dziękuję bardzo. W tej chwili otwieram dyskusję. Czy posłowie pracujący zdalnie, czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę zgłoszeń.

Mam pytanie. Te opóźnienia związane z wydawaniem świadectw wyglądają poważnie. Z 30, jeżeli dobrze pamiętam, ustawowych dni robiło się 240 dni. Czy to nie było po prostu takie nałożenie obowiązków przez parlament, że ta instytucja nie była w stanie temu sprostać w tak krótkim czasie? Drugie zalecenie było takie, żeby prawo wdrażać trochę wcześniej, tak żeby te instytucje były w stanie się przygotować. Czy to wynika z opieszałości, nieprzygotowania czy może właśnie z natłoku obowiązków nałożonych ustawowo na URE? Z drugiej strony widzieliśmy, że wszystkie firmy, wszystkie przedsiębiorstwa dostosowały się do tych przepisów, czyli złożyły odpowiednie wnioski, a urzędy się nie dostosowały. Czy to nie jest tak, że trochę ustawodawca, czyli parlament, się pospieszył z nakładaniem tych obowiązków?

Dyrektor departamentu MKiŚ Piotr Sprzączak:

Dziękuję serdecznie. Zdaję sobie sprawę... Pan przewodniczący poruszył dwa wątki. Pierwszy to jest kwestia wdrażania prawa. Tu trzeba pamiętać, że kwestiami efektywności energetycznej w Polsce zajmuje się jeden wydział, czyli tak naprawdę pięć osób. Oprócz nowelizacji ustawy o efektywności energetycznej mamy jeszcze ciągłą dyskusję na forum Unii Europejskiej dotyczącą rewizji tych celów, które są na Polskę nakładane.

Teraz między innymi ostatnia decyzja Rady Europejskiej w zakresie podniesienie celu redukcyjnego też będzie skutkowała przełożeniem się na cele sektorowe między innymi w zakresie efektywności energetycznej. To jest kolejna dyskusja, którą musimy równolegle prowadzić.

Jeżeli chodzi o procedury w Urzędzie Regulacji Energetyki i kwestie procedowania świadectw efektywności energetycznej, to należy pamiętać, że podmiotami zobowiązanymi są duże przedsiębiorstwa energetyczne. Te procesy zmierzające do uzyskania oszczędności energii są bardzo skomplikowane. Związane są z wymianami linii produkcyjnych, źródeł ciepła i przejściem na bardziej efektywne. One muszą być potwierdzone audytem efektywności energetycznej. Też pewne niuanse metodologiczne, dotyczące liczenia sprawności, kaloryczności paliw itd., sprawiają, że te dyskusje pomiędzy przedstawicielami prezesa Urzędu Regulacji Energetyki a audytorami efektywności energetycznej się wydłużają. Natomiast zbyt liberalne podejście do samego zawodu audytora efektywności energetycznej też nie pomagało prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki, jeżeli chodzi o na przykład błędy metodologiczne w dostarczanych mu audytach. Tak naprawdę ta decyzja przeradzała się w pewnego rodzaju dyskusję pomiędzy audytorem a przedstawicielem prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w celu wypracowania wartości świadectwa efektywności energetycznej, które może być umorzony na towarowej giełdzie energii. Nie wyobrażam też sobie, że przedstawiciel prezesa Urzędu Regulacji Energetyki mógłby zaakceptować świadectwo, które nie odpowiadałoby stanowi rzeczywistości. To jednak są zobowiązania, których jako Rzeczpospolita musimy dotrzymywać. Dlatego też podejmujemy pewne działania zmierzające do liberalizacji tego systemu i możliwości uzyskiwania nie tylko oszczędności energii w samym tym przedsiębiorstwie, ale u jego odbiorców, otwierając zupełnie nowe rynki, jeżeli chodzi o tę efektywność energetyczną. Dlatego na wykresie zaprezentowanym przez reprezentantkę prezesa Najwyższej Izby Kontroli widzieliśmy tak naprawdę te krzywe, które pozwalały na zrealizowanie prostych inwestycji w oszczędności energii. One tak naprawdę się wyczerpały i coraz bardziej skomplikowane przedsięwzięcia muszą być realizowane. Przez to rzeczywiście ten proces jeszcze się będzie wydłużał. Żeby tego uniknąć, staramy się otwierać nowe obszary.

Przewodniczący poseł Wojciech Saługa (KO):

Jeszcze dopytam, czy te opóźnienia, 240 dni – jeżeli pamiętam – skutkowały jakimiś karami, jakimiś opóźnieniami w czymś? Nie? To drugie pytanie dopowiem. Tym, którzy nie widzą – tutaj panowie kiwnęli głowami, że nie. Natomiast drugie pytanie. Czy w związku z tym, co pan powiedział przed chwilą, uchwaliliśmy jako parlament złe prawo, niedostosowane prawo? Jak to tłumaczymy? Bo ja rozumiem kłopoty. Nakładamy jakieś rygory, nakładamy jakieś obowiązki. URE ma w danym momencie takie a nie inne zasoby kadrowe. Mówił pan audytorach, o skomplikowanych procesach. Czy to URE nawalił, minister finansów nawalił, nie dając środków, czy po prostu parlament nawalił, robiąc ustawę, która nie przystaje do życia?

Dyrektor departamentu MKiŚ Piotr Sprzączak:

Szanowny panie przewodniczący, wolałbym tutaj nie oceniać na forum pracy parlamentu. To przede wszystkim. Natomiast wydaje mi się, że nie da się w sposób bardzo jednoznaczny odpowiedzieć na to pytanie, ponieważ dyrektywa co do zasady wiąże nas co do celu. Każde państwo członkowskie stara się znaleźć swoją drogę, jeżeli chodzi o system realizowania tych oszczędności. Przede wszystkim warto powiedzieć, że według naszych ostatnich szacunków – bo te dane tak naprawdę są weryfikowane około dwóch lat po zakończeniu – ten cel na 2020 r. został jednak wypełniony. Co do zasady cel, który postawiła przed nami dyrektywa, zostanie wypełniony i jako taki został zaraportowany Komisji Europejskiej. Wydaje mi się, że pod tym względem nie można sobie nic zarzucić. Oczywiście przyjmuję proceduralne aspekty związane z kontrolą tego systemu efektywności energetycznej. Wydaje się, że przez działania legislacyjne, które między innymi są podejmowane w tej chwili, to będzie łagodzone i będziemy ograniczali długotrwałość tych procedur i wydawania decyzji administracyjnych.

Przewodniczący poseł Wojciech Saługa (KO):

Dziękuję bardzo. Dostaję sygnały, że posłowie nie widzą sali. Mam nadzieję, że nas chociaż słyszą. Będziemy się starali rozwiązać ten problem.

Zapytam jeszcze raz, czy ktoś jeszcze w tych sprawach chciałby zabrać głos? Nie widzę. Zamykam zatem dyskusję. Stwierdzam, że Komisja przyjęła informację do wiadomości. Porządek dzienny posiedzenia został niniejszym wyczerpany.

Informuję, że protokół posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu. Zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję.